

17 février 2015

# **RAPPORT PAR NILS MUIŽNIEKS**

COMMISSAIRE AUX DROITS DE  
L'HOMME  
DU CONSEIL DE L'EUROPE

**SUITE À SA VISITE EN FRANCE  
DU 22 AU 26 SEPTEMBRE 2014**

Ce rapport a été rédigé suite à la visite du Commissaire effectuée en France en septembre 2014. Sa rédaction a été achevée le 18 décembre 2014.

Conseil de l'Europe

Il est antérieur aux tragiques événements qui se sont déroulés à Paris les 7, 8 et 9 janvier 2015.

## SOMMAIRE

RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	10
1 Intolérance, racisme et résurgence de l'extrémisme	12
1.1 Manifestations d'intolérance et de racisme	13
1.1.1 Discours de haine et discriminatoires	13
1.1.2 Actes haineux et discriminatoires	14
1.1.3 Discours et actes de haine dans la sphère politique	16
1.2 Cadre juridique et institutionnel de lutte contre le racisme et les discriminations	18
Conclusions et recommandations	23
2 Droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration	26
2.1 Conditions d'accueil des demandeurs d'asile	27
Conclusions et recommandations	32
2.2 Droits de l'homme des mineurs isolés étrangers	34
2.2.1 Droits de l'homme des mineurs isolés étrangers dans le cadre de la procédure d'évaluation de leur âge	34
2.2.2 Accueil et prise en charge des mineurs isolés étrangers	37
2.2.3 Privation de liberté des mineurs isolés étrangers	39
Conclusions et recommandations	39
2.3 Accessibilité des procédures et effectivité des recours en matière d'asile et d'immigration	41
2.3.1 Procédures d'asile	41
2.3.2 Procédures relatives aux demandes et contestations de refus de titre de séjour et à l'éloignement	46
2.3.3 Procédures de contrôle de la rétention administrative et du maintien en zone d'attente	48

Conclusions et recommandations	50
3 Droits de l'homme des Gens du voyage	51
3.1 Antitsiganisme et hostilité	52
3.2 Entraves à la jouissance de la liberté de circulation	53
3.3 Entraves à l'exercice des droits politiques	54
3.4 Accès au stationnement et au logement	56
3.5 Accès à l'éducation	58
Conclusions et recommandations	59
4 Droits de l'homme des Roms migrants	61
4.1 Antitsiganisme et hostilité	62
4.2 Séjour et éloignement des Roms migrants	65
4.3 Accès à un logement d'un niveau suffisant	68
4.4 Accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi	72
Conclusions et recommandations	74
5 Droits de l'homme des personnes handicapées	76
5.1 Droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société	77
5.1.1 Situation des personnes handicapées vivant en institution	78
5.1.2 Isolement des personnes handicapées au sein de la société	83
5.2 Droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire	85
Conclusions et recommandations	88

## RÉSUMÉ

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, (ci-après « le Commissaire ») et sa délégation se sont rendus en visite en France, à Marseille et à Paris, du 22 au 26 septembre 2014. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec des autorités nationales, des structures nationales des droits de l'homme et des représentants de la société civile. Le présent rapport est basé sur les sujets abordés durant la visite du Commissaire et se concentre sur les thématiques suivantes :

### 1. Intolérance, racisme et résurgence de l'extrémisme

Le Commissaire s'inquiète du recul de la tolérance et du nombre élevé d'agressions verbales et de démonstrations injurieuses à caractère haineux ou discriminatoire recensées en France. Il constate qu'internet et les réseaux sociaux apparaissent de plus en plus comme des vecteurs privilégiés de ces discours de haine. Il note que, si la majeure partie de la classe politique française rejette cette rhétorique, certains de ses membres tiennent des discours haineux et contribuent ainsi à leur banalisation. Le Commissaire invite donc les autorités à déployer des efforts particuliers pour prévenir, stopper et sanctionner sévèrement la diffusion des discours de haine sur internet et les réseaux sociaux.

Le Commissaire déplore également qu'aux discours s'ajoutent des actes haineux, qu'ils soient racistes, xénophobes, antisémites, antimusulmans ou homophobes. Il estime que l'intolérance et le racisme ont des racines anciennes et profondes et ne sauraient être limités à des épiphénomènes, mais que la recrudescence d'actes et de discours de haine qui accompagne certains événements de l'actualité nationale ou internationale révèle un inquiétant effritement de la cohésion sociale et du principe d'égalité. Il invite les autorités à réagir avec vigueur et d'une manière systématique, préférablement par le biais d'un plan national d'action sur les droits de l'homme. Il appelle également les autorités à lutter contre tous les comportements discriminatoires, y compris des forces de police, notamment en matière de contrôles d'identité.

Le Commissaire salue la réponse pénale apportée aux actes et aux discours haineux en France et encourage les autorités à donner plein effet aux dispositions reconnaissant le « testing » dans les procédures concernant des discriminations. Il souligne également que l'efficacité à long terme de la lutte contre l'intolérance et le racisme passe aussi et surtout par le déploiement de mesures de prévention et de sensibilisation du public. Dans un contexte de résurgence inquiétante de l'extrême droite, le Commissaire salue l'annonce de la remise à plat du plan national de lutte contre le racisme, à laquelle il invite les autorités à procéder dans les meilleurs délais et à consacrer tous les moyens nécessaires. Le Commissaire

encourage, en outre, les représentants de l'Etat et les membres de la classe politique à porter un discours fort et clair qui, non seulement, rejette le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination, mais aussi valorise le principe d'égalité et le respect des différences.

## 2. Droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration

Lors de sa visite, le Commissaire a rencontré des demandeurs d'asile sans abri. Cette situation est symptomatique des insuffisances graves et chroniques du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Le Commissaire invite les autorités à y remédier et à garantir à tous les demandeurs d'asile l'accès au dispositif national d'accueil.

Il appelle également les autorités à respecter leur engagement d'accueillir 500 réfugiés syriens et à se montrer plus généreuses et solidaires, en facilitant également les demandes et l'octroi des visas aux demandeurs syriens qui fuient les violences et les persécutions.

Quant à la situation qui prévaut à Calais et dans sa région depuis des années, le Commissaire reste très préoccupé et estime qu'elle ne peut être résolue par de seules mesures sécuritaires. Il invite donc les autorités françaises à proposer des solutions d'accueil durables et dignes aux migrants qui se trouvent à Calais et dans sa région et à les protéger contre des actes violents et haineux des groupes extrémistes actifs dans ce secteur.

Lors de sa visite à Paris, le Commissaire a également rencontré des mineurs isolés étrangers (MIE) sans abri, dont la situation révèle une autre défaillance du système d'accueil des migrants en France. Malgré les mesures prises par les autorités, le Commissaire reste notamment préoccupé : par la procédure de détermination de l'âge de ces jeunes migrants et notamment par le recours à des tests d'âge osseux ; par la qualité de leur prise en charge ; ainsi que par la privation de liberté que peuvent subir ces mineurs lorsqu'ils arrivent à la frontière d'une manière irrégulière. Le Commissaire appelle les autorités à tout mettre en œuvre pour protéger et accueillir ces mineurs vulnérables, en métropole comme outre-mer, en particulier à Mayotte, et les exhorte à mettre immédiatement un terme à la privation de liberté des MIE en zones d'attente.

Enfin, le Commissaire s'inquiète particulièrement de l'absence d'effet suspensif des recours dirigés contre la décision de transfert vers l'État responsable de la demande d'asile en application du « Règlement Dublin » et contre la décision de première instance dans le cadre de la procédure d'asile prioritaire. Il invite les autorités à garantir la pleine effectivité de l'ensemble des recours ouverts aux demandeurs d'asile et aux immigrants, y compris en outre-mer. A cette fin, plus d'efforts et des mesures concrètes sont nécessaires, y compris la mise à

disposition d'une assistance juridique, pour permettre aux requérants de préparer correctement leur requête.

Le Commissaire appelle la France à veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient basées sur un examen individuel et rigoureux et soient dûment motivées. Le Commissaire invite les autorités à ne pas procéder à l'adoption ou à la mise en œuvre de mesures législatives ou autres visant à accélérer encore plus les procédures d'asile avant la résolution des problèmes structurels des instances nationales d'asile.

Enfin, les autorités sont encouragées à rétablir la présentation des personnes placées en rétention administrative au juge des libertés et de la détention (JLD) au terme de deux jours de rétention. Elles sont également invitées à renoncer à la tenue d'audiences du JLD dans des annexes des tribunaux de grande instance situées à proximité immédiate de centres de rétention administrative ou de zones d'attente.

### 3. Droits de l'homme des Gens du voyage

La France compte parmi ses citoyens environ 350 000 Gens du voyage partageant une culture et un mode de vie traditionnels reposant initialement sur le voyage. Le Commissaire constate avec inquiétude que règne de très longue date dans le pays un fort climat de cette forme spécifique de racisme qu'est l'antitsiganisme, qui se manifeste par une hostilité profonde, que les Gens du voyage estiment croissante. Le Commissaire invite les autorités à lutter avec fermeté, y compris sur internet, contre les discours et actes haineux visant les Gens du voyage.

Le Commissaire note que les Gens du voyage rencontrent de sérieuses entraves, notamment dans la jouissance de leur liberté de circulation et l'exercice de leurs droits politiques. Malgré une décision rendue en 2012 par le Conseil constitutionnel, la loi française continue à imposer aux Gens du voyage de détenir un livret de circulation et d'être rattachés à une commune pour pouvoir jouir de leurs droits de vote et d'éligibilité. Le Commissaire exhorte donc les autorités à abroger l'ensemble des mesures dérogatoires au droit commun qui instaurent un régime discriminatoire à l'encontre des Gens du voyage.

Enfin, malgré une amélioration depuis 2008, le Commissaire constate que le nombre d'aires d'accueil et de terrains de grand passage demeure insuffisant et que le stationnement des Gens du voyage sur des terrains leur appartenant s'avère souvent impossible. Il s'inquiète aussi des problèmes d'accès des enfants à l'éducation. Le Commissaire appelle les autorités à veiller à ce que les Gens du voyage disposent d'espaces de stationnement en qualité et quantité suffisantes et à reconnaître à l'habitat mobile la qualité de logement. Les autorités devraient également garantir l'accès effectif à l'éducation des enfants de Voyageurs en promouvant des solutions alternatives à la scolarisation classique et en favorisant

la création, au niveau local, d'un contexte favorable au travail des médiateurs ou assistants scolaires.

#### 4. Droits de l'homme des Roms migrants

A l'instar des Gens du voyage, les Roms migrants font, en France, l'objet d'une hostilité multiséculaire. Actuellement, bien que présents sur le territoire français en nombre limité et stable, les Roms migrants continuent d'être ciblés et stigmatisés par certains discours de haine émanant d'acteurs politiques au niveau local et national et par une attention médiatique démesurée, parfois malveillante et qui ignore ou évite de rapporter les cas d'intégration réussie. Le Commissaire est très préoccupé par les violences subies par les Roms migrants commises par des particuliers et parfois même par des membres des forces de police et invite les autorités à tout mettre en œuvre pour y mettre un terme et conduire à la sanction effective de leurs auteurs.

Par ailleurs, le Commissaire note que les conditions d'éloignement du territoire des Roms migrants soulèvent une série de questions quant au respect de leurs droits. Malgré les précisions apportées à la législation en 2012, le Commissaire s'inquiète des informations qu'il a reçues selon lesquelles des obligations de quitter le territoire français seraient délivrées en masse à l'occasion de l'évacuation de terrains occupés par des Roms migrants. Il est également préoccupé par les conditions dans lesquelles une partie de ces opérations d'évacuation a lieu, malgré les dispositions visant à les préparer et à les encadrer. Il prie instamment les autorités de mettre un terme sans délai aux évacuations forcées de terrains occupés illégalement non assorties de solutions durables de relogement pour tous les occupants de ces terrains.

Afin de remédier aux conditions de vie très précaires qui sont celles de la majeure partie des Roms migrants, le Commissaire invite les autorités à prendre des mesures visant à leur garantir effectivement l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi, en conformité avec les dispositions de la Charte sociale européenne et les décisions du Comité européen des droits sociaux.

Enfin, pour éradiquer l'antitsiganisme, qui cible tant les Gens du voyage que les Roms, le Commissaire appelle la France à mener des activités de sensibilisation du public, afin de combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des Roms, ainsi que des Gens du voyage. A cette fin, le Commissaire invite le gouvernement français à promouvoir les fiches du Conseil de l'Europe sur l'histoire des Roms, à les utiliser et à les diffuser aussi largement que possible, notamment dans les écoles.

## 5. Droits de l'homme des personnes handicapées

Le Commissaire a constaté lors de sa visite que malgré les progrès effectués au cours des dernières années la question du handicap est rarement abordée sous l'angle des droits de l'homme en France. Bien que le cadre juridique en la matière soit développé et donne la priorité à l'autonomie et à l'inclusion dans la société, le Commissaire constate que celles-ci ne sont pas toujours garanties en pratique, en raison des difficultés de mobilité et d'accessibilité et des défaillances des dispositifs d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées.

Il est préoccupé par les milliers de personnes handicapées qui se voient contraintes de quitter la France pour chercher à l'étranger, en particulier en Belgique, des solutions adaptées à leur situation. Il déplore en outre les difficultés d'accès à l'emploi et les conditions discriminatoires réservées aux travailleurs handicapés dans certaines structures spécialisées. Il invite les autorités françaises à redoubler d'efforts pour remplir leurs obligations tirées, notamment, de la Charte sociale européenne en matière d'accompagnement des personnes handicapées et d'accès à l'emploi, faute de quoi ces personnes resteront marginalisées et exclues de la société.

La question du droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire des enfants handicapés, notamment ceux souffrant de troubles autistiques, a été mise en relief par des décisions et par des conclusions du Comité européen des droits sociaux. Elle a également retenu l'attention du Commissaire, qui s'inquiète de constater que certains enfants handicapés demeurent exclus du bénéfice du droit à l'éducation. Il salue les mesures adoptées en matière d'accompagnement des enfants handicapés afin de favoriser leur scolarisation, à tous les niveaux, en milieu ordinaire. Les autorités sont invitées à redoubler d'efforts dans ce domaine, de manière à garantir qu'aucun enfant ne soit laissé au bord du chemin faute d'accompagnement ou d'instruction appropriés et continus.

Le rapport contient les conclusions et les recommandations du Commissaire aux autorités. Il est publié sur le site internet du Commissaire, de même que les commentaires des autorités françaises.

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la visite du Commissaire en France, à Marseille et à Paris, qui a eu lieu du 22 au 26 septembre 2014<sup>1</sup>. Le Commissaire a consacré sa visite aux thématiques suivantes : l'intolérance, le racisme et la résurgence de l'extrémisme ; les droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration ; ceux des Gens du voyage, des Roms migrants et enfin des personnes handicapées.
2. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec la ministre de la Justice, Mme Christiane Taubira, la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, Mme Ségolène Neuville, le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, M. Harlem Désir, le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, M. Thierry Lataste, le délégué interministériel à la Lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), M. Régis Guyot, le délégué interministériel pour l'Hébergement et l'accès au logement (DIHAL), M. Alain Régnier, la préfète déléguée pour l'Égalité des chances des Bouches-du-Rhône, Mme Marie Lajus. Le Commissaire a, en outre, rencontré le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, ainsi que la présidente et des membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Le Commissaire a enfin rencontré le représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés auprès de la France et de Monaco, M. Philippe Leclerc, ainsi que des chercheurs, des représentants des communautés juive et musulmane et un grand nombre de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG).
3. Au cours de sa visite, le Commissaire a également effectué des déplacements de terrain. A Marseille, il a rencontré des familles Roms vivant dans un campement du 15<sup>e</sup> arrondissement. Il a aussi visité le port de Marseille et rencontré des représentants de la police aux frontières. Par la suite, il a rencontré des migrants maintenus en zone d'attente. A Paris, le Commissaire s'est rendu dans un quartier du nord de la ville, où il a rencontré des mineurs isolés étrangers et des demandeurs d'asile sans abri. Il a également visité le service de pédopsychiatrie de l'hôpital Necker-Enfants malades.
4. Le Commissaire adresse ses sincères remerciements aux autorités françaises à Strasbourg et à Paris pour l'assistance qu'elles ont apportée à l'organisation de cette visite et à son déroulement en toute indépendance

---

<sup>1</sup> Le Commissaire était accompagné de M. Nikolaos Sitaropoulos, adjoint à la directrice de son bureau, et de M. Matthieu Birker, conseiller.

et dans de bonnes conditions. Il remercie également l'ensemble de ses interlocuteurs d'avoir partagé avec lui leurs connaissances et leurs analyses.

5. Le Commissaire note que la France voue un attachement particulier au principe d'égalité, qui occupe une place centrale dans son ordre juridique et qui fonde l'action publique en matière de lutte contre les différentes formes de discrimination. Cet attachement se traduit par l'existence d'un arsenal normatif développé visant à assurer la mise en œuvre de ce principe et de multiples mécanismes destinés à y contribuer. Le Commissaire salue l'existence de structures nationales des droits de l'homme solides, ainsi que la grande richesse et la vivacité de la société civile, dont les organisations nombreuses et variées participent de manière déterminante au respect des droits de l'homme.
6. Toutefois, le Commissaire constate que, souvent, le principe d'égalité ne se reflète pas sur le terrain. En particulier, l'intolérance et le racisme, y compris l'antitsiganisme, dont les racines sont anciennes et profondes, persistent en France. Leur éradication et la prévention de leur récurrence nécessitent de la part de toutes les autorités, tant au niveau national que local, des efforts systématiques et soutenus, ainsi que des mesures effectives.
7. La résurgence des discours et des actes de haine confirment ce besoin, de même que les discriminations et les atteintes aux droits de l'homme subies par les immigrants et demandeurs d'asile, les Gens du voyage, les Roms et les personnes handicapées, ainsi que le détaille le présent rapport. Dans ce contexte, l'élaboration par la France d'un plan national d'action pour la promotion et la protection effectives des droits de l'homme<sup>2</sup> serait un outil de grande valeur pour que les autorités affrontent efficacement ces défis majeurs.
8. Le Commissaire invite le gouvernement à se pencher sur les questions analysées dans ce rapport et à renforcer ses efforts pour résoudre les problèmes identifiés. Il entend poursuivre ses échanges avec lui pour l'y aider. Il souhaite que ce rapport et ses recommandations constituent une nouvelle étape fructueuse du dialogue constructif qu'il a entamé avec les autorités françaises.

## 1 INTOLÉRANCE, RACISME ET RÉSURGENCE DE L'EXTRÉMISME

---

<sup>2</sup> Voir la page thématique du Commissaire concernant le travail systématique sur les droits de l'homme.

9. La France est, de longue date, confrontée à l'intolérance, en particulier au racisme et à la xénophobie, s'exprimant par des actes et des discours de haine. L'extrémisme y resurgit régulièrement, encouragé par des activistes, des groupuscules et des partis d'extrême-droite qui attisent les haines et les tensions. Les rapports publiés au cours de ces dernières années par des instances internationales telles que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>3</sup>, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)<sup>4</sup> ou le Commissaire à l'issue de ses précédentes visites en France<sup>5</sup>, font état du caractère grave et systémique de ce problème en France et pointent les difficultés rencontrées par les autorités pour lutter contre ce phénomène.
10. Le Commissaire note que les statistiques font apparaître une augmentation des actes et discours antimusulmans et antisémites, ces derniers ayant connu une très forte progression au cours de l'année 2014. Sur la base de données émanant du ministère de l'Intérieur, le Service de protection de la communauté juive estime que les actes antisémites recensés ont augmenté de 91 % au cours des sept premiers mois de l'année 2014<sup>6</sup>. Les ONG de lutte contre l'homophobie ont également signalé une augmentation très importante des actes homophobes<sup>7</sup>. Ces discours et actes haineux et discriminatoires, qui sont accompagnés d'une montée en puissance et en influence politique de l'extrême-droite, matérialisent les tensions que connaît la société française<sup>8</sup> et font apparaître une tendance inquiétante.

---

<sup>3</sup> ECRI, Rapport sur la France, adopté le 29 avril 2010.

<sup>4</sup> CERD, Observations finales sur la France, août 2010.

<sup>5</sup> Rapport et mémorandum du Commissaire suite aux visites effectuées en France en 2005 et 2008.

<sup>6</sup> Voir les statistiques établies par le ministère de l'Intérieur annexées au rapport précité de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

<sup>7</sup> Le nombre de signalements d'actes homophobes reçu par l'ONG SOS homophobie a ainsi augmenté de 78 en 2013 par rapport à l'année précédente.

<sup>8</sup> Il ressort notamment des échanges qu'il a eus avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ainsi qu'avec des chercheurs qui ont analysé ce phénomène, que de plus en plus de personnes considèrent qu'il existe des groupes qui sont à part de la société française du fait de leur origine ou de leur religion. Selon la CNCDH, les Roms, les Gens du voyage, les musulmans, les Maghrébins et les juifs sont considérés comme tels par une part croissante de la population, tandis que le niveau de racisme assumé est en progression. Voir CNCDH, La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie - Année 2013, mars 2014.

## 1.1 MANIFESTATIONS D'INTOLÉRANCE ET DE RACISME

### 1.1.1 DISCOURS DE HAINE ET DISCRIMINATOIRES

11. Le Commissaire s'inquiète de ce que certains de ses interlocuteurs ont appelé la « libération » et la « banalisation » des discours de haine<sup>9</sup> et discriminatoires, dont témoignent les nombreuses agressions verbales ou démonstrations injurieuses à caractère raciste et xénophobe qui ont été recensées par le ministère de l'Intérieur en 2012 et 2013.
12. Certains discours de haine ont une résonance particulière, parce qu'ils ciblent une autorité publique ou parce qu'ils font écho à des précédents historiques dramatiques. Il en va ainsi des insultes proférées à l'endroit de la ministre de la Justice, Christiane Taubira, traitée de guenon par des manifestants opposés à la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe en octobre 2013. L'affaire « Dieudonné », du nom d'un humoriste devenu militant antisémite, qui a conduit à l'interdiction par les autorités préfectorales de plusieurs de ses spectacles suite à des propos antisémites et à la popularisation de la « quenelle »<sup>10</sup>, a aussi connu un important retentissement à l'hiver 2013-2014. Outre le contenu des spectacles, qui tournaient notamment en dérision l'Holocauste et ses victimes, et les suites judiciaires auxquelles ils ont donné lieu, certaines réactions des partisans de Dieudonné ont également présenté un caractère antisémite. Ainsi, lors d'une manifestation organisée en janvier 2014 à Paris, de nombreux participants ont effectué le geste de la « quenelle », tandis qu'étaient proférés des slogans tels que « Juif, la France n'est pas à toi » ou « les juifs dehors ».
13. Le Commissaire note qu'internet et les réseaux sociaux apparaissent de plus en plus comme les vecteurs privilégiés de ces discours de haine et discriminatoires. Ceci tend à être confirmé par l'augmentation des signalements de contenus xénophobes et discriminatoires sur internet reçus par les autorités<sup>11</sup>. Le Commissaire partage l'inquiétude exprimée lors de sa visite par le représentant du Conseil français du culte musulman,

---

<sup>9</sup> Aux termes de la Recommandation R(97)20 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le discours de haine, le terme « discours de haine » doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration.

<sup>10</sup> Geste qui consiste à tendre un bras en l'inclinant vers le bas et à placer l'autre main à la hauteur du poignet, de la pliure du coude ou de l'épaule. Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il s'agit d'une forme de salut nazi inversé.

<sup>11</sup> En 2013, ceux-ci représentaient 10 % de l'ensemble des signalements reçus par le site internet mis en place par le ministère de l'Intérieur pour recueillir les signalements de contenus illicites sur internet, contre 8 % en 2012.

Slimane Nadour, face au phénomène « d'islamisation radicale » favorisée par des sites internet échappant à toute influence des autorités musulmanes de France et diffusant des messages de haine, notamment antisémites. De très nombreux propos homophobes ont également été repérés sur les réseaux sociaux par les organisations de défense des personnes LGBTI. Autre illustration de ce phénomène, la multiplication sur Twitter, à l'automne 2012, de messages antisémites comportant le mot-dièse #unbonjuif, parmi lesquels « #unbonjuif est un juif mort », qui a donné lieu à des poursuites judiciaires<sup>12</sup>.

### 1.1.2 ACTES HAINEUX ET DISCRIMINATOIRES

14. Le Commissaire constate avec préoccupation que l'actualité de ces dernières années a été émaillée de nombreux actes haineux de diverses natures, tels que des inscriptions sur des bâtiments publics ou privés, des dégradations de lieux de culte ou de sépultures<sup>13</sup>, ainsi que de nombreuses agressions physiques et même des homicides.
15. Lors de leur réunion à Paris avec le Commissaire, le grand rabbin de France, Haim Korsia, et le président du Conseil représentatif des institutions juives de France, Roger Cukierman, ont confirmé que ces violences nourrissent les craintes d'une partie des juifs de France et contribuent à expliquer l'augmentation des départs de France pour Israël, dont le nombre s'est élevé à plus de 7 000 en 2014, alors qu'on n'en comptait que 1 900 en 2012 et environ 1 000 par an à la fin des années 1990<sup>14</sup>.
16. L'attention du Commissaire a également été attirée sur la recrudescence, parmi les actes antimusulmans, des agressions ou violences diverses visant les femmes, notamment les femmes voilées. Le ministère de l'Intérieur note que plus de 80 % des agressions et violences diverses à caractère antimusulman recensées en 2013 ont visé des femmes<sup>15</sup>.
17. Des violences homophobes sont également à déplorer. Pour la seule année 2013, pas moins de 188 agressions physiques ont été signalées à l'association SOS homophobie<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Cf. *infra*, § 33.

<sup>13</sup> Voir aussi la lettre du prédécesseur du Commissaire au Ministre Hortefeux, 8 octobre 2010, concernant une série de profanations des cimetières juifs et musulmans dans l'agglomération de Strasbourg.

<sup>14</sup> Selon les données publiées par l'Agence juive pour Israël le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>15</sup> Voir les statistiques établies par le ministère de l'Intérieur annexées au rapport précité de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Cette tendance est confirmée par le Collectif contre l'islamophobie en France, qui indique dans son rapport 2014 que 78 % des signalements reçus en 2013 concernaient des femmes et note que les agressions physiques sont plus fréquentes et plus violentes.

<sup>16</sup> Cf. SOS homophobie, Rapport annuel 2014, avril 2014. L'agression particulièrement violente subie en avril 2013 à Paris par un couple homosexuel dont l'une des victimes a pris l'initiative de publier sur internet

18. Dans leurs échanges avec le Commissaire, plusieurs interlocuteurs ont souligné que la France connaît régulièrement des pics d'incidents qui coïncident avec des événements d'actualité largement couverts médiatiquement. Le Commissaire considère que les conflits internationaux ou les débats de société ne suffisent pas à eux seuls à expliquer les incidents relevés. Il estime, en effet, que l'intolérance, le racisme et la xénophobie ont des racines anciennes et profondes et ne sauraient être limités à des épiphénomènes. La recrudescence d'actes et de discours de haine nécessite une vigilance permanente, ainsi que l'adoption de mesures réactives et surtout préventives de la part des autorités françaises.
19. Aux actes haineux s'ajoutent des comportements discriminatoires, dont peuvent être victimes les personnes dont l'origine ethnique ou religieuse ou encore l'orientation sexuelle, avérée ou supposée, diffère de celle de la majorité de la population. Le rapport annuel d'activité 2013 du Défenseur des droits fait apparaître que l'origine est l'une des principales sources de discrimination, en particulier dans l'accès à l'emploi, aux services publics et au logement<sup>17</sup>.
20. Enfin, le Commissaire déplore que certains comportements des forces de l'ordre semblent contribuer à ces discriminations. Plusieurs organisations de défense des droits de l'homme ont notamment dénoncé la persistance de contrôles policiers discriminatoires, souvent appelés « contrôles au faciès »<sup>18</sup>. Le Commissaire note que la justice aura à se prononcer sur ce sujet puisque 13 personnes âgées de 18 à 35 ans, décrites par leur avocat comme des « citoyens français, sans casier judiciaire, mais qui sont noirs ou arabes » et qui estiment avoir été « contrôlés par la police sans raison », ont intenté une action contre l'État et le ministère de l'Intérieur<sup>19</sup>.
21. Dans un rapport de 2012<sup>20</sup>, le Défenseur des droits avait recommandé aux pouvoirs publics de mettre en place un matricule sur les uniformes permettant l'identification des forces de sécurité et d'expérimenter la

---

l'image de son visage tuméfié a notamment suscité beaucoup d'émotion et de nombreuses réactions de soutien.

<sup>17</sup> Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2013, juillet 2014. 25,5 % des dossiers traités en 2013 par l'institution dans le domaine de la lutte contre les discriminations concernaient ainsi des discriminations liées à l'origine.

<sup>18</sup> Voir notamment Open Society Justice Initiative, L'égalité trahie, l'impact des contrôles au faciès, septembre 2013 ; Human Rights Watch, « The root of humiliation , abusive identity checks in France », janvier 2012.

<sup>19</sup> Cf. Rastello, Céline, « contrôles au faciès : 'rien n'a changé' », L'Obs, 2 octobre 2013. Le Tribunal de grande instance de Paris les a certes déboutés en octobre 2013, mais les plaignants ayant interjeté appel de ce jugement, l'affaire reste pendante.

<sup>20</sup> Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police / citoyens et aux contrôles d'identité, 2012.

délivrance de récépissés à la suite des contrôles. Si cette dernière mesure n'a pas été mise en œuvre, le Commissaire salue le fait que le port d'un numéro d'identification individuel sur les uniformes et brassards des policiers et gendarmes, qu'il avait lui aussi recommandé<sup>21</sup>, soit devenu obligatoire et semble bien appliqué depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, du nouveau code de déontologie des forces de l'ordre, lequel rappelle également l'interdiction des contrôles fondés sur une caractéristique physique ou un signe distinctif.

### 1.1.3 DISCOURS ET ACTES DE HAINE DANS LA SPHÈRE POLITIQUE

#### 1.1.3.1. RÔLE DES RESPONSABLES POLITIQUES DANS LA PROPAGATION DES DISCOURS DE HAINE

22. Le Commissaire se réjouit du fait que la majeure partie de la classe politique française rejette les rhétoriques racistes, antisémites et discriminatoires. Il est cependant préoccupant de constater qu'en France, un certain nombre de partis et de membres de la classe politique tiennent des discours intolérants ou racistes. Plusieurs élus ou candidats à des élections ont ainsi été récemment condamnés pour des propos à caractère raciste ou discriminatoire. Les exemples sont malheureusement assez nombreux, à l'instar d'une candidate du Front National aux élections municipales de mars 2014 condamnée en première instance en juillet 2014 pour avoir publié sur internet un photomontage comparant la ministre de la Justice à un singe, ou du maire de Cholet condamné en appel en août 2014 pour apologie de crime contre l'humanité suite à des propos visant les Gens du voyage<sup>22</sup>. Le Commissaire a également noté d'autres propos, qui n'ont pas été poursuivis ou n'ont pas donné lieu à condamnation à l'issue de la procédure judiciaire, mais qui n'en sont pas moins dommageables.
23. À cet égard, le Commissaire partage les inquiétudes formulées par le CERD et l'ECRI dans leurs observations finales et rapport de 2010 et déplore que des membres de la classe politique, et parfois même de hauts représentants de l'Etat, puissent avoir recours à une telle rhétorique.

---

<sup>21</sup> Commissaire aux droits de l'homme, Carnet des Droits de l'Homme, « Les violences policières – une menace grave pour l'Etat de droit », 25 février 2014.

<sup>22</sup> Il convient de préciser que ces décisions, qui peuvent faire l'objet d'un recours devant une cour d'appel et/ou la Cour de cassation ne sauraient, à la date de la publication de ce rapport, être considérées comme définitives.

### 1.1.3.2. RÉSURGENCE DES MOUVEMENTS ET PARTIS D'EXTRÊME-DROITE

24. L'extrême-droite joue, de longue date, un rôle dans la sphère politique française. Le Commissaire note avec inquiétude l'existence d'organisations et de groupuscules qui propagent leur idéologie à travers des discours et des actions parfois violents. Il en va ainsi du mouvement « Génération identitaire », qui a organisé des « patrouilles anti-racailles » dans le métro de Lille au début de l'année 2014 pour prétendument dénoncer l'insécurité. En 2013, une rixe intervenue à Paris entre des individus proches des groupes extrémistes « Troisième Voie » et « Jeunesses nationalistes révolutionnaires », d'une part, et des militants antifascistes, d'autre part, a conduit au décès de Clément Méric, jeune militant antifasciste. En juillet 2014, le Conseil d'Etat a confirmé la dissolution prononcée par décret du Président de la République des deux groupuscules d'extrême-droite précités<sup>23</sup>.
25. S'agissant des partis politiques, le Front National (FN), créé par Jean-Marie Le Pen, s'est imposé, depuis le milieu des années 1970, comme le principal parti d'extrême-droite français. Ce parti, se caractérise notamment par une rhétorique souverainiste qui rejette l'immigration et la prétendue islamisation de la société française, ainsi que par son hostilité à l'égard de l'Union européenne. Il a connu de fortes progressions à toutes les élections qui se sont tenues depuis 2010, au point de figurer en tête des résultats des élections européennes de juin 2014, avec 24,86 % des voix et 24 sièges. Ce parti, éloigné des cercles de pouvoir et considéré comme infréquentable par les autres formations politiques il y a seulement quelques années, dispose désormais d'élus aux niveaux local, régional, national et européen et se trouve en position d'exercer une influence significative sur la vie politique.

## 1.2 CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET LES DISCRIMINATIONS

26. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 précise que la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et respecte toutes les croyances. Cette disposition confère une place centrale au principe d'égalité et fait du dépassement des différences l'une des exigences minimales de la cohabitation harmonieuse de toutes les composantes de la société que l'on appelle souvent, en France, le

---

<sup>23</sup> Conseil d'État, 30 juillet 2014, *Association « envie de rêver et autres »*, n<sup>os</sup> 370306, 372180. Il a été rapporté qu'une dizaine de groupes de ce type ont été interdits en France au cours de ces 20 dernières années. Cf. Le Monde, 1<sup>er</sup> août 2014, p. 6.

« vivre ensemble ». En outre, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie intégrante de la Constitution de la France, énonce que « le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés »<sup>24</sup>.

27. Le Commissaire note avec satisfaction qu'afin d'assurer la mise en œuvre de ces principes constitutionnels, la France s'est dotée d'un solide cadre juridique et institutionnel de lutte contre le racisme et les discriminations. De nombreuses dispositions législatives, adoptées notamment entre 1972 et 2012, ont progressivement constitué le dispositif en vigueur. Elles sanctionnent, d'une part, des délits racistes parfois qualifiés de « délits de presse »<sup>25</sup>, et, d'autre part, les infractions racistes de droit commun, le racisme ayant été érigé en circonstance aggravante de certaines infractions de droit commun.
28. En outre, la discrimination fondée sur les critères prohibés par la loi est réprimée lorsqu'elle aboutit à certains actes, notamment à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service, à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque, à entraver l'accès à l'emploi, ou encore dans les relations de travail. Enfin, le Code du sport inclut des dispositions pénales dédiées à la répression des comportements racistes lors de manifestations sportives.
29. Les peines encourues ont été alourdies au fil des réformes successives, de sorte que l'arsenal répressif est empreint d'une sévérité qui paraît adaptée à la gravité des faits. Le Commissaire salue la diversification de ces peines, notamment grâce à l'introduction en 2004 de stages de citoyenneté. Ces stages doivent rappeler « les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société » et « faire prendre conscience de la responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société ».
30. Le Commissaire note que la ministre de la Justice a édicté en juin 2012 une circulaire par laquelle elle a instruit les procureurs généraux et procureurs de la République de donner aux services d'enquête toutes instructions utiles pour permettre l'identification et l'interpellation rapide des auteurs d'infractions à caractère raciste. La ministre de la Justice a également attiré

---

<sup>24</sup> Il est utile de noter que ce sont les principes constitutionnels d'égalité entre les citoyens et d'unicité du « peuple français », qui sont traditionnellement interprétés comme excluant la reconnaissance des droits collectifs conférés à un groupe sur un fondement communautaire, qui font obstacle, notamment, à la signature de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

<sup>25</sup> L'injure à caractère raciste ; la diffamation à caractère raciste ; la provocation à la discrimination à la haine ou à la violence à caractère raciste ; l'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ; le négationnisme.

l'attention du Commissaire sur l'existence, au sein de chaque Tribunal de grande instance, de magistrats référents en matière de lutte contre le racisme et les discriminations, ainsi que sur la mise en place à l'École nationale de la magistrature de formations dans ce domaine ouvertes aux magistrats référents, avocats, policiers et gendarmes.

31. Un Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA), placé auprès du Premier ministre, a été créé en 2003. Conformément aux recommandations de l'ECRI<sup>26</sup>, ce comité a élaboré une « politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme », composée d'un plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme<sup>27</sup>, adopté en février 2012, et d'un programme complémentaire, adopté en février 2013. La politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme est fondée sur l'éducation, la sensibilisation et la formation et se décline en un large éventail de mesures. Une délégation interministérielle à la Lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA) est chargée de coordonner la mise en œuvre de ces mesures<sup>28</sup>.
32. En outre, un programme d'action gouvernemental sur les violences et discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, est mis en œuvre depuis octobre 2012 par le ministère chargé des droits des femmes<sup>29</sup>. Enfin, le Défenseur des droits, en tant que successeur de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), est habilité à recevoir des réclamations individuelles portant sur tout type de discrimination.
33. L'efficacité de ce solide cadre juridique et institutionnel doit être appréciée à l'aune de sa mise en œuvre concrète. Le rapport présenté par la France en 2013 au CERD<sup>30</sup> indique que le « nombre de condamnations prononcées à titre unique ou principal pour des infractions en matière de racisme a augmenté de 87 % en 10 ans, passant de 267 à 495 entre 2001 et 2011 ». Le Commissaire salue la réponse pénale effectivement apportée à nombre d'actes et de discours haineux ou discriminatoires. Il en va ainsi de la condamnation des responsables politiques précédemment mentionnés

---

<sup>26</sup> ECRI, Rapport sur la France, adopté le 29 avril 2010.

<sup>27</sup> Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, février 2012.

<sup>28</sup> Le Commissaire note que la DILCRA a notamment impulsé des actions de sensibilisation des étudiants et élaboré un programme de formation des agents de l'État, dont la première phase a débuté à l'automne 2014.

<sup>29</sup> Selon le ministère des Affaires sociales, de la santé et des Droits des femmes chargé de le mettre en œuvre, ce programme d'actions coordonnées contre l'homophobie, la lesbophobie et la transphobie, entend lutter contre les violences ; s'appuyer sur la jeunesse pour faire évoluer les mentalités ; agir contre les discriminations au quotidien et relancer le combat international pour les droits des personnes LGBT.

<sup>30</sup> CERD, Rapport présenté par la France en application de l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 23 mai 2013.

pour leurs propos haineux<sup>31</sup>. Le Commissaire note également les décisions rendues en janvier et juin 2013 dans l'affaire du mot-dièse #unbonjuif par le Tribunal de grande instance puis la Cour d'appel de Paris, qui ont enjoint à Twitter de communiquer aux cinq associations de défense des droits de l'homme requérantes « les données en sa possession de nature à permettre l'identification de quiconque a contribué à la création de tweets manifestement illicites ».

34. Le Commissaire note que la lutte contre les actes et les propos haineux ou discriminatoires est également menée au moyen de mesures administratives. De telles mesures ont été employées pour dissoudre un certain nombre de groupuscules d'extrême-droite, empêcher la tenue de représentations d'un spectacle au contenu jugé antisémite et interdire des manifestations dont les autorités estimaient qu'elles risquaient de donner lieu à des discours et des actes antisémites<sup>32</sup>.
35. Le Commissaire souligne, d'une part, que les mesures coercitives susceptibles d'avoir pour effet de restreindre l'exercice des libertés fondamentales doivent, en principe, être prévues par la loi, être strictement proportionnées au but poursuivi et être assorties de recours permettant à ceux qu'elles visent d'en contester le bien-fondé<sup>33</sup>. Il rappelle, d'autre part, que des propos haineux et constitutifs d'une négation des valeurs fondamentales de la Convention européenne des droits de l'homme sont exclus du champ protégé par la liberté d'expression et par la liberté de réunion et d'association, en application l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de l'abus de droit)<sup>34</sup>.
36. Le Commissaire a été informé que la répression effective des discours et actes haineux et discriminatoires est en partie entravée par le faible taux de signalement de ces faits. Le ministère de l'Intérieur évoque lui-même à cet égard un « chiffre noir », désignant le nombre inconnu des victimes qui ne portent pas plainte, en particulier en matière de menaces et d'injures<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Cf. *supra*, § 22.

<sup>32</sup> Cf. *supra*, respectivement § 24, § 11 et § 18.

<sup>33</sup> Voir, notamment, l'arrêt rendu dans l'affaire *Vona c. Hongrie*, du 9 juillet 2013, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme conclut à la non-violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention au motif que, comme pour les partis politiques, l'État est autorisé à prendre des mesures préventives contre des associations pour protéger la démocratie en cas d'atteintes suffisamment imminentes aux droits d'autrui, de nature à saper les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent la société démocratique et son fonctionnement. Voir également l'arrêt *Leroy c. France*, du 2 octobre 2008.

<sup>34</sup> Voir, notamment, la décision d'irrecevabilité rendue dans l'affaire *Hizb Ut-Tahrir et autres c. Allemagne*, du 19 juin 2012.

<sup>35</sup> Voir la contribution du ministère de l'Intérieur en annexe du rapport 2013 de la CNCDH sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, p. 222.

En outre, les difficultés de caractérisation des infractions racistes au regard des critères définis par la loi pénale conduisent au classement sans suite de près d'un tiers de plaintes relatives à des discours et actes racistes, haineux et discriminatoires<sup>36</sup>.

37. Plusieurs ONG ont également fait part au Commissaire des difficultés rencontrées pour obtenir la condamnation par le juge pénal de comportements discriminatoires sur la base d'opérations dites de « testing », consistant à démontrer l'existence d'une discrimination raciale à l'entrée des discothèques, restaurants et autres lieux publics, ou à l'embauche dans une entreprise, en présentant volontairement de manière alternative des personnes d'origines ethniques différentes.
38. Le Commissaire salue la possibilité offerte depuis 2006 par l'article 225-3-1 du code pénal de recourir au « testing » afin de démontrer l'existence d'un comportement discriminatoire. Toutefois, selon les informations communiquées au Commissaire, peu de condamnations ont effectivement été prononcées dans des affaires où un « testing » a été pratiqué. Le Commissaire considère pourtant qu'une telle méthode, lorsqu'elle est pratiquée avec rigueur, constitue un outil à même de démontrer des comportements discriminatoires difficiles à mettre en évidence par leurs victimes isolément.
39. L'attention du Commissaire a, par ailleurs, été attirée sur les difficultés de mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui semblent liées à la faiblesse des moyens alloués à la DILCRA, qui ne dispose que d'une équipe très réduite, et aux difficultés de coordination des différents ministères sensés intervenir dans la mise en œuvre de cette politique. Le Commissaire note que le Premier Ministre a lui-même évoqué, dans ses vœux à la communauté juive en septembre 2014, les insuffisances du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et s'est engagé à le « remettre à plat pour lui donner de l'ambition et de la visibilité ».
40. Le Commissaire regrette que, malgré les recommandations formulées par l'ECRI dans le cadre de son quatrième cycle de monitoring en 2010<sup>37</sup>, la France n'ait pas encore accédé notamment au Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre l'interdiction générale de la discrimination, ni à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Il déplore également

---

<sup>36</sup> Selon les chiffres du ministère de la Justice, près des deux tiers des plaintes relatives à des infractions à caractère raciste n'ont pas donné lieu à des poursuites, plus de la moitié de ces classements étant justifiés par une impossibilité de caractériser l'infraction. Cf. Rapport 2013 de la CNCDH sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, p. 116.

<sup>37</sup> ECRI, Rapport sur la France, adopté le 29 avril 2010.

qu'elle n'ait pas davantage retiré la déclaration concernant l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>38</sup>. En revanche, l'initiation du processus visant à permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires était en cours lors de la visite du Commissaire. Il souhaiterait recevoir de la part des autorités françaises plus d'informations sur les progrès de ce processus.

41. Enfin, le Commissaire note avec inquiétude que la mise en œuvre de certaines dispositions du droit interne a soulevé de sérieuses questions de compatibilité avec, notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier s'agissant du respect des droits de l'homme des personnes appartenant à certains groupes religieux. À titre d'exemple, dans trois constatations adoptées entre 2011 et 2013, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a constaté des violations par la France de l'article 18 (droit à la liberté de religion) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>39</sup>. Le Commissaire souhaiterait recevoir des autorités françaises des informations concernant les mesures prises pour le redressement de ces violations du Pacte.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

42. Les actes et discours haineux et discriminatoires constituent une violence particulièrement pernicieuse. Le Commissaire souligne que plus que d'autres formes de violence, la violence à caractère raciste a des effets destructeurs sur la dignité humaine et la cohésion sociale. D'où la nécessité de s'y attaquer plus sérieusement encore.
43. Le Commissaire salue les efforts consentis de longue date par la France en matière de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations. Il considère cependant que le recul de la tolérance et, en particulier, la montée du discours de haine enregistrés depuis 2009 exigent des efforts soutenus et une approche globale. L'élaboration et application par la France d'un plan national d'action sur les droits de l'homme pourrait

---

<sup>38</sup> L'article 27 précise que « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Le gouvernement français a déclaré que « compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française... l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République ».

<sup>39</sup> *Ranjit Singh c. France*, 1876/2009, constatations du 27 septembre 2011 ; *Bikramjit Singh c. France*, 1852/2008, constatations du 4 février 2013 ; *Shingara Mann Singh*, 1928/2010, constatations du 26 septembre 2013. Les trois affaires concernaient des personnes de confession sikhe qui n'étaient pas en position de prendre des photographies pour renouveler leur carte de résidence ou passeport français, ou de suivre des études dans un lycée, à cause de port du turban sikh, qui constitue un devoir religieux et une partie intégrante du Sikhisme.

valablement renforcer les efforts menés par des autorités dans ce domaine.

44. Le Commissaire rappelle que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décrit, dans sa Résolution 1754 (2010) ainsi que dans sa Résolution 2011 (2014), un large éventail de mesures à mettre en œuvre par les États membres. En matière répressive, le Commissaire encourage les autorités françaises à poursuivre avec détermination leurs actions de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations et à appliquer pleinement les législations pénale et antiraciste afin de fournir réparation et protection aux victimes des actes et discours haineux et discriminatoires. Il les invite en particulier à renforcer la lutte contre les discours de haine diffusés sur internet et à clarifier les qualifications pénales en matière d'infractions racistes de manière à réduire le nombre de classements sans suite liés aux difficultés de caractérisation et à faire reculer l'impunité dont jouissent encore de trop nombreux auteurs d'infractions de cette nature.
45. Les autorités françaises sont également encouragées à donner plein effet aux dispositions reconnaissant le « testing » comme mode de preuve d'un comportement discriminatoire et à initier ou prendre part à de telles opérations, en lien avec les organisations de lutte contre le racisme et les discriminations et/ou les agents du Défenseur des droits assermentés et spécialement habilités à cet effet.
46. En matière préventive, le Commissaire appelle les autorités à procéder dans les meilleurs délais à la remise à plat annoncée du plan national de lutte contre le racisme et à renforcer les moyens alloués à sa mise en œuvre. Le Commissaire invite la France à considérer la possibilité d'incorporer ce plan dans un plan national d'action pour la promotion et la protection systématique des droits de l'homme<sup>40</sup>. En outre, il encourage les autorités à saisir l'occasion de cette remise à plat pour inclure de nouvelles mesures éducatives, visant notamment à sensibiliser les jeunes utilisateurs d'internet au rejet des discours racistes, haineux et discriminatoires. À cet égard, il invite les autorités à tenir pleinement compte de la Recommandation de politique générale n° 10 de l'ECRI intitulée « Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire ».
47. Cette opportunité devrait également être saisie pour renforcer la formation des agents de l'État, notamment des forces de l'ordre, à la lutte

---

<sup>40</sup> Voir la Recommandation du Commissaire sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national, CommDH(2009)3/18 février 2009 et la page thématique pertinente du Commissaire.

contre l'intolérance, le racisme et les discriminations. Dans ce contexte, les autorités peuvent s'inspirer des principes énoncés dans la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, ainsi que dans la Recommandation Rec (2001) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Code européen d'éthique de la police, dont la diffusion systématique et l'application seraient très utiles. Le Commissaire souligne l'importance cruciale de la formation des forces de l'ordre afin, notamment, de permettre une meilleure identification du caractère raciste ou discriminatoire d'une infraction dès le stade du dépôt de plainte. Les autorités françaises sont également invitées à déployer des efforts de formation en matière de contrôle d'identité, de manière à créer les conditions d'une éradication des contrôles discriminatoires.

48. Le Commissaire attire l'attention des autorités françaises sur l'impact particulier des discours de haine proférés dans la sphère politique. Il est essentiel que les responsables politiques non seulement condamnent fermement ces actes et ces discours, mais aussi s'abstiennent de recourir à une rhétorique qui stigmatise certains groupes sociaux, tels que les migrants ou encore les Roms, car cela déclenche plus d'intolérance et conduit à la banalisation du racisme dans la société.
49. Le Commissaire invite les deux chambres du parlement et les partis politiques à prendre des mesures disciplinaires sévères à l'encontre de leurs membres qui tiennent des propos haineux ou discriminatoires. Il encourage, en outre, les représentants de l'État et les membres de la classe politique à porter un discours fort et clair qui, non seulement, rejette le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination, mais aussi valorise l'égalité et le respect des différences.
50. Enfin, en matière d'engagements internationaux, le Commissaire salue l'initiation du processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et invite les autorités à mener rapidement ce processus à son terme afin de permettre l'entrée en vigueur de cette convention. Il appelle également les autorités à accéder au Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme concernant l'interdiction générale de la discrimination, ainsi qu'à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Il invite également la France à lever la déclaration relative à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant la protection des droits de l'homme des « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ».

## 2 DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DE L'ASILE ET DE L'IMMIGRATION

51. La France est traditionnellement un pays d'accueil des migrants. Le Commissaire constate que ces dernières années ont été marquées par une inflation législative en matière d'asile et d'immigration. En effet, près d'une dizaine de lois ont été adoptées depuis 2002, qui vont pour la plupart dans le sens d'un durcissement des règles applicables aux demandeurs d'asile et aux immigrants. La mise en œuvre de cet arsenal juridique pose de sérieuses questions de compatibilité avec les engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse des traités généralistes tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ou des instruments visant spécifiquement les réfugiés, tels que la Convention de Genève de 1951.
52. Le Commissaire note, par ailleurs, que l'activisme normatif est bien moindre en matière d'intégration. La création en 2012 d'un ministère de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Identité nationale avait marqué le rattachement des politiques d'intégration et de lutte contre l'immigration irrégulière au sein d'un même ministère. Les craintes exprimées, notamment par les ONG, de voir prévaloir une approche sécuritaire vis-à-vis des migrants en France du fait de cette tutelle commune n'ont pas été levées lors de la disparition de ce ministère dans la mesure où l'essentiel de ses compétences a été transféré au ministère de l'Intérieur. Le Commissaire a certes été informé de la publication par le gouvernement en février 2014 d'une feuille de route visant à refonder la politique d'intégration des migrants autour de l'accueil des nouveaux arrivants et de l'égalité des droits, mais note que sa mise en œuvre semble ne pas avoir débuté.
53. Parmi les sujets majeurs qui soulèvent d'importantes questions figurent notamment l'accueil des demandeurs d'asile, la protection des droits de l'homme des mineurs isolés étrangers, ainsi que la qualité des procédures et l'effectivité des recours ouverts aux demandeurs d'asile et aux immigrants.

### 2.1 CONDITIONS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

54. Au cours de sa visite, le Commissaire a pu constater que la France connaît d'importantes difficultés en matière d'accueil des demandeurs d'asile, malgré les efforts significatifs qui ont été consentis pour renforcer le

dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)<sup>41</sup>. L'attention du Commissaire a été attirée sur la forte augmentation du nombre des demandes d'asile déposées au cours de ces dernières années. 65 894 demandes ont ainsi été déposées en 2013, soit 7% de plus qu'en 2012 et 85,5 % de plus qu'en 2007. Cependant, le Commissaire constate que la France a connu des niveaux de demandes comparables à plusieurs reprises dans son histoire récente<sup>42</sup>, ce qui révèle que les problèmes d'accueil et singulièrement d'hébergement des demandeurs d'asile sont davantage structurels que conjoncturels.

55. Le DNA, qui englobe le dispositif d'hébergement et un réseau de plateformes d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des primo-demandeurs d'asile, permet théoriquement de proposer aux demandeurs d'asile un logement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) durant l'examen de leur demande. Le Commissaire note cependant qu'en pratique les capacités d'accueil sont très nettement insuffisantes : il n'existe aucun CADA en outre-mer, tandis qu'en métropole seuls 33 % des demandeurs d'asile ont été admis en CADA en 2014<sup>43</sup>.
56. Le Commissaire a connaissance de l'existence, depuis 2000, d'un dispositif ATSA – Accueil Temporaire Service de l'Asile – visant à pallier le manque de places en CADA, mais il constate que ses capacités limitées à environ 2 200 places ne suffisent pas à satisfaire tous les besoins. Le Commissaire note, en outre, que les demandeurs d'asile, qui ont pourtant tous le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes en vertu de la « directive accueil » 2003/9/CE <sup>44</sup>, ne sont pas admis en CADA si leur demande d'asile est examinée dans le cadre de la procédure dite « prioritaire ». Tel est également le cas des demandeurs d'asile devant être réadmis dans un autre État en application du « Règlement Dublin », malgré l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 septembre 2012 aux termes duquel les conditions d'accueil devraient également bénéficier aux demandeurs en attente de réadmission<sup>45</sup>.
57. Le Commissaire note que les demandeurs d'asile qui n'ont pas trouvé de place en CADA ou qui n'y sont pas admis n'ont accès qu'au dispositif d'hébergement d'urgence, qui se caractérise par sa précarité. En effet,

---

<sup>41</sup> Selon le ministère de l'Intérieur, ce dispositif comptait en 2013 près de 23 400 places, alors qu'il n'en comptait qu'environ 5 000 en 2000.

<sup>42</sup> Selon les données de l'Office français des Réfugiés et apatrides, 61 422 demandes de protection internationale ont été enregistrées en 1989 et 57 616 en 2004.

<sup>43</sup> France Terre d'Asile, « Les migrants et le Calais – Quelle sortie de crise ? », octobre 2014, p.6.

<sup>44</sup> La directive 2003/9/CE a fait l'objet d'une refonte par la directive 2013/33/UE.

<sup>45</sup> CJUE, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 septembre 2012, affaire C-179/11.

celui-ci est constitué de places en centres d'hébergement d'urgence, en hôtels et plus rarement en appartements. Avec 24 600 personnes prises en charge en 2013, le dispositif d'hébergement d'urgence est devenu, du fait de saturation du DNA qui n'a admis que 14 480 nouveaux demandeurs d'asile en 2013, le principal dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile.

58. Au cours de sa visite, le Commissaire a pu rencontrer dans le nord de Paris des demandeurs d'asile afghans sans hébergement durable et donc contraints de vivre et de dormir dans des parcs ou dans la rue, parfois depuis plusieurs mois. Plusieurs ONG ont indiqué au Commissaire que cette situation touche également, de manière plus préoccupante encore, des familles.
59. Le projet de loi relatif à la réforme de l'asile<sup>46</sup>, présenté en conseil des ministres en juillet 2014, entend développer le modèle du CADA et propose de mettre en place un dispositif « d'orientation directive des demandeurs » permettant d'orienter les demandeurs d'asile vers un CADA de leur région si des places y sont disponibles, ou vers d'autres régions disposant de places. Il prévoit également de permettre aux personnes dont la demande d'asile fera l'objet de la procédure « accélérée », destinée à remplacer la procédure « prioritaire », d'accéder aux CADA.
60. Le Commissaire considère que la priorité donnée aux CADA est bienvenue et salue leur ouverture aux demandeurs d'asile placés en procédure accélérée. Il souligne néanmoins qu'il conviendra de veiller à ce que des moyens suffisants soient alloués au DNA afin de permettre la création de nouvelles places en CADA et d'assurer l'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile. S'agissant de « l'orientation directive des demandeurs », le Commissaire attire l'attention des autorités sur la nécessité de tenir compte de la situation personnelle et familiale des demandeurs d'asile et d'éviter d'entrer dans une logique de contrôle et, potentiellement, de restriction excessive de leur liberté de circulation. Le Commissaire s'inquiète, en outre, du fait que les demandeurs d'asile qui auront refusé l'hébergement seront considérés comme ayant refusé le bénéfice de l'offre globale de prise en charge et ne pourront plus ni prétendre à une allocation de subsistance, ni bénéficier d'un hébergement de droit commun sauf s'ils sont en situation de détresse.
61. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA bénéficient du versement d'une allocation temporaire d'attente (ATA). Dans un arrêt du 27 septembre 2012, la CJUE avait précisé qu'au sens de la directive 2003/9/CE, tous les demandeurs d'asile devaient se voir octroyer des

---

<sup>46</sup> Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, INTX1412525L, 23 juillet 2014.

conditions d'accueil dignes jusqu'à ce qu'une décision définitive sur leur demande soit rendue ou jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande en application du « Règlement Dublin ». Néanmoins, le Commissaire note que la France n'a pas étendu le bénéfice de l'ATA aux demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire qui déposent un recours devant la Cour nationale du droit d'asile. Il a également été informé par les ONG que, malgré une circulaire du ministre de l'Intérieur d'avril 2013 visant à étendre le bénéfice de l'ATA aux demandeurs d'asile devant être réadmis dans un autre État en application du « Règlement Dublin »<sup>47</sup>, certains d'entre eux ne parviendraient pas à la percevoir.

62. Le Commissaire a noté que le montant de l'ATA s'élevait en 2013 à 11,20 € par jour par adulte. Il craint, de même que plusieurs personnes et organisations avec lesquelles il s'est entretenu lors de sa visite, que cette somme soit insuffisante pour satisfaire, notamment, aux exigences de la CJUE en la matière<sup>48</sup>.
63. Le projet de loi relatif à la réforme de l'asile prévoit le remplacement de l'ATA par une allocation unique, destinée à tous les demandeurs d'asile qui sollicitent un hébergement, dont le montant variera selon la composition familiale du demandeur. Le Commissaire souligne qu'il importera donc aux autorités de s'assurer que le montant de l'allocation unique soit conforme aux exigences de la directive 2003/9/EC ainsi que celles de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>49</sup>.
64. S'agissant de l'accueil des réfugiés syriens, le Commissaire note que le Président français s'est engagé, en octobre 2013, à ce que 500 réfugiés syriens soient accueillis au titre de la réinstallation. Au moment de la visite du Commissaire, moins de la moitié d'entre eux avaient effectivement été réinstallés. Le Commissaire estime que cette très modeste participation au programme de réinstallation doit être mise en perspective avec le faible nombre – 3 000 personnes environ – de demandeurs d'asile et réfugiés

---

<sup>47</sup> Cette circulaire faisant suite à l'arrêt précité de la CJUE, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 septembre 2012, affaire C-179/11.

<sup>48</sup> La CJUE a, en effet, jugé dans un arrêt du 27 février 2014 qu'à défaut d'hébergement pris en charge par l'État, le montant de l'allocation financière prévue par la directive 2003/9/CE doit être « suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location ». CJUE, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri et al.*, 27 février 2014, affaire C-79/13.

<sup>49</sup> Voir affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, GC, arrêt du 21 janvier 2011, dans laquelle la Cour a conclu, entre autres, à la violation de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) par la Grèce, en raison des conditions de vie du requérant (demandeur d'asile) en Grèce ; voir aussi *Tarakhel c. Suisse*, GC, arrêt du 4 novembre 2014, §§ 93-99.

syriens accueillis en France depuis 2012 au titre de la procédure d'asile ordinaire, ce qui semble s'expliquer en partie par l'ajout depuis janvier 2013 des Syriens à la liste des ressortissants nécessitant un visa de transit aéroportuaire (VTA).

65. L'obligation de visa limite la possibilité pour les Syriens de venir demander asile en France. Le Commissaire note que cette obligation a été validée par le Conseil d'État dans une décision du 18 juin 2014<sup>50</sup>. Cependant, eu égard à l'ampleur sans précédent de la crise humanitaire des réfugiés syriens<sup>51</sup>, le Commissaire considère que les autorités françaises devraient lever tous les obstacles qui empêchent les personnes fuyant le conflit en Syrie de demander asile à la France et accroître leurs efforts afin d'accueillir davantage de réfugiés syriens sur leur territoire. Le Commissaire souligne que la France devrait, de manière générale, faire preuve de solidarité et de souplesse s'agissant des demandes de visas déposées par des demandeurs d'asile Syriens auprès des consulats français.
66. Par ailleurs, l'attention du Commissaire a été attirée sur une situation spécifique et particulièrement préoccupante : celle des potentiels demandeurs d'asile et immigrants qui souhaitent gagner le Royaume-Uni et qui, dans l'attente de pouvoir traverser la Manche, stationnent en grand nombre à Calais et dans sa région, vivant le plus souvent dans des squats ou des bidonvilles. La plupart de ces migrants, dont le nombre était estimé à environ 2 300 en octobre 2014, sont de jeunes hommes isolés originaires d'Érythrée, d'Éthiopie, du Soudan, d'Afghanistan et du Pakistan. Cependant, le nombre de femmes serait en augmentation depuis 2009, de sorte qu'elles représenteraient aujourd'hui 14% de la population migrante présente dans la région<sup>52</sup>.
67. Le Commissaire note que les constats dressés par son prédécesseur dans une lettre adressée le 3 août 2010 au ministre de l'Immigration suite à une visite à Calais effectuée en mai 2010 restent malheureusement d'actualité. Les migrants cherchant à gagner le Royaume-Uni sont toujours très nombreux et leurs conditions de vie restent déplorables. Il constate que les pouvoirs publics ont poursuivi leur politique d'évacuation policière des terrains et lieux occupés par les migrants. Les évacuations intervenues à Calais depuis l'entrée en vigueur de la circulaire interministérielle du 26

---

<sup>50</sup> Conseil d'État, Anafé et GISTI, 18 juin 2014, n° 366307. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a estimé que « les circonstances [permettaient] d'établir l'existence d'une situation d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins ».

<sup>51</sup> Voir, Carnet des droits de l'homme du Commissaire, « Réfugiés syriens et droits de l'homme : une Europe passive face à la crise », 20 décembre 2013.

<sup>52</sup> France Terre d'Asile, « Les migrants et le Calais – Quelle sortie de crise ? », octobre 2014, p. 4.

août 2012<sup>53</sup> et la réinstallation presque instantanée de nouveaux campements tendent à prouver qu'en dépit des dispositions de ce texte visant à anticiper et à accompagner les opérations d'évacuation, les migrants évacués ne reçoivent pas de propositions d'hébergement ou que celles qui leur sont faites ne sont pas durables.

68. Une décision rendue en novembre 2012 par le Défenseur des droits constatait des pratiques policières humiliantes, des destructions de dons humanitaires et d'effets personnels et des expulsions de migrants de leurs abris réalisées hors de tout cadre juridique. La décision recommandait qu'il soit mis fin à ces pratiques mais elle ne semble pas davantage avoir été suivie d'effet. L'évacuation, le 2 juillet 2014, de 610 immigrants d'un campement à Calais situé aux abords d'un site de distribution de repas fournit une illustration récente de cette absence d'amélioration<sup>54</sup>.
69. Le Commissaire est particulièrement préoccupé par le fait que les migrants se trouvant à Calais et dans sa région sont également victimes d'actes délictueux commis par des groupuscules d'extrême droite, tel que le groupe « Sauvons Calais ». En septembre 2014 un squat de migrants a été la cible des cocktails Molotov tandis que le local du Secours catholique utilisé par des migrants pour prendre une douche a été incendié à deux reprises<sup>55</sup>. Le Commissaire invite instamment les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer pleinement la protection de la vie et de la sûreté des migrants, et à effectuer des enquêtes effectives sur tous ces actes de haine.
70. Le Commissaire regrette profondément la persistance de cette situation depuis plusieurs années à Calais et dans sa région. Il est conscient que les autorités françaises ne peuvent régler seules cette situation dont la résolution requiert la contribution des autorités britanniques. À cet égard, le Commissaire a noté la conclusion, le 20 septembre 2014, d'un accord franco-britannique dit de « gestion de la pression migratoire », visant à réduire le nombre de migrants irréguliers à Calais et dans sa région, à empêcher qu'ils traversent la Manche et à lutter contre les réseaux de passeurs.
71. Le Commissaire a, par ailleurs, été informé ultérieurement à sa visite de l'annonce par le ministre de l'Intérieur de sa volonté de créer 500 places

---

<sup>53</sup> Circulaire interministérielle NORINTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Ce texte prévoit qu'un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » présentes dans les campements soit effectué et qu'un accompagnement de ces personnes soit ensuite mis en place.

<sup>54</sup> Le Commissaire a été informé que des gaz lacrymogènes ont été utilisés, des effets personnels détruits, des immigrants placés dans des centres de rétention administrative éloignés de la région.

<sup>55</sup> France Terre d'Asile, *ibid.* p. 8.

supplémentaires dans les CADA de la région de Calais en 2015, ainsi que de l'ouverture à Calais d'un centre d'accueil de jour de migrants. Le Commissaire apprécie et salue la recherche de solutions d'accueil dignes. Il attire néanmoins l'attention des autorités sur le risque de saturation rapide du dispositif, prévu pour organiser la distribution de 1 500 repas par jour alors que la préfecture estime le nombre de migrants présents dans la région à environ 2 300. Il note, de plus, que la création annoncée de 500 nouvelles places en CADA ne suffira pas à satisfaire l'ensemble des besoins d'hébergement.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

72. Le Commissaire rappelle que la France a, en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, de la directive 2003/9/CE et de la Convention européenne des droits de l'homme, des obligations en matière d'accueil digne des réfugiés et demandeurs d'asile. Il appelle les autorités à respecter pleinement leurs engagements dans ce domaine. Il les invite tout particulièrement à prendre sans délai les mesures nécessaires afin de garantir qu'aucune famille de demandeurs d'asile avec des enfants mineurs et qu'aucune femme isolée ne se trouve sans abri.
73. Le Commissaire considère que l'hébergement des demandeurs d'asile en recourant au dispositif d'hébergement d'urgence est inadapté et coûteux. Il salue le projet de généralisation des CADA et encourage les autorités à renforcer en conséquence le DNA et à déployer les moyens financiers et humains nécessaires pour assurer l'ouverture d'un nombre de places suffisant, ainsi que la mise à disposition d'un accompagnement juridique et social de tous les demandeurs d'asile. Le Commissaire appelle les autorités à permettre l'accès aux CADA de tous les demandeurs d'asile, y compris ceux placés en procédure « prioritaire » ou en attente de réadmission en application du « Règlement Dublin », sans attendre l'adoption de cette réforme.
74. Lors de l'attribution d'un hébergement, le Commissaire invite les autorités à procéder à un examen individuel des demandes en tenant compte de la situation personnelle et familiale des demandeurs d'asile. Il appelle les autorités à s'assurer que les conditions d'accueil et d'hébergement, ainsi que l'accompagnement juridique et social des demandeurs d'asile soient de même qualité sur l'ensemble du territoire. Il invite enfin les autorités à veiller à ce que le refus d'un hébergement proposé dans le cadre de « l'orientation directive » ne prive pas le demandeur et sa famille de l'ensemble de ses droits et prestations liés à l'accueil des demandeurs d'asile.

75. Le Commissaire encourage les autorités à mettre rapidement en place l'allocation unique généralisée à tous les demandeurs d'asile prévue par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile et à déployer les moyens financiers nécessaires afin que son montant soit suffisant. Il restera particulièrement attentif aux conditions de suspension de cette allocation. Dans l'attente de la mise en place de cette allocation, le Commissaire appelle les autorités à s'assurer que tous les demandeurs d'asile puissent effectivement bénéficier de l'ATA.
76. Le Commissaire invite, en outre, les autorités à se montrer généreuses et solidaires, à accroître leurs efforts en matière d'accueil des réfugiés syriens et à lever les obstacles qui empêchent les personnes fuyant le conflit en Syrie de demander asile en France.
77. Le Commissaire estime enfin qu'il est urgent que les autorités françaises mettent pleinement en œuvre la circulaire du 26 août 2012 ainsi que les recommandations du Défenseur des droits relatives aux évacuations de terrains, et proposent des solutions durables d'accueil et d'hébergement dignes pour les migrants à Calais et dans sa région. Tous les actes de haine ciblant des migrants doivent faire l'objet d'enquêtes effectives et être sévèrement sanctionnés par la justice.

## 2.2 DROITS DE L'HOMME DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

78. L'arrivée sur le territoire français de mineurs isolés étrangers (MIE)<sup>56</sup> est un phénomène migratoire qui est apparu dans la seconde moitié des années 90. En dépit de craintes « d'afflux massifs » et de saturation des dispositifs de prise en charge régulièrement évoquées au cours de ces dernières années, le nombre de MIE ne semble pas avoir augmenté de manière importante. Selon la CNCDH, les estimations varient, du fait de données chiffrées lacunaires, de 4 000 à 9 000 MIE, auxquels s'ajoutent environ 3 000 MIE pour le seul département de Mayotte<sup>57</sup>.
79. Le Commissaire rappelle qu'en vertu du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par l'article 3 de la Convention relative aux droits des enfants (ci-après CDE)<sup>58</sup>, chaque enfant doit être considéré comme un

---

<sup>56</sup> Un MIE se définit comme une « personne âgée de moins de dix-huit ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant ». Cf. I. Debré, Les mineurs isolés étrangers en France (rapport), Sénat, Paris 2010.

<sup>57</sup> CNCDH, avis sur les MIE présents sur le territoire national, 26 juin 2014.

<sup>58</sup> La Cour européenne des droits de l'homme s'est directement référée à cette convention dans sa jurisprudence et a établi que l'exigence de « protection spéciale » pour les demandeurs d'asile est « d'autant plus importante lorsque les personnes concernées sont des enfants, eu égard à leurs besoins particuliers et à leur extrême vulnérabilité ». Elle a noté que « les conditions d'accueil des enfants demandeurs d'asile

individu et son cas particulier, ainsi que son avis, doivent être pris en compte à chaque étape de son parcours, de la procédure d'évaluation de son âge à sa prise en charge, y compris en cas de privation de liberté et d'expulsion. A chacune de ces étapes, les MIE doivent, comme les autres, pouvoir jouir de tous les droits accordés aux enfants, en particulier des droits d'accès à l'enseignement et aux soins<sup>59</sup>.

## 2.2.1 DROITS DE L'HOMME DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION DE LEUR ÂGE

80. Le Commissaire note que, dans une décision du 19 décembre 2012, le Défenseur des droits a constaté des situations de MIE en errance sur le territoire français, qui ne parviennent pas à être pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la CDE. Fort de ce constat, il a formulé un certain nombre de recommandations relatives, notamment, à l'évaluation de l'âge des MIE, qui ont inspiré la circulaire de la ministre de la Justice du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers. Cette circulaire a mis en place un « protocole d'évaluation », en application duquel les jeunes migrants affirmant être mineurs et isolés sont « mis à l'abri » durant cinq jours pour être évalués par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des collectivités décentralisées de niveau départemental – les Conseils généraux – afin que leur minorité et leur isolement soient établis. Pour ce faire, la circulaire prévoit de recourir à un entretien, suivi d'une vérification des documents d'état civil et enfin, en cas de doute persistant et sur instruction du parquet, d'un examen médical consistant notamment en une radiographie osseuse.
81. Le Commissaire considère que ce protocole d'évaluation constitue une évolution positive. Toutefois, il regrette que l'outre-mer n'entre pas dans le champ d'application de la circulaire alors même que le département de Mayotte est particulièrement concerné par la présence des MIE sur son territoire. En outre, plusieurs de ses interlocuteurs se sont inquiétés de son application inégale et imparfaite par les Conseils généraux, dont certains

---

doivent être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent « engendrer pour eux une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme », faute de quoi elles atteindraient le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 3 de la Convention « *Tarakhel c. Suisse* », GC, arrêt du 4 novembre 2014.

<sup>59</sup> Voir aussi le document de synthèse sur les droits des migrants mineurs en situation irrégulière, CommDH/PositionPaper(2010)6, 25 juin 2010.

continueraient d'avoir recours de manière systématique aux tests d'âge osseux.

82. Le Commissaire s'inquiète de ces pratiques et rappelle les principes énoncés dans la Résolution 1810 (2011) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après « APCE ») relative aux problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, selon laquelle la détermination de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure. Comme l'a également précisé le Comité des droits de l'enfant de l'ONU dans son Observation générale n° 6 (2005), cette démarche devrait être fondée sur la présomption de minorité et ne pas reposer uniquement sur un avis médical. En outre, si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir le bénéfice du doute.
83. Le Commissaire déplore, par ailleurs, que, contrairement aux préconisations de la Résolution 1810 (2011) de l'APCE, la circulaire précitée ne prévoit pas de recours pour contester les résultats de l'évaluation de la minorité et de l'isolement et ne comporte aucune disposition permettant de garantir le droit des MIE à être entendus et informés de leurs droits<sup>60</sup>. Enfin, il constate que les tribunaux n'ont permis que dans des cas extrêmement limités la contestation des décisions de refus de prise en charge par l'ASE<sup>61</sup>, alors même que ces décisions sont susceptibles de porter atteinte au droit des mineurs à une protection de la part des autorités étatiques énoncé par la CDE.
84. Par ailleurs, l'attention du Commissaire a été attirée par des experts qu'il a rencontrés lors de sa visite sur des poursuites civiles et pénales engagées à l'encontre de jeunes migrants s'étant prétendus mineurs mais dont la majorité a été établie à l'issue de la procédure de détermination de l'âge. Plusieurs parquets ont ainsi engagé des poursuites devant le Tribunal correctionnel du chef d'escroquerie, d'obtention indue de prestations sociales, de faux et usage de faux, procédures auxquelles s'est parfois joint le Conseil général intéressé en qualité de partie civile afin d'obtenir le

---

<sup>60</sup> Le Commissaire note, à cet égard, que le rapport de juillet 2014 établi conjointement par les Inspections générales des services judiciaires, des affaires sociales et de l'administration et consacré à l'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par la circulaire du 31 mai 2013 précise que le refus de prise en charge par le conseil général, le non-lieu à assistance éducative et les voies de recours doivent être notifiés par écrit au jeune migrant intéressé.

<sup>61</sup> Comme l'a souligné la CNCDH dans son avis de 2014 sur les MIE, « jusqu'à une date récente, le Conseil d'État a totalement freiné la contestation des refus de prise en charge par l'ASE en déclarant irrecevable un recours en référé liberté fondamentale formé par une personne se déclarant MIE, au motif qu'elle ne dispose pas de la capacité juridique pour agir en justice. En conséquence, des personnes que l'ASE refuse de prendre en charge en raison de leur prétendue majorité, se voient refuser la voie du référé liberté fondamentale dès lors qu'elles se prévalent de leur minorité et ne sont pas représentées comme doit l'être un incapable... ». Voir Conseil d'État, 30 décembre 2011, *Boiguile*, n° 350458.

remboursement, au titre des dommages et intérêts, des frais engagés. Dans un arrêt du 18 juillet 2014, la Cour d'appel de Lyon a ainsi confirmé un jugement condamnant un jeune migrant à une peine d'emprisonnement ferme de quatre mois et à cinq années d'interdiction du territoire pour recel de document administratif contrefait et usage de faux, ainsi qu'au versement au Conseil général du Rhône de la somme de 260 722 euros au titre de dommages et intérêts.

85. Le Commissaire reconnaît la nécessité, dans un État de droit, de poursuivre les faits constitutifs d'infractions pénales. Toutefois, il s'interroge sur la caractérisation de ces infractions lorsque la détermination de l'âge de la personne poursuivie repose principalement sur des examens médicaux dont la fiabilité est scientifiquement disputée<sup>62</sup>. Il s'inquiète surtout de la sévérité des sanctions infligées dans de telles affaires à des jeunes migrants souvent dépourvus de ressources et vulnérables du fait de leur isolement.

## 2.2.2 ACCUEIL ET PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

86. L'attention du Commissaire a été attirée sur les importantes tensions apparues entre l'État et les Conseils généraux à propos de l'accueil et de la prise en charge des mineurs isolés étrangers. En effet, bien qu'ils soient tenus de prendre en charge tous les mineurs en danger, plusieurs présidents de Conseils généraux, arguant d'un coût trop élevé pour leur collectivité, ont annoncé en 2013 que leur département cesserait toute prise en charge des MIE. Le Commissaire note que ces décisions ont été rapidement retirées. Toutefois, il s'inquiète de la crispation des Conseils généraux et de leur suspicion à l'encontre des MIE révélée par ces décisions.
87. Les présidents de Conseils généraux se sont également plaints d'une répartition géographique inégale de ces mineurs sur le territoire, certains départements étant davantage exposés à l'arrivée de MIE que d'autres. Le Commissaire a été informé que, pour répondre à cette critique, un protocole a été conclu entre l'État et l'Assemblée des départements de France et que la circulaire précitée de la ministre de la Justice a instauré une cellule nationale d'appui et d'orientation des MIE, chargée de répartir équitablement les MIE dans les différents départements.

---

<sup>62</sup> Comme l'avait noté le prédécesseur du Commissaire dans un article de 2011 consacré aux méthodes d'évaluation de l'âge des migrants, « en 1996, la Faculté royale de radiologie (Royal College of Radiologists) de Londres a déclaré que l'examen radiographique pratiqué pour évaluer l'âge d'une personne était « injustifié » et qu'il était inadmissible d'exposer des enfants à des radiations ionisantes sans un intérêt thérapeutique et dans un but purement administratif. »

88. Le rapport de juillet 2014 établi conjointement par les Inspections générales des services judiciaires, des affaires sociales et de l'administration concernant l'application de la circulaire de 2013 fait état de la contribution de 70 départements à l'effort de solidarité, au profit de 25 départements qui ont pu, en vertu du dispositif de répartition, confier à d'autres conseils généraux l'accueil et la prise en charge de MIE pourtant arrivés sur le territoire. Au cours de leurs échanges avec le Commissaire, plusieurs ONG ont toutefois estimé que tous les départements n'y participent pas d'une manière équitable, de sorte que cette répartition resterait très imparfaite.
89. Le Commissaire note qu'en pratique, les moyens déployés par l'État, qui finance la prise en charge durant les cinq jours de « mise à l'abri », et les Conseils généraux, qui assument le reste de la prise en charge, semblent insuffisants. Il en résulte, selon les informations reçues par le Commissaire, que la phase d'évaluation peut être bien plus longue que la période de cinq jours de mise à l'abri prévue par le protocole et qu'il n'est pas rare que des MIE soient logés en hôtel, sans encadrement socio-éducatif ni suivi médical.
90. Le Commissaire a pu constater avec effarement lors de sa visite que certains mineurs sont même sans abri. Il a notamment rencontré, dans le nord de Paris, plusieurs dizaines de jeunes migrants, principalement d'origine afghane et subsaharienne, âgés pour certains de seulement quatorze ans, contraints de faire la queue chaque soir pour tenter d'obtenir des places d'hébergement, lesquelles sont en nombre insuffisant, de sorte que nombre d'entre eux se retrouvent à la rue. Le Commissaire note d'ailleurs que les Inspections générales des services judiciaires, des affaires sociales et de l'administration ont souligné, dans leur rapport de juillet 2014, la nécessité de consolider juridiquement et financièrement le dispositif.
91. Le Commissaire déplore que des mineurs puissent être hébergés en hôtels et juge totalement inacceptable que certains soient privés de toute forme d'hébergement, en violation notamment de l'article 31 de la Charte sociale européenne (droit au logement) par laquelle la France est liée<sup>63</sup>. Il estime que de telles conditions mettent en danger ces mineurs, les privent de leurs droits et les empêchent de construire un projet de vie et d'entamer les démarches visant à leur permettre de se maintenir légalement sur le territoire après leur passage à la majorité.

---

<sup>63</sup> Voir Comité européen des droits sociaux, décisions du 10 novembre 2014 concernant les réclamations *Conférence des Églises européennes (CEC) c. Pays-Bas* (n°90/2013), et *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays Bas* (n° 86/2012).

92. Enfin, le Commissaire est particulièrement préoccupé par les informations qu'il a reçues s'agissant des conditions d'accueil et de prise en charge des MIE à Mayotte. Il attire l'attention des autorités françaises sur le fait que leur décision de ne pas étendre le champ d'application de la circulaire de la ministre de la Justice de 2013 à l'outre-mer ne les délie pas des obligations en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers découlant de leurs engagements internationaux.

### 2.2.3 PRIVATION DE LIBERTÉ DES MINEURS ISOLÉS ETRANGERS

93. Plusieurs instances internationales, telles que l'APCE<sup>64</sup>, le Comité des droits de l'enfant<sup>65</sup> et le Commissaire lui-même<sup>66</sup> ont précisé que les États devraient mettre fin à la rétention ou à la détention d'enfants, particulièrement lorsqu'ils sont isolés, pour des raisons touchant à leur statut de migrant. Le Commissaire encourage vivement tous les États européens à appliquer des alternatives à la rétention et à la détention qui répondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille ou tuteur dans un cadre non carcéral.
94. Pourtant, le Commissaire a été informé que les mineurs isolés étrangers qui arrivent aux frontières en étant dépourvus de visa ou de titre de transport valables sont privés de liberté et maintenus en zones d'attente. Le Commissaire déplore que les MIE maintenus en zone d'attente ne bénéficient pas du dispositif mis en place par la circulaire de 2013 de la ministre de la Justice et n'aient pas accès à un accompagnement socio-éducatif adéquat. Il note qu'un administrateur ad hoc est désigné pour représenter légalement les MIE maintenus en zone d'attente et veiller à la régularité des procédures dont ils font l'objet. Toutefois plusieurs associations lui ont fait part de dysfonctionnements répétés, qui empêchent certains mineurs de bénéficier d'une assistance. En outre, les zones d'attente n'étant pas toutes dotées d'un espace spécifiquement dédié aux mineurs, ceux-ci ne sont pas toujours séparés des adultes et sont donc potentiellement exposés aux abus et à l'exploitation<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> APCE, Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Résolution 1707 (2010), 28 janvier 2010 ; Les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière: une réelle cause d'inquiétude, Recommandation 1985(2011), 7 octobre 2011 ; Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, Résolution 2020 (2014).

<sup>65</sup> Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

<sup>66</sup> Voir, notamment, le rapport du Commissaire sur sa visite au Danemark, CommDH(2014)4, 24 mars 2014.

<sup>67</sup> Voir sur ce point le récent rapport de Human Rights Watch, France : les mineurs non accompagnés se retrouvent bloqués aux frontières, 8 avril 2014.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

95. Le Commissaire encourage les autorités à prendre des mesures visant à garantir la conformité de la procédure de détermination de l'âge avec les principes énoncés dans la Résolution 1810 (2011) de l'APCE relative aux problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, dans l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant de l'ONU relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, ainsi que dans la décision du Défenseur des droits en date du 19 décembre 2012.
96. Le Commissaire invite ainsi les autorités à s'assurer de la bonne application du protocole d'évaluation mis en place par la circulaire de la ministre de la Justice de 2013 relative aux modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers et à étendre ce dispositif à l'outre-mer. Il les appelle tout particulièrement à garantir que toutes les procédures d'évaluation de l'âge soient pluridisciplinaires. Le recours aux tests d'âge osseux doit cesser d'être automatique et n'intervenir effectivement qu'en dernier ressort, dans un cadre judiciaire. Leurs résultats ne doivent en aucun cas constituer l'unique élément de détermination de l'âge. Si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir toujours le bénéfice du doute.
97. Le Commissaire encourage les autorités centrales et les conseils généraux à poursuivre et à renforcer leurs efforts conjoints afin d'assurer, en métropole comme en outre-mer, un accueil des MIE garantissant à ces derniers des conditions de vie dignes et la possibilité de construire un projet de vie. Il les prie instamment de prendre sans délai des mesures propres à garantir qu'aucun MIE ne soit laissé sans solution d'hébergement et à éviter le logement de ces mineurs dans des structures dépourvues de tout accompagnement socio-éducatif et médical.
98. Enfin, les autorités sont invitées à mettre fin au maintien de mineurs isolés étrangers en zones d'attente. Le Commissaire encourage en particulier les autorités françaises à élaborer et à mettre en œuvre des programmes alternatifs au maintien en zone d'attente et au placement en rétention des migrants, en particulier des enfants et de leur famille. Ces programmes devraient être non privatifs de liberté, au sein de la collectivité, en s'appuyant sur le « modèle d'évaluation de la communauté et de placement adapté à l'enfant<sup>68</sup> ».

---

<sup>68</sup> Child-sensitive Community Assessment and Placement (CCAP) Model. Cf. Résolution 2020 (2014) de l'APCE.

## 2.3 ACCESSIBILITÉ DES PROCÉDURES ET EFFECTIVITÉ DES RECOURS EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION

### 2.3.1 PROCÉDURES D'ASILE

99. Le Commissaire a eu l'occasion d'indiquer à plusieurs reprises que les États devraient faire en sorte que tous les demandeurs d'asile sur leur sol aient effectivement accès aux procédures d'asile et que leurs demandes soient examinées au cas par cas, de manière rigoureuse et équitable<sup>69</sup>. Cependant, l'accès à la procédure d'asile semble, en France, rendue difficile par une complexification croissante des règles juridiques.
100. Avant de pouvoir déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), les demandeurs doivent d'abord se rendre en préfecture pour y solliciter une admission au séjour au titre de l'asile, laquelle requiert de disposer d'une adresse. Les obligations de domiciliation et d'admission préalable au séjour apparaissent comme des facteurs importants de ralentissement de l'accès à la procédure d'asile puisque la demande ne peut pas être directement déposée auprès de l'OFPRA dès l'arrivée du demandeur sur le territoire.
101. En outre, des ONG ont indiqué au Commissaire que certaines préfectures n'enregistrent pas immédiatement les demandes mais délivrent des convocations à une date ultérieure, de sorte que, d'après une enquête de 2013, le délai moyen d'admission au séjour était de 30 jours en 2012. Durant cette période, les demandeurs n'ont pas accès aux conditions matérielles d'accueil, demeurent dépourvus de titre de séjour et risquent donc d'être placés en rétention administrative et de faire l'objet d'un éloignement du territoire. Le Commissaire note cependant que le projet de loi relatif à la réforme de l'asile<sup>70</sup> prévoit de supprimer l'obligation de domiciliation préalable, de simplifier les procédures d'enregistrement et de les confier à un guichet unique dans chaque région afin de réduire le délai d'accès à la procédure à trois jours, ce qui constituerait, en effet, une amélioration considérable.
102. L'admission au séjour peut être refusée lorsque la France n'est pas l'État responsable de l'examen de la demande d'asile au sens du « Règlement Dublin », ou lorsque le préfet considère que la demande doit être placée en procédure dite « prioritaire ». Le Commissaire est préoccupé par le fait que ces personnes se trouvent, durant la « procédure Dublin » sans titre de

---

<sup>69</sup> Voir, notamment, le document de synthèse sur le droit de demander l'asile et d'en bénéficier, par le Commissaire, CommDH/PositionPaper(2010)4, 24 juin 2010.

<sup>70</sup> Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, INTX1412525L, 23 juillet 2014.

séjour ni accès aux CADA, malgré l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 septembre 2012 aux termes duquel les conditions d'accueil devaient également bénéficier aux demandeurs en attente de réadmission<sup>71</sup>.

103. Le Commissaire s'inquiète aussi de constater que la décision de transfert vers l'État responsable n'est pas assortie d'un recours de plein droit suspensif. Cette situation n'apparaît conforme ni aux exigences de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme telles qu'elles ont été précisées dans l'arrêt *M.S.S c. Belgique et Grèce* rendu en 2011, ni au « Règlement Dublin III » entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le Commissaire note toutefois que le projet de loi relatif à la réforme de l'asile prévoit la mise en place d'un recours suspensif en annulation contre la décision de transfert.
104. Le Commissaire salue ce projet d'introduction de ce nouveau recours, tout en rappelant aux autorités que le caractère suspensif d'un recours n'en garantit pas à lui seul l'effectivité, laquelle exige en outre que ce recours soit disponible en droit comme en pratique et qu'il conduise à un examen indépendant et rigoureux du contenu du grief. Le requérant doit ainsi être en mesure de préparer correctement sa requête, ce qui pourrait s'avérer particulièrement difficile pour les personnes placées en rétention administrative ou assignées à résidence puisqu'elles ne disposeront que de 48 heures pour exercer ce recours, sans nécessairement avoir accès à une assistance juridique<sup>72</sup>.
105. Le Commissaire estime par ailleurs que des difficultés en termes d'effectivité des recours se posent également dans le cadre du placement d'une demande d'asile en procédure prioritaire<sup>73</sup>, qui peut être décidé par le préfet si le demandeur d'asile a la nationalité d'un État figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs » établie par l'OFPRA, si la présence du demandeur d'asile constitue une menace grave à l'ordre public ou si la demande d'asile est considérée comme frauduleuse ou abusive. En effet, cette procédure est très rapide, l'OFPRA statuant dans un délai de 15 jours, ou de 96 heures si le demandeur d'asile est placé dans un centre de rétention administrative, ce qui laisse peu de temps au demandeur pour préparer correctement et étayer sa requête. En outre, en cas de rejet de la

---

<sup>71</sup> CJUE, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27 septembre 2012, affaire C-179/11.

<sup>72</sup> Cf. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées, 1<sup>er</sup> juillet 2009, Ligne Directrice X « Droit à des recours effectifs et suspensifs ».

<sup>73</sup> Voir aussi la lettre du 3 août 2010 du prédécesseur du Commissaire au ministre de l'Immigration, Éric Besson.

demande par l'OFPRA, le recours ouvert devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour contester cette décision n'est pas suspensif.

106. Dans son rapport de 2008, ainsi que dans sa lettre de 2010 au ministre de l'Immigration, le prédécesseur du Commissaire s'était inquiété du caractère non suspensif de ce recours, qui a ensuite donné lieu à une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, le 2 février 2012, dans l'affaire *I.M. c. France*<sup>74</sup>.
107. Le Commissaire note que le projet de loi relatif à la réforme de l'asile prévoit de remplacer la procédure prioritaire par une procédure dite « accélérée » – qui concernera les demandes des nationaux d'un État figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs », celles posant des problèmes d'identification du demandeur et celles jugées non sérieuses par l'OFPRA –, dans le cadre de laquelle le recours devant la CNDA sera suspensif. Le Commissaire salue le caractère suspensif de ce recours, tout en rappelant à nouveau que l'effectivité d'un recours repose aussi sur sa disponibilité et son accessibilité en pratique.
108. Il reste préoccupé par l'automatisme du classement en procédure accélérée s'agissant des nationaux des États figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs ». Le Commissaire constate que cette liste est régulièrement contestée<sup>75</sup> et rappelle que, même dans les pays considérés comme globalement sûrs, il y a parfois des personnes ou des groupes de personnes qui ne sont pas en sécurité. Les cas de discrimination peuvent être d'une gravité telle qu'ils constituent des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment lorsque la discrimination est dirigée contre les membres de groupes minoritaires ou des communautés lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres. Il estime donc que la seule nationalité d'un demandeur d'asile ne devrait pas être un motif suffisant de classement d'une demande d'asile

---

<sup>74</sup> La Cour de Strasbourg a souligné dans cet arrêt que « seule l'application de l'article 39 de son règlement [avait] pu suspendre l'éloignement du requérant » puisque le requérant, dont la demande d'asile était traitée en procédure prioritaire, ne disposait d'aucun recours en appel ou en cassation suspensifs. La Cour a, en outre, constaté que « si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par plusieurs facteurs, liés pour l'essentiel au classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, à la brièveté des délais de recours à sa disposition et aux difficultés matérielles et procédurales d'apporter des preuves alors que le requérant se trouvait en détention ou en rétention ». Voir aussi une violation similaire constatée par la Cour dans l'affaire *M.E. c. France*, arrêt du 6 juin 2013.

<sup>75</sup> Dans une décision du 10 octobre 2014, le Conseil d'État a ainsi annulé l'inscription du Kosovo\* sur la liste des pays d'origine sûrs.

\* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

en procédure accélérée, lequel devrait reposer sur une analyse de la situation personnelle du demandeur d'asile.

109. Le Commissaire constate que la procédure spécifique de demande d'asile à la frontière a, elle aussi, posé des problèmes d'effectivité des recours. Cette procédure s'applique aux demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière de manière irrégulière. Ces personnes sont alors maintenues en « zone d'attente », où elles doivent demander à être autorisées à entrer sur le territoire afin d'y déposer une demande d'asile. C'est au ministère de l'Intérieur qu'il revient de décider, après avis de l'OFPRA, si le demandeur peut être autorisé à entrer sur le territoire pour y demander l'asile, ou s'il doit être réacheminé vers son pays de provenance en raison d'une demande « manifestement infondée ».
110. Le recours permettant de contester une décision de refus d'admission au séjour n'était pas doté d'effet suspensif jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007. Cette loi a été adoptée suite à la condamnation en avril 2007 de la France dans l'affaire *Gebremedhin c. France*, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme avait considéré que le caractère non suspensif du recours de ce demandeur d'asile érythréen, placé dans la zone d'attente de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle en 2005, constituait une violation de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif). En cas de refus d'admission au séjour, les demandeurs d'asile ont désormais 48 heures pour déposer un recours devant le tribunal administratif, qui doit statuer dans les 72 heures.
111. Le Commissaire estime que la possibilité offerte par la loi de 2007 au juge administratif de rejeter sans audience les recours insuffisamment motivés pose question quant à l'effectivité de cette voie de recours compte-tenu du peu de temps – 48 heures – dont dispose le demandeur d'asile pour préparer sa requête et des conditions dans lesquelles il est amené à la rédiger. En effet, la nécessité de déposer une requête rédigée en français et motivée en fait et en droit requiert le plus souvent une assistance juridique, laquelle n'est pas toujours accessible en pratique.
112. Lors de sa visite, le Commissaire s'est rendu dans la zone d'attente du Canet, où sont transférées les personnes qui se voient signifier un refus d'admission au séjour à leur arrivée au port de Marseille. Il y a notamment rencontré des intervenants associatifs assurant l'accompagnement juridique des personnes maintenues dans la zone d'attente, qui lui ont fait part de difficultés occasionnelles rencontrées dans l'exercice de leur mission. Il a également constaté que la liste des avocats du barreau de Marseille n'était pas affichée dans la zone d'attente et que, si la police aux frontières chargée de la gestion de cette zone lui a affirmé que les avocats

peuvent y visiter librement leurs clients, le règlement intérieur ne comporte pas de disposition garantissant expressément cette possibilité. Le Commissaire estime que ces éléments, compte-tenu de la brièveté du délai de recours, peuvent constituer de graves obstacles à l'élaboration de ce recours dans de bonnes conditions.

113. Le Commissaire note qu'en 2013 et 2014, la Cour de Strasbourg a rendu plusieurs arrêts constatant des violations par la France de l'article 3 de la CEDH, au motif que les motivations des décisions des instances nationales (OFPRA et CNDA) statuant sur les demandes d'asile, notamment dans le contexte des procédures d'asile prioritaires, étaient insuffisantes<sup>76</sup>.
114. Le Commissaire remarque qu'en 2013 le taux d'octroi de divers types de protection internationale en France (environ 18%) a été, de loin, au-dessous de la moyenne des 28 pays membres de l'UE (environ 35%), même si elle a rendu le plus grand nombre de décisions relatives à l'asile (presque 62 000) après l'Allemagne<sup>77</sup>. En 2014, l'OFPRA a publié un rapport de contrôle qualité qui a identifié des faiblesses récurrentes, affectant environ un cinquième des dossiers<sup>78</sup>.
115. Le Commissaire a noté avec intérêt que les autorités françaises sont conscientes des faiblesses du système d'asile et ont commencé, en 2013, à prendre une série des mesures pour l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des audiences et des décisions de l'OFPRA et de la CNDA<sup>79</sup>. Il invite les autorités françaises à poursuivre ces efforts et à prendre toutes les mesures nécessaires afin de régler les problèmes sérieux et structurels concernant la méthodologie et la qualité d'examen des demandes et des recours en matière d'asile. Les autorités sont invitées à ne pas procéder à l'adoption ou à la mise en œuvre de mesures visant à accélérer plus encore les procédures d'asile ou à étendre l'application des procédures accélérées avant que les problèmes précités soient pleinement résolus.

---

<sup>76</sup> Voir les arrêts *K.K., M.E., N.K., R.J., Z.M. c. France*.

<sup>77</sup> European Asylum Support Office (EASO), Annual Report 2013, juillet 2014, figure 15, p. 23

<sup>78</sup> Ces faiblesses consistant, en autres, en des entretiens insuffisamment concluants, des analyses incomplètes de la demande et une insuffisante prise en compte des éléments de preuve, des décisions excessivement synthétiques qui reflètent incomplètement le contenu de la demande. OFPRA, Contrôle qualité, Premier exercice d'évaluation, 17 septembre 2014.

<sup>79</sup> *Ibid.* pp. 60 et 94.

### 2.3.2 PROCÉDURES RELATIVES AUX DEMANDES ET CONTESTATIONS DE REFUS DE TITRE DE SÉJOUR ET À L'ÉLOIGNEMENT

116. Le Commissaire note que les conditions d'accueil des migrants et de traitement des demandes de titre de séjour par les préfectures font l'objet de nombreuses critiques, formulées par la société civile mais aussi par la Cour des comptes qui, dans son rapport public 2013, déplorait la constitution de longues files d'attente devant les préfectures les plus concernées par les demandes de titre de séjour et les tensions qui en résultent<sup>80</sup>. Le Commissaire estime que l'insuffisance de moyens et de personnels des services chargés d'instruire les demandes de titre de séjour, la nécessité de faire la queue dès l'aube voire dès la veille au soir de l'ouverture de ces services, parfois à plusieurs reprises, avant de pouvoir déposer une demande constituent de sérieux obstacles à l'accès aux procédures.
117. Le Commissaire a été informé que cet accès est plus difficile encore pour les migrants incarcérés qui, malgré une circulaire des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 25 mars 2013<sup>81</sup>, rencontrent de très grandes difficultés pour effectuer les démarches nécessaires à la délivrance ou au renouvellement de leur titre de séjour durant leur incarcération. Il note que cette situation conduit de nombreux détenus à se trouver en situation irrégulière au moment de leur sortie de prison et donc à être immédiatement placés en rétention administrative.
118. Le Commissaire constate, en outre, que certaines décisions de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour sont assorties de délais de recours très brefs, qui rendent leur contestation d'autant plus difficile que celle-ci requiert des compétences juridiques. Tel est le cas de l'obligation de quitter le territoire (OQTF) dite « sans délai », par laquelle le préfet refuse la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, décide l'éloignement du territoire du demandeur et fixe le « pays de destination », vers lequel le demandeur sera éloigné. La personne concernée dispose de 48 heures pour contester tous les aspects de cette décision, alors même qu'elle peut être placée en rétention dès que l'OQTF lui a été notifiée. En matière d'OQTF « sans délai », les migrants incarcérés se trouvent, une fois de plus, dans une situation particulièrement délicate, dans la mesure où elles n'ont pas toujours la possibilité de solliciter à

---

<sup>80</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2013, 12 février 2013.

<sup>81</sup> La circulaire du 25 mars 2013 a pour objet de fixer une procédure uniforme de traitement des demandes de première délivrance et de renouvellement de titres de séjour formées par des personnes détenues de nationalité étrangère durant leur incarcération. Ce texte vise à informer les personnels de l'administration pénitentiaire et des préfectures sur cette procédure et à faciliter sa mise en œuvre.

temps l'aide des services pénitentiaires d'insertion et de probation ou de contacter le point d'accès au droit, voire ne parviennent pas à accéder à un fax pour envoyer leur recours dans les délais impartis. Les conditions de préparation des recours contre les OQTF « sans délai » lui semblent, dans bien des cas, soulever la question de l'accessibilité pratique de ces recours, particulièrement pour les personnes retenues en centres de rétention administrative ou incarcérées.

119. Le Commissaire note que la forme ordinaire de l'OQTF est certes assortie d'un délai de recours de 30 jours, mais il s'inquiète du fait que le projet de loi relatif au droit des étrangers en France prévoit de raccourcir ce délai lorsque le préfet ne se prononce pas sur la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour. De telles OQTF, qui peuvent être délivrées aux personnes déboutées du droit d'asile et à celles qui ne peuvent justifier d'être entrées régulièrement sur le territoire ou se sont maintenues irrégulièrement sur le territoire, seront assorties d'un délai de recours de sept jours, réduit à 48 heures si la personne concernée est en rétention ou assignée à résidence. Le Commissaire considère que la complexité des recours, conjuguée à la brièveté des délais impartis, soulève de réelles inquiétudes quant à la possibilité d'exercer un recours pleinement effectif.
120. Le Commissaire s'inquiète enfin du régime dérogatoire prévalant en outre-mer, où les recours dirigés contre les OQTF et les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière sont dépourvus d'effet suspensif de plein droit. En 2012, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a pourtant constaté la violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire *de Souza Ribeiro c. France* en raison du caractère non suspensif du recours dont disposait le requérant pour contester la mesure d'éloignement dont il faisait l'objet et qui avait été prise par le préfet de Guyane.
121. Le Commissaire note d'ailleurs avec préoccupation que le projet de loi relatif au droit des étrangers en France entend maintenir une dérogation à la règle du recours suspensif de plein droit sur l'OQTF en raison de « la pression migratoire » qui s'exerce sur les territoires ultramarins, en particulier Mayotte et la Guyane<sup>82</sup>. Ce projet prévoit certes la possibilité de saisir le juge administratif d'un référé-liberté pour obtenir la suspension de l'éloignement du territoire, mais ce recours d'urgence risque d'être

---

<sup>82</sup> Voir l'exposé des motifs du projet de loi relatif au droit des étrangers en France.

insuffisant s'il est procédé à l'exécution de l'OQTF avant que la personne intéressée ait pu saisir le juge des référés<sup>83</sup>.

### 2.3.3 PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE ET DU MAINTIEN EN ZONE D'ATTENTE

122. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) prévoit que les migrants en situation irrégulière placés en centre de rétention administrative en vue de leur éloignement du territoire français soient présentés devant le juge des libertés et de la détention (JLD) afin que celui-ci contrôle les conditions de leur interpellation, statue sur la prolongation de la rétention ou décide d'une assignation à résidence. La loi du 16 juin 2011 a repoussé la présentation au JLD du deuxième au cinquième jour de rétention, ce qui a eu pour effet d'augmenter considérablement – de 12 % en 2011 à 60 % en 2012 – les éloignements du territoire avant tout contrôle du juge judiciaire. Le Commissaire s'inquiète de la part croissante de ces éloignements, auxquels il est procédé sans que d'éventuelles irrégularités susceptibles d'entraîner l'illégalité de la privation de liberté aient pu être constatées et sanctionnées par le JLD.
123. De plus, la mise en place d'une annexe du Tribunal de grande instance de Meaux à proximité immédiate du centre de rétention administrative (CRA) du Mesnil-Amelot pose question quant à l'effectivité du contrôle du JLD. Ainsi que le Commissaire l'avait indiqué à la ministre de la Justice dans une lettre du 2 octobre 2013, toute personne privée de liberté a le droit, en vertu de l'article 5 § 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'introduire un recours devant un tribunal qui doit non seulement être, mais aussi paraître indépendant et impartial. Or, cette délocalisation implique la tenue d'audiences à proximité immédiate d'un lieu de privation de liberté dans lequel est retenu le requérant. Le Commissaire considère que ceci, ajouté au fait que ce lieu est placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, risque de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du tribunal concerné, à tout le moins aux yeux du requérant.
124. Le Commissaire estime, en outre, que la localisation de cette salle d'audience et la difficulté d'y accéder, notamment en transports en commun, peuvent compliquer l'exercice des droits de la défense et faire

---

<sup>83</sup> L'affaire *de Souza Ribeiro c. France*, arrêt du 13 décembre 2012, offre d'ailleurs une illustration de ce risque puisqu'en l'espèce le requérant avait saisi le juge administratif d'un référé-suspension, que le tribunal administratif de Cayenne examina quelques heures après l'exécution de la mesure d'éloignement, ce qui eut pour effet de priver le recours en référé de son objet.

obstacle à la publicité des débats. Enfin, ces audiences tenues dans des conditions exorbitantes du droit commun accréditent l'idée que les étrangers ne sont pas des justiciables ordinaires, ce qui va à l'encontre des principes contenus dans la Recommandation (2001) 19 du Commissaire aux droits de l'homme concernant les droits des migrants lors de leur entrée ou expulsion.

125. Le Commissaire a pris connaissance des observations sur le fonctionnement de ces audiences, formulées par La Cimade, association habilitée pour intervenir dans le centre de rétention du Mesnil-Amelot<sup>84</sup>. Ces observations font notamment état d'une rare présence de public aux audiences, d'une apparence d'indépendance et d'impartialité mise à mal par des transferts du centre de rétention à la salle d'audience par des couloirs internes sans passage par la voie publique, ainsi que de longues heures d'attente dans un dépôt fermé et peu confortable jouxtant la salle d'audience.
126. Le Commissaire note avec satisfaction que le projet d'ouverture d'une annexe du Tribunal de grande instance de Bobigny à proximité de la zone d'attente pour personnes en instances n° 3 de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, dont il s'était également inquiété auprès de la ministre de la Justice, n'avait, au moment de sa visite, pas encore été mis en œuvre. Il a été informé qu'une mission d'évaluation de ce projet mandatée par la ministre de la Justice a mis en évidence la nécessité de réaliser des travaux d'aménagements afin de rendre les lieux conformes aux exigences du droit interne et de la Convention européenne des droits de l'homme. Le ministère de la Justice a indiqué au Commissaire avoir fait part des conclusions de cette mission au ministère de l'Intérieur, à qui il reviendra de faire réaliser les travaux nécessaires.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

127. Le Commissaire rappelle que tous les ressortissants étrangers demandant l'asile doivent avoir effectivement accès aux procédures d'asile et que leurs demandes doivent être examinées au cas par cas, de manière rigoureuse et équitable.
128. L'attention des autorités est attirée en particulier sur la série d'arrêts récents délivrés par la Cour européenne des droits de l'homme démontrant de sérieuses défaillances dans l'examen des demandes d'asile et des recours par l'OFRPA et la CNDA. Le Commissaire encourage

---

<sup>84</sup> La Cimade, Observations sur le fonctionnement des audiences délocalisées du juge des libertés et de la détention du Tribunal de grande instance de Meaux à l'annexe du Mesnil-Amelot, 14 octobre 2014.

vivement la France à redoubler ses efforts visant à améliorer l'efficacité et la qualité des procédures et des décisions desdites instances.

129. Le Commissaire encourage les autorités à mettre en place dans les meilleurs délais les recours suspensifs prévus par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile contre, d'une part, la décision de transfert vers l'État responsable de la demande d'asile en application du « Règlement Dublin » et, d'autre part, les décisions de l'OFPRA dans le cadre de la procédure accélérée.
130. Le Commissaire attire l'attention des autorités sur les lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées<sup>85</sup>, adoptées en 2009 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui précisent notamment que la vulnérabilité des demandeurs d'asile et la complexité des affaires devraient être dûment prises en compte lorsqu'il est décidé d'appliquer ou non les procédures d'asile accélérées. Il estime que l'automatisme du classement en procédure accélérée des demandes d'asile déposées par des nationaux de pays figurant sur la liste des « pays d'origine sûrs » ne permet pas une telle prise en compte et invite donc les autorités à renoncer à ce caractère automatique.
131. Il invite les autorités françaises à garantir la pleine effectivité de l'ensemble des recours ouverts aux demandeurs d'asile et aux immigrants, en prenant toutes les mesures nécessaires, y compris la mise à disposition d'une assistance juridique, pour permettre aux requérants, tout particulièrement ceux placés en rétention administrative, maintenus en zone d'attente ou assignés à résidence, de préparer correctement leur requête. Il les appelle, en outre, à veiller à ce que toutes les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient dûment motivées.
132. S'agissant de la situation en outre-mer, le Commissaire estime que la pression migratoire subie par un territoire ne devrait pas justifier des dérogations ayant pour effet de restreindre les garanties procédurales en matière d'asile et d'immigration. Il appelle donc les autorités à assortir sans délai les recours existant outre-mer d'un effet suspensif de plein droit, qui constitue l'une des conditions de leur effectivité.
133. Le Commissaire encourage les autorités à saisir l'occasion du débat relatif au projet de loi sur le droit des étrangers en France pour rétablir la présentation des personnes placées en centres de rétention au juge des libertés et de la détention au terme de deux jours de rétention et pour

---

<sup>85</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées, 1<sup>er</sup> juillet 2009, Ligne Directrice III.

garantir qu'il ne soit procédé à aucun éloignement du territoire avant cette présentation.

134. Enfin, le Commissaire invite les autorités françaises à renoncer à l'ouverture d'une annexe du Tribunal de grande instance de Bobigny située dans la zone aéroportuaire de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle et à fermer l'annexe du Tribunal de grande instance de Meaux située au Mesnil-Amelot.

### 3 DROITS DE L'HOMME DES GENS DU VOYAGE

135. À titre liminaire, le Commissaire souligne que, si le terme « Roms » utilisé par les différents organes et institutions du Conseil de l'Europe englobe une grande diversité de groupes, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme « Tsiganes » et celles que l'on désigne comme « Gens du voyage », tel n'est pas le cas en France. Une distinction y est, en effet, opérée entre, d'une part, les « Gens du voyage », qui sont, pour la plupart, des citoyens français et dont le nombre est estimé à environ 350 000<sup>86</sup> et, d'autre part, les Roms, qui peuvent être désignés par l'expression « Roms migrants »<sup>87</sup>, qui seraient entre 15 000 et 20 000 à vivre en France et possèdent la nationalité d'autres États européens<sup>88</sup>.
136. Les Gens du voyage forment plusieurs groupes, parfois également qualifiés de « groupes Tsiganes » ou de « Voyageurs », qui se distinguent par leur origine (Gitans, Manouches, Yéniches, Sinti, *etc.*) ou par la profession qu'ils exercent (commerçants forains, *etc.*), mais qui partagent une culture et un mode de vie traditionnels reposant initialement<sup>89</sup> sur le voyage. Le Commissaire note que ce mode de vie, distinct de celui de la majeure partie de la population française et qui conduit cette dernière à considérer les Gens du voyage comme un groupe à part dans la société<sup>90</sup>, a pour corollaire la soumission à des règles juridiques dérogatoires.

---

<sup>86</sup> Hubert Derache, Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage, Rapport au Premier ministre, juillet 2013, p. 3.

<sup>87</sup> « Plus de 90% d'entre eux viennent de Roumanie, plusieurs groupes de Bulgarie et quelques familles des pays de l'ex-Yougoslavie », CEDS, *Médecins du Monde – International c. France* (n° 67/2011), 27 mars 2013, §28.

<sup>88</sup> Cf. CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants, 2012.

<sup>89</sup> 60 à 70 000 d'entre eux sont des voyageurs permanents, tandis que les autres sont soit « semi-sédentaires » et ne voyagent que trois à quatre mois par an, soit « sédentaires » lorsqu'ils ne voyagent plus ou rarement ; *ibid.*

<sup>90</sup> Voir CNCDH, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, année 2013, p. 32.

### 3.1 ANTITSIGANISME ET HOSTILITÉ

137. Ainsi que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe l'a reconnu dans sa Recommandation (2008)5 sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe, les Gens du voyage font face depuis des siècles à un rejet et une marginalisation généralisés et permanents dans tous les domaines de leur vie<sup>91</sup>. Ces discriminations ont engendré la marginalisation sociale des Gens du voyage et conduit nombre d'entre eux à la pauvreté et à la précarité. Outre les standards relatifs à la lutte contre le racisme, qui s'appliquent notamment aux Gens du voyage, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes spécifiques afin, notamment, que ses États membres adoptent des stratégies cohérentes et des plans d'action visant à mettre en œuvre des politiques propres à combattre les discriminations dont sont victimes les Gens du voyage<sup>92</sup>.
138. Le Commissaire note avec inquiétude qu'en dépit de ces normes, des recommandations successives de ses prédécesseurs, de l'ECRI – notamment ses Recommandations de politique générale (ci-après « RPG ») n<sup>os</sup> 3 et 13 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms migrants et les Gens du voyage – et de celles de nombreuses instances internationales et nationales, il existe en France un fort climat d'antitsiganisme<sup>93</sup>.
139. Au cours de sa visite, plusieurs organisations de Voyageurs ont même indiqué au Commissaire ressentir une hostilité croissante de la part de leurs concitoyens, s'exprimant à travers des discours et des actes haineux et violents. Le Commissaire considère que le phénomène est d'autant plus inquiétant, que ces comportements sont parfois le fait de responsables politiques, notamment au niveau local. Le Commissaire rappelle que les effets des discours de haine politique sur l'opinion publique et sur la cohésion sociale d'un pays sont particulièrement nocifs. Pour mettre fin à l'intolérance et aux actes haineux et discriminatoires, il estime qu'il est essentiel que les responsables politiques non seulement condamnent fermement ces actes et ces discours, mais aussi s'abstiennent de recourir à

---

<sup>91</sup> Voir notamment les fiches du Conseil de l'Europe sur l'histoire des Roms.

<sup>92</sup> Du fait de l'absence de distinction opérée par le Conseil de l'Europe entre les Roms et les Gens du voyage, ces standards concernent aussi les Roms. Ils sont accessibles sur le page dédiée du site internet du Conseil de l'Europe.

<sup>93</sup> D'après la RPG n<sup>o</sup> 13 de l'ECRI, l'antitsiganisme est « une forme spécifique de racisme, une idéologie fondée sur la supériorité raciale, une forme de déshumanisation et de racisme institutionnel nourrie par une discrimination historique, qui se manifeste, entre autres, par la violence, le discours de haine, l'exploitation, la stigmatisation et la discrimination dans sa forme la plus flagrante ».

une rhétorique qui stigmatise les Gens du voyage, car cela déclenche plus d'intolérance et conduit à la banalisation du racisme dans la société<sup>94</sup>.

### 3.2 ENTRAVES À LA JOUISSANCE DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION

140. Le Commissaire estime que les entraves rencontrées par les Gens du voyage dans l'exercice de leur liberté de circulation et d'autres droits civils et politiques sont principalement liées à l'application du régime juridique dérogatoire instauré par la loi du 3 janvier 1969. En vertu de cette loi, les personnes de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile fixe devaient être en possession soit d'un carnet de circulation, si elles n'avaient pas de ressources régulières, soit d'un livret de circulation, si elles avaient une activité professionnelle.
141. Le Commissaire note que ce régime a été considéré comme discriminatoire et disproportionné par de nombreuses instances nationales<sup>95</sup> et internationales<sup>96</sup>. Le 6 mai 2014, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a publié une « constatation » contre la France estimant que l'obligation imposée sur un Voyageur de faire viser son carnet de circulation à intervalles rapprochés et d'assortir cette obligation de contraventions pénales violait le droit de circuler librement sur le territoire d'un État<sup>97</sup>. Le régime instauré par la loi de 1969 a été partiellement invalidé par une décision du 5 octobre 2012<sup>98</sup>, dans laquelle le Conseil constitutionnel a estimé que l'obligation de faire viser le carnet de circulation tous les trois mois par une autorité administrative portait une atteinte disproportionnée à l'exercice de la liberté d'aller et de venir. En revanche, le Conseil constitutionnel a maintenu le livret de circulation, jugeant qu'il était moins contraignant, car nécessitant un seul visa par an.
142. Le Commissaire estime que l'obligation de détention d'un livret de circulation visé annuellement, dont le non-respect est passible d'une amende de 1 500 €, demeure discriminatoire puisqu'elle s'applique aux seuls Gens du voyage qui, contrairement à tous les autres citoyens français, ne peuvent circuler en possession de leur seule carte d'identité. Plus globalement, il déplore la persistance dans l'ordre juridique français du régime dérogatoire instauré par la loi de 1969, qui soustrait des citoyens au bénéfice du droit commun et du principe d'égalité.

---

<sup>94</sup> Voir aussi le premier chapitre du présent rapport.

<sup>95</sup> Notamment par la HALDE en 2007 et par la CNCDH en 2008 et 2012.

<sup>96</sup> Notamment par le Commissaire aux droits de l'homme en 2006 et 2008, le CERD et l'ECRI en 2010.

<sup>97</sup> *Claude Ory c. France*, Communication n° 1960/2010.

<sup>98</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012.

### 3.3 ENTRAVES À L'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES

143. La loi de 1969 fait également peser sur les Gens du voyage une obligation de rattachement administratif à une commune. Si les Gens du voyage peuvent choisir la commune à laquelle ils souhaitent être administrativement rattachés, ce rattachement doit être d'une durée minimale de deux ans et il n'est prononcé par les autorités préfectorales qu'après avis motivé du maire, lequel est également consulté en cas de demande de changement de commune de rattachement.
144. Le Commissaire considère que cette obligation de rattachement à une commune, la consultation du maire et le fait que la loi limite le nombre des personnes rattachées à 3 % de la population de la commune procurent indéniablement aux Gens du voyage un sentiment de contrôle permanent. De même, ils limitent la liberté de ces personnes de circuler librement et de choisir librement leur résidence, ce qui est une liberté fondamentale consacrée, notamment, par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.
145. Le Commissaire note qu'en pratique l'obligation de rattachement administratif influe également sur l'exercice par les Gens du voyage de leurs droits politiques, notamment leur droit de voter et d'être élus. La loi de 1969 prévoyait que les Gens du voyage devaient attendre trois ans avant de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales dans la commune de rattachement. Si cette disposition, également largement dénoncée<sup>99</sup>, a été invalidée par le Conseil constitutionnel le 5 octobre 2012 au motif qu'elle restreignait de manière injustifiée l'exercice des droits politiques, le Commissaire estime que le maintien de la limite précitée de 3 % demeure un obstacle grave à l'exercice des droits politiques pour les personnes qui souhaitent être rattachées à et voter ou être élus dans des communes qui ont dépassé ce quota et se voient donc opposer un refus.
146. Dans ce contexte le Commissaire rappelle qu'en 2009, dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, le Comité européen des droits sociaux a considéré que le fait de limiter à 3 % le nombre de personnes ayant le droit de vote avait pour conséquence d'exclure une partie des électeurs potentiels et que la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduisait « à un traitement discriminatoire dans l'accès au droit

---

<sup>99</sup> Notamment par la CNCDH en 2008 et 2012, le Commissaire aux droits de l'homme en 2006 et 2008, le CERD et l'ECRI en 2010 et dans une décision rendue le 24 janvier 2012 par le Comité européen des droits sociaux sur une réclamation du Forum européen des Roms et des Gens du Voyage contre la France (n° 64/2011).

de vote des gens du voyage et, par conséquent, [constituait] un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale »<sup>100</sup>.

147. Les inégalités flagrantes provoquées par ce régime juridique dérogatoire ont certes été légèrement atténuées par la décision précitée du Conseil constitutionnel. Le Commissaire note que les rapports successifs du sénateur Hérisson<sup>101</sup> et du préfet Derache<sup>102</sup> ont incité le gouvernement français à réformer le statut des Gens du voyage afin de le rapprocher du droit commun. Il a été informé qu'une proposition de loi du député Dominique Raimbourg visant, notamment, à abroger la loi du 3 janvier 1969 a été déposée en 2013 devant l'Assemblée nationale<sup>103</sup>. Toutefois, le Commissaire est au regret de constater que ni cette proposition, ni aucun autre texte poursuivant le même objectif n'avait été adopté au moment de sa visite. Par conséquent, ce régime d'inégalité persiste et l'appel lancé par son prédécesseur en 2008 aux autorités françaises afin qu'elles mettent fin à ce traitement discriminatoire, via l'élaboration d'une stratégie et des politiques antidiscriminatoires telles que recommandées par le Conseil de l'Europe<sup>104</sup>, reste toujours d'actualité.

### 3.4 ACCÈS AU STATIONNEMENT ET AU LOGEMENT

148. Pour les Gens du voyage qui ont conservé un mode de vie non-sédentaire ou semi-sédentaire et vivent toute ou partie de l'année en habitat mobile, la question du stationnement et du logement d'un niveau suffisant est cruciale. Or, leurs représentants ont indiqué au Commissaire lors de sa visite qu'ils se heurtent à d'importantes difficultés de stationnement de leurs caravanes.
149. La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, dite « loi Besson », a certes contraint les communes de plus de 5 000 habitants à se doter d'un lieu de stationnement, possédant des installations sanitaires, un accès à l'eau et à l'électricité. Mais le Commissaire constate que cette loi n'est pas pleinement mise en œuvre. Il

---

<sup>100</sup> §104 de la décision. Par conséquent le Comité a conclu, entre autres, que cette situation constituait une violation de l'article E (non-discrimination) combiné avec l'article 30 de la Charte. Le même constat a été fait en 2012 par le CEDS dans sa décision concernant la réclamation *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France*. Cf. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France* (n° 64/2011), 24 janvier 2012 (§71-77 de la décision).

<sup>101</sup> Pierre Hérisson, Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

<sup>102</sup> Hubert Derache, Appui à la définition d'une stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des gens du voyage, Rapport au Premier ministre, Juillet 2013.

<sup>103</sup> Proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, n° 1610, déposée le 5 décembre 2013.

<sup>104</sup> Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2008)5 sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe, 20 février 2008.

concède qu'une amélioration peut être notée, dans la mesure où près de 60 % des communes de plus de 5 000 habitants disposent désormais d'une aire d'accueil tandis que seuls 42 % d'entre elles en étaient dotées lors de la précédente visite du Commissaire en France en 2008<sup>105</sup>. Néanmoins, il estime que la situation demeure préoccupante.

150. Le Commissaire rappelle que ces carences ont fait l'objet de plusieurs décisions du Comité européen des droits sociaux (CEDS) adoptées en 2007<sup>106</sup>, 2009<sup>107</sup> et 2012<sup>108</sup>, dans lesquelles le Comité a constaté plusieurs violations par la France de la Charte sociale européenne, du fait notamment de la persistance d'un manque d'accès à un logement d'un niveau suffisant par des Gens du voyage. Le CEDS a notamment estimé que l'application insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les Gens du voyage constituait une violation du droit au logement à un coût accessible et une discrimination.
151. En outre, comme l'a souligné la CNCDH dans son avis de 2012, la question de l'exercice par les Gens du voyage de leur droit au stationnement temporaire ne se limite pas à la réalisation d'aires d'accueil en nombre suffisant. Or, les organisations de Voyageurs ont indiqué au Commissaire que de fortes disparités géographiques persistent. Elles ont noté que le nombre d'aires dites de « grand passage » permettant l'accueil de grands groupes reste très largement insuffisant, ce qui provoque chaque année des tensions, notamment lors des rassemblements religieux. L'application dans les aires d'accueil de règlements intérieurs limitant la liberté d'entrée et de sortie ou confiant aux gestionnaires de ces terrains des pouvoirs de police a aussi été dénoncée par les associations de voyageurs. De même, celles-ci déplorent des tarifs de résidence élevés qui priveraient certaines familles de l'accès à ces aires d'accueil, ainsi que de la facturation de l'électricité à un tarif supérieur à celui pratiqué à l'égard des autres particuliers.
152. L'inquiétude du Commissaire est accrue par l'existence d'obstacles liés au statut juridique des caravanes qui viennent s'ajouter aux difficultés matérielles. En effet, si les caravanes sont reconnues comme des domiciles et sont donc protégées au titre du droit à la vie privée et familiale, elles ne constituent pas, au regard du droit français, un logement. Le Commissaire

---

<sup>105</sup> Selon les chiffres communiqués par l'Association nationale des Gens du voyage catholiques (<http://www.angvc.fr>).

<sup>106</sup> CEDS, *Mouvement international ATD Quart-Monde c. France* (n° 33/2006), 5 décembre 2007 ; *Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abri (FEANTSA) c. France* (n° 39/2006), 5 décembre 2007.

<sup>107</sup> CEDS, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France* (n° 51/2008), 19 octobre 2009.

<sup>108</sup> CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France* (n° 64/2011), 24 janvier 2012.

constate que ceci a pour effet de priver les Gens du voyage du bénéfice des prestations sociales afférentes au logement.

153. Le Commissaire constate, par ailleurs, que les Gens du voyage semi-sédentaires ou en voie de sédentarisation rencontrent, eux-aussi, d'importantes difficultés. En effet, la plupart des aires d'accueil ne sont pas adaptées à l'accueil de familles regroupant plusieurs caravanes et désireuses d'y stationner pour une longue durée. Ceci conduit souvent ces familles à stationner sur des terrains dont elles sont propriétaires, où elles se heurtent le plus souvent aux règles des plans locaux d'urbanisme prohibant, dans bien des cas, l'installation d'habitats mobiles. L'accès à l'eau et à l'électricité s'en trouve alors compromis et ces familles sont exposées au risque d'être expulsées de leur propre terrain.
154. Ces questions majeures ont été abordées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt rendu le 17 octobre 2013 dans l'affaire *Winterstein et autres c. France*, qui concernait une décision administrative d'expulser 25 requérants appartenant à la communauté des Gens du voyage et des membres de leurs familles qui habitaient depuis de nombreuses années – certains depuis leur naissance – sur un terrain de la commune d'Herblay, dans le Val d'Oise. La Cour a estimé que « la vulnérabilité des Tsiganes et Gens du voyage implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre, tant dans le cadre réglementaire en matière d'aménagement que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers ». Elle a jugé qu'en l'espèce la décision d'expulsion, prise sans avoir tenu convenablement compte de l'ancienneté de l'installation, de la tolérance de la commune, du risque de perte de logement et de la vulnérabilité des Gens du voyage, constituait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée et familiale et emportait violation de l'article 8 CEDH<sup>109</sup>.
155. Le Commissaire note, à cet égard, qu'une circulaire interministérielle du 26 août 2012 visant à anticiper et accompagner les opérations d'évacuation de terrain occupés illégalement<sup>110</sup> prévoit la réalisation, avant l'évacuation, d'un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » présentes. Il attire néanmoins l'attention des autorités sur la nécessité d'appliquer avec la plus grande rigueur les critères énoncés par la Cour de Strasbourg dans l'arrêt *Winterstein* et ce dès en amont, au moment de décider, ou non, de l'évacuation d'un terrain.

---

<sup>109</sup> L'exécution de cet arrêt par la France reste toujours sous la supervision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

<sup>110</sup> Circulaire interministérielle NORINTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Sur cette circulaire et sa mise en œuvre, voir *infra*, la section consacrée aux droits de l'homme des Roms migrants.

### 3.5 ACCÈS À L'ÉDUCATION

156. La Recommandation (2009)<sup>4</sup> du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe invite les États membres à élaborer, diffuser et mettre en œuvre des politiques éducatives visant à garantir un accès non discriminatoire à un enseignement de qualité pour les enfants Roms et de Gens du voyage. Pourtant, le Commissaire constate que la scolarisation des enfants voyageurs en France reste en partie entravée par les problèmes de stationnement des caravanes, les déplacements fréquents et l'éloignement des aires d'accueil des écoles. De plus, certaines communes continuent à opposer des refus aux demandes d'inscription dans les écoles primaires en raison du stationnement illicite provisoire des familles sur la commune, de leur installation présumée illicite sur un terrain leur appartenant ou encore d'un manque de place dans les classes. Le Commissaire estime que de telles pratiques sont inacceptables car elles entravent le droit de l'enfant, indépendamment de son statut juridique, à l'éducation, consacré notamment par l'article 28 de la Convention relative aux droits des enfants par laquelle la France est liée.
157. Le Commissaire note cependant qu'une amélioration semble être intervenue suite à l'adoption en 2009 d'une délibération de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité relative au refus d'inscription d'enfants du voyage<sup>111</sup>. Elle a rappelé le caractère fondamental du droit à l'éducation et recommandé aux ministres concernés de diffuser des consignes afin que le préfet, l'inspection d'académie et l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription interviennent dans les cas de refus d'inscription afin de faire procéder à la scolarisation des enfants. En outre, le Commissaire a été informé que trois circulaires sur l'éducation des Gens du voyage publiées par la ministre déléguée à la Réussite éducative en septembre 2012 rappellent l'obligation des communes de scolariser les enfants et prévoient la désignation d'interlocuteurs spécifiques dans les académies et les départements pour signaler les cas de non-scolarisation ou de refus d'inscription.
158. Le Commissaire constate que la scolarisation reste complexe pour les familles qui sont non-sédentaires ou semi-sédentaires, par choix ou du fait de l'insuffisance des places dans les aires d'accueil. Des solutions alternatives à la scolarisation classique existent, telles que la double inscription dès l'école primaire dans un établissement scolaire et au Centre national d'enseignement à distance, les « camions-écoles », qui se déplacent sur les lieux de vie des familles itinérantes à l'initiative de

---

<sup>111</sup> HALDE, Délibération n° 2009-232 du 8 juin 2009.

l'Éducation nationale ou d'associations, ou les écoles de terrain appartenant à l'Éducation nationale, situées sur ou près des aires d'accueil. Néanmoins toutes ces alternatives sont encore insuffisamment développées.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

159. Le Commissaire encourage les autorités à continuer à lutter avec détermination, y compris sur internet, contre les discours et actes haineux visant les Gens du voyage et à sanctionner ces faits. Il invite également les élus et responsables politiques, notamment au niveau local, à ne pas recourir à une rhétorique haineuse stigmatisant les Gens du voyage et à condamner avec la plus grande fermeté tous les propos de cette nature.
160. De tels efforts devraient s'inscrire dans le cadre d'une stratégie pour l'éradication de l'antitsiganisme incluant des activités de sensibilisation de l'ensemble de la population, afin de combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des Gens du voyage. À cette fin, l'enseignement de l'histoire des Gens du voyage et des Roms en Europe est vivement recommandée. Le Commissaire invite le gouvernement français à promouvoir les fiches du Conseil de l'Europe sur l'histoire des Roms, les utiliser et les diffuser aussi largement que possible, notamment dans les écoles.
161. Le Commissaire appelle les autorités à abroger l'ensemble des mesures dérogatoires au droit commun qui instaurent un régime discriminatoire à l'encontre des Gens du voyage, afin de leur permettre de jouir pleinement de leur liberté de circulation et de leurs droits politiques.
162. Le Commissaire appelle les autorités à tirer toutes les conséquences des décisions du Comité européen des droits sociaux relatives aux Gens du voyage, en veillant, au besoin en les y contraignant, à ce que toutes les communes respectent effectivement leurs obligations en matière de mise à disposition d'aires d'accueil, sans pour autant exclure toute possibilité de stationnement sur des terrains privés. Il invite, en outre, les autorités à s'assurer que des aires de grand passage existent en nombre suffisant sur l'ensemble du territoire.
163. Le Commissaire invite les autorités à prendre des mesures de nature à garantir qu'il ne soit procédé à aucune évacuation de terrain occupé par des Gens du voyage sans prise en compte préalable de la vulnérabilité de leurs occupants, en particulier des enfants scolarisés. De telles opérations doivent également être précédées d'un examen rigoureux du mode de vie propre aux Gens du voyage, de l'ancienneté de l'installation et du risque de

perte de logement, conformément aux critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme.

164. Le Commissaire estime nécessaire de faciliter l'installation temporaire ou permanente des Gens du voyage qui le souhaitent sur les terrains dont ils sont propriétaires. Il appelle les autorités à reconnaître à l'habitat mobile la qualité de logement, à étendre le bénéfice de la loi sur le droit au logement opposable aux Gens du voyage qui souhaitent se sédentariser. À ce titre, les autorités sont invitées à leur permettre de bénéficier de l'aménagement de leur terrain familial et à clarifier les conditions d'installation et de stationnement de caravanes sur des terrains privés.
165. Enfin, afin de faciliter l'accès effectif des enfants des Gens du voyage à l'éducation, le Commissaire invite les autorités françaises à lutter contre les refus d'inscription et à développer les alternatives existantes à la scolarisation classique pour les familles non sédentaires ou semi sédentaires, ainsi qu'en employant des médiateurs ou assistants scolaires<sup>112</sup>.
166. Dans ce contexte, le Commissaire rappelle la Recommandation CM/Rec(2012)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale. Il note que le travail des médiateurs entre les communautés des Gens du voyage et les institutions publiques présente de nombreux avantages et permet notamment d'améliorer la fréquentation scolaire et l'accès à une éducation de qualité. Le Commissaire encourage donc les autorités locales à promouvoir le travail des médiateurs, ainsi qu'à renforcer leur capacité à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces en faveur de la pleine intégration et de la jouissance effective par les Gens du voyage de tous leurs droits et libertés.

#### 4 DROITS DE L'HOMME DES ROMS MIGRANTS

167. Les estimations chiffrées du nombre de Roms migrants présents en France varient selon les sources, mais se situent toutes entre 15 000 à 20 000 personnes<sup>113</sup>. Lors de sa réunion à Marseille avec le Commissaire, la préfète déléguée à l'égalité des chances des Bouches du Rhône, Marie Lajus, a noté l'existence dans ce département d'une population d'environ 1 700 Roms (dont 1 300 à Marseille), qui serait assez stable depuis trois ans. D'autres interlocuteurs ont également relevé la relative stabilité de la

---

<sup>112</sup> Voir Recommandation CM/Rec(2009)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe, 17 juin 2009.

<sup>113</sup> Cf. CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants, 2012.

population rom en France, dont le nombre n'a que peu évolué depuis les premières arrivées au début des années 2 000. Le Commissaire constate ainsi que les notions « d'arrivées massives » ou encore « d'appel d'air » fréquemment présentes dans les médias et les discours politiques ne se vérifient pas en pratique et sont sans rapport avec le nombre réel de Roms migrants, qui ne représentent qu'environ 0,03 % de la population<sup>114</sup>.

168. La plupart des Roms migrants vivant en France ont émigré de Roumanie, de Bulgarie et, dans une moindre mesure, de certains États des Balkans occidentaux, afin de fuir des conditions de vie rendues difficiles par les discriminations et la situation économique<sup>115</sup>. Le Commissaire constate que leur situation n'est toutefois guère meilleure en France, où la plupart vivent dans une grande précarité juridique, économique et sociale. En outre, ils font l'objet d'une hostilité croissante de la part de la population. Néanmoins, le Commissaire a été informé, tant à Marseille par la préfète Lajus qu'à Paris par le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, Alain Régnier, qu'il existe bon nombre d'exemples de Roms qui sont pleinement intégrés en France, mais qui ne sont presque jamais mis en relief par les acteurs politiques ou les médias.
169. L'été 2012 a notamment été marqué par une vague d'évacuations forcées et parfois violentes de terrains occupés par des Roms migrants conduites par les forces de l'ordre. Parmi les nombreuses difficultés auxquelles doivent faire face les Roms migrants, l'hostilité qu'ils subissent, les problèmes liés à leur droit au séjour et à l'éloignement du territoire, et les entraves à l'accès au logement, à la santé, à l'éducation et à l'emploi seront évoquées dans cette section.

#### 4.1 ANTITSIGANISME ET HOSTILITÉ

170. Les Roms partagent avec les Gens du voyage le triste privilège d'être très fréquemment victimes de cette forme particulière de racisme qu'est l'antitsiganisme, de sorte que l'essentiel des constats dressés et des conclusions tirées sur ce phénomène dans le chapitre de ce rapport consacré aux Gens du voyage est également valable s'agissant des Roms migrants.
171. Le Commissaire constate avec inquiétude que cette hostilité profonde envers les Roms a imprégné la société et persiste en France. De plus, il a noté une forme de banalisation des discours discriminatoires ou haineux

---

<sup>114</sup> Selon l'INSEE, la France comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 66 millions d'habitants.

<sup>115</sup> Voir l'étude publiée en 2010 par le Commissaire et le Haut-Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales sur les migrations récentes des Roms en Europe (en anglais), et la Recommandation 2003 (2012) de l'APCE sur les migrants Roms en Europe.

proférés à l'égard des Roms. Il estime que ce phénomène n'est pas sans lien avec les déclarations de responsables politiques stigmatisant les Roms migrants. Les diverses élections qui se sont tenues au cours de ces deux dernières années ont donné lieu à de nombreux écrits et discours assimilant les Roms à la délinquance et l'insécurité. Plusieurs interlocuteurs du Commissaire ont également fait valoir que l'antitsiganisme et l'hostilité à l'égard des Roms migrants s'inscrit dans un contexte plus large de criminalisation des pauvres et des personnes vulnérables, matérialisé par des arrêtés municipaux anti-mendicité, comme il en existe à Marseille, ou anti-bivouac comme à Nice.

172. Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion de le préciser, le Commissaire considère que le discours anti-rom, notamment pendant les campagnes électorales, doit toujours être vivement condamné par les responsables politiques du pays et sévèrement sanctionné par la justice. Il estime également que les partis politiques devraient adopter des mesures d'autorégulation pour exclure tout langage de cette nature<sup>116</sup>.
173. Le Commissaire note que les médias ont une responsabilité particulière dans ce domaine qui doit être attentivement examinée par les autorités et les organisations de journalistes<sup>117</sup>. Le recours fréquent au champ lexical de l'invasion n'est ainsi pas sans conséquence sur la perception que peut se faire le public de la situation. De même, la tendance à l'ethnicisation des faits divers relevée par le Commissaire comme par nombre de ses interlocuteurs est de nature à entretenir des amalgames entre Roms et délinquance. Il rappelle que ceci peut avoir des conséquences considérables et alimenter des mouvements violents à l'égard des Roms.
174. A ces nombreux propos, s'ajoutent des agressions violentes, telles le lynchage d'un jeune Rom retrouvé inconscient et gravement blessé en juin 2014 à Pierrefitte-sur-Seine. Le Commissaire note que des poursuites pénales sont engagées dans la plupart de ces affaires, mais il importe que les autorités ne relâchent pas leur effort de lutte contre toutes les formes d'antitsiganisme, en renforçant leurs politiques tant répressives que préventives, en mettant l'accent sur les mesures éducatives et la sensibilisation du public.
175. Le Commissaire s'inquiète, en outre, de plusieurs cas de violences policières qui lui ont été rapportés lors de sa visite. A Marseille, plusieurs de ses interlocuteurs ont fait état d'une « traque » policière des Roms migrants, chassés d'un terrain à un autre, puis de trottoir en trottoir, et ce durant plusieurs jours au cours de l'été 2014. S'agissant de cette même

---

<sup>116</sup> Voir le premier chapitre du présent rapport.

<sup>117</sup> Voir « Issue discussion paper » du Commissaire, Ethical journalism and human rights, 8 novembre 2011.

ville, Amnesty International a aussi évoqué en 2014<sup>118</sup> les intimidations, contrôles d'identités incessants, destructions de biens et finalement l'expulsion violente par la police dont a été victime, en novembre 2011, une dizaine de familles dans le quartier d'Arenc. D'autres épisodes similaires ont été recensés, notamment en région parisienne, comme à Massy en mars 2010, ou à Saint-Denis en août 2011<sup>119</sup>.

176. Le Commissaire est également préoccupé par la passivité dont semblent avoir fait preuve les forces de l'ordre dans un certain nombre de cas. Les ONG ont notamment attiré son attention sur l'incident intervenu dans le quartier des Créneaux à Marseille, où une quarantaine de riverains ont attaqué, en septembre 2012, des Roms sans que la police ne s'interpose pour empêcher le départ forcé des familles Roms.
177. Le Commissaire considère que de tels comportements, qu'il s'agisse de violences commises par les forces de l'ordre ou permises par leur passivité, sont inacceptables. Ils provoquent, ou n'empêchent, pas des violations des droits de l'homme des Roms migrants, tout en sapant la confiance que la population, dans toutes ses composantes, doit pouvoir avoir dans les forces de l'ordre dans un État de droit. Ils suscitent, en outre, un sentiment d'impunité chez les agresseurs des Roms migrants.
178. Le Commissaire note toutefois avec satisfaction que des enquêtes ont été ouvertes sur plusieurs de ces incidents. Il constate également que la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le Défenseur des droits, qui lui a succédé, ont été saisis de plusieurs de ces cas de violence policière et que le Défenseur des droits a constaté « que les évacuations conduisent fréquemment à la destruction des biens des occupants, notamment leurs documents administratifs, et ce contrairement à la loi ». Ce constat l'a conduit à recommander « que les mesures nécessaires soient mises en œuvre afin de prévoir que les biens se trouvant sur les lieux soient remis à la personne expulsée, et, pour ceux insusceptibles d'être transportés, qu'ils soient entreposés dans un lieu approprié, en respectant les modalités prévues par les textes en pareilles circonstances »<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Amnesty International, « Nous réclamons justice »: L'Europe doit protéger davantage les Roms contre les violences racistes, avril 2014.

<sup>119</sup> Voir, notamment, CNDH Romeurope, Harcèlement et stigmatisation : politiques et paroles publiques aggravant la précarité des habitants des bidonvilles, rapport 2012/2013.

<sup>120</sup> Cf. Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites d'expulsion, juin 2013.

## 4.2 SÉJOUR ET ÉLOIGNEMENT DES ROMS MIGRANTS

179. Les Roms roumains et bulgares sont, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, des citoyens de l'Union européenne et sont donc supposés bénéficier de la liberté de circulation et pouvoir séjourner en France sans visa durant trois mois, à condition de ne constituer ni une menace pour l'ordre public, ni une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Des ONG, telles que la Cimade ou le Collectif Romeurope, considèrent que cette liberté de circulation est, en pratique, bafouée par les préfetures qui retiennent souvent une interprétation extensive de la notion de menace pour l'ordre public ou se fondent sur la pauvreté des Roms qu'elles entendent éloigner du territoire, même lorsque ceux-ci n'ont sollicité aucune aide sociale.
180. Le Commissaire note que les événements de l'été 2010 ont mis en relief le grand nombre de défis concernant la protection des droits de l'homme dans ce domaine. En juillet 2010 le Président Sarkozy, a annoncé une nouvelle politique d'évacuation forcée des campements Roms et d'expulsion de leurs occupants du territoire français. Cette politique s'est concrétisée par les nombreuses évacuations de Roms migrants de leurs logements, suivies d'expulsions collectives du territoire qui ont eu lieu pendant l'été 2010.
181. Le Commissaire rappelle que ces mesures ont notamment provoqué le dépôt d'une réclamation collective contre la France devant le Comité européen des droits sociaux<sup>121</sup>. Dans cette affaire, le Comité a considéré que ces évacuations « [s'étaient] produites dans un climat de discrimination ethnique (stigmatisation des Roms) et de contrainte » (§47). Il a conclu que les conditions dans lesquelles s'étaient déroulées les évacuations forcées des campements Roms pendant l'été 2010 étaient contraires à la dignité humaine et avaient constitué une violation de l'article E (non-discrimination) combiné à l'article 31§2 (droit au logement) de la Charte sociale européenne. Le Comité a également conclu que les expulsions collectives des Roms migrants vers la Roumanie et la Bulgarie, mises en œuvre par la France durant l'été 2010, avaient constitué une violation de l'article E combiné à l'article 19§8 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) de la Charte.
182. La France a retiré toute référence spécifique aux Roms dans ses textes relatifs aux évacuations forcées de terrains occupés illégalement et aux expulsions. Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a également été modifié en juin 2011, afin d'introduire des critères

---

<sup>121</sup> CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France* (n° 63/2010), 9 novembre 2011.

d'évaluation individuelle des situations en matière d'expulsion : durée du séjour en France, âge, état de santé, situation familiale et économique, intégration sociale et culturelle en France et l'intensité des liens avec son pays d'origine.

183. Il ressort toutefois des informations que le Commissaire a reçues durant sa visite que ces critères ne sont pas toujours mis en œuvre et que plusieurs évacuations forcées ont donné lieu à des notifications collectives d'obligations de quitter le territoire français. Les organisations de défense des droits de l'homme ont indiqué que les OQTF notifiées dans de telles circonstances sont souvent annulées lorsqu'elles sont contestées devant le juge administratif. Mais les personnes visées par ces décisions n'ont pas toujours les connaissances, les ressources ou l'assistance suffisantes pour les contester.
184. Le Commissaire constate que le maintien sur le territoire français au-delà de trois mois est difficile pour les citoyens de l'UE les plus démunis, tels que les Roms, qui peinent à satisfaire les exigences d'activité professionnelle ou de ressources et ne peuvent bénéficier d'autres possibilités de régularisation du séjour pourtant accessibles aux ressortissants des États tiers. En effet, le Conseil d'État, dans un arrêt du 22 juin 2012, a jugé que les ressortissants de l'UE ne peuvent se prévaloir des dispositions du droit commun du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment celles relatives au séjour pour des raisons liées à leur vie privée et familiales<sup>122</sup>. Il en résulte, selon les informations reçues par le Commissaire au cours de sa visite, que peu de titres de séjour leur sont délivrés.
185. S'agissant des ressortissants des États tiers à l'UE, la levée de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée des ressortissants des États des Balkans occidentaux a facilité l'entrée de ces derniers dans l'espace Schengen. Toutefois le maintien sur le territoire au-delà d'une période de trois mois est, pour eux aussi, difficile, d'autant plus que la plupart des États des Balkans occidentaux sont considérés comme des « pays d'origine sûrs » par l'OFPPA et que leurs ressortissants n'ont donc accès qu'à la procédure d'asile prioritaire. Par conséquent, seule une faible proportion – environ 5% – de ceux d'entre eux qui formulent une demande d'asile en France se voit accorder la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Conseil d'État, Valentin A, 22 juin 2012, n° 347545.

<sup>123</sup> Le Conseil d'État a annulé l'inscription du Kosovo\* sur la liste des pays d'origine sûrs dans une décision du 10 octobre 2014. Le taux d'octroi des divers types de protection internationale aux ressortissants des pays des Balkans occidentaux par 15 pays européens la période 2008-2013 fluctuait entre un peu plus de 0% et 30%, voir EASO, *Asylum applicants from the Western Balkans*, 2013, p. 31, figure 19.

186. Le Commissaire note que le nombre de Roms migrants éloignés du territoire français chaque année est difficile à établir avec exactitude car les données officielles ne font apparaître que la nationalité des personnes éloignées et non leur appartenance avérée ou supposée à un groupe Rom. La Cimade, association de défense des droits des migrants et des demandeurs d'asile, a toutefois indiqué au Commissaire qu'elle estime que 12 000 Roms roumains et bulgares auraient été expulsés de France en 2012.
187. Le Commissaire note que la politique d'aide au retour volontaire mise en place en 2007 a montré ses limites. Selon les associations intervenant en centres et locaux de rétention administrative, 60 % des aides au retour mises en œuvre en 2012 visaient des Roumains et Bulgares, dont une bonne part se disait Roms<sup>124</sup>. Leur retour aurait, en outre, été souvent fortement incité par les autorités à l'occasion d'opérations policières intimidantes, voire abusives. Plus globalement, la part importante des ressortissants de l'UE parmi les personnes éloignées du territoire français suggère que ces retours pourraient avoir été réalisés afin d'atteindre des objectifs chiffrés.
188. Le Commissaire note que les objectifs chiffrés ont officiellement disparu depuis mai 2012 et que le montant de l'aide au retour a été drastiquement diminué. Les chiffres de l'année 2013 marquent d'ailleurs une évolution, mais celle-ci concerne davantage les modalités que le nombre des éloignements. En effet, il apparaît que le nombre de personnes éloignées par le dispositif d'aide au retour a chuté 58 % par rapport à 2012 et que le nombre de ressortissants roumains parmi ces personnes a diminué de 84 %. Cependant, le nombre total de ressortissants européens éloignés du territoire en 2013 – toutes modalités confondues – reste élevé puisqu'il s'élève à 10 800 personnes. Le Commissaire estime que ce chiffre élevé incite à ne pas conclure à un ralentissement significatif du rythme des expulsions de Roms migrants<sup>125</sup>, mais plutôt à un accroissement de leurs éloignements forcés.

### 4.3 ACCÈS À UN LOGEMENT D'UN NIVEAU SUFFISANT

189. Lors de sa visite de 2008, le prédécesseur du Commissaire avait constaté que les populations roms en France vivaient pour la plupart dans des bidonvilles insalubres, souvent dépourvus d'accès à l'eau et à l'électricité et où les conditions d'hygiène étaient déplorable. Comme le Commissaire

---

<sup>124</sup> ASSFAM, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Ordre de Malte, Centres et locaux de rétention, rapport 2012, octobre 2013.

<sup>125</sup> ASSFAM, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade, Ordre de Malte, Centres et locaux de rétention, rapport 2013, octobre 2014.

a pu le vérifier lors de sa visite en se rendant sur un terrain où résident un vingtaine de familles roms dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Marseille, ce constat dressé par son prédécesseur reste malheureusement largement d'actualité en 2014. D'après les associations rencontrées par le Commissaire, la majorité des 17 500 personnes vivant dans les presque 500 bidonvilles en France recensés à l'automne 2014 par le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) serait des Roms migrants.

190. Le Commissaire constate avec inquiétude que ces conditions de vie, en particulier l'absence d'accès à l'électricité qui conduit les familles à s'éclairer à la bougie et à se chauffer au bois ou grâce à des dispositifs au gaz, exposent les habitants des bidonvilles à d'importants risques d'incendie et d'intoxication. Il a été informé qu'au cours de la seule année 2013, 22 incendies de bidonvilles ont ainsi été relevés et qu'en février 2014, une fillette bulgare de huit ans a trouvé la mort dans l'incendie qui a ravagé un quart des habitations d'un bidonville de Bobigny où vivaient 200 personnes. À Marseille, le Commissaire a pu constater que l'accès très limité à l'eau et l'absence de collecte des ordures par les services municipaux contraignaient les habitants du terrain où il s'est rendu à vivre dans des conditions sanitaires extrêmement précaires.
191. Le risque d'évacuation forcée pesant sur ces campements le plus souvent illicites vient s'ajouter aux difficultés matérielles et maintient leurs habitants dans la crainte. Ces évacuations interviennent, en principe, à la suite d'une décision de justice prononcée à la demande du propriétaire du terrain, du maire ou du préfet. Exceptionnellement, une évacuation forcée peut toutefois être conduite sans décision de justice, soit dans les 48 heures suivant l'installation illicite, soit en cas de violation de domicile, soit enfin en cas d'urgence lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige. Dans cette dernière hypothèse, le maire peut prendre ce que l'on appelle un « arrêté de péril » et recourir le concours de la force publique pour faire procéder à l'évacuation.
192. Plusieurs interlocuteurs du Commissaire ont attiré son attention sur la fréquence de ces arrêtés de péril, qui seraient à l'origine d'environ 20 % des évacuations forcées en Île-de-France, et sur les pratiques de certaines communes, qui laisseraient volontairement la situation sanitaire se dégrader, notamment en refusant de procéder à la collectes des ordures ménagères, de raccorder le terrain aux réseaux d'eau et d'électricité, afin de créer les conditions nécessaires à la prise d'un arrêté de péril. Le Commissaire considère que de telles pratiques sont de nature à mettre en danger les occupants et sont donc irresponsables et intolérables.

193. Le Commissaire rappelle que, depuis 2008, le Comité européen des droits sociaux a rendu une série de décisions contre la France constatant plusieurs violations de la Charte sociale européenne concernant les droits sociaux des Roms<sup>126</sup>. Dans ces décisions, le Comité a conclu notamment aux violations par la France du droit à un logement d'un niveau suffisant garanti par l'article 31 de la Charte sociale du fait des mauvaises conditions de logement, de l'application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions, de l'insuffisance des mesures pour réduire le nombre de sans-abri et, de manière générale, des discriminations subies par les Roms en matière de logement.
194. Le Commissaire note que, suite à la décision du Comité européen des droits sociaux considérant les évacuations de bidonvilles où résident des Roms migrants étaient effectuées dans un climat de discrimination ethnique et de contrainte incompatible avec les exigences de la Charte sociale européenne<sup>127</sup>, une circulaire interministérielle a été édictée le 26 août 2012 afin d'anticiper et d'accompagner les opérations d'évacuation<sup>128</sup>. Cette circulaire n'exclut pas les évacuations d'urgence de camps illicites, notamment sur décision de justice ou pour des raisons sanitaires. Toutefois elle instaure une démarche en trois étapes : i) l'amélioration des conditions de vie dans les installations illicites, qui peut se concrétiser par l'organisation de l'enlèvement des déchets, le raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, ou encore l'installation de sanitaires ; ii) la préparation des évacuations par la conduite d'un « diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées » ; iii) l'hébergement et l'insertion une fois l'évacuation réalisée.
195. D'après les informations communiquées par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, quatre millions d'euros ont été consacrés successivement en 2013 et en 2014 à la mise en œuvre de cette circulaire, par le biais de diagnostics globaux et individualisés, mais aussi à des mesures d'accompagnement et des maîtrises d'œuvre urbaines et sociales<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> CEDS, *Mouvement international ATD Quart-Monde c. France* (n° 33/2006), 5 décembre 2007 ; *Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abri (FEANTSA) c. France* (n° 39/2006), 5 décembre 2007 ; *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France* (n° 51/2008), 19 octobre 2009 ; *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France* (n° 63/2010), 28 juin 2011 ; *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France* (n° 64/2011), 24 janvier 2012.

<sup>127</sup> CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France* (n° 63/2010), 28 juin 2011.

<sup>128</sup> Circulaire interministérielle NORINTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

<sup>129</sup> Selon la DIHAL, en 2013, 394 personnes ont accédé à un logement, 682 à un hébergement, 908 enfants ont été scolarisés, 303 personnes ont accédé à un emploi durant l'année ou occupent un emploi et 511 ont bénéficié d'un accompagnement vers l'emploi.

196. Il ressort cependant des entretiens que le Commissaire a eus au cours de sa visite que ces mesures positives semblent insuffisamment mises en œuvre. Le Défenseur des droits a ainsi noté que l'application de la circulaire précitée reste « rare, disparate et généralement superficielle [et] s'apparente souvent à un recensement des populations plutôt qu'à un réel et durable travail social d'insertion »<sup>130</sup>. Ce constat est partagé par de nombreuses organisations de la société civile, dont la Ligue des droits de l'homme et le European Roma Rights Centre (ERRC) qui, dans un rapport de janvier 2014, font état de près de 165 évacuations forcées affectant 19 380 personnes en 2013<sup>131</sup>. Le Commissaire s'inquiète d'ailleurs de constater que le nombre des personnes expulsées en 2013 est plus élevé que celui des personnes vivant sur des terrains illicites<sup>132</sup>, ce qui signifie qu'une partie de ces personnes a subi plusieurs évacuations au cours d'une même année.
197. Les ONG que le Commissaire a rencontrées ont insisté sur la nécessité première de sécuriser les terrains, notamment en matière sanitaire, de manière à assurer la dignité des personnes qui y vivent avant de pouvoir débiter un travail d'intégration sociale. Elles estiment que la fréquence des évacuations réduit la durée de vie moyenne d'un bidonville à trois mois en Île-de-France, ce qui ne permet pas de mettre un quelconque travail d'accompagnement sanitaire et social en place. Elles regrettent donc que de nombreuses évacuations forcées interviennent sans consacrer le temps et les moyens nécessaires aux deux premières étapes prévues par la circulaire et compromettent par conséquent la réussite de la troisième.
198. Le Commissaire constate que la volonté de résorption des bidonvilles est partagée par tous, mais que la mise en œuvre d'alternatives durables de relogement requiert une volonté politique, surtout au niveau local, et du temps. Il note que ce temps semble souvent faire défaut, notamment en raison des pressions exercées sur les représentants de l'État chargés de mettre en œuvre la circulaire de 2012 par les propriétaires des terrains.
199. Les interlocuteurs du Commissaire ont, par ailleurs, fait état de difficultés liées aux conditions de réalisation du diagnostic visé par la circulaire de 2012. La qualité de ce diagnostic varierait parfois considérablement en fonction de l'endroit où il est conduit et de l'opérateur qui en est chargé. Lors de sa visite à Marseille, les ONG ont fait part au Commissaire de leur

---

<sup>130</sup> Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites d'expulsion, juin 2013.

<sup>131</sup> Ligue des droits de l'homme, ERRC, Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France (Année 2013), janvier 2014. Une mise à jour publiée le 7 avril 2014 fait état de 27 évacuations forcées affectant plus de 3 000 personnes au cours du seul premier trimestre 2014.

<sup>132</sup> Évalué à 17 500 par le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement. Cf. *supra*, § 189.

satisfaction quant à la qualité du dialogue entretenu sur ces questions avec les services de l'État. Cependant, elles ont aussi attiré son attention sur le malaise qu'elles ressentent à être associées à l'établissement de ce diagnostic dans la mesure où cela les conduit à devoir opérer une sélection parmi les personnes faisant l'objet du diagnostic entre celles qui pourront être relogées et celles qui ne pourront pas l'être. Cette situation que les associations déplorent est liée au fait que, dans la plupart des cas, les services de l'État sont dans l'incapacité de proposer des solutions de logement ou des places d'hébergement en nombre suffisant. Le Commissaire salue la qualité du dialogue entretenu et la coopération entre les acteurs de la société civile et les services de l'État dans le département des Bouches-du-Rhône, ainsi que les réalisations auxquelles ils ont conduit<sup>133</sup>. Il comprend néanmoins le malaise évoqué par les acteurs associatifs et estime que les services de l'État devraient tout mettre en œuvre pour le dissiper en proposant des solutions de relogement en nombre et en qualité suffisants pour toute évacuation de terrain envisagée.

#### 4.4 ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ, À L'ÉDUCATION ET À L'EMPLOI

200. La France a ratifié la Charte sociale européenne, qui garantit aux Roms migrants, comme à toute personne résidant en France, le droit à la protection de la santé, le droit à l'assistance médicale et sociale et le droit des enfants et des adolescents d'accéder à l'éducation. En vertu de cette même Charte, la France est tenue de prendre des mesures visant à assurer l'accès effectif à l'emploi. Malgré ces engagements, les Roms migrants rencontrent d'importantes difficultés d'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi que provoquent leur statut juridique et les conditions de vie qu'ils doivent affronter dans les bidonvilles.
201. Le Commissaire note que les Roms migrants peuvent bénéficier de l'Aide médicale de l'État (AME) offrant une couverture de santé aux personnes en situation irrégulière qui ne bénéficient d'aucune protection sociale et qui résident en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois. Toutefois, les associations qui travaillent auprès des Roms migrants relèvent que ceux-ci ont peu accès aux soins et notent des problématiques sanitaires avec des enjeux de santé publique importants : grossesses fréquentes, précoces et peu suivies médicalement ; faible suivi médical des enfants ; faible couverture vaccinale ; forte prévalence des maladies infectieuses chroniques et des pathologies liées à la précarité, telles que le

---

<sup>133</sup> À Marseille et dans le département des Bouches-du-Rhône, selon les informations reçues des autorités préfectorales par le Commissaire lors de sa visite, 90 familles auraient bénéficié des dispositifs d'accompagnement social depuis 2012 et le nombre de personnes ayant subi des évacuations forcées serait passé d'environ 3 000 en 2012 à quelques dizaines en 2014.

saturnisme<sup>134</sup>. Le Commissaire considère qu'il s'agit là d'indicateurs sanitaires très alarmants.

202. Le Commissaire rappelle qu'en 2012 le Comité européen des droits sociaux dans sa décision dans l'affaire *Médecins du Monde – International c. France* a constaté des violations par la France du droit des Roms migrants à la protection de la santé. Le Comité a également constaté des violations par la France de la Charte en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation des Roms migrants et d'un manque de consultations et de dépistage des maladies, ainsi que d'un défaut de prévention des maladies et des accidents des membres de ce groupe social. Au regard de ce qu'il a pu constater sur le terrain et des informations qui lui ont été communiquées par ses différents interlocuteurs, le Commissaire ne peut que partager l'analyse faite par le Comité européen des droits sociaux dans la décision précitée. Il s'inquiète de la persistance de ces difficultés d'accès aux soins qui constituent une atteinte aux droits de l'homme de ceux qui les subissent et mettent en danger ces personnes.
203. S'agissant de l'accès à l'éducation, l'instruction étant obligatoire en France pour tous les enfants de six à 16 ans, les enfants Roms sont supposés avoir accès à l'école. En pratique, cependant, les conditions de vie dans les bidonvilles rendent la scolarisation difficile : les mauvaises conditions d'hygiène, l'éloignement ou encore le montant des frais de cantine retiennent parfois les familles d'envoyer leurs enfants à l'école. Les ONG font aussi état de refus d'inscription opposés par certaines mairies.
204. Lors de sa visite à Marseille, le Commissaire a constaté qu'aucun des trente enfants environ qui se trouvaient, depuis plus d'un an et demi, sur le terrain du 15<sup>e</sup> arrondissement où il s'est rendu n'était scolarisé, en dépit de la volonté exprimée de leurs parents, semble-t-il pour des raisons de manque de place dans les écoles situées à proximité.
205. Le Commissaire rappelle qu'en 2012, dans l'affaire *Médecins du Monde - International* précitée, le Comité européen des droits sociaux a estimé que la France ne prenait pas de mesures particulières, alors qu'elle le devrait, à l'égard des membres d'un groupe vulnérable, pour assurer aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation. Il a considéré que le système éducatif français n'était pas suffisamment accessible à ces enfants et conclu à la violation des articles 17§2 et E de la Charte sociale européenne.

---

<sup>134</sup> Voir, notamment, *Médecins du monde*, Observatoire de l'accès aux droits et de l'accès aux soins de la mission France, rapport 2013.

206. S'agissant de l'accès à l'emploi, le Commissaire note que l'accès au marché du travail est un facteur déterminant pour l'intégration de tous, surtout des migrants, dans la société. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les ressortissants roumains et bulgares résidant en France étaient soumis à des mesures transitoires sur le travail salarié, qui compliquaient les formalités d'embauche et limitaient les possibilités d'embauches à un nombre limité d'emplois fixé initialement à 150 puis élargi à 292 en août 2012. La fin de ces mesures leur permet désormais de travailler dans les mêmes conditions que les autres citoyens de l'UE.
207. Cependant, pour les Roms migrants ressortissants d'États tiers de l'UE, l'accès reste très complexe, conditionné à l'obtention d'un titre de séjour valable assorti d'une autorisation de travail qui ne sont délivrés que sur présentation d'une promesse d'embauche. Par ailleurs, le Commissaire s'inquiète de pratiques qui lui ont été rapportées au cours de sa visite et qui posent des obstacles supplémentaires à l'accès au marché de l'emploi, telles que des refus injustifiés d'inscription à Pôle emploi, ou des inscriptions indûment conditionnées à la maîtrise de la langue française. Ces difficultés cantonnent le plus souvent les Roms migrants à des activités relevant de l'économie informelle.
208. À cet égard, le Commissaire rappelle qu'en 2012 dans l'affaire précitée *Médecins du Monde - International*, le Comité européen des droits sociaux a également constaté une violation par la France de l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte, lequel engage la France à, notamment, « prendre des mesures [...] pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation [...] des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ».

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

209. Le Commissaire encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de lutte contre les actes et discours de haine dont sont victimes les Roms<sup>135</sup>. Il invite les responsables politiques et les élus à s'abstenir de recourir à une rhétorique anti-roms et à condamner tous les propos qui en relèvent. Il appelle également les journalistes et les médias à promouvoir d'une manière systématique l'éthique journalistique et la sensibilisation de tous les journalistes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre les discriminations. Il exhorte les médias à ne pas favoriser les amalgames entre Roms et délinquance ou insécurité et à éviter toute ethnicisation des faits divers. Le Commissaire encourage en outre les autorités et les médias

---

<sup>135</sup> Voir également les conclusions et recommandations du chapitre 1.

à mettre en relief le grand nombre d'exemples d'intégration des Roms en France qui existent mais sont presque toujours ignorés dans le débat public.

210. Le Commissaire invite les autorités à veiller tout particulièrement à lutter contre les violences commises ou permises par les forces de l'ordre. Il souligne que le recrutement de policiers au sein des groupes minoritaires aiderait aussi à réduire le risque de violences à motivation raciste et contribuerait à ce que la police reflète mieux la diversité de la société. Il invite également à offrir systématiquement aux membres des forces de l'ordre une formation continue relative aux droits de l'homme<sup>136</sup>.
211. Le Commissaire prie instamment les autorités de mettre un terme sans délai aux évacuations forcées de terrains occupés illégalement non assorties de solutions durables de relogement pour tous les occupants de ces terrains. Il estime en effet que ces expulsions sont non seulement dommageables, parce qu'elles interrompent les parcours scolaires des enfants Roms, compromettent le suivi médical et fragilisent le maintien dans l'emploi, mais aussi inefficaces car elles ne s'accompagnent pas d'un projet d'intégration et de protection sociale. Il encourage les autorités à sécuriser les terrains qui le requièrent, notamment en matière sanitaire, de manière à assurer la dignité des personnes qui y vivent, non pas pour pérenniser ces situations, mais pour permettre de prendre le temps d'analyser chaque situation individuelle et de rechercher des solutions alternatives adaptées et durables.
212. Le Commissaire encourage les autorités à déployer des efforts particuliers afin d'assurer l'accès aux soins de santé à tous les Roms migrants, en veillant notamment à leur garantir l'accès effectif à l'aide médicale de l'État.
213. Les autorités sont également invitées à prendre, conformément à leurs obligations tirées notamment de la Charte sociale européenne, des mesures particulières afin d'assurer aux enfants roms une égalité d'accès à l'éducation.
214. Le Commissaire appelle les autorités à lever les obstacles indus à l'inscription à Pôle Emploi et à remplir leurs obligations tirées de la Charte sociale européenne en prenant des mesures pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille.

---

<sup>136</sup> Voir aussi ECRI, Recommandation de Politique Générale n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, 2011, notamment paragraphes 8 et 9.

215. Le Commissaire rappelle la Recommandation CM/Rec(2012)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms. Le Commissaire encourage donc les autorités locales et régionales à promouvoir le travail des médiateurs et des assistants scolaires, ainsi qu'à renforcer leur capacité à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces en faveur de la pleine intégration et la jouissance effective par les Roms de tous leurs droits et libertés.
216. Enfin, le Commissaire reprend à son compte les principes et recommandations contenues dans la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 1<sup>er</sup> février 2012 sur la montée de l'antitsiganisme et de la violence raciste envers les Roms en Europe. Il souhaite souligner que toute action visant à améliorer l'intégration et la situation des Roms doit être accompagnée par des mesures portant sur la lutte contre l'antitsiganisme. Ceci est particulièrement nécessaire dans des pays européens, y compris la France sur laquelle pèse une lourde histoire de siècles de persécution et de violence contre les Gens du voyage et les Roms.
217. De telles mesures devraient comprendre des études sur le phénomène de l'antitsiganisme et des activités de sensibilisation de l'ensemble de la population afin de combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des Roms. À cette fin, et pour éradiquer la méconnaissance générale de l'histoire des populations Roms en Europe, l'enseignement de cette histoire est vivement recommandée. Le Commissaire invite le gouvernement français à promouvoir les fiches du Conseil de l'Europe sur l'histoire des Roms, à les utiliser et à les diffuser aussi largement que possible, notamment dans les écoles.

## 5 DROITS DE L'HOMME DES PERSONNES HANDICAPÉES

218. Les droits des personnes handicapées à l'égalité et à l'inclusion sociale et politique sont reconnus au niveau international, notamment grâce à la Charte sociale européenne et à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Avant de ratifier celle-ci et son protocole additionnel en 2010, la France avait adopté en 2005 la loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – dite « loi handicap » –, qui a défini le handicap comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive

d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

219. Cette définition est très large et le Commissaire constate qu'il est difficile d'obtenir des données chiffrées précises et récentes décrivant la situation actuelle en France. Selon l'Insee, 1,8 million d'actifs bénéficiaient d'une reconnaissance administrative de leur handicap en 2007. En ajoutant les personnes qui déclarent avoir un problème de santé depuis au moins six mois et rencontrer des difficultés importantes dans leur activité quotidienne ou avoir eu un accident du travail dans l'année, le chiffre de 9,6 millions de personnes est parfois avancé, parmi lesquelles 2,3 millions seraient atteintes de déficiences motrices, 5,2 millions de déficiences auditives, 1,7 millions de déficiences visuelles et 700 000 personnes de déficiences intellectuelles<sup>137</sup>.
220. Quel que soit leur nombre exact, toutes les personnes handicapées ont le droit d'être les acteurs de leur vie et de faire partie intégrante de la société. Le Commissaire note que les politiques publiques ont évolué au cours de ces dernières années. En effet, elles ne sont plus exclusivement axées sur la prise en charge en institution, elles incluent la réadaptation médicale et les prestations sociales et font l'objet, depuis 2009, d'une coordination et d'une évaluation par un Comité interministériel du handicap placé auprès du Premier Ministre. Néanmoins, les organisations de la société civile ont mis en exergue un certain nombre de problèmes concernant notamment la lenteur des réformes, ainsi que le manque de moyens alloués à leur mise en œuvre. De nombreux obstacles à l'autonomie et à l'inclusion sociale doivent donc encore être levés.

## 5.1 DROIT À L'AUTONOMIE DE VIE ET À L'INCLUSION DANS LA SOCIÉTÉ

221. Le Commissaire rappelle que la Charte sociale européenne a, dans son article 15, consacré explicitement le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. Le Commissaire rappelle également que le droit de vivre dans la société constitue aussi un droit à part entière inscrit dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. L'article 19 de cette convention pose, en effet, comme objectif premier la pleine intégration et participation des personnes handicapées à la société. Il en découle les conditions suivantes : la liberté de choix ; une aide personnalisée qui favorise l'inclusion et prévienne l'isolement ; et l'ouverture des services publics généraux aux personnes

---

<sup>137</sup> Seton, Infographie sur le handicap en France, 2014.

handicapées. Ainsi que le Commissaire l'a souligné dans un document thématique consacré au droit des personnes handicapées à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société publié en 2012, le respect de ces conditions varie grandement selon que les personnes handicapées vivent, ou non en institution<sup>138</sup>.

### 5.1.1 SITUATION DES PERSONNES HANDICAPÉES VIVANT EN INSTITUTION

222. Le Commissaire note que, si les institutions accueillant un très grand nombre de personnes handicapées, exclues *de facto* de la société, ont existé en France, celle-ci a connu une remise en cause progressive des systèmes d'enfermement et d'exclusion. Le grand nombre de mutilés de la Première Guerre mondiale a notamment conduit le législateur à adopter, le 26 avril 1924, une loi imposant aux entreprises le recrutement de mutilés de guerre. Elle sera complétée ultérieurement par d'autres textes, tels que la loi du 2 août 1949. Mais c'est surtout la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui marque un tournant majeur, dans la mesure où elle prévoit l'accès des personnes handicapées aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et leur maintien, chaque fois que cela est possible, dans un cadre ordinaire de travail et de vie.
223. Le Commissaire constate qu'à compter de cette date, la priorité des politiques publiques est officiellement l'inclusion des personnes handicapées dans la société, déclinée à travers un large éventail de mesures adoptées successivement en matière notamment d'accès à l'emploi, de participation aux opérations électorales, d'accessibilité des transports en commun, des locaux d'habitation et des lieux de travail. La norme de référence en la matière est désormais la loi précitée de 2005, qui réaffirme les principes généraux de non-discrimination et d'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées et vise à assurer à chacun la possibilité de choisir son projet de vie.
224. Selon les informations reçues par le Commissaire, il apparaît cependant que cette priorité donnée à l'inclusion dans la société n'est pas pour autant synonyme de désinstitutionalisation. En effet, les solutions intermédiaires, combinant prise en charge en établissement et à domicile, semblent souvent privilégiées, même si l'objectif affiché reste le maintien, autant que possible, en milieu ordinaire. Le Commissaire note que la loi de 2005 a instauré un « droit à la compensation des conséquences du handicap », qui

---

<sup>138</sup> Voir aussi la page thématique du Commissaire concernant les droits de l'homme des personnes handicapées.

doit être mis en œuvre par le biais d'une réponse individualisée, construite en association avec chaque personne.

225. Des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été créées pour élaborer cette réponse individualisée. Elles ont pour mission d'informer les personnes handicapées, d'évaluer leurs besoins et de leur proposer des solutions adaptées à leur situation et à leur projet de vie. Concrètement, les MDPH orientent les demandeurs vers les différents établissements et services médico-sociaux (ESMS) accueillant ou accompagnant des personnes handicapées. Le Commissaire constate qu'il existe en France près d'une quinzaine de types d'ESMS différents, parmi lesquels des services d'accompagnement à domicile, mais aussi des lieux destinés à accueillir les personnes handicapées en internat, en semi-internat, en accueil temporaire ou en externat. Selon la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la France comptait en 2013 environ 150 000 places en ESMS pour enfants handicapés et environ 320 000 places en ESMS pour adultes handicapés<sup>139</sup>.
226. Le Commissaire estime que la création des MDPH a constitué un progrès, car elle a contribué à mieux faire connaître la diversité des solutions proposées, y compris l'accompagnement à la vie en milieu ordinaire. Cependant, le Commissaire note que cette création n'a permis ni d'éviter qu'un certain nombre de personnes handicapées se trouvent sans réponse adaptée à leur situation, ni de mettre fin aux placements en institutions inadaptées.
227. Parmi les critiques adressées par les ONG au fonctionnement des MDPH figurent notamment l'inadaptation des outils d'évaluation des besoins des personnes handicapées et les importants retards pris dans le traitement des dossiers. Il en résulte un certain nombre de situations à la fois inquiétantes et paradoxales : ainsi des personnes qui auraient pu bénéficier d'un maintien en milieu ordinaire à condition de recevoir l'accompagnement personnalisé nécessaire se trouvent placés en institutions, faute d'une évaluation pertinente de leurs besoins ou de disponibilité des services médico-sociaux adaptés. La liberté de choix énoncée garantie par l'article 19 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées se trouve ainsi largement entravée.
228. Le Commissaire constate que les insuffisances du système de prise en charge des personnes handicapées en France ont notamment pour conséquence le déplacement d'un nombre non négligeable de personnes

---

<sup>139</sup> Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, 2014 les chiffres clés de l'aide à l'autonomie.

handicapées vers la Belgique<sup>140</sup>. Au printemps 2014, la presse a révélé que plusieurs milliers de personnes handicapées françaises seraient placées dans des institutions belges, parfois dans des conditions indignes, du fait de l'incapacité des autorités françaises de leur proposer des réponses individualisées et adaptées<sup>141</sup>.

229. Le Commissaire souligne que ce phénomène d'exil non seulement pose problème quant au respect des engagements de la France en vertu de la Charte sociale européenne, mais aussi, plus concrètement, quant aux conséquences que cela implique pour les personnes handicapées contraintes de s'exiler, en particulier s'agissant de leur vie familiale et personnelle. Selon les informations communiquées au Commissaire par les autorités lors de sa visite, 6 000 personnes handicapées françaises séjourneraient en Belgique, un chiffre qui demeurerait stable malgré une capacité des établissements français augmentant de 4 000 places par an.
230. Face à ce phénomène, les autorités ont fait part au Commissaire de leur volonté de recueillir des données sur les différents types de handicap afin de mieux évaluer les besoins et de proposer des solutions mieux adaptées. Ultérieurement à sa visite, le Commissaire a également été informé de la conclusion d'un accord-cadre entre les autorités françaises et les autorités wallonnes visant à harmoniser les normes de qualité en matière d'accueil dans les établissements et à permettre à des inspecteurs français de visiter les établissements de Wallonie.
231. La question des conditions de vie dans les institutions ne se trouve, bien entendu, pas seulement posée pour les personnes handicapées contraintes de s'exiler dans des établissements belges, mais aussi pour celles séjournant dans des établissements de l'Hexagone. Lors de leur rencontre avec le Commissaire, plusieurs ONG ont ainsi déploré la persistance, essentiellement pour des raisons économiques, de structures globales, grandes, peu adaptées à la prise en charge des différentes formes de handicap.
232. Le Commissaire estime, en outre, que les établissements psychiatriques font apparaître un certain nombre de difficultés. Dans son rapport faisant suite à la visite effectuée en France en 2010, au cours de laquelle plusieurs

---

<sup>140</sup> Ceci a d'ailleurs conduit le Comité européen des droits sociaux à affirmer en 2014 dans l'affaire *Action européenne des Handicapés (AEH) c. France*, que « l'État français contribue financièrement au déplacement en Belgique des enfants et adolescents autistes de nationalité française en vue d'un hébergement et d'une scolarisation dans des établissements spécialisés fonctionnant selon des normes éducatives appropriées, au lieu de financer la mise en place dans le cadre d'institutions spécialisées respectant ces normes et œuvrant sur le territoire français ». CEDS, *Action européenne des Handicapés (AEH) c. France* (n° 81/2012), 5 février 2014, §§99 et 135.

<sup>141</sup> Marie Piquemal, Le scandale des handicapés français exilés en Belgique, Libération, 25 avril 2014.

établissements psychiatriques avaient été visités, le Comité européen de prévention de la torture (CPT) ne faisait état que de quelques rares allégations de mauvais traitements et mentionnait des conditions de vie correctes. En revanche, il pointait la nécessité de développer une gamme d'activités thérapeutiques diversifiées et adaptées aux besoins des patients et s'inquiétait des conditions du recours à l'isolement et à la contention mécanique. Le Commissaire partage les préoccupations du CPT, dont il a pu s'entretenir avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté lors de sa visite. Il estime notamment que le choix des mesures prises dans les hôpitaux psychiatriques, surtout lorsqu'elles impliquent une contrainte imposée au patient, doit être fait par des soignants et être guidé par des considérations exclusivement thérapeutiques et, en aucun cas, disciplinaires.

233. Malgré la loi n° 2011-803 de 2011 qui vise à garantir une meilleure protection du droit à la liberté des patients, le placement involontaire reste possible en cas de trouble mental associé à un risque de dommage et à la nécessité d'un traitement. La loi prévoit alors une obligation de solliciter l'avis de la personne concernée sur le programme de traitement. Un juge peut mettre fin au placement involontaire à tout moment. Dans le cas contraire, un réexamen de la mesure de placement doit avoir lieu tous les six mois.
234. Malgré les nombreuses remises en cause de leur bien-fondé et leur caractère attentatoire aux libertés individuelles, ces hospitalisations involontaires restent nombreuses et ont concerné plus de 80 000 personnes en 2011. Une étude de 2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a, en outre, fait état de témoignages selon lesquels l'avis des patients concernés par ces placements et traitements involontaires serait rarement recueilli et insuffisamment pris en compte en France. Le Commissaire estime que l'avis de la personne que l'on entend placer dans une structure fermée doit toujours être recueilli et que le placement dans une telle institution sans le consentement de la personne intéressée doit être considéré comme une privation de liberté et être assorti des garanties énoncées à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>142</sup>.
235. Le Commissaire estime que la situation particulière des personnes atteintes de syndromes autistiques et de troubles envahissants du développement (TED) requiert une attention particulière. Le Comité européen des droits sociaux a constaté la violation par la France des articles 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration

---

<sup>142</sup> Voir notamment Cour européenne des droits de l'homme, *Stanev c. Bulgarie*, GC, arrêt du 17 janvier 2012. Voir aussi la fiche thématique de la Cour : « Les personnes handicapées et la CEDH », novembre 2014.

sociale et à la participation à la vie de la communauté), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) et E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne dans deux affaires majeures en 2004<sup>143</sup> et en 2013<sup>144</sup> concernant notamment des enfants et adolescents autistes. Dans la seconde affaire le Comité a déploré l'insuffisance de « mesures appropriées susceptibles d'assurer la prédominance d'un caractère éducatif dans le travail et les méthodes de travail accomplis et déployés au sein des institutions prenant en charge les enfants et les adolescents autistes » (§ 119). Selon les ONG avec lesquelles le Commissaire s'est entretenu, les méthodes d'accompagnement en vigueur dans bon nombre d'établissements constituent une entrave à la désinstitutionalisation et au droit à l'inclusion.

236. Le Commissaire note que, malgré trois « plans autismes » prévoyant des mesures d'accompagnement et des moyens pour les mettre en œuvre<sup>145</sup>, les associations mais aussi des instances nationales et internationales se sont régulièrement inquiétées du défaut d'accompagnement adapté des personnes autistes.
237. Le Commissaire constate qu'il existe en France une opposition ancienne et marquée entre l'approche essentiellement psychanalytique des syndromes autistiques et des TED retenue par une partie des psychiatres et les aspirations des associations de familles à accéder aux méthodes éducatives, comportementales et développementales recommandées par la Haute Autorité de Santé (HAS). Il ressort toutefois des entretiens que le Commissaire a eus tant avec les ONG et les représentants de familles qu'avec les équipes médicales qu'il a rencontrées lors d'une visite à l'hôpital Necker–enfants malades à Paris, plusieurs points de consensus. Parmi ceux-ci figurent, en particulier, la nécessité, d'une part, de développer un accompagnement mixte faisant une large place aux méthodes éducatives, comportementales et développementales et, d'autre part, de favoriser la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.

### 5.1.2 ISOLEMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ

238. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées dispose, quant à elle, que les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des « aménagements

---

<sup>143</sup> CEDS, *Autisme-Europe c. France* (n° 13/2002), 8 mars 2004.

<sup>144</sup> CEDS, *Action Européenne des Handicapés (AEH) c. France* (n° 81/2012), 5 février 2014.

<sup>145</sup> Le troisième plan autisme en cours de réalisation couvre la période 2013-2017.

raisonnables » soient apportés afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination. Ces « aménagements raisonnables » consistent en des modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

239. Malgré les engagements souscrits par la France au titre de la Charte sociale européenne et de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, le Commissaire constate que de nombreuses personnes handicapées demeurent isolées dans leur propre milieu social en raison de l'inaccessibilité des structures de santé et des moyens de transport et de la difficulté d'accéder à l'emploi, qui perpétuent l'exclusion sociale et la marginalisation de ces personnes.
240. Le Commissaire estime que la France accuse notamment un important retard en matière d'accessibilité des lieux publics et des moyens de transport. Pour combler ce retard, la loi précitée de 2005 a consacré le principe « d'accessibilité universelle », impliquant d'éliminer toutes les barrières qui peuvent limiter une personne dans l'accomplissement de ses activités quotidiennes. Pour y parvenir, cette loi a fixé des objectifs précis d'accessibilité du cadre bâti, des transports et de la voirie en 2015, assortis de contrôles et de sanctions. Aux termes de cette loi, les établissements publics ou privés, neufs ou existant, recevant du public devaient ainsi être tous accessibles à l'horizon 2015 aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. En outre, les autorités organisatrices des transports ont dû définir un schéma directeur d'accessibilité des services et chaque commune établir un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces public.
241. En 2012, le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005 notait que cet immense chantier avait pris un sérieux retard. Le Commissaire note que les associations avaient pourtant régulièrement dénoncé la trop lente progression du taux d'accessibilité des établissements accueillant du public et alerté les pouvoirs publics. Compte-tenu de ces retards et malgré l'opposition des associations, l'Assemblée nationale a adopté, en juin 2014, un projet de loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance sur la mise en accessibilité des lieux publics et transports aux handicapés, dans de nouveaux délais, de trois à neuf ans.
242. Le Commissaire note qu'une ordonnance présentée en conseil des ministres le 25 septembre 2014 a créé un « Agenda d'accessibilité

programmée » afin d'accompagner la mise en accessibilité de tous les établissements et installations recevant du public pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Si l'objectif de 2015 reste officiellement inchangé, le dispositif d'exception appelé « Ad'AP » permet aux acteurs qui ne sont pas en conformité avec les règles d'accessibilité posées par la loi de 2005 de s'engager dans un calendrier précis à procéder aux aménagements nécessaires, faute de quoi des sanctions financières seront appliquées.

243. Le Commissaire considère que la lutte contre l'isolement social des personnes handicapées passe également par l'accès au marché du travail et à l'emploi. Il constate avec regret que le dispositif actuel d'accès à l'emploi des personnes handicapées ne remplit que partiellement ses objectifs, puisque selon le Défenseur des droits, le taux de chômage des personnes handicapées, quel que soit leur niveau de diplôme, reste très élevé et se situe autour de 20 %, soit le double du taux de chômage global en France.
244. En vertu de l'article 15§2 de la Charte sociale européenne et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, les États jouissent d'une marge d'appréciation quant aux mesures à déployer dans ce domaine. La France a mis en place plusieurs types de mesures, notamment contenues dans la loi n° 87-517 de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, qui oblige toutes les entreprises privées et publiques de 20 salariés et plus à employer 6% au moins de personnes handicapées. Cette loi prévoit, en outre, le versement d'une contribution par les entreprises privées qui ne respectent pas ce quota. Le Commissaire regrette que, d'après les statistiques de l'AGEFIPH, association chargée de gérer le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées alimenté par ces contributions, seules 52 % des entreprises aient un quota de travailleurs handicapés supérieur ou égal à 6% ou ont signé un accord agréé relatif à leur emploi.
245. Par ailleurs, il existe en France des dispositifs spécifiques d'accompagnement des personnes handicapées à l'emploi, que sont les établissements et services d'aide par le travail et les entreprises adaptées, dans lesquelles travaillent 10 % des personnes handicapées actives. Lors de sa visite plusieurs de ses interlocuteurs ont attiré l'attention du Commissaire sur les conditions de rémunération en vigueur dans les établissements et services d'aide par le travail, dont les employés perçoivent une rémunération comprise entre 55 % et 110 % du salaire minimum horaire.
246. Le Commissaire s'inquiète de ces conditions et rappelle qu'en vertu de l'article 15§2 de la Charte sociale européenne et de la jurisprudence du

Comité européen des droits sociaux, les personnes qui travaillent dans des structures d'emploi protégé dont l'activité est principalement centrée sur la production doivent bénéficier des dispositions habituelles du droit du travail, en particulier pour ce qui concerne le droit à une rémunération équitable et le respect des droits syndicaux. Le Commissaire note d'ailleurs que le Comité des droits sociaux dans ses Conclusions par État de 2008 et 2013 n'était notamment pas en position d'évaluer la conformité de la pratique française à l'article 15§2 de la Charte faute d'avoir reçu du gouvernement des informations suffisantes.

## 5.2 DROIT À L'ÉDUCATION ET À L'INCLUSION SCOLAIRE

247. Le Commissaire rappelle que l'article 15§1 de la Charte sociale européenne, tel qu'interprété par le Comité des droits sociaux, prévoit que toute personne handicapée possède un droit à l'éducation et à la formation<sup>146</sup>. Le droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire des enfants handicapés est également garanti par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et consacré dans la loi précitée de 2005 qui précise que tout enfant en situation de handicap doit pouvoir bénéficier d'une scolarisation en milieu ordinaire et à un parcours scolaire continu et adapté. Le Commissaire note qu'en vertu de ladite loi, la scolarisation en milieu ordinaire constitue donc le droit commun. Selon les informations qu'il a reçues, il apparaît que cette scolarisation peut prendre deux formes : la scolarisation dite « individuelle » dans les classes ordinaires avec accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire, ou la scolarisation dite « collective » dans les classes adaptées. La scolarisation « collective » prend la forme, dans les écoles élémentaires, de classes pour l'inclusion scolaire (CLIS) qui accueillent des enfants handicapés qui reçoivent un enseignement adapté au sein de la CLIS et partagent certaines activités avec les autres écoliers. Dans le secondaire, les élèves handicapés peuvent être scolarisés dans une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS). Encadrés par un enseignant spécialisé, ils reçoivent un enseignement adapté qui met en œuvre les objectifs prévus par le projet personnalisé de scolarisation et qui inclut des plages de scolarisation dans la classe de référence de l'établissement.
248. Le Commissaire note que, selon le rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005, cette loi a permis d'augmenter d'un tiers le nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire depuis 2006.

---

<sup>146</sup> Les personnes handicapées doivent trouver place dans des structures normales; l'éducation et la formation doivent être organisées dans le cadre des filières ordinaires et ce n'est que si cela s'avère impossible qu'il faut recourir à des établissements spéciaux. Les cours dispensés dans des écoles spéciales et les programmes d'enseignement adaptés proposés dans les écoles ordinaires doivent être d'une qualité suffisante. Voir la fiche d'information sur l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée.

Les données du ministère de l'éducation nationale font état d'un nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés dans les établissements augmentant en moyenne de 11 % par an. En 2012-2013 ce chiffre était de près de 225 560 : 136 421 dans le premier degré et 89 142 dans le second degré. Le Commissaire estime que ces résultats sont certes encourageants, mais qu'ils doivent être nuancés car ce même rapport du Sénat avance le chiffre de 20 000 enfants handicapés qui se trouveraient sans solution de scolarisation.

249. Il ressort des informations reçues par le Commissaire au cours de sa visite que les enfants autistes – dont les autorités prônent pourtant l'insertion en milieu scolaire ordinaire – sont particulièrement concernés par la non-scolarisation en milieu ordinaire. Le Comité européen des droits sociaux a d'ailleurs été saisi à plusieurs reprises de cette question. En 2004, dans l'affaire *Autisme-Europe c. France*, il a précisé que la garantie du droit à l'éducation des enfants et des autres personnes atteintes d'un handicap constitue une condition pour permettre « l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté » visée par l'article 15 la Charte sociale. Le Comité a conclu à la violation de la Charte par la France en raison, notamment, « [d']une proportion d'enfants autistes scolarisés dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeurant extrêmement faible et significativement inférieure à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non ».
250. Le Commissaire note que, dans ses conclusions 2008 et 2012, le Comité européen des droits sociaux a ensuite constaté que la situation en France restait non conforme à la Charte, faute pour l'égalité d'accès à l'éducation ou la formation professionnelle d'être garantie de manière effective aux personnes atteintes d'autisme. Le Commissaire note que la scolarisation hors du milieu ordinaire n'a pas davantage trouvé grâce aux yeux du Comité européen des droits sociaux, qui a constaté des violations de l'article 15§1 de la Charte dans sa décision *Action Européenne des Handicapés (AEH) c. France* de 2013 en raison : de l'insuffisance de la priorité accordée aux établissements de droit commun pour la scolarisation des enfants et adolescents autistes ; du manque des mesures adéquates concernant la formation professionnelle des jeunes autistes dans le cadre du droit commun ou des institutions spécialisés ; de l'absence de prédominance d'un caractère éducatif au sein des institutions spécialisées prenant en charge les enfants et les adolescents autistes.
251. Outre, la persistance d'un nombre significatif d'enfants demeurant exclus de la scolarisation, la qualité de la scolarisation en milieu ordinaire est en question. Selon une enquête menée en 2013 par le Défenseur des droits, 37 % des enfants handicapés scolarisés le seraient seulement à temps

partiel et 65 % d'entre eux n'auraient pas accès aux activités périscolaires. Le manque de personnels d'accompagnement et d'encadrement en serait la raison principale. C'est également ce qui ressort d'un rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005 et du rapport de 2011 du sénateur Paul Blanc sur la scolarisation des enfants handicapés, qui pointent la formation insuffisante des enseignants au handicap et le trop faible nombre d'assistants de vie scolaire, par ailleurs peu formés et recrutés sur la base de contrats trop précaires. Ces rapports mettent aussi en relief l'existence de ruptures dans les parcours de scolarisation du fait de la difficulté à poursuivre la scolarité en milieu ordinaire dans le second degré et d'un accès encore très limité à l'enseignement supérieur.

252. Lors de sa visite, le Commissaire s'est entretenu de ces difficultés avec la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Ségolène Neuville, qui a reconnu l'importance des progrès à réaliser, notamment en matière de formation des enseignants, mais lui a aussi fait part d'un certain nombre de mesures visant à favoriser la scolarisation des enfants autistes. Celles-ci consistent notamment en l'ouverture de 30 unités d'enseignement pour enfants autistes à la rentrée scolaire 2014 et en la réforme du statut des auxiliaires de vie scolaire.
253. Cette réforme passe par la création du métier d'Accompagnant des Élèves en Situation de Handicap (AESH), qui sera assorti d'une spécialisation et que pourront prétendre exercer, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, les titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne et les anciens auxiliaires de vie scolaire selon un système de validation des acquis de l'expérience. Selon les autorités, ce nouveau statut concerne potentiellement environ 28 000 personnes. A l'occasion de la rentrée scolaire 2014, 350 nouveaux postes ont été créés et 2 800 postes existants ont été pérennisés sous la forme de contrat à durée indéterminée.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

254. Le Commissaire salue les efforts déployés par la France afin de moderniser le système national de protection des droits des personnes handicapées, en particulier ceux visant à permettre à ces personnes d'être les acteurs de leur vie et de participer effectivement à la vie en société. Il note le progrès constitué par la création des MDPH mais reste préoccupé par les insuffisances rapportées et notées dans ce rapport, en particulier celles concernant l'évaluation des besoins des personnes handicapées et le retard de traitement de dossiers. Il invite donc les autorités à examiner rigoureusement l'efficacité de ces entités et leur conformité aux normes internationales pertinentes en la matière.

255. Le Commissaire souligne que l'isolement des personnes handicapées dans des institutions perpétue leur stigmatisation et leur marginalisation. La France est tenue, en vertu de ses engagements internationaux, de prendre des mesures visant à assurer aux personnes handicapées un accès effectif à une série de services, notamment à l'assistance personnelle nécessaire à la vie autonome et à l'inclusion dans la société. À cet égard, des indications utiles sont contenues dans la Recommandation (2006)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans le Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société.
256. Le Commissaire exhorte les autorités à élaborer, avec la participation active des personnes handicapées, un plan global visant à remplacer les institutions par des services de proximité. Il appelle les autorités françaises à démontrer leur engagement à réformer le système d'accompagnement médico-social des personnes handicapées en fermant les grandes structures globales et à redoubler d'efforts afin que la priorité à l'inclusion des personnes handicapées se traduise dans les faits par la recherche de solutions individualisées alternatives au placement en institution et reposant sur des services de proximité. Pour ce faire, le Commissaire encourage les autorités à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées afin de permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès à un accompagnement adapté.
257. Le Commissaire prend note de l'accord-cadre conclu entre la France et les autorités wallonnes visant à permettre de contrôler les conditions de vie des personnes handicapées françaises séjournant dans les établissements wallons. Il note que même si un tel accord peut contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans ces établissements, cela ne dispense pas les autorités françaises de remplir leurs obligations tirées de la Charte sociale européenne en matière d'accompagnement des personnes handicapées.
258. Le Commissaire souligne la nécessité de s'assurer que le handicap ne constitue pas un motif de privation arbitraire de liberté. Il invite les autorités à veiller scrupuleusement à ce que l'avis des personnes handicapées sur le point d'être placées dans une structure fermée soit toujours effectivement recueilli et à considérer le placement dans une telle structure sans le consentement de la personne intéressée comme une privation de liberté, assortie des garanties énoncées notamment à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il exhorte également les autorités à garantir que l'usage de toute forme de coercition à l'égard des personnes handicapées ne porte pas atteinte à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.

259. La situation des personnes atteintes des syndromes autistiques et de TED requiert une attention particulière et des efforts soutenus de la part de la France. Le Commissaire note l'existence d'un dépistage insuffisant des syndromes autistiques et des TED, ainsi que le manque d'accompagnement adapté des personnes autistes, qui ont pour effet l'institutionnalisation psychiatrique de ces personnes sans accompagnement. Il est nécessaire que les autorités investissent davantage de moyens en faveur de l'accompagnement adapté et de la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.
260. Le Commissaire appelle les autorités à veiller très attentivement à ce que les engagements souscrits en matière d'accessibilité soient effectivement mis en œuvre et à ne tolérer aucun nouveau report des aménagements nécessaires afin de lutter contre l'isolement des personnes handicapées et de leur permettre de jouir de leur droit à l'autonomie et à l'inclusion dans la société, conformément aux exigences de l'article 9 de Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées
261. Les autorités sont invitées à redoubler d'efforts afin de garantir l'accès à l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire. Elles devraient, par ailleurs, mettre fin à la discrimination salariale subie par les personnes handicapées employées dans les établissements et services d'aide par le travail. À cet égard le Commissaire invite la France à prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer pleinement et effectivement aux décisions du Comité des droits sociaux concernant les personnes handicapées et à inclure dans ses rapports nationaux toutes les informations nécessaires à l'examen de ces rapports et à l'élaboration des Conclusions du Comité.
262. Le Commissaire encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts en matière de scolarisation de tous les enfants et adolescents handicapés, particulièrement des autistes. Il salue la création du statut d'Accompagnant des Élèves en Situation de Handicap et invite les autorités à le mettre en œuvre dans les meilleurs délais et à pourvoir des postes en nombre suffisant pour satisfaire les besoins d'accompagnement à la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire. Il exhorte également les autorités à investir sur la formation des enseignants au handicap.
263. Enfin, s'agissant des enfants autistes ou porteurs de TED le Commissaire invite les autorités à permettre leur accompagnement par le biais de méthodes faisant une large place aux méthodes éducatives, comportementales et développementales et à favoriser la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.