

ANNEXE

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en France

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son troisième rapport sur la France est datée du 25 juin 2004, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Conformément à la procédure pays-par-pays de l'ECRI, le projet de rapport de l'ECRI sur la France a fait l'objet d'un dialogue confidentiel avec les autorités françaises. Un certain nombre de leurs remarques ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son rapport.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités françaises ont demandé à ce que leurs points de vues suivants soient reproduits en annexe du rapport de l'ECRI.

« ANNEXE AU TROISIÈME RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FRANCE

OBSERVATIONS DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Le Gouvernement français prie la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) de bien vouloir trouver ci-après les observations qu'il souhaite voir annexées au 3ème rapport de l'ECRI sur la France.

1. Résumé général

Le Gouvernement français souhaite, à propos de l'idée émise par l'ECRI, selon laquelle les immigrés et demandeurs d'asile seraient perçus dans leur ensemble comme des « *fraudeurs* », émettre les observations suivantes.

S'il incombe aux autorités administratives françaises de s'assurer de l'authenticité des documents produits par les étrangers à l'appui de leur demande d'entrée et de séjour en France et d'être vigilantes à l'égard des tentatives de fraudes, un tel contrôle ne saurait en aucune manière s'analyser comme l'expression d'une méfiance générale envers les étrangers et les demandeurs d'asile.

Si la France, comme tous les Etats européens, confrontée à une très forte pression migratoire, doit se doter des outils nécessaires pour lutter contre l'immigration clandestine, la politique qu'elle mène en matière d'immigration et d'asile est marquée simultanément par une volonté d'intégration des étrangers en situation régulière et de protection des personnes exposées à des risques pour leur vie ou leur liberté, ainsi que par le souci d'encadrer les procédures concernant les étrangers de toutes les garanties juridiques. Les lois récentes du 26 novembre 2003 et du 10 décembre 2003 obéissent à ces mêmes principes.

Ainsi, la loi du 10 décembre 2003 portant réforme du droit d'asile apporte des garanties nouvelles aux demandeurs : prise en compte des persécutions d'origine non étatiques, protection subsidiaire pour les personnes qui ne sont pas susceptibles d'être protégées au titre de la convention de Genève, procédure unique sous le contrôle d'un juge unique.

Le Conseil constitutionnel exerce à cet égard un contrôle vigilant et les juridictions nationales, à l'occasion des contentieux qu'elles ont à connaître, assurent un contrôle strict de la légalité et de la conformité conventionnelle des pratiques administratives.

Pour toutes raisons, affirmer que les étrangers sont considérés par les autorités comme des « *fraudeurs* » ne rend compte ni de la législation, ni des pratiques françaises.

2. Paragraphe 3

Si la ratification de la Convention européenne sur la nationalité n'est pas à l'ordre du jour, le Gouvernement français rappelle toutefois que la France a ratifié dès 1965 la Convention européenne sur la réduction des cas de pluralité des nationalités.

3. Paragraphe 7

La France est partie aux grands instruments internationaux prohibant la discrimination. Elle a ainsi ratifié la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 14 interdit toute forme de discrimination. Elle est également partie à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée le 7 mars 1966 et entrée en vigueur en France en 1971, et elle a adhéré au Pacte international sur les droits civils et politiques du 16 décembre 1966, entré en vigueur en France en 1981.

Ces dernières années, la France a renforcé son arsenal législatif et réglementaire pour lutter plus efficacement contre toutes les formes de discrimination.

Toutefois, elle n'envisage pas, à court terme, d'adhérer au protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où cet instrument élargit dans des proportions très importantes la compétence de la Cour et compte tenu de la situation d'engorgement dans laquelle celle-ci se trouve actuellement. Cette juridiction doit en effet faire face à une augmentation considérable du nombre d'affaires portées devant elle, qui a rendu nécessaire une réforme profonde de son fonctionnement (cf. Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'Homme). Aussi, l'entrée en vigueur d'un nouveau protocole, qui ne manquera pas de susciter l'afflux de nouvelles requêtes, n'apparaît-elle pas souhaitable aujourd'hui.

4. paragraphes 12 et 13

L'ECRI indique que : « *Dans son second rapport, l'ECRI a réitéré sa préoccupation concernant une limitation des droits des personnes liés à l'identité de certains groupes de la population de la France en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle la reconnaissance de groupes minoritaires n'est pas possible dans l'ordre constitutionnel français. L'ECRI regrette que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'ait pas évolué sur ce point. Elle souhaite que la France poursuive le débat public qui semble naître et qui pourrait conduire les autorités françaises à reconnaître certains droits et aménagements sans avoir pour autant à remettre en cause les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République. Elle note qu'une nouvelle tendance se développe, permettant une meilleure prise en compte des groupes minoritaires notamment dans le domaine de l'enseignement des langues régionales.* »

Le Gouvernement souhaite à ce sujet rappeler que l'article premier de la Constitution française expose la conception française des droits de l'Homme et dispose notamment que : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.* (...) »

L'édifice républicain français repose donc sur un pacte social qui transcende toutes les différences, auquel peut adhérer volontairement tout individu, quelles que soient ses origines ou ses convictions personnelles.

Il résulte de cette conception que la notion juridique de « minorité » est étrangère au droit français, ce qui ne veut pas dire que les particularismes identitaires ne soient pas reconnus. L'affirmation de l'identité est le résultat d'un choix personnel, non de critères applicables définissant a priori tel ou tel groupe.

Une telle approche protège tout à la fois le droit de chaque individu de se reconnaître une tradition culturelle, historique, religieuse ou philosophique, et celui de la refuser. La défense du particularisme, en effet, doit s'accompagner du droit fondamental d'y échapper. La France a toujours souligné ce point dans les instances internationales, en

relevant les effets pervers que pourrait receler une conception trop rigide de la protection des minorités et notamment la tentative de définition des critères généraux d'appartenance à des minorités, voire de réaliser de véritables recensements des personnes appartenant à ces minorités.

Le Gouvernement français constate en outre que les modèles sociaux reposant sur une approche communautariste, qui identifie l'existence de groupes minoritaires au sein de la société, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, ou, à tout le moins, d'une plus grande efficacité que le modèle français, en matière de lutte contre le racisme.

Enfin, l'ECRI estime dans son rapport « *qu'une nouvelle tendance se développe, permettant une meilleure prise en compte des groupes minoritaires notamment dans le domaine de l'enseignement des langues régionales.* » Le Gouvernement français rappelle à cet égard qu'il n'est pas envisagé de « *reconnaître des droits liés à l'identité de groupes minoritaires* », comme l'ECRI le suggère dans son rapport. Cependant, il convient de préciser que le fait que la France ne reconnaisse pas l'existence de droits collectifs en faveur de communautés particulières n'empêche pas le Gouvernement français de mener des politiques volontaristes dans certains domaines. Il en va ainsi de celles orientées vers un public économiquement fragilisé et résidant souvent dans des « *quartiers défavorisés* ». Il se trouve que ce public est en partie constitué de personnes issues de l'immigration. Cependant, ces politiques se fondent sur des critères économiques et ne visent pas des « *groupes minoritaires* ». Il en va également ainsi de l'enseignement des langues régionales qui a pu être développé dans certaines régions pour valoriser un patrimoine culturel tout en restant dans les limites imposées par les principes constitutionnels français.

5. paragraphes 28, 32 et 33

Le Gouvernement français tient à préciser que l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture, le 7 décembre 2004, le projet de loi portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. En outre, ce texte consacre son titre II à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction d'origine ethnique, transposant ainsi la directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000.

6. paragraphe 47

Le débat autour de la loi du 26 novembre 2003 a montré que les autorités françaises sont attachées au respect des droits fondamentaux accordés aux étrangers sur le territoire national, y compris le droit à la vie privée et familiale ; les limitations de ces droits sont encadrées de manière stricte par la loi et sont mises en œuvre sous le contrôle du juge.

7. paragraphe 57

L'ECRI met en garde les autorités françaises, à propos des législations récentes adoptées en matière d'immigration, contre une politique qui « *risque de stigmatiser l'ensemble de la population immigrée aux yeux de l'opinion publique.* »

Le Gouvernement rappelle que si la loi du 26 novembre 2003 tend à renforcer le contrôle de l'entrée et du séjour en France, cette politique s'accompagne de nombreuses garanties juridiques et est inséparable de celle visant à renforcer l'intégration des étrangers résidant régulièrement en France.

8. paragraphe 62

La procédure dite d'asile à la frontière, qui est une procédure d'entrée sur le territoire et non une procédure d'octroi d'un statut, a été réformée le 30 juillet 2004. L'avis rendu sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande d'admission au séjour est rendu par l'OFPRA alors qu'il l'était auparavant par le ministère des affaires étrangères. Cette réforme de l'asile à la frontière répond à un souci de cohérence entre les procédures. L'examen des demandes est effectué avec toutes les garanties de rigueur et d'équité.

9. paragraphe 63

L'affirmation de l'ECRI concernant les réfugiés et demandeurs d'asile, selon laquelle « *l'accès à la procédure n'est pas toujours garanti, soit parce que les personnes rencontrent un blocage de la part des autorités, soit parce qu'elles ne bénéficient pas d'une assistance juridique et linguistique adéquate* » appelle de la part du Gouvernement les observations suivantes.

Les cas dans lesquels les demandes d'asile peuvent ne pas être enregistrées par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sont strictement encadrés et définis. Il s'agit, aux termes de l'article 1er du décret du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission de recours des réfugiés et apatrides, des demandes incomplètes, déposées hors délai, ou non rédigées en français.

En tout état de cause, les préfetures, points d'entrée de la procédure, ne peuvent opposer une irrecevabilité aux demandes d'asile. Elles ont seulement la possibilité, dans des conditions limitativement prévues à l'article 8 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée relative au droit d'asile, de mettre en œuvre la procédure prioritaire ou faire application du règlement européen 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

En outre, les dispositions nationales permettent aux demandeurs d'asile d'être assistés dans la constitution des dossiers. Tel est notamment le rôle de certaines associations locales ou nationales. Les collectivités locales jouent également un rôle majeur dans cet accompagnement social.

10. paragraphes 65 et 68

L'amalgame qui existe dans certains pays entre étrangers en situation irrégulière et demandeurs d'asile n'a pas cours en France.

Un sondage récent¹ a révélé que 80% des Français sont attachés au droit d'asile ; 82% sont prêts à accepter que des personnes à qui l'asile a été refusé restent malgré tout en France du fait qu'il règne dans leur pays d'origine un état d'insécurité, de guerre ou de conflit armé ; 78% sont prêts à ce que des personnes restent si elles ont déjà des liens familiaux en France et 69% y sont disposés si la personne a attendu plusieurs années pour avoir une réponse à sa demande d'asile.

¹ Sondage BVA pour le quotidien *Libération* et l'association Forum réfugiés réalisé auprès de 1003 personnes de 15 ans et plus du 11 au 12 juin 2004.

Il est par conséquent infondé de prétendre que « *certain aspects de la politique gouvernementale (...) donneraient l'impression qu'il existe un nombre considérable de « faux demandeurs d'asile » tentant d'abuser de la procédure.* » L'amalgame entre étrangers en situation irrégulière et réfugiés n'a pas cours en France.

La loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile modifie en profondeur le droit d'asile appliqué en France. Cette loi offre des garanties nouvelles au demandeur d'asile : prise en compte des persécutions d'origine non étatique, protection subsidiaire pour les personnes qui ne sont pas susceptibles d'être protégées au titre de la Convention de Genève, procédure unique sous le contrôle d'un juge unique. Elle permet à la fois l'accès des demandeurs à une procédure juste et de garantir que celle-ci n'est pas détournée de son objet.

En particulier, elle unifie les procédures puisqu'une seule autorité - l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) - est désormais compétente en matière d'asile conventionnel et de protection subsidiaire, nouvelle appellation de l'asile territorial ; elle consacre l'abandon du critère de l'origine étatique des persécutions. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2004.

Le décret d'application apporte des précisions quant aux procédures et délais, fixant ainsi un cadre de travail clair pour tous. Il répond aux attentes des demandeurs d'asile comme à celles des pouvoirs publics.

La procédure dite d'asile à la frontière, qui est une procédure d'entrée sur le territoire français, et non une procédure d'octroi d'un statut, a été réformée le 30 juillet 2004. Le ministère de l'Intérieur statue sur la demande d'entrée après qu'un avis a été rendu sur le caractère fondé ou non de la demande. Cet avis était rendu jusqu'à une date récente par le ministère des affaires étrangères, et presque toujours suivi par le ministère de l'Intérieur. Depuis le 30 juillet 2004, cet avis est rendu par l'OFPRA. Cette réforme de l'asile à la frontière répond aux vœux des associations.

Enfin, dans un contexte budgétaire difficile, l'Etat s'efforce d'améliorer les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile. Trois mille places doivent être créées en 2004 dans les CADA, centres d'hébergement spécialisés, et les budgets de fonctionnement de l'OFPRA ont été plus que doublés en deux ans.

11. paragraphe 69

Le Gouvernement français estime qu'il convient de nuancer l'affirmation selon laquelle la durée du titre de séjour octroyé aux étrangers victimes de la traite des êtres humains serait « trop courte ». En effet, le dispositif français repose sur une approche graduelle dont l'objectif est de lutter efficacement contre les réseaux criminels.

Dans un premier temps, une autorisation provisoire de séjour ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle est effectivement délivrée pour une durée de six mois à l'étranger ayant porté plainte ou témoigné contre son exploiteur. Cette autorisation est ensuite renouvelée le temps nécessaire à l'aboutissement de la procédure judiciaire sachant qu'à l'issue de celle-ci, et en cas de condamnation définitive, une carte de résident valable dix ans pourra être délivrée à l'intéressé. En outre, les autorités préfectorales conservent la possibilité de délivrer une carte de séjour temporaire valable un an au cours de la procédure judiciaire, notamment si une condamnation en première instance est déjà intervenue, dès lors que le demandeur justifie du caractère sérieux et durable de son insertion dans la société française. A cet égard, les services compétents travaillent en liaison étroite avec les associations d'aide aux victimes.

12. paragraphe 76

S'agissant de la représentation disproportionnée des élèves étrangers dans certaines écoles, il convient de rappeler qu'il incombe au maire de prendre un arrêté de « secteur scolaire » définissant le ressort géographique de chacune des écoles de sa commune et de délivrer le certificat d'inscription indiquant l'école que l'enfant doit fréquenter (article L 139-5 du code de l'éducation).

13. paragraphe 79

Il convient de préciser que la rentrée scolaire 2004 a montré que la loi était très largement acceptée, le nombre d'élèves refusant de s'y conformer étant très limité.

Par ailleurs, la loi est, contrairement aux craintes exprimées par certains, destinée à faciliter l'intégration sociale des jeunes en leur montrant les mérites d'une laïcité qui cherche à limiter les risques de repli communautaire.

14. paragraphe 106

Il convient de préciser que l'article 6 paragraphe 7 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 met à la charge des fournisseurs d'accès à l'Internet et des hébergeurs notamment une obligation de concourir à la lutte contre l'incitation à la haine raciale **en mettant en œuvre un dispositif permettant aux internautes de leur signaler facilement ce type de contenu**, à charge pour eux d'en avertir les autorités publiques. Ils ont également obligation de rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces phénomènes. Ce dispositif vise à prévenir et réprimer de manière efficace la diffusion de ces contenus.

15. paragraphe 113

L'établissement de données statistiques sur une base ethnique de la population française n'est pas concevable au regard des principes d'indivisibilité de la nation et d'égalité de tous les citoyens devant la loi qui fonde le modèle républicain français (cf. point 4 ci-dessus).

La collecte de données statistiques sur la base de l'identité ethnique qui suppose une conception de la citoyenneté distinguant les individus en fonction de leur appartenance à tel ou tel groupe ethnique n'est donc pas transposable à la France.

L'interdiction de collecter ou de traiter des données à caractère personnel faisant apparaître directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques figure dans le texte fondateur en matière de fichiers qu'est la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

16. paragraphe 117

L'ECRI mentionne dans ce paragraphe qu'une cellule de veille « contre la violence à l'école » a été mise en place, que des filtres ont été prévus pour éviter l'accès en milieu scolaire aux sites racistes et antisémites sur Internet. Or, il s'agit plus précisément d'une « **cellule de veille contre les actes racistes et antisémites à l'école** ».

17. paragraphe 131

Le constat par l'ECRI d'un « *taux d'abandon important* » en ce qui concerne le contrat d'accueil et d'intégration, appelle les observations suivantes.

Les modalités d'organisation des formations font, en effet, l'objet, progressivement, d'ajustements afin de mieux répondre aux disponibilités des étrangers concernés, notamment en termes d'horaire. Ce taux d'abandon résulte donc essentiellement de contingences matérielles et ne doit pas être interprété comme une volonté manifeste des étrangers de signer le contrat sans suivre les formations y afférant.

18. paragraphe 132

L'affirmation de l'ECRI selon laquelle la condition d'intégration introduite à l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 comme préalable à la délivrance d'une carte de résident reposerait sur des critères « *subjectifs et arbitraires* » est inexacte.

Il est exact, comme le précise la circulaire d'application de la loi du 26 novembre 2003, que le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour s'assurer que l'octroi du statut de résident s'accompagne d'une manifestation de volonté de l'étranger de s'insérer socialement et professionnellement dans la société française.

La marge d'appréciation dont disposent les autorités préfectorales doit s'analyser comme la garantie que chaque dossier fera l'objet d'un examen particulier prenant en compte l'ensemble de la situation de l'étranger.

Le critère d'intégration est apprécié sur la base d'un faisceau d'indices objectifs (connaissance de la langue française, scolarisation des enfants, suivi d'une formation professionnelle) qui a également pour finalité de mieux lutter contre toutes formes de repli communautaire.

C'est dans cet esprit qu'il a également été décidé que la seule qualité de parent d'enfant français ou de membre de famille entré par le biais du regroupement familial ne pouvait pas, à elle seule, être considérée comme une condition unique et suffisante pour accéder au statut de résident de longue durée.

19. paragraphe 143

Le ministère de l'éducation nationale a créé ces dernières années des « Classes préparatoires aux grandes écoles » (CPGE) dans les lycées des quartiers défavorisés. La carte de ces CPGE est quasiment stabilisée, les effectifs n'augmentant globalement plus. L'effort est donc porté aujourd'hui davantage en amont, particulièrement sur les partenariats entre lycées de ces quartiers et grandes écoles, dans le cadre notamment du « Comité interministériel à l'intégration » (CII), où l'accent est mis sur l'intégration des jeunes des quartiers en difficulté et notamment des jeunes d'origine immigrée.

Le but est ici d'accroître l'ambition de ceux d'entre eux qui réussissent et donc leur orientation dans l'enseignement supérieur. A cette fin, une convention nationale, préfiguration de conventions élaborées localement, est en préparation entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et la « Conférence des Grandes Ecoles ».

Pour accompagner ce mouvement, 30.000 « bourses au mérite » sont versées chaque année au niveau du lycée, dont un tiers désormais aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville. Des « bourses de mérite » peuvent prendre le relais dans l'enseignement supérieur././ »