

# ECRI REPORT ON FRANCE

(sixth monitoring cycle)



**Adopted on 28 June 2022**

Published on 21 September 2022

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## TABLE OF CONTENTS

---

FOREWORD .....	4
SUMMARY .....	5
FINDINGS AND RECOMMENDATIONS .....	7
<i>I. EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS</i> .....	<b>7</b>
A. EQUALITY BODIES.....	7
B. INCLUSIVE EDUCATION.....	8
C. IRREGULARLY PRESENT MIGRANTS .....	10
D. LGBTI EQUALITY.....	12
<i>II. HATE SPEECH AND HATE-MOTIVATED VIOLENCE</i> .....	<b>16</b>
A. HATE SPEECH .....	16
B. HATE-MOTIVATED VIOLENCE .....	20
<i>III. INTEGRATION AND INCLUSION</i> .....	<b>22</b>
A. MIGRANTS .....	22
B. ROMA/TRAVELLERS.....	26
<i>IV. TOPICS SPECIFIC TO FRANCE</i> .....	<b>31</b>
PREVENTING AND COMBATING ANY RACIST OR LGBTI-PHOBIC ABUSE BY LAW ENFORCEMENT OFFICERS .....	31
INTERIM FOLLOW-UP RECOMMENDATIONS .....	<b>33</b>
LIST OF RECOMMENDATIONS .....	<b>34</b>
BIBLIOGRAPHY .....	<b>36</b>
APPENDIX: GOVERNMENT'S VIEWPOINT .....	<b>42</b>

## FOREWORD

---

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), established by the Council of Europe, is an independent human rights monitoring body specialised in questions relating to racism, discrimination (on the grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance. It is composed of independent and impartial members appointed on the basis of their moral authority and recognised expertise in dealing with racism, racial discrimination, xenophobia, antisemitism and intolerance.

As part of its remit, ECRI conducts country monitoring work which analyses the situation in each member state of the Council of Europe regarding racism and intolerance and draws up suggestions and proposals to deal with the problems identified.

ECRI’s country monitoring deals with all member states on an equal footing. The work takes place in five-year cycles. The reports pertaining to the first cycle were completed at the end of 1998, those pertaining to the second cycle at the end of 2002, those pertaining to the third cycle at the end of 2007, those pertaining to the fourth cycle at the beginning of 2014 and those pertaining to the fifth cycle at the end of 2019. Work on the sixth cycle reports began at the end of 2018.

The working methods by which reports are prepared involve documentary analyses, a visit to the country concerned and then confidential dialogue with the national authorities.

ECRI’s reports are not the result of inquiries or testimonial evidence. They are analyses based on a great deal of information gathered from a wide variety of sources. Documentary studies are based on a large number of national and international written sources. The *in situ* visit provides an opportunity to meet the parties directly concerned (both governmental and non-governmental) with a view to gathering detailed information. The process of confidential dialogue with the national authorities enables the latter to provide, if they consider it necessary, comments on the draft report, with a view to correcting any possible factual errors that the report might contain. At the end of this dialogue, the national authorities may request, if they so wish, that their viewpoints be appended to the final ECRI report.

The sixth cycle country reports focus on three themes common to all member states: (1) Effective equality and access to rights, (2) Hate speech and hate-motivated violence, and (3) Integration and inclusion, as well as a number of issues specific to each one of them.

In the sixth cycle, priority implementation is once again required for two specific recommendations chosen from those made in the report. A process of interim follow-up for these two recommendations will be conducted by ECRI no later than two years after this report is published.

**ECRI was fully and solely responsible for the drawing-up of this report. Except where expressly indicated otherwise, it covers the situation as at 31 March 2022; as a result, developments since that date are, as a rule, neither covered in the following analysis nor taken into account in the conclusions and proposals herein.**

## SUMMARY

---

**Since the adoption of ECRI's fifth report on France on 8 December 2015, progress has been made and good practices have been developed in a number of fields.**

Discrimination and bullying are prohibited in education and several reporting and counselling mechanisms have been established.

School enrolment procedures have been simplified for minors in an irregular situation up to the age of 16.

In addition to the adoption of a National Plan to Promote Equal Rights and Combat Hatred and Anti-LGBT+ Discrimination (2020-2023), several other steps forward have been taken in relation to equality of LGBTI people, such as the banning of "conversion therapies" in 2022 and the general use of the preferred first name for transgender people in higher education. In addition, during the lockdown period, a domestic violence support service was available to young LGBTI people.

Several monitoring mechanisms have been established or strengthened in order to facilitate the reporting of discrimination or hate speech, including on social networks. In particular, a specialised hate crime unit has been set up.

There has also been progress in terms of recognition of the qualifications of refugees, asylum-seekers and persons who have been granted subsidiary protection.

The legal rules obliging Travellers to hold a *livret de circulation* (travel permit) were abolished in 2017.

**ECRI welcomes these positive developments. However, despite the progress achieved, some issues continue to be a cause for concern.**

Appropriate training on human rights education and anti-discrimination and anti-bullying measures is still not being provided to everyone who works in or is involved with schools and the education system.

Non-essential medical procedures continue to be carried out on very young intersex children in breach of the basic principles of consent.

Hate speech is becoming more widespread, especially in politics, the audiovisual media and social networks. This sometimes creates an environment conducive to acts of violence against Travellers and Roma, people from a non-European immigrant background, LGBTI people

or people who are perceived as being Jewish or Muslim.

Migrants who wish to exercise their rights to healthcare, housing and employment face numerous administrative obstacles which have sometimes been made more difficult to overcome by the digitisation of procedures.

In general, there are serious failings in the sheltering of vulnerable migrants, particularly in the context of the health crisis or in relation to young migrants whose status as minors is disputed.

Travellers/Roma, who were made even more vulnerable by the health crisis, continue to be discriminated against in all aspects of life.

There is a certain lack of symmetry between the inflexible implementation of a policy of clearing illegal settlements (e.g. systematic clearances with no offer of alternative accommodation) on the one hand and the virtual absence of sanctions, in practice, against the authorities when they do not fulfil their legal obligations (such as the obligation to provide decent stopping places for Travellers or suitable housing for refugees) on the other hand.

The relationship between the law enforcement authorities and the public, especially people from an immigrant background or members of minority groups, continues to be compromised by racist or discriminatory acts, or even practices, particularly in connection with identity checks.

**In this report, ECRI requests that the authorities take additional measures in a number of areas and makes a series of recommendations, including the following.**

Training and awareness-raising measures should be taken for all people working in or involved with schools with regard to human rights, tolerance and respect for diversity, including on the issues of LGBTI people, prevention of bullying and responses to prejudice and discrimination.

The authorities should promptly consider, in co-operation with organisations working on the ground, the specific measures to be adopted and implemented in order to ensure that the clearance of settlements is strictly supervised *in practice* and that it does not in any circumstances infringe fundamental rights or lead to a deterioration in the living conditions of the persons concerned, regardless of the legality of their situation.

The authorities should protect the right of intersex children to physical integrity and bodily autonomy.

More effective measures are needed to combat racist or LGBTI-phobic speech in politics. All political parties should adopt codes of conduct that condemn and appropriately penalise all hate speech.

The authorities should put in place the reception and support services needed to ensure that measures to digitise procedures effectively facilitate access to rights.

With regard to Travellers and Roma, the authorities should, in close co-operation with the communities concerned, implement fully their national strategy for Roma and Traveller equality, inclusion and participation in society.

Caravans should be recognised as a type of housing and restrictions that affect their parking should be reviewed in the light of actual needs as identified in consultation with the persons concerned.\*

ECRI further recommends that the authorities step up their efforts to ensure that arrangements for assessments and for identifying and taking appropriate support measures are effectively applied nationwide prior to any clearance of illegal settlements, and that the resources available be increased accordingly, that no legitimate residence applications are rejected and that the time taken to process these applications is reduced to an absolute minimum.

The authorities should introduce an effective system of recording identity checks by law enforcement officers as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their contribution to preventing and combating all forms of discrimination.\*

The authorities should ensure that appropriate action is taken in all cases concerning racist or LGBTI-phobic remarks and behaviour by law enforcement officers.

---

\* The recommendations in this paragraph will be subject to a process of interim follow-up by ECRI no later than two years after the publication of this report.

## FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

---

### I. EFFECTIVE EQUALITY AND ACCESS TO RIGHTS

#### A. Equality bodies<sup>1</sup>

1. The main equality body in France is the *Défenseur des Droits* (Defender of Rights, DDD),<sup>2</sup> an administrative authority responsible for ensuring the protection of rights and freedoms and possessing most of the functions and powers listed in revised General Policy Recommendation (GPR) No. 2 on Equality Bodies to combat racism and intolerance at national level.
2. In particular, the DDD is responsible for dealing with all forms of discrimination, both direct and indirect, in all areas of public and private law. The DDD has all the powers related to the promotion of rights (cf. paragraphs 10a and 13 of GPR No. 2) and can make recommendations on existing legislation or regulations and issue orders (“injonctions”) in cases of non-compliance. The DDD made 234 recommendations in 2020; according to information provided to ECRI, approximately 30% of recommendations are implemented after one year, and 50% after two years. ECRI notes that it is mainly public services which fail to respond to and refuse to implement recommendations. It accordingly encourages the authorities to ensure better follow-up on the DDD’s recommendations.
3. As regards the support and litigation function (paragraphs 10b and 14 of GPR No. 2), the DDD investigates complaints and can provide assistance to victims, offering in particular to mediate<sup>3</sup> or making submissions to a court<sup>4</sup> (in 2020 the body did so in 122 cases, and 73% of these submissions were upheld by the courts). However, the DDD does not have the right to represent victims in court, to pay for a lawyer or to bring complaints of discrimination before the courts of its own volition. The DDD’s decisions have the status of administrative decisions and are not binding. In 2020, the DDD dealt with 5 196 complaints on discriminations, nearly a third of which concerned the grounds of origin, nationality, physical appearance, religious belief, place of residence or surname.<sup>5</sup>
4. Although the executive power exercises an influence on the DDD’s appointment,<sup>6</sup> ECRI considers that this body can be regarded as independent both theoretically and in practice (paragraph 2 and paragraphs 22-27 of GPR No. 2), particularly in view of the Parliament’s power of *ex-ante* veto on the appointment as well as of the guarantees of independence enshrined in the Constitution<sup>7</sup> and other legislation governing the DDD’s responsibilities and powers.<sup>8</sup> The DDD is free to manage its human resources and budget. Its financial resources come from public funds and are approved by Parliament as part of the Prime Minister’s budget. ECRI

---

<sup>1</sup> The term “national specialised bodies” was updated to “equality bodies” in the revised version of GPR No. 2 published on 27 February 2018.

<sup>2</sup> See [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr) and ECRI’s previous reports.

<sup>3</sup> The DDD can deal with any case by seeking a fair settlement and can recommend mediation to the parties. Overall, 80% of mediation attempts are successful and 60% of individual recommendations are implemented.

<sup>4</sup> The DDD may make submissions at the request of the courts or on his/her own initiative. In practice, the DDD only intervenes to present an independent opinion in cases already brought before the court by the applicant and submits the outcome of his/her investigation.

<sup>5</sup> DDD (2020) Annual Report.

<sup>6</sup> The President of the Republic appoints the DDD for a term of six years by decree in the Council of Ministers, after considering the opinion of the relevant standing committees of the parliamentary assemblies. However, the Parliament retains a power of veto over the appointment.

<sup>7</sup> It has been enshrined in [Article 71 of the Constitution](#) since 2008. A revision of the Constitution would be necessary if it were planned to abolish or change the name of this institution. Moreover, a qualified majority in Parliament is required to amend the institutional law.

<sup>8</sup> [Assemblée Nationale. Fiche de synthèse n° 12 - Le Défenseur des droits](#); see also for this section Equality Law Network (2021).

stresses the importance of ensuring this body's budgetary stability to enable it to continue to have the resources necessary to carry out its tasks.

5. The effectiveness of this body is widely recognised. ECRI welcomes the positive role it plays on matters related to preventing and combating discrimination, through its various campaigns, surveys and publications. It acknowledges the particular efforts made in the context of the health emergency since 2020.<sup>9</sup>
6. ECRI also welcomes the additional work carried out by the National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH), which is also an independent body responsible for promoting human rights as well as preventing and combating racism, intolerance, hatred and anti-LGBT discrimination. Like the DDD, it advises public authorities on the development and implementation of public policies, but has no litigation support functions.<sup>10</sup>

## **B. Inclusive education**

7. This part of the report deals with policies aimed at combating exclusion and marginalisation through inclusive education and fostering a society that is respectful of diversity and tolerant (Sections II and III of ECRI's GPR No. 10 on combating racism and racial discrimination in and through school education).
8. In addition to the specific measures aimed at non-French speaking or itinerant children (see the section on "integration and inclusion"), ECRI's interlocutors emphasised the importance of strengthening social diversity as a factor in the integration of children from vulnerable groups, who are often consigned to "priority education" schools, characterized by a high level of social segregation.<sup>11</sup> The initiatives taken in this regard in Haute-Garonne, where more than a thousand pupils have been reallocated to other schools, with a more diverse social environment, are an example of a **promising practice** that should be further developed.<sup>12</sup>
9. Education on human rights, tolerance and understanding between different population groups is an integral part of the curriculum, except for universities.<sup>13</sup> Schools hold awareness-raising activities in co-operation with various institutional and voluntary sector partners on the occasion of "special events" and several educational resources are available for teachers, pupils and students.<sup>14</sup>
10. ECRI notes the efforts made since 2015 to combat stereotypes and prejudices more effectively, in particular by revising school curricula and textbooks, as well as in connection with the measures provided for in the 2015 and 2018 National Plans to Combat Racism and Antisemitism<sup>15</sup> and the 2020-2023 National Action Plan to

---

<sup>9</sup> For more details, see DDD (2020) Annual Report.

<sup>10</sup> For more details, see [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) and CNCDH (2020d).

<sup>11</sup> The aim of the "priority education" policies is to mitigate the impact of socioeconomic inequalities on educational success through a reallocation of resources and increased teaching efforts, but the schools that are subject to them are often perceived as marginal. In all, more than 1.7 million pupils were covered by the various priority education schemes at the start of the 2020 school year. However, this figure does not include upper secondary and higher education.

<sup>12</sup> [La Gazette des communes \(16 November 2021\)](#).

<sup>13</sup> These programmes do not concern universities, which may, however, adopt initiatives of their own in this area. In this connection, the authorities have pointed out that universities develop tools and means of raising awareness throughout students' academic careers. Also, in 2019, the Ministry of Higher Education, Research and Innovation distributed a brochure entitled "Racism and antisemitism: how to act in higher education". This document was supplemented in 2020 by a [handbook](#) produced in co-operation with the Inter-ministerial Taskforce for Combating Racism, Antisemitism and anti-LGBT Hatred (DILCRAH) and consisting of thematic factsheets.

<sup>14</sup> They are provided by [Eduscol](#), the Ministry of Education website with information and support for education professionals, as well as by the [Canopé network](#) and the [Lumni](#) distance learning network. In addition, educational factsheets have been developed by the Ministry of Education in collaboration with the CNCDH (see CNCDH, [Education aux droits de l'homme](#)).

<sup>15</sup> French Government (2018), Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (2018-2020) (National Plan to combat Racism and Antisemitism 2018-2020).



Promote Equal Rights and Combat Hatred and Anti-LGBT+ Discrimination.<sup>16</sup> ECRI strongly encourages the authorities to continue these efforts, assess the impact of the measures taken and consider the recommendations made by the CNCDH on these issues, especially concerning the teaching of the history of immigration and colonisation, as well as education on sexual and emotional life.

11. The authorities have emphasised their determination to defend the values and principles of the Republic<sup>17</sup> and combat any racist, antisemitic, xenophobic, sexist and homophobic remarks or behaviour in schools. This is reflected in the internal rules and regulations of each school, and a specific law explicitly prohibits direct and indirect discrimination and bullying in the field of education, thereby constituting **good practice**.<sup>18</sup>
12. Despite this, ECRI notes that bullying remains a widespread and serious problem, as evidenced by the cases of school-related suicide recorded.<sup>19</sup> According to a Senate report published in September 2021, 6-10% of pupils and students are victims of school bullying and a quarter of lower secondary school students face cyberbullying. According to another survey in 2019, LGBT students are particularly exposed to discrimination by other students (28%) or teachers (19%) as well as to verbal (20%) or physical (13%) aggression at school.<sup>20</sup>
13. In this context, the establishment of various mechanisms for recording and reporting racist, antisemitic, sexist or anti-LGBT incidents, accessible to school staff and pupils, including through a mobile app and telephone-based victim support platforms, is to be welcomed.<sup>21</sup> ECRI particularly welcomes the measures planned or taken to combat LGBTI-phobic acts, such as setting up specific helpline services,<sup>22</sup> which constitutes a **promising practice**.
14. The effective implementation of human rights education and anti-discrimination and anti-bullying measures mainly depends on school staff, both teaching and non-teaching, but they are not given systematic uniform training on these issues. Measures have been taken to reduce disparities in initial teacher training, improve in-service training<sup>23</sup> and support teachers in the event of infringements of the principle of secularism and the values of the Republic (including the fight against racism and discrimination). While recognising that these measures constitute **promising practices**, ECRI considers that more efforts are needed to ensure that all teaching and non-teaching staff are continually made aware of racism and discrimination on a mandatory basis.
15. ECRI recommends that the authorities include mandatory training on human rights, education for tolerance, respect for diversity, including LGBTI issues, prevention

<sup>16</sup> Government, DILCRAH, <https://www.gouvernement.fr/documents-dilcra>

<sup>17</sup> <https://www.reseau-canope.fr/les-valeurs-de-la-republique/valeur.html>.

<sup>18</sup> Circular No. 2011-112 of 1 August 2011 on internal rules and regulations in local public education establishments; section 2 of Act No. 2013-595; Article L111-1 and L111-2 of the Education Code. See also Articles L-121-1, L-312-17-1 and L. 721-2. A draft law that aims to make school bullying an offence is under discussion in Parliament.

<sup>19</sup> According to an association, around twenty suicides linked to school bullying took place in 2021, the most widely publicised of which was that of Dinah, a teenager targeted by homophobic attacks, Actu.fr, Haut-Rhin (8 November 2021).

<sup>20</sup> IFOP (2019).

<sup>21</sup> Serious incidents (mainly violence) are reported monthly by school heads via the national SIVIS survey (which covers a sample of around 2 000 schools) and these data are supplemented by national school climate and victimisation surveys, which enable statements to be collected from students and staff (five surveys were conducted between 2011 and 2018). Staff can report such incidents to their superiors via the "[Faits établissement](#)" tool, access the online form made available under the National Plan to Combat Racism and Antisemitism (2018-2020) or the "[Valeurs de la République](#)" (Values of the Republic) form. The Canopé - Climat scolaire network and the "Valeurs de la République" teams set up in each local education office provide pupils and education staff with support in dealing with bullying, including LGBT bullying (see also [MEN - Lutte contre le harcèlement à l'école](#)).

<sup>22</sup> See [MEN, Eduscol - Prévenir l'homophobie](#).

<sup>23</sup> Corresponding measures were, for example, provided for in the [Loi pour une École de la confiance](#) (In support of a School of Confidence Act) promulgated on 28 July 2019. Training courses on gender equality and combating racism, antisemitism and LGBTI-phobia were also offered to teachers as part of their in-service training.

of bullying and responses to prejudice and discrimination in the initial training of all teachers, to be supplemented thereafter in in-service training. These training and awareness-raising measures should also be aimed at all those who work in or are involved in schools, including parents.

### C. Irregularly present migrants

16. It is estimated that there are more than 330 000 irregular migrants in France,<sup>24</sup> but the real number could be close to double that and is rising all the time. Many of these migrants transit through France without applying for asylum because this would prevent them from continuing along their migration route, which often means trying to reach the United Kingdom for family or language reasons. Others are not eligible for asylum, as they have already been registered in another EU country (a third of asylum-seekers are in this so-called “Dublined” category<sup>25</sup>). Still others, according to information gathered by ECRI during its visit, are in an irregular situation because of the increasing difficulty of obtaining or renewing residence permits, at least in Ile de France.<sup>26</sup>
17. In its GPR No. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination, ECRI advocates the establishment of “firewalls” to protect basic human rights in several areas. In France, such firewalls exist in the fields of education and health and, to some extent, housing and employment.
18. In the field of education, ECRI welcomes the fact that the existing firewalls have been strengthened since 2020 with the simplification of school enrolment procedures for children up to sixteen-year-olds, regardless of the legality of their residence or that of their parents, which is a **promising practice**.
19. The recognition of a child’s status as a minor, which is necessary in particular for their schooling, nevertheless remains problematic. For example, according to the associations that ECRI met, there is widespread suspicion concerning the validity of the documents of young people from certain African countries.<sup>27</sup> Mention was also made of the difficulty that unaccompanied young people may have in dealing with interviews designed to determine their age, when they are disoriented after arriving in France. It is worth noting here that specific procedures are implemented by specialised staff that take account of the vulnerabilities of these minors when asylum applications are being considered.<sup>28</sup> Assessments to establish minority,

---

<sup>24</sup> As of 30 September 2019, 335 483 people received state medical assistance (Aide Médicale d’Etat, AME), according to figures from the Ministry of the Interior’s Directorate General for Foreign Nationals in France (DGEF). See also Pew Research Centre (2019).

<sup>25</sup> [Cimade \(2021\), Dubliné.e](#).

<sup>26</sup> Civil society reports, for example, problems in accessing the call centre (only 13% of calls are answered), which leads to considerable delays in the registration of asylum applications. See inter alia <https://aguichetsfermes.lacimade.org/>. See also the Fédération des acteurs de la solidarité (Federation of Solidarity Actors) report [Les oubliés du droit d’asile \(2021\)](#). The authorities have stated, however, that in the one-stop-shops for asylum-seekers, the registration time was less than three days on average in 2021. They also point out that, in the Ile-de-France region, the arrangements for accessing the procedure have been adapted to facilitate the registration of foreigners wishing to apply for asylum.

<sup>27</sup> Article 47 of the Civil Code establishes the principle of the presumption that foreign civil status documents have probative value “if they have been drawn up in compliance with the procedure and forms prescribed by foreign law”. According to the authorities, however, in order to be effective in France, foreign civil status documents must be legalised or apostilled, unless exempted under treaties and regulations. This is notably the case for foreign civil status documents issued in West Africa. A topical issue memo (No. 17/2017) circulated by the Ministry of the Interior recommended “issuing unfavourable opinions for any analyses of Guinean birth certificates”. The legality of this memo was confirmed by the Conseil d’Etat in a decision of 12 June 2020 (CE Section, 12 June 2020, No. 418142), which states that the memo does not prevent the competent administrative authorities from proceeding, as they are required to do, to examine applications from Guinean nationals on a case-by-case basis and from granting those applications, where appropriate, in the light of the various documents produced in support of them. See also Médecins sans frontières (MSF) (2019).

<sup>28</sup> In particular, the authorities have pointed out that unaccompanied minors (UAMs) are interviewed by specialised officers, assisted by groups of reference persons that focus specifically on minors and follow appropriate procedures (for example, the individual concerned may be granted a longer investigation period and request the assistance of an interpreter of the sex of their choice). The OFPRA minors’ reference persons have also published an [Asylum Guide for UAMs](#) and conduct information campaigns on the asylum application procedure for UAMs.

however, are the responsibility of the département councils, which could usefully draw on these measures, where appropriate, when dealing with young migrants whose under-age status has not yet been able to be determined. ECRI was concerned to learn during its field visit to a shelter centre, where young migrants stay for an average of two weeks while their age is assessed, that young unaccompanied migrants sometimes find themselves excluded from the protection given to minors without being fully recognised as adults (they are sometimes referred to as “mijeurs”, a portmanteau word made up of “mineur” and “majeur”).<sup>29</sup>

20. ECRI recommends that the authorities ensure that young migrants’ right to education is effectively respected, in particular by ensuring that the assessment of their age is systematically carried out with proper psychological, social and legal support, enabling them to understand the issues at stake in the assessment and the possibility of lodging an asylum application, and by facilitating their schooling without waiting for the completion of the assessment procedures.
21. With regard to health care, foreign children in an irregular situation can access the state medical assistance scheme, *Aide Médicale d’Etat* (AME), which provides 100% coverage for certain types of medical and hospital care. Adults also have access to it under more restrictive conditions which, despite the pandemic, have been further tightened since February 2021 in an attempt to prevent abuses and misappropriation.<sup>30</sup>
22. As regards other firewalls, ECRI notes that migrants may in some cases be granted legal aid and that access to emergency accommodation, managed by the humanitarian emergency service, SAMU Social, in the major cities, depends on availability, without any condition of lawful residence. On the other hand, migrants in an irregular situation do not in principle have access to employment unless they obtain a work permit and are thus legalised in this way.<sup>31</sup> Asylum-seekers may benefit from additional rights<sup>32</sup> and specific measures such as accommodation.
23. The actual effectiveness of these firewalls is partly compromised by the constant clearance of illegal shelters, including during the pandemic and the winter season.<sup>33</sup> Between 1 November 2020 and 31 October 2021, 1 330 collective clearances of informal settlements were recorded in mainland France (472 people evicted every day), 64% of which took place during the statutory winter moratorium on evictions.<sup>34</sup> According to civil society organisations, in the vast majority of cases these operations are accompanied by the seizure or destruction of migrants’ personal belongings – sometimes including their documents or medicines – without proper alternative accommodation being offered, including for those who cannot be deported.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> See also DDD (2022a).

<sup>30</sup> At the beginning of the pandemic, rights covered by the AME which expired in 2020 were extended, but then, from 17 February 2021, admission to the scheme was restricted by making the procedure more restrictive and less accessible (for example, it is no longer possible to apply online) and not opening up coverage, with some exceptions, until nine months after admission.

<sup>31</sup> Regularisation through work takes place, under certain conditions, at the instigation of the employer, which, according to civil society, makes migrants particularly vulnerable to exploitation.

<sup>32</sup> For example, they can claim an allowance which, in 2021, amounted to €6.80 per day for a single person, plus €7.40 if he or she had received no offer of accommodation.

<sup>33</sup> According to the HRO [Annual Report 2020](#), in 2020 the police carried out 950 “routine” eviction operations in Calais and 90 in Grande-Synthe, during which they seized 5 000 tents and tarpaulins. A “shelter” airlock created in Calais in November 2021 to house 300 migrants temporarily on the night before redirecting them to permanent accommodation closed two weeks after it opened. See also GISTI (2019).

<sup>34</sup> Fondation Abbé Pierre (2022).

<sup>35</sup> Observatoire des expulsions (2022) [Rapport annuel de l’Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels](#) (Annual report of the Observatory of evictions from informal living spaces). According to civil society organisations, medical and educational monitoring is not systematically provided even when alternative accommodation is made available.

24. It should be noted that the European Court of Human Rights has found the authorities to be responsible for the inhuman and degrading treatment of migrants in France owing to the shortcomings of the care provided.<sup>36</sup> In this connection, ECRI is concerned that the operations to deal with the “*points de fixation*” (camps) under the authority of the prefects can harm the physical and mental health of the persons concerned, according to the civil society operators in the field with whom ECRI spoke. In addition, prefectural orders prohibiting the distribution of food<sup>37</sup> are still in force, which is contrary to paragraph 14 of ECRI’s GPR No. 16. However, progress has been made in the recognition in case law of the “principle of fraternity”<sup>38</sup> as opposed to the “offence of solidarity.”<sup>39</sup>
25. Generally speaking, civil society’s stakeholders agree that the standards for migrants are interpreted differently in practice by the prefects responsible for their implementation, thus helping to create inequalities of treatment and a feeling of arbitrariness regarding the effectiveness of procedural guarantees, particularly in the case of appeals against an obligation to leave French territory (Obligation de quitter le territoire français, OQTF), following the 2021 overhaul of the Code on the Entry and Residence of Foreign Nationals and the Right to Asylum (CESEDA).
26. ECRI recommends that the authorities consider without delay, in co-operation with associations working on the ground, the specific measures to be drawn up and implemented to ensure that the dismantling of camps is strictly supervised in practice and that it does not in any circumstances result in violations of fundamental rights or a deterioration in the living conditions of the persons concerned, regardless of the legality of their situation.

#### D. LGBTI equality<sup>40</sup>

27. ECRI considers it positive that some collection of data on LGBTI persons has been authorised subject to anonymisation and the express consent of each person concerned and when justified by the public interest, as recommended in its previous report.<sup>41</sup> In particular, according to an INSEE study published in September 2019,<sup>42</sup> approximately 266 000 people live as a couple with a person of the same sex, 56% of whom are male couples and 14% of same-sex couples state that they live with one or more children. About 60% of cohabiting same-sex couples have formalised their union, either through marriage or a “civil partnership” (PACS). Civil society has, however, drawn attention to the lack of official or recent data on the socio-demographic profile of LGBTI people living in France and the

<sup>36</sup> See for example ECtHR (2019), *Khan v. France*, concerning the failure to provide care for an unaccompanied minor and [measures taken by the French authorities](#), currently being examined by the Council of Europe Committee of Ministers; ECtHR (2020), *N.H and Others v. France* (Applications Nos. 28820/13, 75547/13 and 13114/15), concerning the living conditions of asylum-seekers on the streets with no means of support. See also DDD (22 July 2021). See also the report by the Fédération des acteurs de la solidarité (Federation of Solidarity Actors), [“Les oubliés du droit d’asile” \(2021\)](#).

<sup>37</sup> HRO (2021); *Actualités sociales hebdomadaires (ASH)* ([2 February 2022](#)).

<sup>38</sup> Decisions by the [Constitutional Council](#) in 2018 and the [Court of Cassation](#) in 2020 confirmed that “altruistic assistance for migrants, whether individual or ‘militant’ and organised, must not be prosecuted”, from which “it follows that people have the freedom to help others with a humanitarian aim, regardless of the legality of their stay in France”, but this did not entirely prevent the continuation of criminal or administrative proceedings in 2020.

<sup>39</sup> The term “offence of solidarity” (*délit de solidarité*) refers to the penalisation of people who help foreigners in an irregular situation but does not exist as such in law. Article L.823-1 of the Code on the Entry and Residence of Foreign Nationals and the Right to Asylum (CESEDA) punishes with five years’ imprisonment and a fine of €30 000 any person who facilitates or attempts to facilitate, by direct or indirect assistance, the illegal entry, movement or residence of a foreigner in France, if this illegality was known to the helper. However, Article L.823-9 exempts assistance for illegal residence and movement from prosecution in certain cases, especially if it “did not give rise to any direct or indirect consideration” and was provided “with an exclusively humanitarian objective”.

<sup>40</sup> For the terminology, see the definitions in Commissioner for Human Rights of the Council of Europe 2011 and ECRI’s [Glossary](#).

<sup>41</sup> ECRI (2016): paragraph 95.

<sup>42</sup> INSEE, ([16 September 2019](#)).

lack of reliable and up-to-date research and data, including in the areas of health and education.<sup>43</sup>

28. ECRI notes, however, that at the national level data on LGBTI people is still rather scarce<sup>44</sup> and encourages the authorities to improve data collection, for example by including the issue of sexual orientation and gender identity more systematically in analyses that focus on gender comparisons.
29. According to the 2021 Rainbow Europe Map, which shows European countries' legislation and policies that guarantee the rights of LGBTI persons, France ranks 8th out of 49 countries assessed and has an overall score of 65% of criteria satisfied out of the global list of indicators concerning respect of rights and freedoms of LGBTI people in law and in practice.<sup>45</sup> However, recent surveys indicate that 20-30% of LGBTI people feel discriminated against in relation to their sexual orientation/gender identity<sup>46</sup> and often avoid displaying this in public.<sup>47</sup> Similarly, for example, only one in two LGBT people are "visible" in their professional environment.<sup>48</sup> More generally, 54% of participants in France (compared to 36% in Europe) felt that prejudice and intolerance towards LGBTI people had increased in their country over the last five years. At the social level, ECRI notes with some concern the rise of a movement called "La Manif pour tous" ("Protest for all"), which continues to campaign against the rights of LGBTI people, including same-sex couples. Despite the presence of many openly LGBTI public figures,<sup>49</sup> according to civil society, greater visibility of LGBTI people exacerbates violence in the public space.<sup>50</sup>
30. ECRI recommends that the authorities, in close co-operation with LGBTI organisations, carry out awareness-raising activities aimed at promoting understanding and tolerance towards LGBTI people and addressing the issues of intolerance and discrimination against them in order to make their right to equal treatment a reality. These activities could include an official public awareness campaign.
31. As far as legislation is concerned, ECRI welcomes, as an example of **good practice**, the adoption of a law in January 2022 prohibiting "conversion therapies", i.e. practices claiming to change a person's sexual orientation and gender identity.<sup>51</sup> This new law introduces a specific offence penalising practices, behaviour and repeated statements intended to modify or repress a person's sexual orientation or gender identity. It introduces criminal penalties of up to two years' imprisonment and a fine of €30 000. These penalties may be increased to three years' imprisonment and a fine of €45 000, in particular for attempts involving minors or other vulnerable persons or if the acts are committed by a relative in the ascending line, or as a co-conspirator or accomplice, or on the internet.<sup>52</sup>

---

<sup>43</sup> Santé publique France, ([17 May 2021](#)).

<sup>44</sup> See EU FRA ([2020a](#)): 58.

<sup>45</sup> [Country Ranking | Rainbow Europe \(rainbow-europe.org\)](#).

<sup>46</sup> IFOP (2019); EU FRA ([2020a](#)).

<sup>47</sup> According to EU FRA (2020a), 72% of persons surveyed in France (compared to 61% in Europe) avoid holding their partner's hand in public and 40% (compared to 33% in Europe) avoid certain places for fear of being attacked.

<sup>48</sup> Autre Cercle, ([12 February 2020](#)).

<sup>49</sup> Such as the French Eurovision 2019 candidate and many politicians who have come out. Sources: *Les Inrockuptibles* ([27 September 2019](#)); *Libération* ([19 May 2020](#)).

<sup>50</sup> See also *Libération* ([19 May 2020](#)).

<sup>51</sup> [Act No. 2022-92](#) of 31 January 2022 prohibiting practices aimed at changing a person's sexual orientation or gender identity. For details, see [Proposition de loi interdiction thérapies de conversion LGBT+ \(vie-publique.fr\)](#).

<sup>52</sup> Following clarification by the Senate, this new offence will not be punishable in the case of a health professional who invites a patient to exercise caution and reflect before embarking on a transition programme.

32. In addition, ECRI welcomes the two amendments to the new Bioethics Act promulgated on 2 August 2021,<sup>53</sup> which eliminate discrimination based on gender or the nature of sexual relationships. The first, concerning section 12 of the Act, now allows homosexual men to donate blood without having to undergo the four-month sexual abstinence requirement. The second, concerning section 1, is an important step forward, as it allows female couples and unmarried women to access “medically assisted reproduction” (MAR) and have it reimbursed by the health insurance scheme.<sup>54</sup>
33. As far as transgender people are concerned, ECRI welcomes as a **good practice** the general use of the preferred first name in higher education and calls on the French authorities to take further steps to ensure this practice is effectively extended to all levels of the administration.<sup>55</sup> As regards its recommendation on changing the gender in the public records of transgender persons,<sup>56</sup> it notes with interest the measures taken by the Act of 18 November 2016, which created a legal framework for modifying the designation of an individual’s gender in their civil status documents, subsequently supplemented by an implementing decree of 29 March 2017.<sup>57</sup> This is a fundamental contribution to the demedicalisation of the process. ECRI notes that the process continues to involve the courts and has been informed that the Act of 18 November 2016 is to be reviewed by the Ministry of Justice.<sup>58</sup> ECRI wishes to emphasise the importance of developing rapid, transparent and accessible procedures enabling transgender persons to change their registered gender<sup>59</sup> and, in this connection, calls on the authorities to reconsider the option of partial dejudicialisation.<sup>60</sup>
34. With regard to intersex persons,<sup>61</sup> section 30 of the new Bioethics Act mentioned above is a step forward and the authorities have indicated that an order including best-practice rules concerning the care of children with differences in genital development was being drafted. However, civil society criticises the new legislation’s medical and pathologising approach and the increased institutionalisation,<sup>62</sup> while stressing that decisions on “medical necessity” remain the sole responsibility of doctors.<sup>63</sup> ECRI deplores the fact that non-consensual acts without vital necessity can still be performed on very young children with the sole authorisation of those with parental authority, contrary to what was

---

<sup>53</sup> [Act No. 2021-1017 on bioethics of 2 August 2021 - \(legifrance.gouv.fr\)](#).

<sup>54</sup> ECRI notes, however, that in the case of surrogate motherhood abroad, the law does not recognise both parents of children born by this means but only the biological parent. The non-biological parent (known as the “intended parent”) has to go through an adoption procedure, in accordance with the [advisory opinion](#) of the ECtHR (Grand Chamber) of 10 April 2019. See also ILGA-Europe (2021).

<sup>55</sup> In response to [the letter of 17 April 2019](#) from the Minister, Frédérique Vidal, urging university presidents to “facilitate the preferred first name on documents (...) for transgender persons”; *Campus matin* ([3 February 2021](#)).

<sup>56</sup> ECRI (2016): paragraph 98.

<sup>57</sup> Act No. 2016-1547 of 18 November 2016 (section 56); Decree No. 2017-450 of 29 March 2017.

<sup>58</sup> In order to apply for a change of gender in civil status documents, a transgender person no longer has to go through a medical procedure, such as a sex-change operation, heavy hormone treatment or sterilisation. However, it is still necessary to go to court to have the change of civil status validated, unlike the change of first name, which has been completely dejudicialised under Article 60 of the Civil Code.

<sup>59</sup> See in particular Council of Europe Parliamentary Assembly [Resolution 2048 \(2015\)](#) and the relevant [case law](#) of the European Court of Human Rights.

<sup>60</sup> See CNCDH (2013). The option of partial dejudicialisation of the procedure would be in two stages: it would first consist of a declaration to a civil registrar, with the production of at least two testimonies attesting to the applicant’s good faith. This first step would then have to be checked and validated by a court judge through a certification procedure.

<sup>61</sup> See also in this regard EU FRA (2015): 2.

<sup>62</sup> Admission to a referral centre for rare diseases (centre de référence maladies rares, CRMR), where “mutilating procedures” can be prescribed.

<sup>63</sup> According to civil society, the consent of the children concerned is not sought, while parents consent without always being properly informed, with medical staff sometimes describing their children as “sick” or “in need of repair”. See also: Thibault, L. (2019): 24-26.

recommended by the Conseil d'Etat.<sup>64</sup> ECRI considers it crucially important to take legislative and procedural measures to protect new-born and intersex children from premature medical interventions<sup>65</sup> on their sexual characteristics (hormone therapies and surgery). It should be pointed out that such interventions may not only have physical or psychological consequences but also impact the course of their life (such as dropping out of school, poverty or social isolation).<sup>66</sup>

35. ECRI recommends that the authorities take the necessary steps to effectively protect the right of intersex children to physical integrity and bodily autonomy, in particular through i) the introduction of appropriate legislative changes to prohibit “normalising” genital surgery and other medically unjustified treatments until the child is able to participate in the decision on the basis of the right to self-determination and the principle of free and informed consent; ii) the development of guidelines and intersex equality rights training for health professionals; iii) the establishment of easily accessible counselling and support services for intersex people and their parents.
36. At the institutional level, ECRI notes with interest the introduction of **promising practices** to promote equality for all LGBTI persons. In 2016, the remit of the Inter-ministerial Taskforce for Combating Racism and Antisemitism was extended to include anti-LGBT hatred and discrimination. This body is now called DILCRAH.<sup>67</sup> Furthermore, in 2018, a local/regional network of prefectural correspondents in charge of combating anti-LGBT+ hatred was set up in order to implement a decentralised call for projects. In 2019, the powers of the Operational Committees for Combating Racism and Antisemitism were extended to anti-LGBT+ hatred and discrimination.<sup>68</sup> ECRI also wishes to highlight the major efforts made by the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA) to ensure better care for LGBT+ asylum-seekers and refugees.
37. As regards policy development, following the Mobilisation Plan against Anti-LGBT Hatred and Discrimination (2017-2019),<sup>69</sup> the government launched a National Action Plan to Promote Equal Rights and Combat Anti-LGBT+ Hatred and Discrimination (2020-2023).<sup>70</sup> The plan sets a large number of objectives including 42 specific measures, based on four areas: recognising the rights of LGBT+ people; strengthening their access to rights; combating anti-LGBT+ hatred; and improving the daily lives of LGBT+ people.<sup>71</sup> ECRI notes, however, that civil society remains concerned about the potential for the implementation and evaluation of

---

<sup>64</sup> Conseil d'Etat (2018): 139-140.

<sup>65</sup> For example, it has been pointed out that more than 4 000 so-called sex-conforming operations were carried out in 2017 in France on children under the age of 5: Moron-Puech, B. (2020): 9. See also: Thibault, L. (2019): 46-48.

<sup>66</sup> EU, EP (2019b); Council of Europe Parliamentary Assembly 2017; Council of Europe, Commissioner for Human Rights 2015; EU, FRA 2015.

<sup>67</sup> In particular, DILCRAH has produced (in collaboration with civil society) and made available to the general public and professionals [three practical factsheets](#) on respecting the rights of intersex people, focusing on education, health and sport. The DDD produced an [opinion](#) on LGBTI rights in general in 2018 and [another](#) on intersex rights in particular in 2017. The CNCDDH produced an opinion on LGBTI rights in 2018 and [contributed](#) to the drafting of the new plan to combat anti-LGBT+ hatred and discrimination in 2019.

<sup>68</sup> The growing involvement of local stakeholders has, for example, made it possible, through the call for local projects, to support associations in terms of the provision of information, prevention, training and assistance to victims, carrying out communication activities and organising awareness-raising events.

<sup>69</sup> The [Mobilisation Plan](#) (adopted in 2016) has developed priorities focusing on awareness-raising, education, setting up governmental and local networks of correspondents, sanctioning anti-LGBTI acts and protecting victims.

<sup>70</sup> [National Action Plan](#) launched in October 2020; UN, CERD (2019), CERD/C/FRA/22-23: 2.

<sup>71</sup> The 42 measures in the Plan include making medically assisted reproduction (MAR) available to female couples and single women; facilitating the use of the preferred first name for transgender people in administrative documents; drawing up a guide on catering for transgender pupils and students in educational establishments; combating so-called “conversion” therapies; adapting administrative forms to include same-sex families; and developing in-service training for LGBT+ reference persons in the police force.

some measures of the Plan in the absence of sufficient funding. In this respect, the establishment of a monitoring group on the National Plan is to be welcomed. ECRI encourages the authorities to ensure that all the necessary financial and human resources are made available to carry out the planned actions and that the implementation of the plan is closely monitored and evaluated.

## II. *HATE SPEECH AND HATE-MOTIVATED VIOLENCE*

### A. **Hate speech**<sup>72</sup>

#### ***Data and public discourse***

38. All of ECRI's interlocutors expressed serious concerns about the "trivialisation" of hate speech in France, particularly in the political and electoral context, within protest movements (such as "La Manif pour tous", the "Gilets jaunes" and "Anti-pass sanitaire" (Anti-Health Pass))<sup>73</sup> and in the electronic media. However, this is not fully reflected in the official statistics available on criminal offences committed on the grounds of origin, ethnicity, nationality, alleged race or religion ("racially motivated").
39. Despite the currently limited official statistics and the lack of detailed data on "hate speech", ECRI notes that out of a total of 5 500 racially motivated crimes in 2020, almost 65% were public insults, provocations or defamations and 22% were racist "threats or blackmail".<sup>74</sup>
40. Travellers and Roma remain the least tolerated group in France.<sup>75</sup> According to a 2019 survey, a third (35%) experienced hate-motivated harassment in the previous year,<sup>76</sup> but the number of offences against them remains largely underestimated owing to their greater reluctance to file complaints.<sup>77</sup>
41. The total number of complaints registered shows that the main victims of racism in France are immigrants, especially those of African origin, and their descendants.<sup>78</sup> Xenophobic discourse, which raises the conspiratorial spectre of a "Great Replacement" and presents non-European immigrants as a threat to French national identity and security, is propagated by the rhetoric of far-right parties but is also gradually infiltrating the discourse of other political forces. In the context of the 2022 elections, racist, xenophobic, anti-LGBT and sexist ideologies have been expressed in a particularly explicit and unabashed manner by prominent political figures, some of whom already have convictions for inciting hatred.
42. Similarly, from 2020 onwards the fear of the Covid-19 pandemic and the closing of borders have further fuelled xenophobia and highlighted racist behaviour, particularly against people of Asian origin or presumed to be of Asian origin (verbal and physical attacks against them tripled).<sup>79</sup> LGBTI people have also sometimes been accused of spreading or causing the coronavirus, as have Travellers and

---

<sup>72</sup> In accordance with GPR No. 15 on combating hate speech, "hate speech" is understood to mean the advocacy, promotion or incitement, in any form, of the denigration, hatred or vilification of a person or group of persons, as well as any harassment, insult, negative stereotyping, stigmatisation or threat in respect of such a person or group of persons and the justification of all the preceding types of expression, on the ground of "race", colour, descent, national or ethnic origin, age, disability, language, religion or belief, sex, gender, gender identity, sexual orientation and other personal characteristics or status.

<sup>73</sup> See DDD (2020a).

<sup>74</sup> See Ministry of the Interior (2021a) and, for the 2019 and 2018 statistics, Ministry of the Interior (2020) and (2019).

<sup>75</sup> CNCDH (2020d). This report assesses annually, on the basis of opinion polls, the level of tolerance towards five minority groups: Blacks, Jews, North Africans, Muslims and Roma. In 2020, due to the pandemic, the survey was only conducted online, so the results are only partially comparable to those of previous years.

<sup>76</sup> EU, FRA (2021).

<sup>77</sup> 53% do not trust the police, according to EU, FRA (2021).

<sup>78</sup> Ministry of the Interior (2021a).

<sup>79</sup> CNCDH (2020d); EU, FRA (2020c).



Roma. The same prejudice has been directed at Jewish communities against a background of an antisemitic conspiracy theory.

43. The majority of French people (56%) believe that antisemitism is on the rise,<sup>80</sup> although in fact the number of recorded attacks (521 incidents in 2021, involving hate speech or violence) is down by 15% since 2019. Incidents targeting Muslims are less numerous (171 cases in 2021) but continue to increase (32% more in 2021 than in 2019).<sup>81</sup> Intolerance towards Muslims remains high and is amplified by the political discourse equating Islam with terrorism and statements implying that Muslims do not integrate into French society, in particular stigmatising the wearing of the veil.<sup>82</sup>
44. The number of “anti-LGBTI” criminal offences increased by 36% between 2018 and 2019 and then fell by 15% in 2020,<sup>83</sup> which, according to civil society, is more a reflection of the greater difficulty faced in filing complaints during the lockdowns,<sup>84</sup> in addition to pre-existing problems of under-reporting. According to a European survey published in May 2020, 39% of respondents in France had been victims of harassment because of their LGBTI status in the 12 months prior to the survey, but only 15% to 20% of them filed complaints.<sup>85</sup>
45. Much of the hate speech is disseminated through social networks. According to some studies, one in ten comments can be described as hateful and more than half of French people have been victims of hate speech at some point in their lives.<sup>86</sup> By way of illustration, in 2019, the gay singer, Bilal Hassani, received more than 1 500 hate messages and threats on social media.<sup>87</sup> In 2020, Mila, a lesbian teenager who expressed strong anti-Islamic views on Instagram, was the subject, according to sources, of over 100 000 homophobic and misogynistic hate messages calling for rape, violence and murder – eleven people were given, at first instance, suspended sentences of between four and six months’ imprisonment for these messages in 2021.<sup>88</sup> Appeal proceedings are pending.
46. Studies have shown significant overlap (intersectionality), particularly between racist and anti-LGBTI speech, as well as between anti-Arab and anti-Muslim speech, and a significant increase in racist, antisemitic, LGBT-phobic and antigypsyist content on Twitter in 2020, during the lockdown period.<sup>89</sup> Following a complaint by several associations, the platform was ordered in 2021 to disclose details of its efforts to combat hate speech. Flaws in the moderation of antisemitic speech on YouTube were also reported in 2021.<sup>90</sup>
47. Spikes in hate speech have been recorded around certain events, sometimes dramatically revealing the link between online and offline hatred, such as the messages that led to the murder of the teacher, Samuel Paty, in October 2020 and the subsequent reactions that resulted in attacks on or vandalism against Muslims.

---

<sup>80</sup> [Ipsos, 23 February 2021](#).

<sup>81</sup> CNCDH (2020d).

<sup>82</sup> See ECRJ’s revised GPR No. 5, notably paragraphs 16, 22 and 43.

<sup>83</sup> Ministry of the Interior (2021b); DILCRAH (2020).

<sup>84</sup> Ministry of the Interior (2021b).

<sup>85</sup> EU, FRA (2020), A long way to go for LGBTI equality, p. 44; [SOS homophobie, rapport 2020](#); EU, FRA (2020), A long way to go for LGBTI equality, p. 48; [FOP \(2019\)](#).

<sup>86</sup> ASIC (2018).

<sup>87</sup> ILGA Europe (2020), Annual Review – France. Bilal Hassani represented France in the Eurovision Song Contest and his song focused on the acceptance of LGBT people. He was subjected to particularly virulent anti-LGBT abuse on Twitter.

<sup>88</sup> [France info \(21 June 2021\)](#). [https://www.lepoint.fr/justice/affaire-mila-six-prevenus-comparaissent-la-jeune-fille-presente-09-04-2022-2471502\\_2386.php](https://www.lepoint.fr/justice/affaire-mila-six-prevenus-comparaissent-la-jeune-fille-presente-09-04-2022-2471502_2386.php)

<sup>89</sup> See the ISD report, [Mapping hate in France \(2020\)](#).

<sup>90</sup> CNCDH (2020c).

Similarly, false rumours of child abductions by Roma that went viral on Twitter in 2019 triggered a series of punitive attacks on Roma in the Paris suburbs.<sup>91</sup>

48. ECRI notes with interest the efforts made over many years to improve the methodology of hate crime statistics.<sup>92</sup> It regrets, however, that the authorities have still not developed studies on assessing the diversity of people's origins and on discrimination and integration based on objective or authorised subjective data, such as those on "feelings of belonging",<sup>93</sup> with the exception of the follow-up to the "Trajectory and Origins" survey in 2019-2020 on the subject of discrimination suffered by immigrants or people from an immigrant background, the results of which are expected in 2022.<sup>94</sup> Studies of this type do not fall within the scope of "ethnic statistics" prohibited under French law, as was reconfirmed during ECRI's visit.
49. ECRI recommends that the authorities launch surveys to measure trends in discrimination against different vulnerable groups on the basis of anonymised data based on "feelings of belonging". When drawing up these surveys, the authorities should duly take account of the experience and recommendations in this field of the Defender of Rights (DDD) and the National Consultative Commission on Human Rights, as well as of non-governmental organisations working to combat discrimination and intolerance.

### ***Responses to hate speech***

50. ECRI notes the various national action plans against racism and antisemitism<sup>95</sup> adopted in recent years and welcomes the fact that they were extended to cover internet hatred in 2015 and anti-LGBT hatred in 2016. It is pleased to note that the 2020-2023 Plan provides, inter alia, for the publication of an annual statistical overview of acts targeting LGBT+ people by type of act, taking into account the characteristics of the victims.
51. Measures to raise awareness of the principles of preventing and combating racial discrimination and of the laws to be complied with are planned mainly in the field of education rather than as part of a more general campaign. Given the manifestations of intolerance towards Roma and Travellers as well as Muslims,<sup>96</sup> a campaign to prevent discrimination against these groups would be desirable, so ECRI encourages the authorities to extend the scope of the National Action Plan against Racism and Antisemitism beyond the field of education in order to target the entire population and include measures to raise awareness and prevent and combat hate crimes aimed specifically at Travellers and Roma, as well as Muslims.
52. As regards measures taken to reduce the under-reporting of hate speech, the French authorities have not carried out the information campaign recommended by ECRI.<sup>97</sup> In this connection, they have stated that they support the information and awareness-raising activities by specialised associations (LICRA, SOS-Racisme, etc.). More generally, they have emphasised the various measures taken to improve legal, psychological and social support for victims of discrimination, racism and antisemitism, whether by local associations, members of the France-

---

<sup>91</sup> A tweet that was posted on 24 March 2019 and falsely reported an alleged kidnap attempt by a Roma organ-trafficking ring in Montfermeil was retweeted more than 12 000 times and "liked" more than 8 000. An ISD analysis of Facebook posts about Roma in the 24 hours after the attacks showed that the best performing content was mainly mainstream media and posts by the NGO SOS Racisme condemning the attacks, indicating the rapid response of the counter-discourse.

<sup>92</sup> <https://hatecrime.osce.org/france>; Ministry of Justice (2018) [Bilan statistique 2018 soumis à la CNCDH](#), p. 19.

<sup>93</sup> [INSEE \(2020\) Statistiques ethniques](#).

<sup>94</sup> INED-INSEE, [TeO2 \(2019-2020\)](#).

<sup>95</sup> The various actions plans and their [evaluation](#) are available on the [DILCRAH](#) website.

<sup>96</sup> CNCDH (2020d).

<sup>97</sup> ECRI (2016): paragraph 110.

Victim Federation or through the Département Councils for Access to the Law (Conseils Départementaux d'Accès au Droit, CDAD).<sup>98</sup>

53. ECRI notes the strengthening of several monitoring or investigative bodies (especially the Higher Audiovisual Council (Conseil supérieur de l'audiovisuel, CSA); the Central Office for Combating Crimes Against Humanity and Hate Crimes (*Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine*, OCLCH) and the Central Office for Combating Crime Linked to Information and Communication Technologies (*Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication*, OCLCTIC)).
54. It also notes the development of several tools designed to facilitate the reporting of offences, such as the “anti-discrimination platform” set up in 2021 under the authority of the Defender of Rights, which received around 14 000 reports in one year concerning discrimination, violence or hate speech;<sup>99</sup> the Observatory of Online Hate,<sup>100</sup> established in 2020 by the “Avia Act”;<sup>101</sup> the PHAROS platform, which processed almost 300 000 reports in 2020, of which 23 525 concerned cases of racism or discrimination;<sup>102</sup> and the system run by the LICRA association.<sup>103</sup> Other tools are specifically designed for reporting racist or homophobic incidents in the field of education or for LGBT victims, such as the “Flag!” app.<sup>104</sup> ECRI notes with interest all these developments. However, it stresses the need to ensure clear and consistent follow-up.
55. ECRI recommends that the authorities step up their efforts to ensure the co-ordination of the various mechanisms for reporting instances of discrimination and hatred and clarify the respective responsibilities of the bodies that operate them.
56. Among the legislative developments, ECRI notes that the CSA's role of monitoring racism in the media<sup>105</sup> was extended to online content by the “Avia Act” in 2020 and by the “Anti-Separatism Act”<sup>106</sup> in 2021.
57. The “Avia Act” also increased – from €75 000 to €250 000 – the fine incurred by internet access providers and hosting services that fail to comply with their obligation to co-operate with law enforcement authorities in combating the most serious (or “abhorrent”) content, listed in section 6 which includes incitement to hatred or insult on the basis of so-called race, religion, ethnicity, nationality, gender, sexual orientation, gender identity or disability, actual or supposed. The new legislation also created a specialised court to deal with cyberbullying, whose jurisdiction is concurrent with that of the ordinary courts and which a later decree designated as being the Paris Regional Court (Tribunal judiciaire de Paris). The Act does not require “manifestly unlawful” content to be taken down or made inaccessible.<sup>107</sup> The authorities, however, have pointed out that the law of 24

<sup>98</sup> [Village de la Justice \(2019\)](#).

<sup>99</sup> See <https://www.antidiscriminations.fr>. See also [Franceinfo \(9 February 2022\)](#).

<sup>100</sup> CSA, [Observatoire de la haine en ligne](#).

<sup>101</sup> [Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet](#) (Act No. 2020-766 of 24 June 2020 aimed at combating hate content on the internet).

<sup>102</sup> The PHAROS platform, which is run by around fifty police officers and gendarmes within the OCLCTIC, was strengthened in 2020 and has seen a doubling of its workload, [Ministry of the Interior \(26 January 2020\)](#).

<sup>103</sup> This makes possible the reporting of online racist or antisemitic incidents as well as, since 2019, racist, antisemitic, homophobic or sexist incidents during sports events organised under the Professional Football League. These reports can be forwarded to the public prosecutor's office or lead to complaints and potentially the removal of the hate content (see [www.licra.org](http://www.licra.org)).

<sup>104</sup> [flagasso.com](http://flagasso.com).

<sup>105</sup> ECRI (2010): paragraphs 77-78.

<sup>106</sup> [Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#) (Act No. 2021-1109 of 24 August 2021 reinforcing respect for the principles of the Republic).

<sup>107</sup> Provisions obliging platforms to remove such content within 24 hours of it being reported, or even within one hour in the case of child pornography or apology for terrorism, were considered by the Constitutional Council to be contrary to freedom of expression and communication ([Decision No. 2020-801 DC](#) of 18 June 2020).

August 2021 strengthening compliance with the principles of the Republic (the “Anti-Separatism” Act) introduces new due diligence obligations, in terms of combating the dissemination of hate content online, with regard to large and very large online platforms in order to more rapidly detect and remedy the spread of such content via their services.

58. The “Anti-Separatism Act” creates indeed an offence of endangering the lives of others by disseminating information relating to private, family or professional life, which can be punished by three years’ imprisonment and a fine of €45 000, and by five years’ imprisonment and a fine of €75 000 if the victim is a public official, an elected representative or a journalist, or if he or she is a minor. It also introduces a new procedure to combat mirror sites containing illegal content and provides for the immediate prosecution of offences under the Freedom of the Press Act of 29 July 1881 (public incitement to hatred or violence, denialism, etc), except for content controlled by press publishing managers.<sup>108</sup>
59. ECRI regrets that, in practice, efforts to counter the exploitation of racism in politics, including online, have been largely insufficient and that the implementation of its previous recommendation on this subject<sup>109</sup> remains as relevant as ever. It notes that, although some cases result in criminal convictions,<sup>110</sup> this has little deterrent effect and does not prevent hate speech from continuing to be disseminated by the media in the absence of effective self-regulation.
60. ECRI recommends that political figures on all sides take a firm and public stance against any racist or LGBTI-phobic hate speech, and respond with strong counter-speech. All political parties should adopt codes of conduct condemning and appropriately penalising hate speech and calling on their members and supporters never to resort to it.

## **B. Hate-motivated violence<sup>111</sup>**

61. After a marked increase in racist and anti-LGBT+ offences between 2018 and 2019,<sup>112</sup> the number of recorded cases of violence against persons and property on these grounds fell in 2020, in the context of the health crisis:<sup>113</sup> the authorities recorded 349 cases of racially motivated violence and attacks on people (-3% compared to 2019)<sup>114</sup> and almost 450 cases of physical or sexual violence against LGBT+ persons (almost 20% less than in 2019).<sup>115</sup> Compared to 2019, when a high proportion (47%) of LGBTI-phobic assaults were committed in public places, in 2020 more of the violence was committed by people close to the victims, for example when they had to spend periods of lockdown with LGBT-phobic family members.<sup>116</sup> The authorities estimate that only 20% of victims of LGBT-phobic

---

<sup>108</sup> The Act subjects online platforms to a new regime for moderating illegal content (procedures for dealing with judicial requests, public information on the moderation system, risk assessment, etc.), supervised by the CSA.

<sup>109</sup> ECRI (2016): paragraph 39.

<sup>110</sup> For example, in 2017 a local councillor was given a two months’ suspended sentence, fined €2 000 and banned for four years from standing for election for remarks about the Roma deemed to constitute incitement to racial hatred; CERD/C/FRA/22-23, p. 19. The conviction was upheld on appeal on 27 June 2019.

<sup>111</sup> In this report, hate crime is to be understood as any criminal offence motivated by actual or presumed hatred or prejudice based on “race”, colour, language, religion, nationality, national or ethnic origin, sexual orientation or gender identity. For further information about the notion of hate crime, see <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

<sup>112</sup> Ministry of the Interior (26 January 2020); [Sos-homophobie, rapport 2020](#); [Sos-homophobie, rapport 2019](#).

<sup>113</sup> In view of the health crisis and the first strict lockdown, the 2020 figures do not provide an accurate indication of normal judicial activity. The data for 2020 should be treated with caution, therefore.

<sup>114</sup> Ministry of the Interior (2021a).

<sup>115</sup> Ministry of the Interior (2021b); [Le Monde \(16 May 2020\)](#); See also EU, FRA (2020a), p. 40.; IFOP (2019).

<sup>116</sup> [Sos-homophobie, rapport 2020](#); [Sos-homophobie, rapport 2021](#).

violence lodge complaints and that complaints of “racist” threats or violence only account for about a quarter of racially motivated incidents.<sup>117</sup>

62. There have been several cases of hate killings, including the murder of the Catholic priest, Jacques Hamel, in 2016 and the teacher, Samuel Paty, in October 2020, which led in particular to the adoption of new legislative measures (see paragraph 58 above), the murder of Jewish women in 2017 and 2018, and the murder of transgender women in Paris in 2018 and 2020 and in Reims in 2021. Property crimes include in particular vandalism of Muslim and Jewish places of worship and cemeteries. Antigypsyist violence targeting property, including arson, or individuals was reported in the Paris suburbs in 2019, in Argenteuil in 2020 and in Rosny-sous-Bois in 2021.

### **Responses to hate-motivated violence**

63. According to statistics provided by the authorities, in 2020 there were 34 convictions for violence and violence endangering life based on a person’s origin (“race”, ethnicity, nationality or religion) and 33 based on their sexual orientation or gender identity.
64. In general, racially motivated cases and convictions have increased in recent years, although the number of cases that are dismissed remains high, owing to the difficulty in identifying the racist motive,<sup>118</sup> which results in a higher acquittal rate for this type of offence than other cases (11% compared to 7%).<sup>119</sup>
65. ECRI welcomes the fact that in 2020 the Central Office for Combating Crimes Against Humanity and Hate Crimes (OCLCH) was provided with a division of specialised hate crime investigators, which it considers a **promising practice**.<sup>120</sup>
66. The establishment of a system for supporting young LGBT people exposed to domestic violence during the health crisis, including a platform for reporting violence and the possibility of funding emergency accommodation, is, in ECRI’s view, a **good practice**.<sup>121</sup>
67. ECRI notes the introduction of a “pre-complaint” procedure<sup>122</sup> in connection with encouraging reporting and the lodging of complaints, in particular making it easier to report cases of possible hate-motivated criminal offences. However, it draws the authorities’ attention to the reservations expressed by civil society about the effectiveness of this system, which does not always seem to result in satisfactory follow-up to complaints. It encourages the authorities to continue their efforts to improve the effectiveness of this system.
68. The authorities have pointed out that, especially with a view to responding to ECRI’s previous concerns and recommendations,<sup>123</sup> they have invested in the training of investigators, judges and prosecutors in combating hate crimes in general, in assisting LGBT+ victims and in taking account of aggravating circumstances of a homophobic or transphobic nature. However, civil society representatives met by ECRI stated that some of these measures, such as the introduction of “LGBT reference persons” in police stations and of reference persons in charge of equality and diversity in gendarmerie units, were not yet operational throughout the country. Moreover, the data available confirms that

---

<sup>117</sup> Ministry of the Interior (2021b) and (2021a).

<sup>118</sup> Since the entry into force on 1 March 2017 of the Act of 27 January 2017 on equality and citizenship, it has been possible to consider the racist motive as an aggravating circumstance for any crime or offence punishable by a prison sentence. See Ministry of Justice [PRINT](#), pp. 23-24.

<sup>119</sup> CNCDH (2020d).

<sup>120</sup> [GendInfo \(2020\)](#); Ministry of the Interior, [OCLCH](#).

<sup>121</sup> [Le Monde \(16 May 2020\)](#); [Ministère chargé de l'Égalité - dispositifs pour les personnes lgbt](#).

<sup>122</sup> Ministry of the Interior, [Pré-plainte en ligne \(pre-plainte-en-ligne.gouv.fr\)](#).

<sup>123</sup> ECRI (2016): paragraph 109.

more than one out of every two racism cases continue to be dropped.<sup>124</sup> ECRI strongly encourages the authorities to strengthen awareness-raising and training for investigators, judges and prosecutors in this area and improve the arrangements within the police and gendarmerie services for dealing with potential victims of criminal offences motivated by racist or anti-LGBTI hatred.

### III. INTEGRATION AND INCLUSION

#### A. Migrants

##### **Data and integration policies**<sup>125</sup>

69. At the time of the last census in 2020, there were 5.1 million foreigners in France<sup>126</sup> (0.8 million of them born in France<sup>127</sup>). The number of immigrants was on the rise despite the fall in entries during the pandemic. 48% of immigrants were born in Africa (12.7% of them in Algeria and 12% in Morocco) and 32% in Europe.
70. Although the number of decisions to grant visas, international protection or French nationality decreased by more than 20% in 2020, due to the impact of health restrictions on international movements and the functioning of services,<sup>128</sup> the figures for 2021 point to a recovery.
71. ECRI notes that 271 675 persons obtained initial residence permits in 2021, of varying duration and types and subject to different conditions.<sup>129</sup> The main reason for granting permits remains family-related (88 225 in 2021),<sup>130</sup> that is to say, the family reunification of refugees and other beneficiaries of international protection or family reunion, which can be granted to other categories of foreigners legally residing in France, based on length of stay, accommodation and resources
72. The acquisition of French nationality normally requires five years of uninterrupted residence, which may be reduced in certain cases, for example for refugees or, since September 2020, foreigners involved in tackling the health crisis.<sup>131</sup> Asylum-seekers, on the other hand, do not have access to it. The procedure can take several months and, since April 2020, applicants have had to pass a language test at B1 level of the Common European Framework of Reference for Languages. 94 092 people acquired French nationality in 2021, 75 249 of them by naturalisation.
73. Around 39% of applicants for international protection obtained a decision in their favour in 2021 from the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*, OFPRA) and the National Court for the Right of Asylum (Cour nationale du droit d'asile, CNDA), namely 54 094 persons, out of a total of 121 554 first applications, mainly from Afghanistan, Côte d'Ivoire, Bangladesh, Guinea and Türkiye. Refugee status entitles the holder to a 10-year residence permit and four years for subsidiary protection, both renewable. If the asylum application is definitively rejected or if, in application of the Dublin Regulation,<sup>132</sup> the person is to be transferred to another

---

<sup>124</sup> CNCDDH (2020d), concerning the data for 2019.

<sup>125</sup> Unless otherwise stated, the statistical data in this section have been compiled by INSEE and published by the Ministry of the Interior.

<sup>126</sup> This figure does not include the 2.5 million people of foreign origin who acquired French nationality after coming to France (more than a third of immigrants fall into this category). [INSEE \(2022\) L'essentiel sur les immigrés et les étrangers](#).

<sup>127</sup> A child born in France to foreign parents does not automatically acquire French nationality.

<sup>128</sup> The administrative offices were closed between March and July 2020, but the validity of residence permits was temporarily extended. LDH (19 March 2021).

<sup>129</sup> [ADATE, Info droits étrangers, Présentation des différents titres de séjour, La Cimade, droit au séjour](#).

<sup>130</sup> These figures do not include visas issued to British passport holders after Brexit.

<sup>131</sup> Ministry of the Interior (13 July 2021).

<sup>132</sup> Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.

EU Member State, he or she may be placed under house arrest or administrative detention pending his or her transfer (13 403 removals were carried out in 2021). If the transfer does not take place, including because the foreigner has absconded, after 18 months a fresh asylum application can be made and the individual is referred to the regular or fast-track procedure (in 2020, 27 000 people made such applications).

74. The persons ECRI met emphasised the difficulties faced by legal migrants in accessing the administrative authorities, as well as the shortcomings regarding the implementation of their rights, or at least the inconsistent application of the rules by the various prefectures. For their part, the authorities acknowledged that the time taken to deal with asylum applications was still excessive (nearly eight months). However, they said they intended to reduce it to two months. The increase in OFPRA's resources is already showing encouraging results in terms of reducing the number of applications in the course of being processed, which fell from 80 000 in 2020 to 45 000 in 2021. The authorities have also emphasised the gradual digitisation of procedures, particularly since the pandemic. In this connection, civil society made ECRI aware that legal proceedings were under way to highlight the difficulties in accessing rights due to the extension of electronic services with insufficient support from the authorities.<sup>133</sup>
75. ECRI recommends that the authorities put in place the reception and support services needed to ensure that measures to digitise procedures effectively facilitate access to rights, and follow the recommendations of the Court of Auditors, including the simplification of procedural formalities.<sup>134</sup>
76. Every non-European migrant wishing to settle in France is required to sign a "Republican Integration Contract" (Contrat d'intégration républicain, CIR),<sup>135</sup> by which they undertake to respect French principles and values and attend a civic training course (four days, one on employment, over a period of four months) and a language course (up to A1 level of the Common European Framework of Reference for Languages), both free of charge.<sup>136</sup> ECRI is pleased to note that the training provided under this scheme is regularly reviewed and that the current language courses are more suitable (smaller classes, for example), more accessible (child care provided) and longer (up to 600 hours). In the opinion of the representatives of the civil society who discussed with ECRI, these arrangements are nevertheless insufficient to meet the target group's varied training needs. ECRI strongly encourages the authorities to continue their efforts to improve the effectiveness of the training offered.
77. As far as refugees are concerned, in 2018 France established an Interministerial Taskforce for the Reception and Integration of Refugees (DiAir), which is responsible for co-ordinating the National Strategy for the Integration of Refugees (2018-2021) with other relevant services, including OFPRA and the French Office for Immigration and Integration (OFII). This strategy, which is being implemented with the involvement of prefects and local authorities, sets out seven priorities centred around the integration of refugees, including access to training, employment, housing and care.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> [Rue89 Lyon, 30 March 2021](#); [Rue89 Strasbourg, 26 January 2022](#) <http://aguichetsfermes.lacimade.org/>. See also the report, ["Les oubliés du droit d'asile" \(2021\)](#) (The Forgotten Asylum-Seekers).

<sup>134</sup> Court of Auditors (Cour des Comptes) (2020); See also DDD (2022b).

<sup>135</sup> Last revised in 2016, the CIR aims to provide signatories with a personalised integration path.

<sup>136</sup> For this and the following subsections, see, inter alia, OECD (2018a); EU, EP (2019a); OECD (2018b).

<sup>137</sup> See also the general and individual support programme for refugees (AGIR) and the Vulnerability Plan (Ministère de l'Intérieur (2021, Mai) [10 steps to better address the vulnerabilities of asylum-seekers and refugees](#)).

78. ECRI is pleased to learn that, as it recommended,<sup>138</sup> the budget allocated to integration policies has continued to rise and that these policies are regularly monitored. ECRI encourages the authorities to take into account the results of the assessments of integration policies when setting out the priorities and resources necessary for their full implementation in order to remedy the shortcomings identified, inter alia, by the Senate in 2020.<sup>139</sup>

#### *Education and employment*

79. Non-French speaking children newly arrived in France (referred to by the acronym EANA) are entitled to additional language support in special “UPE2A” immersion classes. ECRI has noted with interest the measures taken by the authorities to involve foreign parents more closely and to help them support their children’s schooling. It encourages the authorities to develop this scheme,<sup>140</sup> which benefited 14 171 parents (84% of them women) in 2019-2020, and to continue and strengthen initiatives aimed at improving access to education for migrants and asylum-seekers, including young people aged between 16 and 18 and adults.
80. ECRI welcomes the steps taken since 2017 to enable free online recognition (European Refugee Qualifications Passport) of the qualifications of refugees, asylum-seekers or holders of subsidiary protection under the Council of Europe’s EQPR project, which is a **promising practice**. Other initiatives exist to facilitate the admission of refugees and asylum-seekers to higher education.<sup>141</sup>
81. Nevertheless, the recognition of foreign degrees and diplomas remains a major obstacle to access to skilled employment for foreigners, especially in the regulated professions.<sup>142</sup> The authorities have stated that measures are being considered to improve the recognition of foreigners’ qualifications as a priority measure to foster integration through employment. ECRI encourages them to take action in this regard without further delay.
82. The rights of foreign nationals in the labour market vary depending on their origins and residence permits.<sup>143</sup> With the exception of European Economic Area nationals, foreigners require work permits. According to statistical data available to ECRI, the gap between the unemployment rate of immigrants and non-immigrants tends to narrow over time but remains significant for women. Immigrants are more likely to be employed in jobs below their qualifications<sup>144</sup> and have fewer opportunities to receive vocational training.<sup>145</sup>
83. An unaccompanied minor (UAM) placed with the child welfare agency, Aide Sociale à l’Enfance (ASE), can embark on a vocational course without holding a residence permit<sup>146</sup> but must obtain one on reaching the age of majority. An early examination of the entitlement to residence rights could prevent a brutal interruption of rights at reaching the majority age, but seems to meet with persistent difficulties. ECRI encourages the authorities to continue their efforts, in consultation with civil society, to find satisfactory solutions to promote the

---

<sup>138</sup> ECRI (2016): paragraphs 60 and 62.

<sup>139</sup> [Senate \(26 November 2020\)](#); [Senate \(2020\) finance bill 2021 - Budget Head Immigration](#).

<sup>140</sup> OEPRE – “Ouvrir l’école aux parents pour la réussite des enfants” (“Open schools to parents to ensure their children’s success”).

<sup>141</sup> For example, the National Programme for the Emergency Reception of Scientists in Exile (PAUSE), the Reception and Integration of Migrants in Higher Education programme (AIMES) and the “Passerelle” university diploma.

<sup>142</sup> The regulated professions, particularly in the medical and paramedical sectors, are generally not open to non-EU nationals or are subject to special rules and conditions, depending on whether or not the diploma has been obtained in the EU.

<sup>143</sup> Gisti, [Le travail des étrangers](#).

<sup>144</sup> OECD (2018b).

<sup>145</sup> UNESCO (2019), p. 154.

<sup>146</sup> Article L. 5221-5 of the Labour Code.



integration of young migrants.<sup>147</sup> In this respect, it also notes that Support measures are available, such as the Contractualised Support Pathway to Employment and Autonomy (PACEA), which includes a “Youth Guarantee”, which provides an allowance to young refugees without means. However, the number of beneficiaries remains very limited.<sup>148</sup>

84. Employment support measures are available for refugees and beneficiaries of subsidiary protection.<sup>149</sup> The latter often face additional difficulties regarding occupational integration compared to other migrants, this being especially true of refugees not housed under the National Reception System (*dispositif national d'accueil*, DNA) and female refugees.<sup>150</sup>
85. The employment situation of asylum-seekers is generally even less favourable than that of refugees. They can only apply for work permits six months after making their asylum applications<sup>151</sup> and in practice very few apply for or are granted work permits.<sup>152</sup> Moreover, as the duration of their work permit is linked to that of their residence permit, they can only access very insecure short-term jobs.<sup>153</sup> ECRI encourages the authorities to take steps to enable asylum-seekers to access the labour market from the beginning of the asylum procedure.

#### *Health and welfare benefits*

86. The “universal health protection” system guarantees everyone working or residing in France continuously for more than three months the right to have their health costs covered on a personal basis throughout their lives (with cover also applying to their dependent children), without having to prove they are in employment. Lastly, depending on their resources, migrants are entitled to supplementary health insurance, which provides patients with direct billing and cover for medical fees that do not exceed a set amount. During its visit, ECRI was informed that language barriers impede migrants’ effective access to health care, particularly in the field of mental health and for persons in more precarious situations.
87. Although the law provides for beneficiaries of international protection to access social benefits on the same terms as nationals, there appear in reality to be obstacles and discriminatory practices, for example in connection with the refusal to open a bank account (which is necessary for the payment of benefits), excessive delays or administrative obstacles concerning the grant of the earned income supplement (*revenu de solidarité active*, RSA) or family benefits.<sup>154</sup> ECRI invites the authorities to take further steps to ensure that migrants have effective access to their social and medical rights.

#### *Housing*

88. The law prohibits discrimination in renting and provides for equal access to social housing for those lawfully resident. However, the residential segregation of migrants is still significant in France, especially for immigrants of non-European

---

<sup>147</sup> Ministry of the Interior ([21 September 2021](#)); Senate (2021), [Rapport d'information n° 854 \(2020-2021\)](#); DDD (2022a).

<sup>148</sup> Ministry of the Interior ([21 September 2021](#)); Senate (2021), [Rapport d'information n° 854 \(2020-2021\)](#); DDD (2022a).

<sup>149</sup> Measures to help adult refugees into employment are taken in connection with the “Vocational Integration of Refugees” call for projects under the Skills Investment Plan (Plan d'investissement dans les compétences, PIC), as well as under the HOPE and start HOPE (Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi (Housing, Guidance, Pathway to Employment)) schemes, which, according to the authorities, each year benefit 1 500 refugees or beneficiaries of subsidiary protection not accompanied by their families.

<sup>150</sup> FTA (2020).

<sup>151</sup> Since 2019, it has been possible to permit access to the labour market when OFPRA has not reached a decision on the asylum application within six months (previously nine); GISTI [Le droit au travail](#).

<sup>152</sup> EU, EP (2019a).

<sup>153</sup> [Migrations en questions - l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile](#) (“Is asylum-seekers’ access to the labour market an integration factor?”).

<sup>154</sup> FTA (2020).

origin, even though it is tending to decrease.<sup>155</sup> This reduced residential and social mobility is partly linked to community mutual aid, which not only induces migrants to move closer to their communities, but also leads to discrimination, whether real or perceived.<sup>156</sup>

89. ECRI has been informed of the measures applicable to housing for refugees, such as the establishment of a national platform led by the Interministerial Taskforce for Housing and Access to Housing (DIHAL).<sup>157</sup> However, it notes with concern that their access to housing remains problematic in view of the difficulties in implementing the DALO Act (on the enforceable right to housing)<sup>158</sup> and the fact that housing supply does not meet needs, which results in refugees all too often finding themselves on the streets, in squalid settlements on the outskirts of large cities. Similar or even greater difficulties affect asylum-seekers waiting for their applications to be processed or those whose applications have been refused and who are waiting to be removed.<sup>159</sup> Lastly, ECRI regrets that shelter for vulnerable persons, including unaccompanied minors, was not always provided during the health crisis and is still problematic. It considers that housing policies should take these realities into account and calls on the authorities to take appropriate steps to improve the accommodation conditions of migrants, asylum-seekers and people granted refugee status or subsidiary protection.

#### *Participation in public life*

90. Irrespective of their length of residence in France, nationals of non-EU countries do not have the right to vote or stand for election.<sup>160</sup> As far as the participation of migrants in public life by becoming involved in voluntary or religious organisations is concerned, the aforementioned Act (No. 2021-1109) “reinforcing respect for the principles of the Republic introduced restrictions on the funding of associations from abroad, extended the possibility of dissolving them and provided that, in order to access public subsidies, they must commit to respecting the secular nature and principles of the Republic in a “contract of republican commitment”. Although these standards meet legitimate objectives and are supposed to apply to all associations, ECRI shares the fears expressed by several civil society players that their implementation could in practice affect some communities or certain forms of expression of religious affiliation that are perceived as “foreign” rather than others, which could lead to stigmatisation and a feeling of exclusion of immigrants or people from an immigrant background. ECRI encourages the authorities to redouble their vigilance, together with local authorities and civil society organisations, in order to avoid any adverse impact that the act may have on immigrants, people from an immigrant background or those belonging to a particular faith.

#### **B. Roma/Travellers<sup>161</sup>**

91. The French authorities generally use the term “Gens du voyage” (Travellers), to refer to people, mainly of French nationality (95%), “whose traditional form of

---

<sup>155</sup> McAvay, H. (2018); Government, [France Stratégie](#).

<sup>156</sup> DDD (2020a); ([Alternatives économiques \(4 April 2016\)](#)); OECD (2018b).

<sup>157</sup> The national platform for housing refugees set up in 2015 and run by the public-interest grouping, Housing and Social Intervention (Habitat et Interventions Sociales, HIS), has already enabled 3 500 people to be rehoused, according to the authorities. As regards temporary housing for individuals granted international protection who are vulnerable or under the age of 25, there are more than 1 100 places in temporary accommodation centres in 14 regions of metropolitan France to help them integrate, including by providing housing.

<sup>158</sup> Fondation Abbé Pierre (2022).

<sup>159</sup> [InfoMigrants \(22 January 2022\)](#).

<sup>160</sup> For European citizens, these rights are recognised for European and municipal elections.

<sup>161</sup> This term is used according to the Council of Europe definition. The term “Roma” also includes Sinti, Kale, Ashkali, “Egyptians”, Manouche and related population groups in Europe so as to embrace the great diversity of groups concerned. For this entire subsection, see also DDD (2021a) and (2021b).

dwelling is a mobile home”.<sup>162</sup> The term “Roma” is employed to refer specifically to groups who have arrived from Bulgaria and Romania since the 1990s, more often than not living in precarious situations, including shanty towns, or in caravans.<sup>163</sup> In practice, these terms are often used as synonyms with no relation to a specific ethnic group, or even with no connection to voluntary or involuntary non-sedentary lifestyles. Rather, what these groups have in common is the stigmatisation and segregation to which they continue to be subjected.<sup>164</sup> Their situation is characterised by severe social exclusion and by intertwined and mutually reinforcing discrimination with regard to access to essential social services, education, employment, housing, health and public life. In the absence of statistics, the last study published in 2012 put their number at between 300 000 and 600 000, including about 20 000 foreign nationals.<sup>165</sup>

92. In the absence of integration policies specifically targeting these people, they may benefit from social inclusion measures aimed at any vulnerable group. DIHAL is responsible for co-ordinating the implementation of measures that apply to them, in consultation with relevant NGOs. Consultative bodies are also provided for at national level (National Consultative Commission on Travellers) and département level, but their representativeness and effectiveness are limited, according to the persons ECRI met, who would like to be more directly involved in drawing up measures relating to them. ECRI was also interested to learn that after its visit, a national strategy, developed as part of the 2020-2030 EU Roma Strategy Framework, was submitted to the Commission of the European Union in January 2022.<sup>166</sup>

93. ECRI recommends that the authorities implement fully their national strategy for Roma and Traveller equality, inclusion and participation in society, taking due account of its recommendations in its General Policy Recommendation No. 13 on combating antigypsyism and discrimination against Roma and the recommendations made by the Defender of Rights. Such implementation should be subject to regular independent evaluation, based on performance indicators to assess the effects of the measures and, if necessary, to redefine their parameters and objectives. To this end, it should be ensured that close co-operation is established with local authorities and members of the Roma and Traveller communities, and that appropriate funding is allocated for the strategy’s implementation.

#### *Housing and administrative domiciliation*

94. ECRI welcomes the fact that the statutory regime that required Travellers to hold a travel document (livret de circulation) was abolished in 2017. It regrets, however, that those who live, by choice or necessity, in caravans remain subject to very unfavourable exceptions compared to the rest of the population, insofar as Travellers’ mobile homes are excluded from both “housing” rights and safeguards (particularly with regard to environmental health and safety) and those applying to tourist caravans. Indeed, the law prohibits Travellers from stopping or staying anywhere other than in the areas specifically allocated to them.

95. Any unauthorised stay is punishable by a fine of €7 500. Since September 2021, it is also punishable by a fixed penalty of €500 per person (doubled in the event of a repeat offence or late payment), together with an entry in the criminal record, or

---

<sup>162</sup> Section 1 of Act No. 2000-614 of 5 July 2000 on the reception and housing of Travellers.

<sup>163</sup> Roma migrants living in France mainly come from Central and Eastern European countries (more than 90% from Romania, the rest from Bulgaria and the countries of the former Yugoslavia).

<sup>164</sup> CNCDH, [Thematic files – Roma](#).

<sup>165</sup> Cour des Comptes (2012).

<sup>166</sup> 2020-2030 French Strategy in response to the recommendation by the Council of the European Union of 12 March 2021 for “Roma equality, inclusion and participation”.

even by up to a year's imprisonment, the seizure of vehicles (unless used as a dwelling) and forced eviction within 24 hours of a formal notice from the prefect.<sup>167</sup>

96. According to information obtained by ECRI, an eviction takes place on average every day in France, often without account being taken of the statutory winter moratorium on evictions or the interruption of schooling, health care or employment that the eviction entails for those concerned and, above all, without any offers of alternative accommodation.<sup>168</sup>
97. On the other hand, there are generally no penalties for municipalities that fail to meet their obligations to provide stopping places.<sup>169</sup> Out of a total of almost 35 500 municipalities, some 2 200 (6.2%) that are in principle obliged to create them may be exempted,<sup>170</sup> may delay their creation or may fail to meet the key criteria for facilities without there being any effective checks or penalties. The authorities acknowledge that the implementation of département plans for the creation of stopping places, transit sites and family sites remains problematic. Twenty years after the adoption of the Act, 27 389 places, or 77% of those planned, had been created,<sup>171</sup> without any regular reassessment of changes in actual needs being carried out.
98. In addition to the insufficient number of stopping places and despite the rehabilitation efforts made by the authorities, the associations condemn the deplorable conditions prevailing in them. Most of the département plans do not specify the charges payable or give details of the management and maintenance of these areas, their location and their condition. As regards standards of decency (for example, a minimum number of sanitary units per site), they only apply to sites built after the adoption of the standards, not to existing sites. As a result, the sites are often poorly equipped and located in isolated and insanitary places. ECRI has been informed that more than half of the designated sites (i.e., 698 sites out of 1 358 identified in France) are still located in areas of heavy pollution and that 40 are close to Seveso-classified factories that involve major industrial hazards. The associations concerned also report difficulties in accessing water and electricity owing to the refusal of municipalities to connect up the sites or to deterrent pricing.
99. ECRI recommends, as a matter of priority, that the French authorities recognise caravans as a type of housing and review the exemptions that prohibit their being parked outside the areas specifically designated for them and limiting the length of time they can be parked. In this context, a survey should be carried out, in co-operation with associations representing Travellers, of actual parking needs in terms of the number of sites available, access to essential services and hygiene and the risk level of the location.
100. Roma face similar or even greater difficulties, with problems in accessing adequate housing compounded by others related to their status as foreigners (see the sections on migrants).<sup>172</sup> They are also frequently subject to evictions, as part of

---

<sup>167</sup> The existing remedies are *ex post facto* and of a very technical nature. Moreover, time limits are very short and the persons concerned are often in situations that make judicial notifications difficult or impossible.

<sup>168</sup> Although these figures do not relate exclusively to Travellers, but also include evictions from shanty towns occupied by Roma or from migrant camps, the fact remains that less than half of evictions result in offers of alternative accommodation (44% in 2018 and 35% in 2019), according to information provided to ECRI.

<sup>169</sup> In the event of failure by municipalities and public establishments for inter-municipal co-operation (EPCIs) to meet their obligations, the prefect may intervene but, according to the organisations ECRI met, this procedure has practically never been applied. Moreover, if a municipality fails to comply with the legal obligation to make specific sites available to Travellers, following the 2013 ECtHR judgment in the [Winterstein](#) case, it is not entitled to impose sanctions for illegal parking. Nevertheless, evictions are still possible in certain cases.

<sup>170</sup> Some municipalities are exempt from their obligations to create stopping places or have discharged their obligations by contributing to the financing of sites elsewhere, particularly through EPCIs.

<sup>171</sup> Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (Ministry of Territorial Cohesion and Relations with Local Authorities) (2021).

<sup>172</sup> [CNCDDH, Thematic files - Roma](#). See also [www.romeurope.org](http://www.romeurope.org).

the authorities' objective of "clearing illegal settlements"<sup>173</sup> in order to integrate the communities living in them through access to health, housing, employment and schooling for their children. In this connection, the authorities informed ECRI that 17 sites had been permanently cleared by 2020 and that 1 461 people had been housed. ECRI is concerned about the fate of people who have been evicted without being rehoused, despite the inter-ministerial circular of 28 August 2012, which was supposed to establish a policy of anticipating the dismantling of illegal camps.

101. In this context, all of the information gathered by ECRI during its visit shows that as yet only limited progress has been made on evictions carried out without adequate alternative support,<sup>174</sup> leading to greater insecurity in terms of access to all fundamental economic and social rights,<sup>175</sup> including health care, for a large proportion of the groups concerned, groups already rendered vulnerable by precarious living conditions.<sup>176</sup>
102. Moreover, as regards administrative domiciliation, ECRI notes that in its fifth report (paragraph 87) it recommended that the authorities take immediate and proactive measures to ensure that no legitimate "residence" applications submitted by persons belonging to vulnerable groups such as the Roma are turned down and that the periods for processing these applications are reduced to the absolute minimum. In its conclusions published in 2019, ECRI considered that this recommendation had been partially implemented. In this connection, ECRI's attention has been drawn by civil society to the fact that difficulties in implementation persist, particularly in areas less well covered by associations.
103. ECRI recommends that the authorities step up their efforts to ensure that arrangements for assessments and for identifying and taking appropriate support measures are effectively applied nationwide prior to any clearance of illegal settlements, and that the resources available are increased accordingly, that no legitimate residence applications are rejected and that the time taken to process these applications is reduced to an absolute minimum.

#### *Education and employment*

104. Restrictions on the length of occupancy of stopping places<sup>177</sup> and evictions continue to hinder the schooling of Roma and Traveller children, as do the refusals of some mayors to enrol these children or allow them access to canteens,<sup>178</sup> despite the legal obligation to provide temporary schooling for them regardless of their nationality, housing conditions or legal residence in France.<sup>179</sup> Several persons ECRI spoke to confirmed that unwarranted refusals to enrol or delays in enrolment continue to occur, despite court decisions and the interventions of associations, the Defender of Rights, the authorities of the Ministry of Education

---

<sup>173</sup> [Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, No. NOR: TERL1736127, le 25 janvier 2018](#) (Government instruction aiming to give fresh impetus to the clearance of unlawful camps and shanty towns of 25 January 2018).

<sup>174</sup> See ECRI (2016): paragraph 83 and (final) judgment of the European Court of Human Rights of 14 August 2020 in [Hirtu and Others v. France](#). The Government disputes this finding and reports having cleared 22 sites in 2021, with at least two thirds of the residents being rehoused.

<sup>175</sup> Equality Law Network (2020): p. 65; see also Observatoire des expulsions (Observatory of evictions) (2022) and Fondation Abbé Pierre (2022).

<sup>176</sup> [CNCDDH, Thematic files – Roma](#). On the impact of the health crisis on Travellers and Roma in France, see EU, FRA (2020b).

<sup>177</sup> A 2006 circular limits parking in principle to five months, despite the exceptions provided for, particularly for schoolchildren, which are not always applied, according to the information gathered by ECRI. Moreover, the conditions applicable to stopping places encourage the concentration of itinerant children in local schools. See DDD (2016).

<sup>178</sup> CNCDDH (2018); DDD (2019a); LDH (2018); Evascol (2018).

<sup>179</sup> [Loi No. 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage](#) (Act No. 2000-614 of 5 July 2000 on the reception and housing of Travellers), MEN (2012c).

and prefects.<sup>180</sup> The measures taken in 2020 to facilitate school enrolment in these cases<sup>181</sup> constitute a **promising practice** (see also paragraph 18).

105. ECRI has also noted a number of measures to promote the schooling of Roma and Traveller children<sup>182</sup> and stresses the important role of school mediators, who are, however, still too few in number. As regards distance learning through the National Centre for Distance Learning (CNED), ECRI has learned that many applications from Travellers were refused during the pandemic, thus creating an additional obstacle for these groups, who already face difficulties in connecting up to the electricity and internet networks, and a dramatic increase in the school dropout rate.<sup>183</sup>
106. The school enrolment rate for Roma and Traveller children remains very low in any event, especially after primary school.<sup>184</sup> According to the authorities, after the clearance of 36 illegal settlements, 3 125 children were enrolled in school in 2020 (including 1 900 assisted by 36 school mediators), which seems rather derisory given the total number of school-age children (mostly of Roma or Traveller origin) living in shanty towns, squatter camps or other illegal settlements. The figure was estimated in 2012 at 80 000,<sup>185</sup> 80% to 88% of whom no longer attended school.<sup>186</sup>
107. ECRI strongly recommends that the authorities develop and implement a set of measures to ensure that the number of Roma children and Traveller children completing compulsory education increases quickly. To this end, they should take more effective measures to improve the situation of these children in the education sector and, in particular, (i) ensure the effective enrolment of these children in preschool, primary and secondary education; (ii) establish an effective dropout monitoring mechanism at primary and secondary level to ensure the attendance of Roma and Traveller children and thus reduce the dropout risk, and (iii) increase the number of existing school mediator posts.
108. ECRI notes that a number of restrictions that discriminated against Roma from Bulgaria and Romania with regard to accessing employment in France were lifted in 2014.<sup>187</sup> It regrets, however, that little information is available on support programmes to foster the integration of these groups through training and employment. In this connection, the authorities stated that, following the clearance of 36 illegal settlements in 2019-2020, 720 people had access to jobs in 2019 and 1 078 in 2020, but they were unable to provide data on the development of the overall employment situation of Roma and Travellers or on the impact of support programmes. A European study conducted in 2019 showed that it was still the case that all too few Travellers (68%) were in paid employment, with many of them doing casual or occasional work.<sup>188</sup> ECRI encourages the authorities to develop new

---

<sup>180</sup> DDD (2018); *La Revue des droits de l'homme* (February 2020).

<sup>181</sup> CNCDDH (2020b).

<sup>182</sup> MEN (2012a); MEN (2012b); DDD (2018).

<sup>183</sup> According to the authorities, approximately 10 000 Roma or Traveller children are enrolled in the CNED. Other sources state that the CNED registers 750 Traveller children a year at primary level and 5 000 at secondary level, of whom 1 300 follow traditional education and 3 700 take literacy courses. Equality Law Network (2020), p. 57.

<sup>184</sup> For example, in 2021 in the Strasbourg Eurometropolis, which has nine stopping places, 32% of children were enrolled in nursery school and 82% in primary school but only 19% in lower secondary school, with significant variations from one stopping place to another, [Rue89 Strasbourg \(6 July 2021\)](#).

<sup>185</sup> Cour des Comptes (2012).

<sup>186</sup> HCLPD (2014). According to EU, FRA (2021), the proportion of Travellers aged 18-24 in France who leave the school system well before or just after lower secondary school is one of the highest (84%) among the groups covered by the survey. Only 12% of Travellers aged 20-24 have completed upper secondary education, which is much lower than the proportion in the general French population (89%).

<sup>187</sup> The majority of Roma groups in France are from Romania and Bulgaria. When these countries joined the EU in 2007, a transition period of up to seven years was applied by the other states before granting the same EU workers' rights for nationals of these countries. In France, these measures ended in 2014.

<sup>188</sup> EU, FRA (2021).

integration programmes through training and employment in co-operation with the groups concerned and the associations representing them, and to introduce tools to measure their impact.

#### IV. TOPICS SPECIFIC TO FRANCE

##### **Preventing and combating any racist or LGBTI-phobic abuse by law enforcement officers**

109. In general, ECRI is concerned that little progress has been made since its previous reports<sup>189</sup> to effectively prevent or take action against certain types of misconduct by law enforcement officers that disproportionately affect people perceived as having an immigrant background or belonging to minority groups. Complaints to the DDD concerning law enforcement ethics (32.3% of which were about violence) have increased by 208% since 2014.<sup>190</sup> In 2019, a record number of judicial investigations (1 460) were referred to the National Police Inspectorate General (IGPN) and, despite the lockdown periods, 1 101 were reported in 2020, of which 532 concerned the excessive use of force, with a slight increase in allegations of racist or discriminatory insults (38 compared to 31 in 2019). It should be pointed out in this connection that during its last periodic visit to France in 2019 the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) also received a number of allegations of racist or homophobic insults.<sup>191</sup>
110. In addition to cases involving allegations of excessive use of force and ill-treatment during clearances of illegal camps of migrants, Roma and Travellers (see notably paragraphs 23-25), the actions of law enforcement officers have been condemned as potentially racist, particularly in connection with identity checks or arrests targeting Black persons, people of North African origin, Roma or Travellers.
111. The beating of a Black music producer, Michel Zecler, in his Paris recording studio by national police officers in November 2020 caused a wave of indignation, prompting the President of the Republic to react, and rightly so.<sup>192</sup> This case also illustrates the contradictions that can exist between the versions of the law enforcement officers involved and the testimony of the victims, as well as the footage of the operations.<sup>193</sup> The racist motive must also be a consideration in certain older cases concerning the deaths of, or serious physical harm done to, Black persons during or shortly after arrest.<sup>194</sup> ECRI refers in this respect to its recommendation in paragraph 115.

---

<sup>189</sup> ECRI (1998): paragraph 13; (2000): paragraphs 29-32; (2005): paragraphs 108-112; (2010): paragraphs 138-144; (2016): paragraphs 107-109. See also EPRI's GPR No. 11.

<sup>190</sup> DDD (2020) Annual Report.

<sup>191</sup> [CPT\(2021\)](#) p. 14.

<sup>192</sup> [SG\(2021\)](#) p.128 [2021 annual report of the Council of Europe Secretary General – Situation of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. A democratic renewal for Europe]. The authorities have pointed out that the police officers involved are to be presumed innocent as a judicial investigation is under way.

<sup>193</sup> Act No. 2021-646 of 25 May 2021 for comprehensive security that safeguards civil liberties revised the rules on the use of "bodycams" by members of the police and gendarmerie services.

<sup>194</sup> The case of the death of a Black man, Adama Traoré, after his arrest by members of the gendarmerie in Beaumont-sur-Oise in 2016 should be mentioned. Proceedings are still under way to determine the cause of death. In a letter to the French authorities dated 15 November 2021 (FRA 10/2021, [published on 21 February 2022](#)), several UN rapporteurs, including Dominique Day, Chairperson-Rapporteur of the Working Group of Experts on People of African Descent, expressed concern about the lack of consideration of a possible racist motive in Mr Traoré's death. The authorities have stated that no charges have been brought. On the same subject, the "Théo case" concerns the treatment of Théodore Luhaka, a Black neighbourhood educator, during his violent arrest by police officers and his detention in Aulnay-sous-Bois in 2017. The officers were also alleged to have made racist remarks. In the latter case, three police officers were sent for trial to the court of assizes. The main defendant has been sent for trial for grievous bodily harm resulting in the permanent disfigurement or disability of the victim. For more information on the arrest in question, see also DDD (2020), decision 2020-199 on police violence in the "Théo case". The authorities emphasise that the individuals charged are to be presumed innocent and that they have not been accused of any offences of a racist or discriminatory nature.

112. Civil society organisations condemn the fact that residents of certain neighbourhoods that are more densely populated by people perceived to be of African or Arab origin are regularly subjected to discriminatory checks and racially abusive behaviour by law enforcement officers. More frequent checks and, in particular, the greater use of fixed penalties were reported during the lockdown periods in 2020. The existence of “systemic discrimination” by law enforcement officers was noted by the DDD<sup>195</sup> in proceedings that ultimately resulted, in October 2020, in the state being found to have committed “gross misconduct” involving police violence, unjustified identity checks and the unlawful arrests of minors in Paris between 2014 and 2016. In July 2021, six civil society organisations lodged a complaint about systemic racial discrimination with the Conseil d’Etat, asking it to find the state in serious breach of the law for allowing the systemic practice of “ethnic profiling” to continue and to instruct the authorities to take the necessary remedial action, especially to review police guidelines on interactions with the public and to better regulate identity checks, particularly those targeting minors, in order to ensure they are based on objective and individualised suspicions together with supporting evidence, and to create an independent and effective complaints mechanism.<sup>196</sup> During its visit, several persons ECRI spoke to also confirmed that discriminatory checks and misconduct by law enforcement officers were still taking place.

113. ECRI recommends, as a matter of priority, that the authorities introduce an effective system of recording identity checks by law enforcement officers, as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their co-operation in the fight against discrimination.

114. ECRI is also concerned to note that, according from several of its civil society interlocutors, when victims try to lodge complaints and have the abuses punished,<sup>197</sup> they are often persuaded to file police reports rather than lodge formal complaints, or else are subjected to intimidation and reprisals or even to “counter-complaints” which, unlike the initial complaints, are dealt with immediately.<sup>198</sup>

115. ECRI recommends that an end be put to any practice of resorting to the use of police reports when victims wish to lodge complaints and that appropriate action be taken in all cases concerning racist or LGBTI-phobic remarks and behaviour by law enforcement officers, in particular by further strengthening the guarantees of independence and impartiality of the specialised inspection and investigation bodies (National Police Inspectorate General and National Gendarmerie Inspectorate General), drawing on the principles set out in its General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing.

---

<sup>195</sup> DDD (2020a); DDD (2020), [Decision 2020-102 of 12 May 2020](#).

<sup>196</sup> [Amnesty International \(22 July 2021\)](#).

<sup>197</sup> DDD (2017); EU, EP (2019a), pp. 12-13.

<sup>198</sup> See also CNCDH (2020d), recommendations nos. 51 and 66.



## INTERIM FOLLOW-UP RECOMMENDATIONS

---

The two specific recommendations for which ECRI requests priority implementation from the French authorities are the following:

- (paragraph 99) ECRI recommends that the French authorities recognise caravans as a type of housing and review the exemptions that prohibit their being parked outside the areas specifically designated for them and limiting the length of time they can be parked. In this context, a survey should be carried out, in co-operation with associations representing Travellers, of actual parking needs in terms of the number of sites available, access to essential services and hygiene and the risk level of the location.
- (paragraph 113) ECRI recommends that the authorities introduce an effective system of recording identity checks by law enforcement officers, as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their co-operation in the fight against discrimination.

A process of interim follow-up for these two recommendations will be conducted by ECRI no later than two years following the publication of this report.

## LIST OF RECOMMENDATIONS

---

The position of the recommendations in the text of the report is shown in parentheses.

1. (§15) ECRI recommends that the authorities include mandatory training on human rights, education for tolerance, respect for diversity, including LGBTI issues, prevention of bullying and responses to prejudice and discrimination in the initial training of all teachers, to be supplemented thereafter in in-service training. These training and awareness-raising measures should also be aimed at all those who work in or are involved in schools, including parents.
2. (§20) ECRI recommends that the authorities ensure that young migrants' right to education is effectively respected, in particular by ensuring that the assessment of their age is systematically carried out with proper psychological, social and legal support, enabling them to understand the issues at stake in the assessment and the possibility of lodging an asylum application, and by facilitating their schooling without waiting for the completion of the assessment procedures.
3. (§26) ECRI recommends that the authorities consider without delay, in co-operation with associations working on the ground, the specific measures to be drawn up and implemented to ensure that the dismantling of camps is strictly supervised in practice and that it does not in any circumstances result in violations of fundamental rights or a deterioration in the living conditions of the persons concerned, regardless of the legality of their situation.
4. (§30) ECRI recommends that the authorities, in close co-operation with LGBTI organisations, carry out awareness-raising activities aimed at promoting understanding and tolerance towards LGBTI people and addressing the issues of intolerance and discrimination against them in order to make their right to equal treatment a reality. These activities could include an official public awareness campaign.
5. (§35) ECRI recommends that the authorities take the necessary steps to effectively protect the right of intersex children to physical integrity and bodily autonomy, in particular through i) the introduction of appropriate legislative changes to prohibit "normalising" genital surgery and other medically unjustified treatments until the child is able to participate in the decision on the basis of the right to self-determination and the principle of free and informed consent; ii) the development of guidelines and intersex equality rights training for health professionals; iii) the establishment of easily accessible counselling and support services for intersex people and their parents.
6. (§49) ECRI recommends that the authorities launch surveys to measure trends in discrimination against different vulnerable groups on the basis of anonymised data based on "feelings of belonging". When drawing up these surveys, the authorities should duly take account of the experience and recommendations in this field of the Defender of Rights (DDD) and the National Consultative Commission on Human Rights, as well as of non-governmental organisations working to combat discrimination and intolerance.
7. (§55) ECRI recommends that the authorities step up their efforts to ensure the co-ordination of the various mechanisms for reporting instances of discrimination and hatred and clarify the respective responsibilities of the bodies that operate them.
8. (§60) ECRI recommends that political figures on all sides take a firm and public stance against any racist or LGBTI-phobic hate speech, and respond with strong counter-speech. All political parties should adopt codes of conduct condemning and appropriately penalising hate speech and calling on their members and supporters never to resort to it.

9. (§75) ECRI recommends that the authorities put in place the reception and support services needed to ensure that measures to digitise procedures effectively facilitate access to rights, and follow the recommendations of the Court of Auditors, including the simplification of procedural formalities.
10. (§93) ECRI recommends that the authorities implement fully their national strategy for Roma and Traveller equality, inclusion and participation in society, taking due account of its recommendations in its General Policy Recommendation No. 13 on combating antigypsyism and discrimination against Roma and the recommendations made by the Defender of Rights. Such implementation should be subject to regular independent evaluation, based on performance indicators to assess the effects of the measures and, if necessary, to redefine their parameters and objectives. To this end, it should be ensured that close co-operation is established with local authorities and members of the Roma and Traveller communities, and that appropriate funding is allocated for the strategy's implementation.
11. (§99) ECRI recommends, as a matter of priority, that the French authorities recognise caravans as a type of housing and review the exemptions that prohibit their being parked outside the areas specifically designated for them and limiting the length of time they can be parked. In this context, a survey should be carried out, in co-operation with associations representing Travellers, of actual parking needs in terms of the number of sites available, access to essential services and hygiene and the risk level of the location.
12. (§103) ECRI recommends that the authorities step up their efforts to ensure that arrangements for assessments and for identifying and taking appropriate support measures are effectively applied nationwide prior to any clearance of illegal settlements, and that the resources available are increased accordingly, that no legitimate residence applications are rejected and that the time taken to process these applications is reduced to an absolute minimum.
13. (§107) ECRI strongly recommends that the authorities develop and implement a set of measures to ensure that the number of Roma children and Traveller children completing compulsory education increases quickly. To this end, they should take more effective measures to improve the situation of these children in the education sector and, in particular, (i) ensure the effective enrolment of these children in preschool, primary and secondary education; (ii) establish an effective dropout monitoring mechanism at primary and secondary level to ensure the attendance of Roma and Traveller children and thus reduce the dropout risk, and (iii) increase the number of existing school mediator posts.
14. (§113) ECRI recommends, as a matter of priority, that the authorities introduce an effective system of recording identity checks by law enforcement officers, as part of a policy aimed at strengthening mutual trust between them and the public and their co-operation in the fight against discrimination.
15. (§115) ECRI recommends that an end be put to any practice of resorting to the use of police reports when victims wish to lodge complaints and that appropriate action be taken in all cases concerning racist or LGBTI-phobic remarks and behaviour by law enforcement officers, in particular by further strengthening the guarantees of independence and impartiality of the specialised inspection and investigation bodies (National Police Inspectorate General and National Gendarmerie Inspectorate General), drawing on the principles set out in its General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing.

## BIBLIOGRAPHY

---

This bibliography lists the main published sources used during the examination of the situation in France. It should not be considered as an exhaustive list of all sources of information available to ECRI during the preparation of the report.

### European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2019), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of France subject to interim follow-up, CRI(2019)3.
2. ECRI (2016), Fifth report on France, CRI(2016)1.
3. ECRI (2013), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of France subject to interim follow-up, CRI(2013)22.
4. ECRI (2010), Fourth report on France, CRI(2010)16.
5. ECRI (2005), Third report on France, CRI(2005)3.
6. ECRI (2000a), Second report on France, CRI(2000)31.
7. ECRI (1998), Report on France, CRI(98)47.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#): Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2022)06.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [General Policy Recommendation No.9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012), [General Policy Recommendation No.14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022), ECRI Glossary.

### Other sources (listed in alphabetical order)

25. Actu.fr, Haut-Rhin (2021, novembre 8), [Suicide de Dinah, harcelée à l'école : le témoignage bouleversant de sa mère](#).
26. Actualités sociales hebdomadaires (ASH) (2022, février 2), [Calais: distributions de vivres sanctionnées](#).
27. Alternatives économiques (2016, avril 4), [Inégalités logement social: discrimination à tous les étages](#).
28. Amnesty International (2021, juillet 22), [France / Contrôles au faciès. Le Conseil d'Etat saisi par 6 ONG](#).
29. ASIC (2018), Sondage OpinionWay pour ASIC [Les français et les discours de haine sur internet](#)

30. Assemblée Nationale, Fiche de synthèse n° 12 - Le Défenseur des droits.
31. Autre Cercle (2020, février 12), Inclusion des personnes LGBT+ au travail en France : [Baromètre](#).
32. Campus matin (2021, février 03), [Changer de prénom : une procédure simplifiée à l'université](#).
33. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (Grande Chambre) (2019, avril 10), [avis consultatif](#) relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention, demandé par la Cour de cassation française (Demande n° P16- 2018-001).
34. CEDH (2013) Winterstein c. France (Requête n° 27013/07), arrêt - [Winterstein - mesures en cours](#).
35. Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), [Dossiers thématiques - Roms](#)
36. CNCDH, [Education aux droits de l'homme](#)
37. CNCDH (2013), Avis sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil.
38. CNCDH (2017), Evaluation du plan de lutte contre le racisme.
39. CNCDH (2018), Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.
40. CNCDH (2020a), Déclaration sur les violences policières.
41. CNCDH (2020b), Une inscription à l'école simplifiée : une avancée encourageante pour les élèves empêchés d'école.
42. CNCDH (2020c), Enquête sur l'empreinte antisémite sur Youtube.
43. CNCDH (2020d), Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.
44. Collectif Intersexes et Allié.e.s (2019), Enquête sur la santé des personnes intersexes : [La santé des personnes intersexes par le CIA-OII](#).
45. Conseil d'Etat (2018), Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain? [étude](#).
46. Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (2020, octobre 15), [Observatoire de la haine en ligne : analyser pour mieux lutter](#)
47. Council of Europe, Parliamentary Assembly (2017), Recommendation 2116(2017), Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people.
48. Council of Europe, Parliamentary Assembly (2015), Discrimination against transgender people in Europe, Resolution 2048 (2015).
49. Council of Europe, Human Rights Commissioner (2015), Human rights and intersex people – Issue paper.
50. Council of Europe, Human Rights Commissioner (2011), Discrimination on the grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
51. Council of Europe, Human Rights Commissioner (2009), Human rights and gender identity, CommDH/IssuePaper(2009)2.
52. Cour des Comptes (2012), [L'accueil et l'accompagnement des gens du voyage](#).
53. Cour des Comptes (2020), [L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères](#).
54. Défenseur des droits (DDD) ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)), (2016), Rapport droits de l'enfant 2016. Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun.
55. DDD (2017), [Recommandations sur la situation des migrants à Calais](#)
56. DDD (2018), Etude sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.
57. DDD (2019a), Rapport annuel.
58. DDD (2019b) Avis n° 19-08 du 9 mai 2019 relatif à l'audition de la Défenseure des enfants par la mission d'information sur l'aide sociale à l'enfance.
59. DDD (2020a) Discriminations et origines, l'urgence d'agir.
60. DDD (2020b) Rapport annuel.
61. DDD (2020c), [décision 2020-199](#) du 23 novembre 2020 relative à l'usage de la force par des fonctionnaires de police au cours d'un contrôle d'identité et d'une interpellation.
62. DDD (2021a), [Rapport - Gens du voyage - lever les entraves aux droits](#)
63. DDD (2021b), [Pour une protection effective des droits des personnes Roms](#)
64. DDD (2021c, juillet 22) Arrêt de la CEDH: le Défenseur des droits appelle une nouvelle fois à proscrire la rétention administrative des mineurs.
65. DDD (2022a) [Rapport - les mineurs non accompagnés au regard du droit](#)

66. DDD (2022b) [Rapport devenir français par naturalisation](#)
67. Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT ([DILCRAH](#)) (2020), [Bilan 2019 des crimes et délits anti-LGBT enregistrés par les forces de police et de gendarmerie](#).
68. European Court of Human Rights (2017), A.P., Garçon and Nicot v. France, (Applications nos. 79885/12, 52471/13 and 52596/13), judgment.[Extracts].
69. European Court of Human Rights (2019) Khan v. France (Application no. 12267/16) judgment - et les [mesures prises par les autorités françaises](#).
70. European Court of Human Rights (2020) N.H. and others v. France (Application nos 28820/13, 75547/13 and 13114/15), judgment.
71. European Court of Human Rights (2021), Sanchez v. France (Application no. 45581/15), judgment.
72. European Network of Legal Experts on Gender Equality and Non-discrimination (Equality Law Network) (2021), [France country report on non-discrimination 2021](#).
73. European Union (EU), Fundamental Rights Agency (FRA) (2015), The fundamental rights situation of intersex people, FRA focus paper.
74. EU, FRA (2020a), EU LGBTI survey II, A long way to go for LGBTI equality, [France](#) country data.
75. EU, FRA (2020b), LGBTI Survey Data Explorer : <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2020/lgbti-survey-data-explorer>.
76. EU, FRA (2020c) [Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU - Fundamental Rights implications](#)
77. EU, FRA (2020d) [Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers - Bulletin 5](#)
78. EU, European Parliament (2019a), Author: Shoshana FINE, PE 638.397, The integration of refugees in France
79. EU, European Parliament (2019b), Résolution du 14 février 2019 sur les droits des personnes intersexuées (2018/2878(RSP).
80. Evascol (2018), [Rapport](#) de recherche EVASCOL, Étude sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV).
81. Fédération des acteurs de la solidarité, rapport (2021), ["Les oubliés du droit d'asile"](#).
82. Fondation Abbé Pierre (2022), [27e rapport sur l'état du mal-logement en France](#).
83. FLAG! (Association LGBT+ des agents des Ministères de l'Intérieur et de la Justice, Pompiers, Policiers municipaux et ses alliés), [flagasso.com](#).
84. Franceinfo (2022, février 9), Avec 14 000 appels en un an, la plateforme anti-discriminations tire un premier bilan, [Avec 14 000 appels en un an, la plateforme anti-discriminations tire un premier bilan](#)
85. Franceinfo (2021, juin 21), [On vous résume l'affaire Mila, après la condamnation de onze de ses cyberharceleurs](#)
86. France Terre d'Asile (FTA) (2020), [Rapport national NIEM 2020](#) - L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France.
87. Gatewood, C. et autres (2020), [Cartographie de la Haine en Ligne \(2020\)](#), ISD.
88. Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (GISTI), [Le droit au travail](#).
89. GISTI, [Le travail des étrangers](#).
90. GISTI (2019) [Recueil de jurisprudence relative aux droits des habitants de bidonvilles et squats menacés d'expulsion](#)
91. Gouvernement, Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration (2019, novembre 6) [20 décisions pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration](#).
92. Gouvernement, DILCRAH, [www.gouvernement.fr/documents-dilcra](http://www.gouvernement.fr/documents-dilcra)
93. Gouvernement, [France Stratégie](#)
94. Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées (HCLPD) (2014) [Avis du 03 juillet 2014](#) relatif à la situation des populations des campements en France métropolitaine.
95. Human Rights Observers (HRO) (2021) [Annual Report 2020](#) - Observations of State violence at the French-UK border – Calais and Grande-Synthe.
96. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) Europe (2020), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People in France covering the period of January to December 2019
97. ILGA-Europe (2021), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People in France covering the period of January to December 2020.
98. InfoMigrants (2022, janvier 24), [Mettre à l'abri les mineurs isolés de Calais : un défi quotidien](#)

99. Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN) (2020) [IGPN, Rapport annuel 2020](#)
100. Institut d'études opinion et marketing en France et à l'international (IFOP) (2019), Observatoire des LGBTphobies, État des lieux 2019.
101. Institut national d'études démographiques (INED)-Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [TeO2 \(2019-2020\)](#) Enquête sur la diversité des populations en France.
102. INSEE (2019, septembre 19), [Insee Première – No. 1774](#).
103. INSEE (2020), [Statistiques ethniques](#).
104. INSEE (2022), L'essentiel sur les immigrés et les étrangers, [www.insee.fr/fr/statistiques/3633212](http://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212)
105. Inter-LGBT (2020, décembre 23), Nouveau plan national de lutte contre la haine anti-LGBTI : des points positifs et des interrogations : <https://www.inter-lgbt.org/planlgbt2023/>.
106. Ipsos (2021, février 23), [L'antisémitisme, un phénomène dont trois Français sur quatre jugent qu'il est répandu dans notre pays](#).
107. La Cimade (2021, mars 7), [Dubliné.e, vous avez dit Dubliné.e? Guide pratique et théorique du règlement](#)
108. La Gazette des Communes (2021, novembre 16), [Mixité sociale dans les collèges : la « réussite » du dispositif de Haute-Garonne](#)
109. Ligue des droits de l'Homme (2018), [Recensement des évacuations forcées en 2017](#).
110. Ligue des droits de l'Homme (2021, mars 19), Le Conseil d'état suspend une nouvelle fois le « gel » des visas opposé par les consulats à des membres de famille de ressortissants étrangers régulièrement installés en France, <https://www.ldh-france.org/le-conseil-detat-suspend-une-nouvelle-fois-le-gel-des-visas-oppose-par-les-consulats-a-des-membres-de-famille-de-ressortissants-etranagers-regulierement-installes-en-fr/>.
111. L'Express, Wokisme : le phénomène qui gagne du terrain en France, [https://www.lexpress.fr/actualite/idees-et-debats/wokisme-le-phenomene-qui-gagne-du-terrain-en-france\\_2166802.html](https://www.lexpress.fr/actualite/idees-et-debats/wokisme-le-phenomene-qui-gagne-du-terrain-en-france_2166802.html).
112. Le Monde (2020, mai 16), Les actes homophobes ou transphobes ont connu une hausse en 2019, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/05/16/les-actes-homophobes-ou-transphobes-ont-connu-une-hausse-en-2019\\_6039893\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/05/16/les-actes-homophobes-ou-transphobes-ont-connu-une-hausse-en-2019_6039893_3224.html).
113. Le Monde (2020, décembre 11), « Islamo-gauchisme » : histoire tortueuse d'une expression devenue une injektive, [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/11/islamo-gauchisme-histoire-tortueuse-d-une-expression-devenue-une-injektive\\_6063006\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/11/islamo-gauchisme-histoire-tortueuse-d-une-expression-devenue-une-injektive_6063006_3232.html).
114. Le Point (2019, avril 2), Violences après des rumeurs sur les Roms : un jeune condamné à 18 mois ferme, [https://www.lepoint.fr/faits-divers/violences-apres-des-rumeurs-sur-les-roms-un-jeune-condamne-a-18-mois-ferme-02-04-2019-2305190\\_2627.php](https://www.lepoint.fr/faits-divers/violences-apres-des-rumeurs-sur-les-roms-un-jeune-condamne-a-18-mois-ferme-02-04-2019-2305190_2627.php).
115. Le Point (2022, avril 9), Affaire Mila : nouveau procès pour harcèlement et menaces de mort [www.lepoint.fr/justice/affaire-mila-six-prevenus-comparaissent-la-jeune-fille-presente-09-04-2022-2471502\\_2386.php](http://www.lepoint.fr/justice/affaire-mila-six-prevenus-comparaissent-la-jeune-fille-presente-09-04-2022-2471502_2386.php)
116. Les Inrockuptibles (2019, septembre 27), [Politique et coming-out : « J'avais envie que cette visibilité existe »](#).
117. McAvay, H. (2018), How Durable Are Ethnoracial Segregation and Spatial Disadvantage? Intergenerational Contextual Mobility in France. *Demography* 55, 1507–1545. <https://doi.org/10.1007/s13524-018-0689-0>
118. Médecins sans frontières (MSF) (2019), [Les mineurs non accompagnés, symbole d'une politique maltraitante](#)
119. Migrations en questions, [L'accès au marché du travail des demandeurs d'asile est-il un facteur d'intégration ? - Migrations en questions](#).
120. Ministère chargé de l'égalité entre les femmes, les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, Crise sanitaire : dispositifs pour les personnes LGBT+, [Ministère chargé de l'Egalité - dispositifs pour les personnes lgbt](#).
121. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (2021) [Mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage](#) (Bilan décembre 2020).
122. Ministère de la Justice (2018), [Bilan statistique 2018 soumis à la CNCDH](#).
123. Ministère de la Justice (2019), Preventing Racism and Intolerance.
124. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MEN), Contre l'homophobie et la transphobie à l'école, <https://www.education.gouv.fr/contre-l-homophobie-et-la-transphobie-l-ecole-40706>
125. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MEN) (2021, octobre), Prévenir l'homophobie et la transphobie à l'École, <https://eduscol.education.fr/1592/prevenir-l-homophobie-et-la-transphobie-l-ecole#lien2>.
126. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (MEN), Lutter contre le harcèlement à l'école, <https://www.education.gouv.fr/lutte-contre-le-harcèlement-l-ecole-289530>

127. MEN (2012a) [Circulaire no 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés](#) ;
128. MEN (2012b) [Circulaire no 2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation de enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs](#)
129. MEN (2012c), Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation des CASNAV : centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs [Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012](#).
130. Ministère de l'Intérieur (2012) [Circulaire du 28 novembre 2012 \(Circulaire "Valls"\)](#)
131. Ministère de l'Intérieur (2019), Interstats Analyse N° 20 - Les atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux en 2018.
132. Ministère de l'Intérieur (2020, janvier 26), Statistiques 2019 des actes antireligieux, antisémites, racistes et xénophobes, <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Actualites/Communiqués/Statistiques-2019-des-actes-antireligieux-antisemites-racistes-et-xenophobes>.
133. Ministère de l'Intérieur (2020), Interstats Analyse N° 26 - Les atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux en 2019.
134. Ministère de l'Intérieur (2021a) [Interstats Analyse n° 34 - Les atteintes à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux en 2020](#).
135. Ministère de l'Intérieur (2021b) [Interstats-Info rapide n°17 - Baisse du nombre de victimes de crimes ou de délits «anti-LGBT» enregistrées par les forces de sécurité en 2020](#)
136. Ministère de l'Intérieur (2021, mai) [10 actions pour renforcer la prise en charge des vulnérabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés](#).
137. Ministère de l'Intérieur (2021, juillet 13), Reconnaissance de l'engagement des ressortissants étrangers pendant l'état d'urgence de la COVID-19, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Integration-et-Access-a-la-nationalite/La-nationalite-francaise/Reconnaissance-de-l-engagement-des-ressortissants-etrangers-pendant-l-etat-d-urgence-de-la-COVID-19>.
138. Ministère de l'Intérieur (2021, septembre 21), Instruction relative à l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance
139. Ministère de l'Intérieur, [L'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre \(OCLCH\) \(interieur.gouv.fr\)](#)
140. Ministère de l'Intérieur, [Pré-plainte en ligne \(pre-plainte-en-ligne.gouv.fr\)](#).
141. Ministère de l'Intérieur (2022), [Statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française](#).
142. Moron-Puech, B. (2020), Notes d'audition au Sénat sur l'article 21 bis du projet de loi relatif à la bioéthique : <https://bit.ly/3n2eEPL>.
143. Observatoire des expulsions (2022) [Rapport annuel de l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels](#)
144. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2018a), [Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Paris](#)
145. OECD (2018b) [Trouver ses marques, Les indicateurs de l'intégration des immigrés](#)
146. OFPRA [Guide de l'asile pour les MNA \(2020\)](#)
147. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate crime reporting – France, <https://hatecrime.osce.org/france>\*
148. Pew Research Center (2019), [Immigrants non autorisés en France](#).
149. La Revue des droits de l'homme (2020, février), Sarah Akkari, Manon Allassin et Océane Llorca, Refus de scolarisation des enfants itinérants : de la responsabilité de l'État à la responsabilisation des maires. <https://doi.org/10.4000/revdh.8507>
150. Rue89 Strasbourg (2021, juillet 6), L'école et les gens du voyage, l'impossible rencontre, <https://www.rue89strasbourg.com/rapprocher-ecole-gens-du-voyage-212227>.
151. Rue89 Strasbourg (2022, janvier 6), Descente de la police aux frontières dans un gymnase ouvert pour loger des sans-abris, <https://www.rue89strasbourg.com/descente-de-la-police-aux-frontieres-dans-un-gymnase-ouvert-pour-loger-des-sans-abris-224845>.
152. Santé publique France (2021, mai 17), Ampleur et impact sur la santé des discriminations et violences vécues par les personnes LGBT en France : [Synthèse rapide](#).



153. Sénat (2020, novembre 26), Projet de loi de finances pour 2021, Note de présentation – Mission « Immigration, asile et intégration »
154. Sénat (2021) [Rapport d'information n° 854 \(2020-2021\)](#) de MM. Hussein BOURGI, Laurent BURGOA, Xavier IACOVELLI et Henri LEROY, fait au nom de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, déposé le 29 septembre 2021, Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale.
155. [Sos-homophobie, rapport 2019](#) .
156. [Sos-homophobie, rapport 2020](#) .
157. [Sos-homophobie, rapport 2021](#) .
158. Thibault, L. (2019), Prise en charge de l'intersexuation - problèmes éthiques et perspectives d'amélioration des pratiques actuelles en France.
159. UNESCO (2019), Migration, displacement and education, building bridges not walls, <https://en.unesco.org/gem-report/report/2019/migration>.
160. Union européenne (UE), Agence des droits fondamentaux (FRA) (2021), Gens du voyage en France, Principaux résultats de l'enquête de 2019 auprès des Roms et des Gens du voyage.
161. United Nations (UN), Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2019), Combined twenty-second and twenty-third periodic reports submitted by France under article 9 of the Convention, due in 2017, CERD/C/FRA/22-23.
162. Village de la Justice (2019), Citoyens, découvrez les Conseils départementaux de l'accès au droit !

## APPENDIX: GOVERNMENT'S VIEWPOINT

---

**The following appendix (in French only) does not form part of ECRI's analysis and proposals concerning the situation in France**

ECRI, in accordance with its country-by-country procedure, engaged into confidential dialogue with the authorities of France on a first draft of the report. A number of the authorities' comments were taken on board and integrated into the report's final version (which, in line with ECRI's standard practice and unless otherwise indicated, could only take into account developments up until 31 March 2022, date of the examination of the first draft).

The authorities also requested that the following viewpoint be reproduced as an appendix to the report.

## Remarques du Gouvernement de la France sur le rapport de l'ECRI

1. S'agissant du résumé du rapport, il convient de souligner à titre liminaire qu'en réponse à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 mars 2021 pour « *l'égalité l'inclusion et la participation des Roms* », les autorités françaises ont adressé à la Commission européenne fin janvier 2022 leur stratégie nationale 2020-2030 articulée autour de trois objectifs :
  - le premier est de lutter contre le racisme anti-roms ou « antitsiganisme » ;
  - le deuxième est d'améliorer les conditions de vie et l'inclusion des gens du voyage ;
  - le troisième d'accélérer la résorption des bidonvilles des ressortissants intra-européens vivant en situation précaire.

Cette stratégie nationale<sup>1</sup> est abordée plus loin dans cette annexe.

2. Toujours dans le résumé, concernant les points sur les personnes LGBT+, le Gouvernement rappelle que la première édition en 2022 de la semaine de la santé sexuelle (action s'inscrivant dans la stratégie nationale et sa feuille de route) portera sur la thématique de la lutte contre les discriminations LGBT+ avec une campagne nationale de communication de Santé publique France et des actions en région sous l'égide des ARS (cf. paragraphe 30 du rapport).
3. S'agissant toujours dans le résumé, p.7, colonne de droite, 3<sup>ème</sup> paragraphe, le Gouvernement souligne qu'un cadre clair et protecteur existe pour aider à la mise à l'abri des personnes migrantes en situation de vulnérabilité.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a donné un fondement légal au dispositif de répartition des mineurs non accompagnés (MNA) entre les départements et vise à leur garantir les mêmes droits qu'à tout autre enfant présent sur le territoire. Par cette loi, le législateur a souhaité mettre en œuvre un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours dédié à ce public des plus vulnérables. Par ailleurs, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants instaure un temps de répit avant l'évaluation de la personne se présentant comme MNA.

S'agissant du contexte durant la crise sanitaire, le secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles auprès du ministre des solidarités et de la santé a suspendu le transfert de mineurs entre les départements, prévu dans le cadre de la répartition nationale des MNA sur le territoire français, entre le 21 mars et le 29 juin 2020. La priorité a été donnée à la mise à l'abri systématique de tout jeune se présentant comme MNA auprès des conseils départementaux. S'agissant des jeunes évalués mineurs et isolés, ils ont été maintenus et pris en charge par le département évaluateur. Concernant les jeunes dont la majorité a été retenue, ils sont orientés au sein de dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun ou demeurent dans le dispositif de mise à l'abri du département évaluateur durant cette période.

En outre, la personne dont la minorité est contestée se voit remettre un document indiquant qu'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance lui a été refusée. Ce document lui permet alors d'accéder à l'ensemble des droits reconnus aux personnes majeures (hébergement d'urgence ; ouverture des droits à l'aide médicale d'Etat ; dépôt d'une demande d'asile ou de titre de séjour dans le cadre fixé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). La personne a la possibilité d'effectuer un recours gracieux contre la décision du président du Conseil départemental. Elle peut également saisir le juge des enfants afin de faire reconnaître sa minorité.

4. S'agissant du paragraphe 15, le Gouvernement souligne que, concernant l'égalité entre les filles et les garçons, la Convention interministérielle pour « l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif » pour la période 2019-2024, adoptée en 2019, privilégie une approche intégrée de l'égalité, associant l'ensemble des acteurs du système éducatif autour des enjeux suivants : politique d'égalité, formation des

---

<sup>1</sup> [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/03/strategie\\_francaise\\_2020-2030\\_.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/03/strategie_francaise_2020-2030_.pdf)

personnels, lutte contre les violences sexistes et sexuelles, accompagnement à l'orientation.

Concernant la lutte contre l'homophobie et la transphobie, le ministère chargé de l'éducation nationale a lancé en 2019 une nouvelle campagne nationale destinée à informer et sensibiliser les élèves et l'ensemble des membres de la communauté éducative aux violences et discriminations à caractère homophobe et transphobe.

5. Le paragraphe 16 concerne les délais d'enregistrement des demandes d'asile.

Le Gouvernement rappelle qu'il est attentif au respect des délais d'enregistrement des demandes d'asile prévus par la loi. Ainsi, dans l'ensemble des guichets uniques pour demandeurs d'asile sur le territoire, le délai d'enregistrement est inférieur à 3 jours en moyenne en 2021. Grâce aux mesures mises en place, ce délai, qui s'établissait à 18,2 jours en 2017, s'est notablement amélioré.

En Ile-de-France, les modalités d'accès à la procédure ont également été adaptées pour faciliter l'enregistrement des étrangers souhaitant demander l'asile. Il est erroné d'affirmer que la plateforme téléphonique mise en place par les autorités fait obstacle au respect du délai d'enregistrement légal.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'enregistrement d'une demande d'asile, qui a lieu moins de 3 jours en moyenne après que l'étranger a manifesté son intention de demander l'asile, se fait toujours en guichet et non à distance.

Pour plus de détails sur la question des bonnes pratiques de l'OFPRA lors de l'examen des demandes d'asiles des MNA, il est utile de consulter la référence du Guide de l'asile pour les mineurs non accompagnés en France :

[https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/maquette\\_livret-mna\\_24042020\\_web.pdf](https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/maquette_livret-mna_24042020_web.pdf)

6. Concernant le paragraphe 19 lui-même, le Gouvernement rappelle que la présomption d'authenticité posée par l'article 47 du code civil n'opère aucune distinction qui serait fondée sur le pays d'origine.

Cet article dispose que ces actes font foi s'ils sont rédigés dans les formes usitées dans le pays en question, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que l'acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. Les éléments de nature à faire douter de l'authenticité de l'acte sont donc l'apparence frauduleuse de l'acte (rature, surcharge...), l'existence d'incohérences internes à l'acte, les différences manifestes entre la réalité et les informations contenues dans l'acte, et l'existence d'autres actes qui remettent en cause l'authenticité de l'acte présenté et des informations qu'il contient.

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 demande aux services préfectoraux de s'efforcer de répondre aux demandes de vérification en apportant leur expertise en matière de fraude documentaire dans le délai de cinq jours prévu de l'accueil provisoire ou, à défaut dans les huit jours suivant la saisine de l'autorité judiciaire. La circulaire prévoit que ces saisines n'ont pas de caractère systématique : elles sont réservées aux cas de doute sur l'âge du mineur.

Il convient de rappeler que les services préfectoraux peuvent s'appuyer le cas échéant sur les services de la police aux frontières (PAF). Cette dernière effectue un examen objectif qui obéit aux mêmes règles quel que soit le pays d'origine. L'examen repose sur la comparaison avec un document de même nature authentique par le Bureau de la fraude documentaire. Cette méthodologie porte d'abord sur le fond du document puis sur le fond d'impression. Enfin, les modes de personnalisation sont analysés. Le Bureau peut arriver à trois types de conclusions. Si le Bureau a dans sa base de données un document de référence, le document analysé est alors déclaré soit authentique soit non authentique. Si le Bureau n'a pas dans sa base de données de document de référence, il rend alors un avis, favorable ou défavorable. Si le document à analyser n'est pas un acte d'état civil, le Bureau ne se prononce pas.

7. Concernant le paragraphe 20, le Gouvernement rappelle que l'accompagnement des MNA est assuré jusqu'à 18 ans. Un jeune sera parfois pris en charge jusqu'à 21 ans grâce au dispositif « *contrat jeune majeur* ». Le contrat, conclu entre le jeune et le conseil départemental, est le

plus souvent accordé sous condition d'un projet d'insertion, chaque conseil départemental établissant néanmoins ses propres critères.

Les MNA pris en charge dans le cadre civil sont majoritairement en demande d'aide et soucieux de réussir leur intégration en France. Ils sont généralement accompagnés dans l'accomplissement de l'ensemble de leurs démarches administratives.

Si de nombreux MNA sont accueillis dans des structures d'hébergement adaptées, de nombreux autres sont hébergés à l'hôtel, faute de places suffisantes. Certains départements expérimentent de nouveaux types d'accueil, notamment en familles.

S'agissant de la scolarisation et de la formation, une évaluation est effectuée au Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), relevant du ministère de l'Education Nationale. Le mineur bénéficiera d'une orientation en fonction de son niveau de français et de son niveau scolaire et pourra, le cas échéant, intégrer une classe relevant des Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

Les besoins de santé sont identifiés lors de la phase d'accueil provisoire d'urgence, en parallèle de l'évaluation sociale. Cette évaluation des besoins en santé doit permettre d'identifier des risques ou des vulnérabilités spécifiques, en s'appuyant sur les recommandations du Haut Conseil de la Santé Publique du 7 novembre 2019 relatives au bilan de santé des enfants étrangers isolés. Certains départements (minoritaires) vont automatiquement mettre en place un suivi médical poussé, d'autres départements assureront un examen médical, ou une simple proposition de visite médicale. Certains départements souligneront les nécessités d'un suivi médical sans pour autant en favoriser la réalisation. L'analyse des évaluations révèle que la grande majorité des jeunes ont eu un parcours migratoire compliqué, plus de la moitié souffrant d'un psycho-trauma. Les mineurs en situation irrégulière (dont la situation est en cours d'évaluation) peuvent avoir accès sans délai à l'aide médicale d'Etat, dans l'attente de leur éventuelle reconnaissance en tant que MNA où ils accèdent alors à la PUMA. La Haute autorité de santé, autorité publique indépendante, a diffusé des recommandations de bonnes pratiques professionnelles en la matière ([https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/rbpp\\_mna\\_web.pdf](https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/rbpp_mna_web.pdf)).

8. S'agissant du paragraphe 21, le Gouvernement entend rappeler qu'à la suite des recommandations de la mission IGAS/IGF de 2019 sur l'AME, des mesures ont été prises afin de prévenir des abus et des détournements, tout en veillant à la juste attribution du droit : instauration d'une condition de séjour irrégulier de 3 mois pour l'attribution de l'AME, obligation de dépôt physique d'une première demande d'AME en caisse, application d'un délai d'ancienneté pour la délivrance de certaines prestations programmées non-essentiels.

Ce ne sont pas l'intégralité des soins qui sont conditionnés à un délai d'ancienneté de 9 mois, mais seule une petite partie. Ces conditions d'ouverture de droits et de prise en charge ne sont pas applicables aux mineurs en situation irrégulière, qui peuvent bénéficier de l'AME dès leur arrivée sur le territoire.

Compte tenu de la crise sanitaire, ces mesures décidées par le gouvernement en 2019 ont été mises en œuvre de façon progressive en 2020 et 2021. En outre, des mesures exceptionnelles ont été adoptées afin de garantir la continuité des droits et l'accès aux soins des bénéficiaires de l'AME durant l'épidémie de Covid-19 et en tenant compte de l'activité des caisses d'assurance maladie qui ont dû considérablement limiter leurs activités classiques au début de la crise pour se consacrer à la gestion de la pandémie.

Les personnes dont les droits AME arrivaient à échéance entre le 12 mars et le 31 juillet 2020 puis entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021 ont pu bénéficier d'une prolongation de leurs droits de trois mois. L'obligation de dépôt des primo-demandes d'AME en caisse d'assurance-maladie a été suspendue en raison des mesures de limitation des déplacements.

9. Sur le paragraphe 22, concernant le montant de l'allocation de demandeur d'asile, le Gouvernement rappelle que l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est une composante des conditions matérielles d'accueil prévues par le droit européen afin que soit garanti aux demandeurs d'asile un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance. Il mobilise un

budget d'environ 400 millions d'euros pour l'Etat (chiffres 2021).

Son montant, qui est au demeurant plus élevé que dans nombre d'autres Etats membres de l'Union, a été considéré par le juge comme satisfaisant au regard de son objet.

10. Au paragraphe 26, est formulée une recommandation n°3 relative aux actions de démantèlement de campements.

Le Gouvernement entend rappeler le cadre actuel de ces démantèlements, qui devrait être pris en compte.

Dans la continuité des actions de démantèlement de campements effectuées par les forces de sécurité intérieure dans le respect des droits fondamentaux, des associations ont saisi la Défenseure des droits, en sa qualité d'autorité administrative indépendante chargée notamment du contrôle externe déontologique de la police et de la gendarmerie, et de la lutte contre les discriminations, chaque fois qu'elles l'ont estimé nécessaire.

L'IGPN, en tant que guichet unique pour les demandes des services de la Défenseure des droits, s'est attachée à recueillir l'ensemble des éléments de réponse sollicités afin de faire la transparence sur toutes les opérations contestées auprès de cette autorité constitutionnelle indépendante. Toutes les décisions et recommandations de la Défenseure des droits ont été transmises aux autorités policières afin d'être prises en compte.

En 2020, l'IGPN a traité trois demandes de renseignement de la Défenseure des droits, à la suite d'actions de démantèlement de campements, ce qui représente 4 % des saisines. Elles portaient pour la première, sur les conditions d'évacuation d'un bidonville à Bordeaux (33), pour la deuxième sur les conditions de l'intervention d'effectifs CRS chargés de sécuriser un axe routier, à Calais (62) et pour la troisième, sur les conditions d'évacuation d'un campement de migrants installé à proximité du Stade de France à Saint-Denis (93).

Par ailleurs, l'IGPN, via sa plate-forme administrative de signalements (PFS), a enregistré des signalements émanant de membres d'associations de défense de migrants, alléguant de faits susceptibles d'être qualifiés de manquements professionnels ou déontologiques des forces de sécurité intérieure bafouant les droits de ces migrants, lors d'actions de démantèlement de campements.

Ces signalements ont été adressés aux Directions d'emploi concernées relevant du périmètre de la Police Nationale car les faits allégués relèvent de leur contrôle hiérarchique. Il convient de préciser qu'ils pourraient être également transmis à la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale, dont les unités ont pu être également engagées sur certaines actions de démantèlement de campement.

11. S'agissant du paragraphe 31, il convient de relever que l'article 225-4-13 du code pénal incrimine le fait de vouloir changer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une victime. Il permet ainsi de réprimer non seulement des comportements visant à imposer l'hétérosexualité mais également des comportements visant à imposer d'autres formes d'orientations sexuelles telles que l'homosexualité, ou la bi-sexualité.
12. S'agissant du paragraphe 33, il convient de rappeler à toutes fins utiles que si la procédure de changement de sexe reste en droit français judiciaire, elle est protectrice des droits et de l'intérêt de la personne et relativement rapide (avec une durée moyenne de moins de quatre mois).
- Comme rappelé dans le plan LGBT+ 2020-2023, une évaluation de la loi du 18 novembre 2016 sur ce point doit être menée par le ministère de la Justice : l'évaluation pourra se fonder sur les indicateurs tels que le nombre de demandes, le nombre de décisions favorables et le nombre de refus ainsi que les délais de procédure.
13. S'agissant du paragraphe 34, le Gouvernement rappelle que l'article 30 de la loi relative à la bioéthique mentionnée dans le rapport reporte l'indication du sexe, en cas d'impossibilité pour le médecin de le déterminer, au-delà de cinq jours après la naissance et dans la limite de trois mois (qui correspond au délai maximum indiqué par les centres de référence spécialisés pour déterminer le sexe de l'enfant et qui permet de ne pas compliquer les démarches relatives à

l'établissement de documents d'identité pour l'enfant ou relatives à l'octroi de prestations sociales) et permet, pour les personnes présentant une variation du développement génital, la rectification de la mention relative au sexe qui aurait été inscrite par erreur, soit parce que la pathologie n'était pas détectable à la naissance, soit parce que le sexe n'était pas déterminable dans le délai légal de trois mois.

Le Gouvernement rappelle au demeurant que, dans un objectif de respect de l'intimité de la vie privée, le décret n° 2022-290 du 1<sup>er</sup> mars 2022 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil a étendu les cas dans lesquels les copies intégrales d'un acte de l'état civil ne font plus apparaître la mention de rectification sauf autorisation du procureur de la République, pour les personnes présentant une variation du développement génital.

14. S'agissant du paragraphe 35, concernant la recommandation, le Gouvernement indique qu'un arrêté auquel seront annexées des règles de bonnes pratiques relatives à la prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital est en cours d'élaboration.
15. Au paragraphe 55, l'ECRI recommande aux autorités d'assurer une coordination des différents mécanismes de signalement des phénomènes de discrimination et de haine et de clarifier les responsabilités respectives des organes chargé de ces dispositifs.

Le Gouvernement entend apporter des précisions sur les dispositifs qui existent actuellement.

Les victimes d'infractions peuvent dénoncer aux autorités les faits de discrimination qu'elles subissent. Ces dernières ont en effet la faculté de déposer plainte dans n'importe quel service de police ou de gendarmerie de l'ensemble du territoire national, en application de l'article [15-3](#) du code de procédure pénale.

Le signalement des actes et discours de haine peut également émaner de certaines autorités d'officiers publics ou de fonctionnaires qui, ayant connaissance d'un crime ou d'un délit, sont tenus d'en aviser sans délai le procureur de la République, conformément à l'article [40](#) alinéa 2 du code de procédure pénale.

Le procureur pourra, en application de l'article [40-1](#) du code de procédure pénale, apprécier les suites à donner à ces plaintes ou signalements, en décidant de classer l'affaire sans suite, d'une alternative aux poursuites ou d'engager des poursuites devant une juridiction pénale.

Il résulte de ces éléments que les canaux de signalement, ainsi que les responsabilités de chacun, et notamment des services d'enquête et de l'autorité judiciaire, sont donc prévus par le code de procédure pénale.

La création du pôle national de lutte contre la haine en ligne (PNLH) par la circulaire du 24 novembre 2020 et la centralisation des affaires de haine en ligne au niveau national sont venues faciliter la coordination entre les différents acteurs et le signalement des faits. Le parquet de Paris est en effet devenu l'interlocuteur privilégié de la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS). Depuis la création du pôle, et au 31 décembre 2021, PHAROS lui avait adressé 102 signalements.

La création du PNLH a également permis à l'institution judiciaire de nouer un véritable dialogue avec les opérateurs de réseaux sociaux. Une première rencontre a eu lieu dès le mois de novembre 2020. L'identification de « *personnes ressource* », en la personne d'un fonctionnaire de police en détachement au PNLH à compter de juillet 2021, a permis au PNLH d'intervenir directement auprès de ces opérateurs afin notamment de faciliter l'exécution de réquisitions judiciaires. Ainsi, depuis juillet 2021, et au 4 février 2022, 150 réquisitions ont été adressées aux opérateurs. Ces réquisitions ont donné lieu à 114 retours positifs, dans des délais de réponse plutôt rapides, d'une ou deux semaines. Lorsque la réquisition mentionnait l'urgence, notamment à raison de menaces de mort, certains retours ont pu être faits dans l'heure.

16. Concernant le paragraphe 56, le Gouvernement tient à souligner le rôle important joué par la division d'enquête chargée de la lutte contre les crimes de haine au sein de l'OCLCH.
17. Concernant le paragraphe 58, le Gouvernement rappelle que la loi du 24 août 2021 confortant

le respect des principes de la République a créé la possibilité de poursuivre les délits de presse prévus aux articles 24, 24 bis et 33 alinéas 3 et 4 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse selon des procédures accélérées de jugement. Sont ainsi rendues applicables, aux délits suivants, outre la procédure de comparution immédiate, les procédures de convocation par procès-verbal et de comparution à délai différé :

- les provocations directes et publiques, non suivies d'effet, à commettre certaines infractions graves (atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique des personnes et agressions sexuelles ; vols, extorsions, destructions et dégradations dangereuses pour les personnes ; crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation), puni de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- les apologies publiques de crimes d'atteintes volontaires à la vie, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage et des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, puni de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- les provocations publiques à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur appartenance à une ethnie, une Nation, une race ou une religion, ou à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur handicap, puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- la contestation des crimes contre l'humanité reconnus par le statut du tribunal militaire international ou par une juridiction française, ainsi que la négation, la minoration ou la banalisation de façon outrancière d'un crime de génocide, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre, délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;
- l'injure commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion, ou à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

18. Au paragraphe 67 du rapport, l'ECRI attire l'attention des autorités sur les réserves émises par la société civile sur l'efficacité du système de pré-plainte en ligne, qui ne semblerait pas aboutir à un suivi satisfaisant des plaintes.

En premier lieu, sur ce point, afin de faciliter la prise en charge et le dépôt de plainte de l'ensemble des victimes, et plus particulièrement des victimes d'infractions à caractère discriminatoire, le ministère de l'Intérieur a créé un portail numérique d'accompagnement des victimes (PNAV), extension du service déjà existant du portail des violences sexuelles et sexistes. Si la date d'ouverture de la plateforme n'est pas encore fixée, le [décret n° 2022-337 du 10 mars 2022](#) est venu entériner cette création.

La PNAV est une plateforme d'accompagnement des victimes d'infraction à caractère discriminatoire ou de toutes les formes de haine et de cyber harcèlement, ouverte 24h/24, 7 jours/7. La PNAV, en ce qu'elle permet un échange en temps réel avec des policiers ou des gendarmes grâce à un outil de conversation instantanée type « chat » offre aux victimes une meilleure prise en charge ainsi qu'un accompagnement adapté à chaque situation.

Il s'agit notamment de permettre aux victimes de bénéficier d'une information précise sur leurs droits et de les guider dans leurs démarches en les orientant vers les acteurs compétents et en facilitant leur accueil dans les services de police et les unités de gendarmerie. Ce dispositif innovant permet non seulement une libération de la parole des victimes, qui sont informées de leurs droits et du déroulement des procédures pénales, et qui font également l'objet d'une écoute puis d'une prise en charge et d'un accompagnement personnalisés par les services de police.

Il ne s'agit en revanche pas d'une pré-plainte en ligne. Dès lors que les faits dénoncés par la victime ou le témoin sont constitutifs d'une infraction pénale entrant dans le champ de compétence de la PNAV, l'opérateur l'informe des démarches, l'oriente et peut lui communiquer les coordonnées d'associations locale.



19. Au paragraphe 68, l'ECRI formule des interrogations sur les référents LGBT.

Il convient de préciser plusieurs éléments à ce sujet.

Concernant la police nationale, depuis 2014, celle-ci s'est inscrite dans une démarche de professionnalisation de la mission d'accueil par la désignation de référents accueil, qui sont des officiers et gradés choisis dans les services du fait de leur intérêt pour cette thématique.

Du fait de leur expertise en matière d'accueil, comme de leur positionnement au sein des services de sécurité publique, jusqu'ici, les référents accueil assuraient également le rôle de référents racisme, antisémitisme et discrimination notamment sur les questions LGBTQI+ (512 au sein des 290 CSP (circonscriptions de sécurité publique) et 3 STSP (Service Territorial de Sécurité Publique)).

À la suite d'un entretien entre la direction centrale de la sécurité publique et l'association FLAG !, il est apparu nécessaire de confier la charge de référents LGBTQI+ aux correspondants « aide aux victimes », afin d'améliorer la prise en charge et le suivi de ces victimes. Les référents accueil conservant la charge de référent racisme antisémitisme et autres formes de discriminations.

Une instruction de la Direction centrale de la sécurité publique du 15 juillet 2021 est donc intervenue pour fixer le champ d'action de ces référents. Les correspondants départementaux « aide aux victimes », désignés référents LGBTQI+ ont ainsi pour missions de développer les partenariats avec les associations LGBTQI+, de coordonner les différentes actions locales avec les correspondants locaux « aide aux victimes », présents dans chaque circonscription. Ils sont les contacts privilégiés des victimes LGBTQI+. Ces derniers sont au nombre de 167 répartis sur le ressort de la sécurité publique.

Une boîte mail fonctionnelle permettant de contacter directement ces référents LGBTQI+ a été créée dans chaque Direction départementale de la sécurité publique (DDSP).

Par ailleurs, la formation initiale des policiers, de tous les corps, s'est vue enrichie d'une sensibilisation à la lutte contre la LGBTIphobie.

Enfin, il convient de relever que la sensibilisation s'est fortement accrue ces dernières années à l'attention des personnels de la sécurité publique (application mobile développée par l'association FLAG ! permettant à tout citoyen comme aux agents du ministère de l'Intérieur, qu'ils soient victimes ou témoins, non seulement de signaler anonymement tous les actes de violences LGBT-phobes, mais également de se voir communiquer une liste de contacts adaptés pour solliciter une aide ou un accompagnement, guide réalisé par le ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'association FLAG pour lutter efficacement contre les LGBT-phobies).

Concernant la gendarmerie nationale, il convient de relever que, depuis 2016, celle-ci dispose d'un réseau de référents égalité & diversité (RED) constitué d'une référente nationale, de coordonnateurs égalité et diversité (au niveau de chaque région et formation assimilée), ainsi que des référents de proximité (au moins un par groupement en fonction des besoins).

Leurs missions sont, d'une part, de prévenir, alerter et suivre les signalements concernant les situations de harcèlement (moral et sexuel), discriminations et violences sexuelles et sexistes et, d'autre part, de mettre en œuvre la politique égalité et diversité concrètement sur le terrain.

La mission principale des référents départementaux est de sensibiliser les personnels à la lutte contre les stéréotypes et les discriminations parmi lesquelles la lutte contre les LGBTphobies. Une mallette pédagogique et une communauté numérique sont mises à disposition de chaque référent pour faire vivre et actualiser le dispositif de sensibilisation.

Ainsi, au sein du réseau, 433 membres formés jouent un rôle de « capteurs ». Lorsqu'ils sont sollicités par des personnels en difficulté ou par des victimes/témoins d'actes discriminants, ils ont pour mission de les informer, de les orienter vers le bon interlocuteur et de les accompagner. Pour parfaire leur formation, les RED interagissent avec des associations de défense des victimes qui ont établi une collaboration avec la gendarmerie par le biais d'une convention (FLAG !, SOS Homophobie, UNAPEI, IED, France Victimes, etc.) pour intervenir devant différentes assemblées et notamment dans les écoles.

Le Gouvernement souligne donc qu'il existe donc bien des référents au sein de chaque groupement de gendarmerie départementale mais ils recouvrent un domaine d'action plus large que la seule thématique LGBT.

20. Concernant les paragraphes 68 et suivants, le Gouvernement entend préciser les dispositifs attestant de la prise en compte renforcée des besoins procéduraux spécifiques des personnes LGBTI+ dans la procédure

*A l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) :*

- *Protection des personnes dont les craintes de persécutions ou d'atteintes graves sont tenues pour fondées en cas de retour dans leurs pays d'origine. L'orientation sexuelle et l'identité de genre (OSIG) font partie des motifs d'octroi d'une protection internationale, par l'Ofpra, au titre de l'asile (application de l'article 1<sup>er</sup>, A, 2 de la convention de Genève du 28/07/1951 relative aux réfugiés).*
- *Prise en compte spécifiquement des motifs de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans les lois n° 2015-925 du 29 juillet 2015 et n° 2018-778 du 10 septembre 2018 aux termes desquelles « S'agissant des motifs de persécution, les aspects liés au sexe, à l'identité de genre et à l'orientation sexuelle sont dûment pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe » (art. L. 511-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dit CESEDA).*
- *Prise en compte renforcée des besoins procéduraux spécifiques des demandeurs d'asile vulnérables (garanties de procédure prévues par la directive européenne du 26 juin 2013 dite « Procédures »).*

*Voir en particulier les modalités particulières d'examen inscrites à l'article L. 531-10 du CESEDA (possibilité, pour ces demandeurs d'asile, d'être auditionnés par un officier de protection et un interprète du sexe de leur choix ; possibilité d'être assistés par un tiers de leur choix lors de leur entretien à l'Ofpra tel qu'un avocat ou un représentant agréé d'une association habilitée notamment de défense des droits LGBT+).*

- *Institution en 2013 d'un groupe de référents thématiques sur l'OSIG, au sein de l'Ofpra, chargé de la formation des agents sur ce motif, de l'élaboration d'outils pour la formation, de l'appui à l'instruction des demandes d'asile, et de la concertation de l'Office avec les associations spécialisées, travaux effectués sous la supervision de la Mission Vulnérabilités et l'égide du Cabinet du directeur général de l'Ofpra.*
- *Prise en compte explicite de l'OSIG dans la définition du « pays d'origine sûr » depuis la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018, selon laquelle « Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, quelle que soit leur orientation sexuelle, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » (art. L. 531-25 du CESEDA).*

21. Au paragraphe 73, le Gouvernement fait observer que si l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, le Bangladesh, la Guinée et la Turquie sont les premiers pays de provenance des demandeurs d'asile, ils ne sont pas nécessairement ceux qui ont les plus forts taux de reconnaissance d'un statut de protection internationale.

La formulation exacte serait donc : *« Environ 39% des demandeurs de protection internationale ont obtenu une décision favorable en 2021 par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), **à savoir 54 094 personnes, sur un total de 121 554 premières demandes, provenant principalement d'Afghanistan, de Côte d'Ivoire, du Bangladesh, de Guinée et de Turquie.** »*

22. Au paragraphe 75, est formulée une recommandation n°9 sur l'accompagnement nécessaire pour que les mesures de dématérialisation des procédures permettent effectivement de faciliter l'accès aux droits.

On peut rappeler sur ce point que tout un panel de dispositifs efficaces existe afin de réaliser cette action.

Les difficultés rencontrées par les usagers étrangers dans le cadre de leurs démarches administratives (files d'attente devant les préfectures, module de prise de rendez-vous saturé) ont mis en lumière un besoin urgent de réforme des modalités d'accès au service public afin de garantir un accès aux droits effectifs des étrangers. Les autorités sont attentives à ce que la mise en place de télé-services facilite cet accès.

Le Gouvernement souhaite rappeler qu'un chantier de modernisation fondé sur la dématérialisation des procédures a été engagé.

Le déploiement progressif de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) depuis 2019 sur les périmètres « immigration » et « accès à la nationalité française », qui devrait s'achever d'ici à la fin de l'année 2022, permet désormais aux usagers de déposer leurs demandes 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 depuis un ordinateur, un smartphone ou une tablette et depuis n'importe quel lieu.

Actuellement, les télé-procédures suivantes sont accessibles via l'ANEF séjour :

- Validation de visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), (février 2019)
- Etudiants (septembre 2020)
- Demande d'autorisation de travail (avril 2021)
- Passeport talent (mai 2021)
- Demande de nationalité (juillet 2021)
- Visiteur, duplicata, changement d'adresse (septembre 2021)
- Document de circulation pour étranger mineur (DCEM) (janvier 2022)
- Changement de situation (février 2022)
- TVE (avril 2022)

Via le portail ANEF (pour les titres de séjour comme pour les demandes d'accès à la nationalité française), l'utilisateur dispose d'un compte personnel, sur lequel il peut :

- Déposer sa demande ;
- Suivre l'avancée du traitement de son dossier ;
- Echanger avec l'administration ;
- Télécharger, imprimer ses documents officiels dans l'attente de la réception du titre de séjour (par exemple : décision favorable, attestation de prolongation).

Dès qu'un nouveau document ou une notification parvient sur son compte, l'utilisateur est alerté sur son adresse mail personnelle afin qu'il se connecte à son compte usager ANEF.

La prochaine télé-procédure mise en ligne concernera les bénéficiaires de protection internationale (BPI), public qui nécessitera un accompagnement particulier.

En effet, si l'accès au service public est désormais en principe garanti par la dématérialisation, l'accès aux droits des étrangers ne peut être effectif qu'avec la mise en place d'un service d'accueil et d'accompagnement notamment des usagers éloignés du numérique, ou confrontés à des problèmes techniques.

En conséquence les services étrangers des préfectures et des sous-préfectures ont été chargés de la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement numérique des étrangers en France baptisé e-MERAUDE.

Le dispositif e-MERAUDE est une mission d'appui et de médiation numérique pour les ressortissants étrangers présents en France, disposant d'un droit au séjour qui légitime la délivrance d'un titre de séjour et rencontrant des difficultés dans le cadre de leurs démarches.

Il concerne également les difficultés rencontrées dans le cadre des démarches en matière d'accès à la nationalité française accessibles via le service en ligne NATALI (ANEF – accès

à la nationalité). Afin d'accompagner au mieux les usagers dans leur accès à l'information et aux droits, l'accompagnement e-MERAUDE est effectué par : le centre de contact citoyen (CCC) de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et les points d'accueil numérique (PAN) des préfectures et des sous-préfectures.

Le centre de contact citoyen (CCC) assure un premier niveau de réponse, soit téléphoniquement, soit via un formulaire de contact. Le CCC a mis en place un numéro téléphonique dédié et gratuit.

Son rôle principal est :

- Une aide au clic et le renseignement de l'utilisateur sur le suivi de son dossier par la consultation de sa demande en ligne ;
- L'identification des anomalies et, si elles sont connues, de renseigner l'utilisateur ;
- Si l'anomalie est inconnue, le CCC assure la remontée du problème à la direction de programme ANEF (DP ANEF) de la DGEF ;
- Etre le relais descendant vers les usagers bloqués pour lesquels une solution a été trouvée à la suite du signalement.

Le CCC dispose d'un accès au portail ANEF afin de traiter au mieux les sollicitations.

Le CCC est en capacité d'absorber un grand nombre d'appels et d'assurer un délai de réponse rapide. En effet, à titre d'exemple, sur la semaine 14 (du 4 au 10 avril 2022) 6 355 appels ont été reçus et 95% de ces appels ont pu être traités. Le temps moyen de décroché a été de 1m42s et le temps moyen de communication de 6m12s.

Les mails ont fait l'objet d'un taux de traitement de 97,5% avec 12 836 mails traités sur 13 166 reçus.

Ce pilotage fin des taux et délais de traitement permet de contrôler l'accès à l'information et aux droits des usagers. De même les motifs de sollicitations font l'objet d'un pilotage afin d'assurer un traitement rapide des problématiques techniques ou métier rencontrées par les usagers.

Les points d'accès numériques (PAN) des préfectures et sous-préfectures permettent également l'accompagnement des usagers. En effet, les services en charge des étrangers dans les préfectures et les sous-préfectures mettent progressivement en place des PAN e-MERAUDE dédiés aux usagers étrangers et opérés par un ou plusieurs de leurs agents.

Des PAN spécifiques pour les étrangers en France, distincts des PAN mis en place dans le cadre du « plan préfecture nouvelle génération » (PPNG) sont mis en place pour les préfectures gérant des flux migratoires significatifs.

En effet, si les usagers ont épuisé les autres types d'accompagnement de premier niveau assurés par différents canaux d'information et d'assistance dont les sites internet et les accueils téléphoniques dédiés des préfectures et du CCC, un rendez-vous leur sera attribué à leur demande.

En matière d'asile, est également mis en œuvre un dispositif de dématérialisation des courriers de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) auparavant envoyés au demandeur d'asile par la voie postale.

23. Au paragraphe 76 est étudiée la poursuite des efforts en vue d'améliorer l'efficacité de l'offre de formation.

Le Gouvernement tient à faire observer que les améliorations suivantes ont été portées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR) :

- o évaluation des niveaux de langue professionnalisée, maintien des différents parcours linguistiques (100, 200, 400, 600 heures) avec une attention renforcée en faveur des non lecteurs / non scripteurs, et pour ceux n'atteignant par le niveau A1 (bonus de 10 % sur les parcours longs), certification linguistique jusqu'au B1 du CECRL, plus grande fluidité vers les niveaux A2 et B1, avec doublement du forfait B1 (100 h),

- o formation civique obligatoire (4 jours étalés dans le temps) : 25 % consacré à l'emploi avec un atelier obligatoire en fin de formation, documents et outils numériques traduits.

Au-delà du socle CIR : mobilisation de moyens délégués aux préfets pour construire les suites de parcours, notamment linguistique.

24. Le paragraphe 77 porte sur création de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) et la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés

Il convient de relever l'existence d'un programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR). Celui-ci vise à consacrer un guichet départemental unique de l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) par l'accès à l'emploi et au logement durables.

Le programme montera en charge progressivement en 2022 (27 départements concernés) et 2023, avec l'objectif de couvrir l'ensemble de la France métropolitaine en 2024. Le prestataire AGIR sera chargé de construire au bénéfice des BPI des parcours d'intégration cohérents faisant appel en tant que de besoin au droit commun et à des dispositifs spécialisés. Il sera également chargé de nouer des partenariats privilégiés avec les acteurs locaux de l'accès aux droits, de l'emploi et du logement.

25. Concernant le paragraphe 78, le Gouvernement souligne que les recommandations qui y figurent ont déjà été prises en compte et sont mises en œuvre depuis le 1er janvier 2022 notamment sur le contrat d'intégration républicaine (CIR), l'accès à l'emploi et l'accompagnement des réfugiés.

26. Les paragraphes 80 et 81 portent sur les mesures prises pour la reconnaissance des diplômes étrangers (EQPR) et la priorité fixée pour la reconnaissance des compétences et qualifications mais recommandent de prendre sans attendre des mesures en ce sens.

Une série d'initiatives peuvent également être relevées :

- le renforcement de l'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (« 1000 VAE », « VAE sans frontières »...) dans un cadre législatif adapté (tiers de confiance, validation par bloc de compétences) ;
- l'expérimentation de l'inscription à Pôle emploi dès la signature du contrat d'intégration républicaine (CIR) pour prise en charge précoce ;
- le renforcement des effectifs d'ENIC-NARIC chargé de la comparabilité des diplômes et de l'orientation vers les procédures de reconnaissance des qualifications ;
- l'orientation vers l'emploi d'au moins 60 % des crédits dédiés à l'intégration par le biais de programmes spécialisés lancés par le ministère de l'intérieur, avec des méthodes innovantes d'appariement de l'offre et de la demande et ciblant également l'emploi des femmes, ainsi que le lancement d'un appel à projets financé sur le plan d'investissement dans les compétences (PIC) du ministère du travail.

27. Le paragraphe 83 porte sur l'examen anticipé du droit au séjour du mineur engagé dans un parcours professionnalisant pour éviter une rupture des droits à sa majorité.

Ce sujet est particulièrement pris en compte par les autorités, comme en témoigne l'ensemble des actions entreprises, concrètes et opérationnelles, pour favoriser l'insertion professionnelle et limiter les ruptures de droit à la majorité.

Par instruction en date du 12 juillet 2021, le Gouvernement permet au contrat d'apprentissage signé par le jeune, et donc à l'autorisation de travail associée, de se poursuivre après la majorité, de sorte à éviter les ruptures de parcours professionnels à la majorité alors que le droit au séjour est en cours d'examen.

L'instruction du 21 septembre 2020 invite les préfetures à mettre en place l'examen anticipé du droit au séjour des MNA. En déplaçant le plus en amont possible la vérification des documents d'état civil et de nationalité, elle permet aux MNA de consolider leur document d'identité au plus tôt avec l'appui du conseil départemental et en sollicitant les autorités consulaires le cas échéant.

La combinaison de ces deux instructions offre aux MNA un cadre favorable à l'insertion professionnelle et à la constitution de document d'identité fiable.

Par ailleurs, il convient de noter que le directeur général des étrangers en France a adressé en février 2021 aux services des préfectures un état des lieux des bonnes pratiques à mettre en œuvre au plan desquelles figurent toutes initiatives visant à consolider leur partenariat avec les conseils départementaux.

Dans ce cadre, plusieurs préfectures ont pu accepter de différer la prise d'une décision défavorable au séjour pour permettre aux jeunes de se présenter aux examens et de terminer leur cursus scolaire. Cette pratique qui est de nature à traduire la bienveillance de l'administration ne peut toutefois intervenir qu'en l'absence de menace à l'ordre public et dans l'hypothèse où le ressortissant manifeste une intégration réussie au sein de la société française.

Le Gouvernement veille également à garantir l'accès à la procédure d'asile des MNA, en organisant des formations à l'attention des acteurs compétents en matière de prise en charge des MNA, en assurant une large diffusion de documents relatifs à l'accès à l'asile et en mettant en œuvre une procédure d'enregistrement harmonisée et spécifique aux MNA.

28. Le paragraphe 85 porte sur le droit au travail des demandeurs d'asile. L'ECRI y regrette que les demandeurs d'asile ne puissent solliciter une autorisation de travail que 6 mois après avoir déposé leur demande d'asile.

Toutefois, il convient de rappeler que la réglementation applicable en France est conforme aux orientations du paragraphe 1 de l'article 15 de la directive 2013/33/UE, qui prévoit que les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale lorsqu'aucune décision en première instance n'a été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne peut être imputé au demandeur.

29. Au paragraphe 86 est traité le système de « protection universelle maladie ».

Le Gouvernement rappelle que Santé publique France propose des outils accessibles aux publics qui ont difficilement accès à l'information<sup>2</sup>.

La collection « Pour comprendre » s'adresse aux publics qui ont moins facilement accès aux messages de prévention : personnes handicapées, personnes allophones, personnes maîtrisant moins bien le français, personnes moins informées sur les sujets de santé, etc.

Ces documents et vidéos sont réalisés dans une démarche de conception universelle pour qu'ils soient profitables au plus grand nombre. Ils ont été conçus avec l'aide des publics destinataires et des professionnels de santé ou du secteur médico-social.

Santé publique France a publié en 2018 des nouveaux livrets de santé bilingues disponibles en 17 langues : anglais, albanais, arabe, bengali, chinois mandarin, créole haïtien, dari, espagnol, géorgien, ourdou, pachto, portugais, roumain, russe, tamoul, turc, ukrainien.

Elaborés avec le Comité pour la santé des exilés (Comede) et plusieurs associations partenaires, les livrets de santé bilingues sont un support de communication et de dialogue pour les personnes migrantes et les professionnels de la santé ou du social. L'édition 2018 est enrichie dans son contenu notamment sur la santé mentale, les maladies chroniques, la grossesse... Elle aborde les principales thématiques de santé et de prévention et fournit des informations pratiques pour faciliter l'accès aux soins et la vie quotidienne.

Le livret est organisé en trois grandes parties (**l'accès aux soins et à la prévention ; la santé ; informations utiles**).

De même, un dépliant de 4 pages présente de façon pédagogique et visuelle le calendrier 2021 des vaccins à faire tout au long de la vie. Ce document existe aussi en 5 langues : anglais, arabe, espagnol, russe et turc.

---

<sup>2</sup> <https://www.santepubliquefrance.fr/l-info-accessible-a-tous>

En outre, le Gouvernement rappelle que la question de la santé mentale est traitée dans le cadre de la feuille de route nationale santé mentale et psychiatrie et du plan vulnérabilités au travers, notamment, des 15 centres régionaux de prise en charge du psychotraumatisme, pour tout type de victime et tout type de violence ; ainsi que du Centre national de ressources et de résilience pour consolider les savoirs.

30. Concernant le paragraphe 87 qui porte sur l'ouverture d'un compte bancaire, le Gouvernement rappelle que la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR) travaille sur ce sujet en partenariat avec certaines banques. Deux livrets à destination des réfugiés et des Bénéficiaires de la protection temporaire seront prochainement disponibles pour faciliter l'ouverture de comptes bancaires
31. S'agissant du paragraphe 89, il convient de préciser que cette plateforme a vocation à accompagner les personnes vers et dans le logement pérenne, par opposition à l'hébergement qui est temporaire. La Dihal œuvre à la facilitation de l'accès au logement des réfugiés à l'aide de nombreux dispositifs qu'elle pilote, dont la plateforme nationale pour le logement des réfugiés.

Il convient de rappeler à toutes fins utiles que bien qu'ils s'adressent au même public, les CPH (dispositif temporaire d'accompagnement et d'insertion, y compris vers le logement, destiné aux bénéficiaires de la protection internationale vulnérables ou de moins de 25 ans, financés par la DGEFP) sont à distinguer de la plateforme nationale pour le logement des réfugiés pilotée par la Dihal, cofinancée par la Dihal et la DGEF. Le GIP-HIS, opérateur pour le compte de l'Etat, assure la gestion de cette plateforme.

Il est indiqué dans la suite du paragraphe 89, qu'*“en revanche, elle [l'ECRI] note avec préoccupation que leur accès au logement reste problématique au vu des difficultés de mise en œuvre de la loi DALO (loi sur le droit au logement opposable) et du fait que l'offre de logement ne correspond pas aux besoins, ce qui fait que des réfugiés se retrouvent trop souvent à la rue, dans des campements indignes en périphérie des grandes villes. Des difficultés analogues, voire supérieures, touchent les demandeurs d'asile en attente d'examen de leur demande, ou ceux dont la demande a été refusée et qui sont en attente de transfert. Enfin, l'ECRI regrette que la mise à l'abri des personnes vulnérables, y compris des mineurs non accompagnés, n'ait pas toujours été assurée pendant la crise sanitaire et continue de rester problématique.”*

Il convient de rappeler la distinction entre hébergement et accès au logement pérenne.

Concernant l'hébergement en France pendant la crise sanitaire, on peut noter qu'un réel effort a été porté sur l'ouverture de places d'hébergement (près de 43 000 sur un parc d'environ 160 000 places avant crise) ouverts à tous les publics sans-abris sans condition de nationalité et régularité au séjour. Concernant l'accès au logement, qui ne concerne que les publics bénéficiaires de la protection internationale, on peut également noter que 12 796 logements ont été mobilisés par la puissance publique en 2021 au bénéfice de 22 846 personnes.

L'accompagnement des publics à la rue repose sur un système de repérage et de prise en charge précoces effectué conjointement par les associations et les services de l'État. La stratégie des autorités vise à la fois à mettre à l'abri les personnes en vue de leur orientation vers les dispositifs d'hébergement adaptés et à empêcher les reconstitutions de campements.

Ce dispositif s'appuie sur des places en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) permettant de procéder sans délai à la mise à l'abri des migrants évacués de campements ou récemment arrivés en France et à leur orientation rapide vers le dispositif national d'accueil. Ce parc de CAES, créé en 2018, a plus que doublé en 4 ans, passant de 2 986 à 6 622 places. Des opérations de mises à l'abri d'ampleur exceptionnelles ont ainsi pu être mises en œuvre pour remédier à la pression migratoire en Ile-de-France et dans les Hauts-de-France, conduisant à la mise à l'abri de 7 951 personnes.

On peut également citer d'autres améliorations importantes :

- l'augmentation significative du parc d'hébergement ces deux dernières années, pour atteindre 113 832 places à ce jour. Le parc de centres provisoires d'hébergement (CPH),

notamment, est passé de 2 207 places en 2017 à 9 918 en 2022. Ces CPH sont réservés aux réfugiés les plus vulnérables, qui bénéficient d'un accompagnement renforcé vers l'autonomie et l'accès à un logement pérenne.

- La mise en place début 2021 d'un nouveau système d'orientation régionale garantissant une répartition plus équilibrée de la demande d'asile sur le territoire, alors que l'Île-de-France concentrait 50% de la demande d'asile pour 23% du parc d'hébergement.
- En outre, un nouveau programme, dénommé AGIR (accompagnement global et individualisé des réfugiés), vise à proposer à chaque bénéficiaire de la protection internationale un accompagnement individualisé vers l'emploi et le logement, dans l'objectif de réussir son parcours d'intégration. Ce programme sera déployé de manière progressive sur l'ensemble du territoire national, avec une première phase dans 27 départements dès l'été 2022.

32. Au paragraphe 92 il est indiqué qu'« *en l'absence de politiques d'intégration visant spécifiquement ces populations, elles peuvent bénéficier des dispositifs d'inclusion sociale qui s'adressent à tout groupe vulnérable* ».

Le Gouvernement entend préciser qu'en raison du cadre juridique français, il ne peut être conduit de politique publique visant un groupe défini sur la base de son origine culturelle ou ethnique. En revanche, il est possible de prendre des mesures en faveur de l'intégration des gens du voyage au mode de vie nomade ou semi-nomade, ou bien pour des personnes vivant en bidonvilles.

33. S'agissant du paragraphe 93, il convient de rappeler qu'une stratégie interministérielle à l'endroit des gens du voyage a été initiée dès 2013 et a pu conduire à des avancées majeures en termes d'inclusion sociale et de conditions de vie des voyageurs, marquées notamment par l'abrogation en 2017 (loi n°2017-96 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté) du régime juridique dérogatoire et discriminatoire de la loi du 3 janvier 1969 pour les personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe en leur imposant la détention de titres de circulation et le rattachement à une commune. La refondation de la Commission nationale consultative des gens du voyage en 2015 a renforcé la concertation et le dialogue entre les associations représentatives des voyageurs et les pouvoirs publics.

34. S'agissant du paragraphe 94, il convient de rappeler qu'une réflexion portant sur le statut de la résidence mobile d'habitat permanent et l'opportunité de la reconnaître comme tout ou partie du logement a été initiée. S'agissant des possibilités de stationnement offertes aux gens du voyage, la loi du 5 juillet 2000 ne donne la possibilité à un maire d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur sa commune en dehors des aires et terrains prévus que dans le cas où sa commune ou son établissement public de coopération intercommunale est en conformité avec le schéma départemental.

35. S'agissant du paragraphe 95, concernant l'amende forfaitaire délictuelle, il convient de rappeler que son application aux stationnements illicites est expérimentale. Des entretiens réguliers sont organisés entre les ministères concernés et les associations représentatives des gens du voyage s'agissant de la mise en œuvre de ce dispositif.

36. Au paragraphe 96, il est indiqué qu'« *une expulsion a lieu en moyenne tous les jours* ». Le Gouvernement relève que la source de ces données n'est pas mentionnée dans le rapport.

37. S'agissant du paragraphe 97, il convient de rappeler que la circulaire du 10 janvier 2022<sup>3</sup> vise à relancer les schémas départementaux et rappelle le pouvoir de consignation des fonds et de substitution du préfet en cas de non mise en œuvre des obligations du schéma départemental par les EPCI compétents.

38. S'agissant du paragraphe 98, il convient de souligner que sur la période 2020-2022, 20 millions d'euros sont dédiés à la réhabilitation des aires permanentes d'accueil vétustes dans le cadre du Plan de relance et qu'en 2021, une centaine d'opérations de réhabilitation ont ainsi pu être financées.

---

<sup>3</sup> <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/01/intk2200421j.pdf>



De plus, il est indiqué que « *Ainsi, les aires sont souvent mal équipées et placées dans des lieux isolés et insalubres. L'ECRI a été informée que plus de la moitié des terrains désignés – à savoir 698 sites sur 1 358 recensés en France – sont situés dans des zones de fortes pollutions et que 40 d'entre eux sont aux abords d'usines présentant des risques industriels majeurs (classées Seveso).* »

Or, comme l'ont rappelé les autorités françaises, l'aspect qualitatif ainsi que le critère de localisation sont désormais déterminants pour l'attribution des subventions d'investissement. L'Etat, en lien étroit avec les associations têtes de réseaux membres de la Commission nationale consultative des Gens du voyage (CNCGDV), engage un travail de recensement et de cartographie des équipements, en ciblant particulièrement ces aires dites « dangereuses ».

39. S'agissant du paragraphe 99, on peut souligner, comme indiqué plus haut, qu'une réflexion portant sur le statut de la résidence mobile d'habitat permanent et l'opportunité de la reconnaître comme tout ou partie du logement a été initiée. De plus, la définition de la caravane comme un type de logement est une des pistes de travail détaillée au sein de la stratégie françaises 2020-2030

40. S'agissant du paragraphe 100, il appelle les précisions suivantes.

La formulation peut laisser entendre tout d'abord que les « Roms » feraient spécifiquement l'objet d'expulsions. S'il y a des expulsions de campements, elles ne visent aucunement un groupe en particulier défini sur la base de son origine ethnique et culturelle. Elles visent à mettre fin à une situation d'occupation sans droit ni titre d'un bâti ou d'un terrain, ou bien de risques pesant sur la sécurité des habitants. Elles se font sur la base d'une décision judiciaire ou administrative sous le contrôle du juge.

Ensuite, ce passage affirme que les autorités françaises justifieraient ces expulsions par l'objectif de résorber les campements illicites, sans prendre en compte la politique de résorption des campements illicites et des bidonvilles définie dans une instruction du gouvernement du 25 janvier 2018

L'instruction de 2018<sup>4</sup> a précisé pour objet de développer une autre pratique que le cycle des évacuations suivies de réinstallation, sans pour autant faire obstacle aux expulsions lorsqu'elles sont nécessaires. Y est fixé un objectif clair de résorption durable des bidonvilles avec une approche transversale alliant insertion sociale (en particulier l'accompagnement à la scolarisation, vers l'emploi et l'accès au logement), respect de l'ordre public et prévention des réinstallations.

41. Le Gouvernement conteste les constats effectués au paragraphe 101 du rapport, qui ne prend pas en compte les éléments de bilan de la politique de résorption des bidonvilles.

Grâce à la nouvelle impulsion donnée en 2018, 34 sites ont durablement été résorbés sur la période 2019/2020. Sur cette même période, 2 533 personnes ont eu accès au logement, 1 748 personnes ont eu accès à l'emploi. En 2020, plus de 3 000 enfants ont été accompagnés vers l'école, en particulier grâce à la création de postes de médiateurs scolaires impulsés par l'Etat. En 2021, 22 sites ont été résorbés sans réinstallation, avec relogement d'au moins deux tiers de leurs habitants. Un bilan exhaustif des résultats en 2021 est en cours d'élaboration.

42. S'agissant du paragraphe 102, il convient de relever que l'observation de l'ECRI sur la domiciliation n'est pas étayée. Il serait utile pour sa bonne prise en compte par les autorités qu'elle soit documentée et précisée.

43. S'agissant du paragraphe 103, le Gouvernement souligne que des mesures relatives à cette recommandation ont déjà été prises. Les autorités françaises ont décidé en 2018 de renouveler le cadre d'action des pouvoirs publics, en fixant un objectif clair de réduction durable du nombre de personnes vivant en bidonvilles. C'est l'objet de l'instruction du Gouvernement du 25 janvier 2018 : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42949>.

---

<sup>4</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/42949>

Concernant les moyens alloués, il convient de rappeler que l'enveloppe nationale dédiée à la résorption des bidonvilles où vivent des ressortissants des pays membres de l'Union européenne a doublé en 2020 passant ainsi de 4 à 8 millions d'euros. Pour 2022, cette enveloppe bénéficie de 400 000 € supplémentaires pour développer les actions d'accompagnement vers l'école. Il s'agit de cofinancements, l'ensemble des moyens financiers consacrés, qu'ils viennent de l'Etat ou des collectivités locales, étant au moins deux fois plus élevé.

44. S'agissant du paragraphe 107, il est préférable, pour comprendre la réalité française et les réponses en termes de politique publique, de distinguer les publics issus des communautés dites « roms » vivant en bidonvilles, des publics issus de familles en itinérance. En effet, les difficultés rencontrées (notamment en matière de scolarisation) ne sont pas les mêmes et appellent un traitement différent.

Concernant les seconds, il convient de rappeler que, dans son rapport de février 2017, la Cour des Comptes a constaté une « scolarisation mieux encadrée » des enfants de voyageurs, grâce à deux circulaires publiées en 2012 par le ministère de l'éducation nationale et grâce à la création de dispositifs d'accompagnement à la scolarité (Unités pédagogiques spécifiques, enseignement à distance réglementé...). Courant 2022, la Commission nationale consultative des gens du voyage formulera des préconisations pour compléter les actions et dispositifs existants, notamment en matière de soutien à la parentalité et de médiation scolaire, pour tisser des liens renforcés entre les familles et l'école.

Concernant les enfants vivant en bidonvilles et en squats, l'accès à l'école a été amélioré par le décret facilitant l'inscription scolaire en mairie et par le pouvoir donné aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale d'inscrire en cas de refus sans motif légitime du maire.

Le programme d'accompagnement vers l'école développé par l'Etat a considérablement amélioré la situation en permettant la scolarisation et le suivi scolaire de plus de 3 000 enfants vivant en bidonvilles sur 5 000 estimés (contre 1 430 en 2019). Cette politique publique, qui répond à un véritable besoin, a fait la preuve de son efficacité ; elle sera poursuivie, avec pour objectif à l'horizon 2027 de scolariser la totalité des enfants.

45. S'agissant du paragraphe 108, certaines affirmations sont incomplètes. Il convient de relever que des actions d'accompagnement vers l'emploi et la formation sont mises en œuvre avec des moyens renforcés (doublement des crédits dédiés à la résorption des bidonvilles en 2019) et des résultats positifs évoqués plus haut. Cela a notamment permis en 2021 à 412 personnes vivant en bidonvilles d'accéder à l'emploi.

Quant aux données sur l'évolution de l'emploi des populations roms, il convient de souligner que la récolte de données ethnique est prohibée en France, ce qui n'empêche pas de conduire de politiques publiques efficaces et mesurées concernant les populations visées, comme l'attestent les données communiquées sur la résorption des bidonvilles.

46. Pour les paragraphes 109 à 115 du rapport, portant sur la « *Prévention et lutte contre tout abus à caractère raciste ou LGBTIphobe des forces de l'ordre* » le Gouvernement rappelle que les prérogatives des forces de sécurité intérieure en matière de contrôles d'identité sont strictement encadrées par des dispositions normatives afin de s'assurer qu'ils ne revêtent pas un caractère systématique et généralisé.

En ce sens, les contrôles d'identité sur initiative des forces de sécurité intérieure doivent être motivés, au visa de l'article 78-2 alinéa 1 à 6 du code de procédure pénale, par une ou des raisons plausibles de soupçonner que la personne, objet du contrôle, « *a commis ou tenté de commettre une infraction ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit* ».

Les contrôles d'identité de police administrative, au visa de l'article 78-2 alinéa 8, doivent être de nature à « *prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens* ». La Cour de cassation exige, en ce sens, une motivation faisant état d'une réalité concrète, de nature à caractériser la menace à l'ordre public fondant l'exécution du contrôle d'identité.

Les contrôles d'identité réalisés sur réquisition écrite du procureur de la République, au visa des articles 78-2 alinéa 6 et 78-2-2 du code de procédure pénale, doivent, conformément aux réserves d'interprétation formulées par le [Conseil Constitutionnel le 24 janvier 2017](#), être limités dans leur périmètre infractionnel et circonscrits dans le temps et dans l'espace.

La prévention des contrôles d'identité discriminatoires repose tant sur les obligations déontologiques des policiers et des gendarmes que sur le contrôle opéré par l'autorité judiciaire, en sa qualité de gardienne des libertés individuelles, à l'occasion de leur réalisation.

Par ailleurs, les dispositions réglementaires actuelles du code de la sécurité intérieure, dont le non-respect est susceptible de constituer une faute disciplinaire, visent à prévenir tout contrôle d'identité discriminatoire.

Aux termes de l'article R. 434-11, « *le policier et le gendarme accomplissent leur mission en toute impartialité [...] [et] accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal* ».

Les policiers et les gendarmes portent en outre un numéro d'identification individuel propre à assurer une visibilité et une traçabilité des contrôles réalisés.

Toute personne qui s'estime victime d'un contrôle d'identité discriminatoire a la possibilité d'assigner l'agent judiciaire de l'Etat en réparation de son préjudice moral, sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire.

En effet, la Cour de cassation estime que constitue une faute lourde résultant d'une déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont elle est investie, le contrôle d'identité réalisé selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable ([Arrêt de la première chambre civile de la Cour de Cassation du 9 novembre 2016](#)).

Enfin, toute personne qui estime avoir été victime d'une infraction commise par une personne dépositaire de l'autorité publique a également la possibilité de déposer plainte auprès des services de l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN) ou de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale (IGGN), qui exercent sur l'ensemble du territoire national une mission générale d'inspection des directions et des services de la DGPN et de la DGGN. A ce titre, elles diligentent, en toute indépendance, des enquêtes judiciaires, d'initiative ou sur instruction de l'autorité judiciaire, et contrôlent le suivi de la mise en œuvre des sanctions prononcées par ces autorités ayant pouvoir disciplinaire.

47. Les données indiquées au paragraphe 109 paraissent exactes au Gouvernement, mais partielles. Ainsi, il pourrait être opportun de mentionner que les 2 162 saisines du Défenseur des droits (DDD) relatives à la déontologie des forces de sécurité sont certes en augmentation de 10,4 % entre 2019 et 2020, mais ne représentaient que 2,6 % du total des dossiers reçus, soit 96.8941<sup>5</sup>, pour un total estimé de 5 millions d'interventions conduites par les gendarmes et les policiers nationaux sur la même période.

48. S'agissant du paragraphe 113 le Gouvernement entend rappeler que dans son rapport mis en ligne le 15 octobre 2012<sup>6</sup> et qui a fait suite à une large concertation associant la puissance publique, les associations et la population et portant sur les contrôles d'identité, le DDD proposait la mise en place, et le retour pour la police nationale, d'un numéro matricule permettant d'identifier les membres de forces de l'ordre présents sur la voie publique. Cette proposition et les objectifs poursuivis sont mentionnés en page 34 du document susmentionné.

Reprenant cette proposition, les autorités françaises ont décidé courant 2013 de rendre obligatoire le port pour chaque fonctionnaire de la police nationale et militaire de la

---

<sup>5</sup> [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_rapport-annuel-2020\\_25-03-2021.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2020_25-03-2021.pdf), pages 12 et 15.

<sup>6</sup> [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_r\\_20140515\\_police\\_citoyen\\_controle\\_identite.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20140515_police_citoyen_controle_identite.pdf).

gendarmerie nationale, sauf exceptions limitativement définies, d'un numéro issu d'un « référentiel des identités et de l'organisation » (RIO). Les dispositions de l'article R.434-15 du Code de la sécurité intérieure rendent obligatoires le port du RIO.

En conséquence, et en complément du plan de déploiement des caméras piétons qui a entraîné la livraison de 30 000 de ces dispositifs dans les brigades de gendarmerie et les commissariats de police, il n'apparaît pas nécessaire de créer *ex nihilo* un dispositif par ailleurs contournable, à l'instar de ceux mis en place lors de la pandémie de la COVID19.

Par ailleurs, il pourrait être utile de rappeler que dans le cadre des réflexions du Comité d'évaluation de la déontologie dans la police nationale (CEDPN) mis en place le 22 novembre 2021, regroupant tant des représentants des directions de la police nationale que des représentants de la société civile (magistrat, avocat, journaliste, Défenseur des droits, association...), le premier thème de réflexion a été celui des contrôles d'identité, ce qui témoigne de la prise en compte de cette question par les autorités françaises. En outre, des travaux sont en cours pour simplifier et objectiver cette action de police à part entière.

Néanmoins, il pourrait être utile de rappeler que la remise d'un récépissé à toute personne contrôlée est une idée qui émerge régulièrement, depuis plusieurs années, mais qui n'a jamais abouti du fait des difficultés pratiques de mise en œuvre. Cette mesure alourdirait considérablement les tâches procédurales des policiers et gendarmes alors même que l'allègement des procédures tant judiciaires qu'administratives assumées aujourd'hui par les forces de l'ordre est un enjeu important.

De surcroît, ce récépissé, sans réelle portée antidiscriminatoire, nécessiterait la création d'un fichier des contrôles d'identité, seul outil permettant la traçabilité, l'évaluation de l'efficacité de cette mesure, la vérification des allégations de discrimination et la justification de la légalité des contrôles.

Si cet outil pourrait a posteriori établir des statistiques sur les volumes, le cadre et la localisation des contrôles, il ne permettrait pas pour autant de faire apparaître le caractère discriminatoire du contrôle, sauf à intégrer des données ethniques dans le traitement des données. Or, à ce jour, outre l'interdiction des contrôles d'identité discriminatoires, les statistiques ethniques sont également interdites par la loi « Informatique et libertés » de janvier 1978 (article 6 : « *Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique (...)* »).

Cette problématique était d'ailleurs soulignée par le Défenseur des droits lui-même dans un rapport rendu en octobre 2012 et relatif aux relations entre la police et les citoyens et aux contrôles d'identité. Il y indiquait en effet que les pratiques observées au Royaume-Uni et en Espagne n'étaient pas transposables en France dès lors que la collecte de données à caractère ethnique ou racial contreviendrait aux principes constitutionnels.

C'est par la justification et l'explication systématique du contrôle par les policiers eux-mêmes, vis-à-vis des personnes contrôlées, avec un respect élémentaire de la déontologie (qui impose vouvoiement, fouille ou palpation pratiquée à l'abri du regard du public, port du numéro d'identification individuelle des policiers), que la relation police-population pourra s'en trouver améliorée.

49. S'agissant du paragraphe 115, il convient en premier lieu de souligner que la circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux demande aux parquets de diffuser des instructions aux services d'enquête sollicitant de leur part de préférer la prise de plainte par rapport aux simples mains courantes et renseignements judiciaires dans le domaine du racisme et des discriminations.

Par ailleurs, dans une circulaire du 17 mai 2021 relative à la lutte contre les infractions commises en raison de l'orientation sexuelle, le ministre de la Justice a invité les procureurs de la République à appeler l'attention des forces de l'ordre quant à l'importance de privilégier le dépôt de plainte par rapport aux simples mains courantes ou aux procès-verbaux de renseignement judiciaire en matière d'agressions homophobes. Cette circulaire a notamment été publiée sur l'intranet gendarmerie.

Enfin, il convient de rappeler que l'IGPN et l'IGGN agissent, lors d'une enquête judiciaire, de manière parfaitement indépendante et sous la direction des magistrats de l'autorité judiciaire (parquet ou instruction) qui ne poursuivent d'autre but que la manifestation de la vérité.

En deuxième lieu, concernant le recours à la pratique de la main courante, le Gouvernement précise que l'IGGN indique ne pas avoir connaissance de directive visant à enregistrer dans la main courante gendarmerie les signalements ou plaintes relatifs à des agissements de nature raciste ou LGBTIphobe. Selon l'IGGN, de telles directives n'existent pas et aucun élément formel ne lui a été fourni pour attester du contraire.

Par ailleurs, les autorités relèvent que, en mai 2021, la direction générale de la gendarmerie nationale a adressé à l'ensemble des unités des directives strictes relatives à la prise en charge des personnes victimes d'infractions pénales commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Ces directives précisent : « *il importe de privilégier le dépôt de plainte dès lors que des éléments répréhensibles sont dénoncés ; le recours à la main-courante étant à proscrire. A défaut, il conviendra d'acter via un Procès-Verbal de Renseignement Judiciaire (PVRJ). En matière d'infractions liées à l'orientation sexuelle ou au genre, comme pour les autres contentieux, il n'existe pas d'acte d'un moindre niveau pouvant faire l'objet d'un traitement a minima. Une attention particulière sera portée sur le délai de prescription de l'infraction afin de garantir un traitement de la procédure conforme à la mise en œuvre de l'action publique* ». Il existe donc des directives très claires sur l'interdiction de recourir à la main-courante. L'encadrement de contact assure une vigilance quotidienne sur le respect des normes édictées. Le Gouvernement pourrait, à la demande de l'ECRI, lui transmettre ces instructions claires.

Par ailleurs, pour ce qui est de la police nationale, la circulaire de la Direction centrale de la Sécurité publique (DCSP) n° 11 du 17 janvier 2003 précise les « *modalités d'emploi et d'exploitation du registre de main-courante en ce qui concerne les déclarations d'usagers* ».

Selon cette circulaire, « *la main courante informatisée, registre d'activité exclusivement administrative, n'a pas vocation à recueillir des déclarations portant sur des faits à caractère pénal* », mais est « *appropriée à la réception des nombreuses doléances extra-pénales dont peuvent être saisis les services de sécurité publique* ».

Une dérogation est possible lorsque la victime ne souhaite pas donner immédiatement suite à son affaire, à la triple condition que le préjudice soit faible, que le comportement du déclarant ne soit pas dicté par la crainte ou par des pressions et que l'absence de réaction policière ou judiciaire ne soit pas de nature à laisser ultérieurement subvenir des atteintes aux personnes ou aux biens.

De surcroît, il convient de mentionner que l'IGPN réalise, depuis 2008, chaque année environ 100 contrôles inopinés de l'accueil du public dans les services de police, sur l'ensemble du territoire métropolitain. Dans le cadre de ces contrôles, le caractère approprié ainsi que la qualité de rédaction des déclarations d'usagers sont vérifiés et en particulier la présence de la mention selon laquelle le déclarant, victime d'une infraction pénale, est informé de la différence entre une plainte et une main-courante et ne désire pas déposer plainte. L'absence de cette mention dans les déclarations vérifiées est susceptible de faire l'objet d'une recommandation dans le cadre du contrôle.

En troisième lieu, concernant « *le renforcement des garanties d'indépendance et d'impartialité* » de l'IGGN et de l'IGPN, le Gouvernement tient à réaffirmer que les enquêtes de ces inspections sont indépendantes et impartiales.

La finalité du contrôle des agents et du bon fonctionnement des services est de garantir au citoyen un service public de la sécurité soucieux d'efficacité, tout en étant respectueux des règles déontologiques et des libertés. C'est une activité indispensable devant contribuer à consolider le lien de confiance de la population dans sa police et ainsi renforcer sa légitimité.

Le premier contrôle sur l'activité quotidienne des agents doit être exercé par la hiérarchie. Les directions de police, et l'IGPN, exercent un contrôle de second niveau pour les affaires les plus sensibles. L'IGPN ne traite à ce titre qu'une partie marginale des affaires mettant en cause des agents de la police nationale. Si l'IGPN n'en a pas l'exclusivité, elle en a la responsabilité,

puisqu'elle exerce le contrôle des directions et services de la Direction Générale de la Police Nationale et de la Préfecture de Police. En ce sens, elle est la première à devoir répondre à l'exigence de transparence de l'action de la police et du contrôle qui en est fait.

Depuis 2012, l'IGPN s'est profondément réformée et a créé des outils au nom de la transparence et de l'obligation de rendre compte : le TSUA (traitement du suivi de l'usage des armes) et le RBD (recensement des particuliers blessés ou décédés à l'occasion d'une mission de police). Ces deux outils dont les résultats sont présentés dans le rapport annuel font l'objet d'analyse et remis aux directions d'emploi.

Aussi, au titre de la transparence, l'IGPN a ouvert largement son service à des personnalités extérieures, magistrat de l'ordre administratif, contractuels professionnels du management, et, depuis début 2021, l'ancien directeur de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales.

Par ailleurs, l'une des pièces maîtresses de la réforme de 2013 est la création de la PFS (plateforme administrative de signalement) ouverte au public, symbole de la mise en œuvre d'un contrôle qualité du service public de la police nationale. 5 420 signalements y ont été déposés en 2020, soit une augmentation de 13 % par rapport à 2019 (4 791 signalements), montrant que la population utilise largement cet outil.

En outre, l'IGPN publie et présente en toute transparence son rapport annuel à la presse depuis 2012.

Aussi, la création du comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN) à l'initiative de l'IGPN, témoigne de sa capacité à proposer un véritable espace d'échanges et de réflexion sur les pratiques policières et sur l'évolution des doctrines d'emploi, dans un souci de transparence et sans parti pris. Composée de magistrats de l'ordre judiciaire ainsi que de l'ordre administratif, d'avocat, de journaliste, d'un professeur d'université, du défenseur des droits, et de policiers, cette nouvelle instance allie l'objectivité et l'expertise nécessaires aux thèmes touchant l'exercice des libertés publiques et le respect du droit. Son premier thème de réflexion porte sur la problématique des contrôles d'identité, que ce soit sur le plan juridique comme sur le plan pratique.

Le même constat que développé dans les paragraphes précédents s'applique à l'IGGN. Au surplus, le Gouvernement observe que, s'agissant de l'indépendance des enquêtes pénales conduites par l'IGGN sous la direction de magistrats de l'ordre judiciaire, le point 84 de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 avril 2014, arrêt devenu définitif, reconnaît celle-ci. En effet, après avoir relevé que les requérants soutenaient, de manière générale, que l'enquête aurait dû être confiée à la police nationale plutôt qu'à la gendarmerie (pour rappel, l'affaire concernait l'usage des armes d'un militaire de la gendarmerie nationale, ayant entraîné le décès d'un homme placé en garde à vue et qui avait tenté de s'enfuir), la Cour rappelle tout d'abord que le choix par le parquet et les magistrats d'instruction du corps auquel appartiennent les enquêteurs est reconnu par la loi. Elle souligne ensuite que les requérants n'allèguent aucune raison précise qui soutiendrait leur thèse selon laquelle l'enquête n'a pas été indépendante, en particulier parce qu'elle aurait été menée par l'inspection générale de la gendarmerie :

*« La Cour observe que cette inspection a une compétence nationale, indépendante des formations qui composent la gendarmerie, et qui possède sa propre chaîne de commandement. Dans ces conditions, elle juge que les services de l'inspection technique possèdent une indépendance suffisante aux fins de l'article 2 de la Convention »*

Enfin, il importe de souligner que les voies de droit sont multiples pour toute personne souhaitant dénoncer des propos et agissements de nature raciste ou LGBTIphobes de la part des forces de l'ordre. Ainsi, toute victime d'infraction pénale peut se rendre dans n'importe quel service de la police ou de la gendarmerie nationales, lequel est tenu de prendre sa plainte si elle souhaite en déposer une. Elle peut s'adresser également au parquet (autorité judiciaire) ou au Défenseur des droits. Enfin, la plateforme administrative de signalement sur internet (PFS) de l'IGPN et de l'IGGN, élément du dispositif de service qualité destiné à l'usager, peut recueillir tout type de doléances de la part de personnes alléguant de faits susceptibles d'être

qualifiés de manquements professionnels ou déontologiques de la part des agents des forces de sécurité. Il convient de rappeler, comme cela a été fait plus haut, que la PFS ne constitue ni un service de plainte, ni un service d'enquête, ni un service d'urgence.

ECRI Secretariat  
Directorate General of Democracy  
Council of Europe  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

 [@ECRI\\_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.