

05/01/2023

RAP/RCha/FRA/22(2023)

## **CHARTE SOCIALE EUROPEENNE**

22<sup>e</sup> rapport sur la mise en œuvre de la  
Charte sociale européenne  
soumis par

### **LE GOUVERNEMENT DE LA FRANCE**

Suivi des réclamations collectives N°  
13/2002, 81/2012, 92/2013, 114/2015, 33/2006,  
39/2006, 51/2008, 63/2010, 64/2011, 67/2011,  
119/2015, 38/2006, 57/2009, 68/2011,  
101/2013, 118/2015, 154/2017, 130/2016

Rapport enregistré par le Secrétariat le

5 janvier 2023

### **RAPPORT POUR LES CONSTATS 2023**

RAPPORT D'APPLICATION  
DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE  
DU CONSEIL DE L'EUROPE

SUIVI DES DECISIONS  
DU COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX  
RELATIFS AUX RECLAMATIONS COLLECTIVES

RAPPORT DE LA FRANCE 2022

RAPPORT ENREGISTRE PAR LE SECRETARIAT LE

## SOMMAIRE

A.	<b><u>L'INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ET EN PARTICULIER AUTISTES (ENFANTS ET JEUNES ADULTES).....</u></b>	<b>PAGES 2-7</b>
1.	AUTISME-EUROPE C. FRANCE (N° 13/2002)	
2.	ACTION EUROPEENNE DES HANDICAPES (AEH) C. FRANCE (N° 81/2012)	
B.	<b><u>LES DROITS A LA PROTECTION DE L'INTEGRITE PHYSIQUE, A LA SANTE ET AU LOGEMENT DES ENFANTS ET ADOLESCENTS.....</u></b>	<b>PAGES 7-22</b>
3.	APPROACH C. FRANCE (N° 92/2013)	
4.	COMITE EUROPEEN D'ACTION SPECIALISEE POUR L'ENFANT ET LA FAMILLE DANS LEUR MILIEU DE VIE (EUROCEF) C. FRANCE (N° 114/2015)	
C.	<b><u>LES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DES POPULATIONS PAUVRES, DES PERSONNES SANS-ABRI, DES ROMS MIGRANTS ET DES GENS DU VOYAGE.....</u></b>	<b>PAGES 23-38</b>
5.	MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)	
6.	FEDERATION EUROPEENNE DES ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI (FEANTSA) C. FRANCE (N° 39/2006)	
7.	CENTRE EUROPEEN DES DROITS DES ROMS (CEDR) C. FRANCE (N° 51/2008)	
8.	CENTRE SUR LES DROITS AU LOGEMENT ET LES EXPULSIONS (COHRE) C. FRANCE (N° 63/2010)	
9.	FORUM EUROPEEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE (FERV) C. FRANCE (N° 64/2011)	
10.	MEDECINS DU MONDE-INTERNATIONAL C. FRANCE (N° 67/2011)	
11.	FORUM EUROPEEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE (FERV) C. FRANCE (N° 119/2015)	
D.	<b><u>L'INDEMNISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES DE CERTAINS FONCTIONNAIRES ET PLUS PRECISEMENT CELLE DES POLICIERS.....</u></b>	<b>PAGES 39-40</b>
12.	CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 38/2006)	
13.	CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 57/2009)	
14.	CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 68/2011)	
E.	<b><u>LA LIBERTE D'ASSOCIATION ET LA PROCEDURE DE NEGOCIATION DES FORCES DE POLICE ET PLUS PRECISEMENT CELLE DES GENDARMES.....</u></b>	<b>PAGES 40-43</b>
15.	CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 101/2013)	
F.	<b><u>LE DROIT A LA NEGOCIATION COLLECTIVE ET PORTE PLUS PRECISEMENT SUR LA QUESTION DE L'INTERDICTION DES CLAUSES DE DESIGNATION.....</u></b>	<b>PAGES 43-45</b>
16.	CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIERE (CGT-FO) C. FRANCE (N° 118/2015)	
G.	<b><u>L'INDEMNISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES DES SALAIRES - AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL - PERIODE DE REFERENCE .....</u></b>	<b>PAGES 45-52</b>
17.	CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL (CGT) C. FRANCE (N°154/2017)	
H.	<b><u>L'EGALITE PROFESSIONNELLE, SALARIALE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....</u></b>	<b>PAGES 53-56</b>
18.	GRUPE EUROPEEN DES FEMMES DIPLOMEES DES UNIVERSITES (UWE) C. FRANCE (N° 130/2016)	
ANNEXE I	<b><u>LOI N° 2019-721 DU 10 JUILLET 2019 RELATIVE A L'INTERDICTION DES VIOLENCES EDUCATIVES ORDINAIRES</u></b>	
ANNEXE II	<b><u>POINT SUR LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE</u></b>	
ANNEXE III	<b><u>POINT SUR LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE</u></b>	
ANNEXE IV	<b><u>POINT SUR LA PROTECTION UNIVERSELLE MALADIE (PUMA)</u></b>	

## **A. L'INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ET EN PARTICULIER AUTISTES (ENFANTS ET JEUNES ADULTES)**

### **1. AUTISME-EUROPE C. FRANCE (N° 13/2002)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 15§1 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté - droit des personnes handicapées à la formation), 17§1 (droit des enfants et des jeunes à une protection sociale, économique et juridique – assistance, éducation formation) et E (non-discrimination).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- les articles 15§1 et 17§1 aux motifs que :
  - la proportion d'enfants autistes par rapport à l'effectif total du groupe - conçu extensivement ou restrictivement - scolarisée dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeurait extrêmement faible ;
  - il existait une insuffisance chronique de structures d'accueil ou d'appui pour autistes adultes.
- l'article E combiné avec les articles 15§1 et 17 au motif que la proportion d'enfants autistes scolarisée dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeurait, extrêmement faible et significativement inférieur à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non.

### **2. ACTION EUROPEENNE DES HANDICAPES (AEH) C. FRANCE (N° 81/2012)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** article 15§1 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté – formation professionnelle des personnes handicapées) et de l'article E (non-discrimination) combiné avec l'article 15§1.

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 15§1 au motif que le droit des enfants et adolescents autistes à la scolarisation en priorité dans les établissements de droit commun n'était pas garanti ;
- l'article 15§1 au motif que le droit à la formation professionnelle des jeunes autistes n'était pas garanti ;
- l'article 15§1 au motif de l'absence de prédominance d'un caractère éducatif au sein des institutions spécialisées prenant en charge les enfants et les adolescents autistes ;
- l'article E combiné avec l'article 15§1 au motif que les familles n'avaient pas d'autre choix que de quitter le territoire national aux fins de scolarisation en milieu scolaire spécialisé de leurs enfants autistes, ce qui constituait une discrimination directe à leur encontre ;
- l'article E combiné avec l'article 15§1 au motif que le contexte budgétaire restreint appliqué au plan Autisme concernant la scolarisation des enfants et adolescents autistes désavantageait indirectement ces personnes en situation de handicap.

## Réponse des autorités françaises

### ***Proportion enfants autistes scolarisés dans établissements de droit commun ou spécialisé/législation en vigueur pour pouvoir accéder à l'enseignement ordinaire/recours effectif contre le refus d'inscription dans l'enseignement général/nombre enfants exemptés scolarité obligatoire***

a. Voici les chiffres concernant les effectifs d'élèves avec troubles du spectre de l'autisme (TSA) scolarisés à la rentrée 2021 :

Au total 54 500 élèves TSA sont scolarisés en milieu ordinaire, en établissements et services médico-sociaux (ESMS) au sein d'une unité d'enseignement de l'EMS (UE) ou d'une unité d'enseignement externalisée dans un établissement scolaire (UEE), en établissements sanitaires.

- en milieu ordinaire : 41600 élèves ;
  - dont 1er degré : plus de 27300 élèves ;
  - 2nd degré : près de 14000 élèves.
- établissements et services médico-sociaux (UE et UEE): 12900 élèves ;

**Soit environ 76 % des élèves avec TSA scolarisés en milieu ordinaire.**

Ouvertures de classes :

- Rentrée 2019 : 25 ouvertures d'unités d'enseignement TSA en maternelle et 20 en élémentaire ;
- Rentrée 2020 : 40 ouvertures d'unités d'enseignement TSA en maternelle et 31 en élémentaire.
- Rentrée 2021 : 49 ouvertures d'unités d'enseignement TSA en maternelle et 33 en élémentaire ou dispositifs d'autorégulation (DAR)
- Rentrée 2022 : 57 ouvertures d'unités d'enseignement TSA en maternelle et pour l'école élémentaire 17 UEEA et 13 DAR

b. Législation en vigueur pour pouvoir accéder à l'enseignement ordinaire/recours effectif contre le refus d'inscription dans l'enseignement général/nombre enfants exemptés scolarité obligatoire

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance renforce, dans son chapitre IV, l'école inclusive. Elle vise à améliorer la qualité de la scolarisation des élèves en situation de handicap notamment par le renforcement de la coopération des acteurs qui interviennent auprès de l'élève et un meilleur accompagnement des familles.

Elle prolonge et enrichit les dispositions de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation de la citoyenneté des personnes handicapées qui a permis des avancées majeures dans la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap.

Le service public d'éducation doit veiller à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction. Une approche nouvelle est consacrée : quels que soient les besoins particuliers de l'élève, c'est à l'école de s'assurer que l'environnement est adapté à sa scolarité. Afin d'atteindre cet objectif, le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse transforme en profondeur l'accompagnement des élèves en situation de handicap. En effet, face à l'augmentation constante du nombre d'élèves concernés, l'École replace la proximité et la réactivité au cœur de l'organisation de l'accompagnement.



La simplification des démarches des familles et la personnalisation des parcours des élèves sont deux autres piliers de ce plan de transformation, qui s'articule autour de sept axes :

- 1) Instituer un service de l'accompagnement des élèves en situation de handicap ;
- 2) Mieux accueillir les parents et l'élève et simplifier les démarches ;
- 3) Former et accompagner les enseignants <sup>1</sup>;
- 4) Professionnaliser les accompagnants d'élèves en situation de handicap ;
- 5) S'adapter aux besoins éducatifs particuliers des élèves ;
- 6) Structurer la coopération entre les professionnels de l'éducation nationale et du secteur médico-social dans les établissements scolaires ;
- 7) Piloter et évaluer le déploiement des mesures.

Une nouvelle forme de scolarité inclusive a été déployée, à mi-chemin entre la scolarisation dans une classe « ordinaire » et une classe spécifique : le « dispositif d'autorégulation <sup>2</sup> ». Les enfants sont toujours à l'école dans leur classe « ordinaire » avec leurs camarades mais bénéficient, selon un programme individualisé, d'un enseignement « d'autorégulation », dans une pièce de l'école qui leur est dédiée.

Le Comité national de suivi de l'Ecole inclusive, qui s'est tenu le 9 novembre 2020, a réaffirmé de nouveaux objectifs pour la période 2020-2021. Outre la mise en place de formations à destination des accompagnants, le Comité a réaffirmé l'importance de l'organisation en pôles inclusifs d'accompagnement localisé (PIAL), qui couvrent aujourd'hui 80% du territoire, avec un objectif de 100% en 2021. Enfin, la création d'une application « livret de parcours inclusif » (LPI) permettra de garantir à la famille la mise en place d'adaptations et d'aménagements pédagogiques pour leur enfant. Actuellement en phase d'expérimentation, le LPI sera généralisé en septembre 2021 et accessible en ligne en septembre 2022.

c. En cas de refus d'inscription, les recours possibles sont ceux du droit commun : recours gracieux ou hiérarchique, médiation, recours contentieux.

### ***Caractère éducatif au sein des institutions spécialisées en charge d'enfants et d'adolescents autistes avec des troubles du spectre de l'autisme***

Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse délègue des moyens d'enseignement aux établissements spécialisés (soit environ 7000 Equivalent Temps Plein (ETP), tous handicaps confondus).

Un mouvement d'externalisation des unités d'enseignement du secteur médicosocial vers le milieu scolaire ordinaire est engagé.

En matière de scolarisation des enfants autistes, ce mouvement se décline, dans le cadre de la stratégie autisme, par 180 nouvelles unités d'enseignement autisme (UEMA) en école maternelle (qui s'ajoutent aux 112 créées lors du plan précédent) et, 90 unités d'enseignement autisme (UEEA) en élémentaire. Ces dispositifs fonctionnent avec les moyens d'enseignement attribués par l'éducation nationale et des moyens mis en œuvre par le secteur médicosocial.

---

<sup>1</sup> Les troubles du spectre de l'autisme

<https://www.reseau-canope.fr/cap-ecole-inclusive/sinformer/les-troubles-du-spectre-de-lautisme.html>

<sup>2</sup> Création de dispositifs d'autorégulation pour les élèves présentant des troubles du spectre de l'autisme, dans le cadre de la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement

<https://www.education.gouv.fr/bo/21/Hebdo48/SSAA2127473J.htm>

NOR : SSAA2127473J - Instruction ministérielle du 3-9-2021 - MENJS - DGESCO A1-3 - MSS - Secrétariat d'État auprès du Premier ministre, chargé des personnes handicapées - DGCS - DIA-TND



*La création d'un livret de parcours inclusif (LPI) numérisé apportera directement en ligne aux familles la possibilité de prendre connaissance des adaptations pédagogiques mises en place pour leur enfant.*

### **Contexte budgétaire du plan Autisme concernant la scolarisation**

La stratégie autisme comprend des engagements forts en matière de scolarisation à l'horizon 2022 :

- les 180 UEMA programmées correspondent à un engagement financier du ministère à hauteur de 11 M€ ;
- les UEEA représentent environ 8 M€ avec 45 UEEA supplémentaires actées lors de la conférence nationale du handicap du 11 février 2020 ;
- les créations d'unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) spécifiques ou généralistes susceptibles de soutenir les parcours des élèves avec TSA en milieu scolaire ordinaire représentent un effort de 10.6M€ tous niveaux confondus.

A cet effort en création de classes, s'ajoute un effort d'accompagnement des enseignants avec la mise en place de 101 professeurs ressources TSA pour un budget de 6.1 M€ et la création de parcours de formation à distance (M@gistère) pour la communauté éducative.

### **Formation professionnelle des jeunes autistes**

Le nouveau gouvernement a retenu l'emploi des travailleurs en situation de handicap comme politique prioritaire du gouvernement. Il a lancé les travaux en vue de la conférence nationale du handicap, réunion qui se tiendra au printemps 2023 afin de fixer le cap pour la mandature. Dans le champ de l'emploi les travaux s'attachent à la question du diagnostic, de la formation, de l'accompagnement des entreprises et du maintien en emploi afin de réduire la désinsertion professionnelle.

Les données issues de plusieurs départements ministériels ne sont pas, à ce stade, centralisées et rendent leur exploitation complexe.

Néanmoins, il est utile de souligner la stratégie gouvernementale pour l'emploi des personnes en situation de handicap en précisant la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), et en particulier les changements apportés par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Cette stratégie révisée sera pilotée au niveau national par un comité de suivi-évaluation lancé le 18 novembre 2019, selon une logique d'amélioration continue, et déployé au niveau territorial, avec la mobilisation et la coopération des acteurs locaux. Dans la pratique, il s'agit de susciter une attitude positive de la part des entreprises pour recruter des personnes en situation de handicap et éliminer la préférence de payer des pénalités.

Ainsi, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, promulguée par le Président de la République le 5 septembre 2018, qui réforme l'apprentissage et la formation professionnelle, a réformé également au 1er janvier 2020 le mode de calcul de l'obligation d'emploi des personnes en situation de handicap, pour la renforcer. L'objectif de la réforme est de favoriser ainsi le déploiement d'une stratégie pour l'emploi des personnes en situation de handicap dans toutes les entreprises à travers différents axes combinés :

- Favoriser l'emploi direct
- Autonomisation des entreprises ;
- Faire du dialogue social un levier d'embauche de personnes en situation de handicap ;

- Développer une politique de l'emploi inclusif ;
- Simplifier la déclaration de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

En outre, avec l'adoption de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le gouvernement s'est engagé également à développer l'accès des personnes en situation de handicap aux parcours d'apprentissage :

- augmentation du nombre d'emplois créés dans les entreprises sociales soutenant l'emploi des personnes en situation de handicap (entreprises adaptées);
- accessibilité universelle du centre de formation des apprentis (CFA) (depuis le 1er janvier 2019, chacun des 965 centres de formation des apprentis doit désigner un référent handicap) ;
- offre d'intervention conjointe dans les territoires pour soutenir le développement de voies d'accès à l'emploi pour les personnes en situation de handicap. Le contenu du programme et les postes de travail seront ainsi adaptés en conséquence ;
- augmentation du niveau de soutien financier aux contrats d'apprentissage (par exemple, les personnes en situation de handicap auront un supplément dans leur compte personnel de formation - CPF). Ce compte dont l'application smartphone est opérationnelle depuis le 21 novembre 2019, permet en effet au titulaire, tout au long de sa vie professionnelle, d'acquérir chaque année des droits de formation supplémentaires, de les cumuler et de financer des actions de maintien ou d'augmentation des qualifications.

#### ***Nombre de structures d'accueil ou d'appui pour autistes adultes***

Il existe un certain nombre de sources statistiques qui fournissent des données sur les établissements et services médico-sociaux accompagnant les personnes avec troubles du spectre de l'autisme :

- le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) ;
- l'enquête Établissements et services (ES)-handicap, réalisée périodiquement tous les quatre ans par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), qui constitue une photographie au 31 décembre de l'année considérée des caractéristiques des établissements et services médico-sociaux ;
- le suivi des plans de création de places dans le champ du handicap par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Cependant, ces sources de données n'étant pas suffisantes en tant que telles pour cerner de façon complète la prise en charge et l'accompagnement des personnes autistes, la France a prévu la mise en place d'autres systèmes de recueil d'informations, qui sont en cours de réalisation. Il s'agit notamment de :

- un système de recueil harmonisé pour les données des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et leur exploitation au niveau national ;
- le déploiement à l'éducation nationale d'un système d'information de l'école inclusive qui comprend notamment une application de gestion du suivi de la scolarisation des élèves en situation de handicap ;
- un système d'information de suivi des orientations des personnes en situation de handicap ;
- des répertoires opérationnels des ressources (ROR) handicap dans chaque région.

**Néanmoins, selon une extraction du répertoire FINESS réalisée en octobre 2019, on dénombre toutefois :**

- 784 établissements et services médico-sociaux pour adultes, avec un agrément exclusivement ou partiellement pour l'accompagnement des personnes avec autisme (hors habitat inclusif, emploi accompagné, groupe d'entraide mutuelle) ;
- 8 291 places installées en structures médico-sociales pour adultes.

## **B. LES DROITS A LA PROTECTION DE L'INTEGRITE PHYSIQUE, A LA SANTE ET AU LOGEMENT DES ENFANTS ET ADOLESCENTS**

### 3. APPROACH C. FRANCE (N° 92/2013)

**Disposition de la Charte Sociale Européenne invoquée :** article 17§1 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique – assistance, éducation, formation).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de l'article 17§1 de la Charte au motif que le droit français ne prévoit pas d'interdiction suffisamment claire, contraignante et précise des châtiments corporels.

#### **Réponse des autorités françaises**

La loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires a modifié l'article 371-1 du code civil en créant un nouvel alinéa 2 qui dispose : « *L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques.* »

Cette loi a été adoptée définitivement aux termes d'un vote consensuel et est entrée en vigueur le 12 juillet 2019 après sa publication au journal officiel le 11 juillet.

Cette modification affirme que le respect dû à l'enfant implique de ne pas recourir aux violences éducatives ordinaires, qui ne sauraient permettre son bon développement. Il s'agit d'une interdiction claire, contraignante et précise des châtiments corporels qui a été insérée dans les livrets de famille remis aux époux et aux parents en 2019.

### 4. COMITE EUROPEEN D'ACTION SPECIALISEE POUR L'ENFANT ET LA FAMILLE DANS LEUR MILIEU DE VIE (EUROCEF) C. FRANCE (N° 114/2015)

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 17§1, §2 de la Charte (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), l'article 7§10 (droit des enfants et des adolescents à la protection), article 11§1 (droit à la santé - élimination des causes d'une santé déficiente), l'article 11§3 (droit à la protection de la santé -prévention des maladies et accidents) et l'article 31§2 (droit au logement - accès au logement d'un niveau suffisant) en raison, notamment, des carences constatées du dispositif national relatif aux conditions de prise en charge, d'hébergement et de détention des mineurs étrangers non-accompagnés (MNA).

**Décision du CEDS de violation** : le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 17§1 de la Charte pour les motifs suivants :
  - les carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés ;
  - les retards dans la nomination d'un administrateur ad hoc pour les mineurs étrangers non accompagnés ;
  - la détention de mineurs étrangers non accompagnés dans les zones d'attente et les hôtels ;
  - le recours à l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés considérée comme inadaptée et inefficace ;
  - l'insécurité juridique entourant l'accès à un recours effectif pour les mineurs étrangers non accompagnés ;
  
- l'article 17§2 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'éducation pour les mineurs étrangers non accompagnés âgés entre 16 et 18 ans ;
  - l'article 7§10 de la Charte en raison de l'hébergement inapproprié des mineurs ou de leur exposition à la vie dans la rue ;
    - l'article 11§1 de la Charte en raison du défaut d'accès aux soins de santé des mineurs étrangers non accompagnés ;
    - l'article 11§3 de la Charte en raison du défaut d'accès à l'assistance sociale et médicale des mineurs étrangers non accompagnés ;
    - l'article 31§2 de la Charte en raison du défaut de provision d'un abri aux mineurs étrangers non accompagnés.

### **Réponse des autorités françaises**

#### **a. Sur les carences du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA :**

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, renforcée par les dispositions de la loi du 7 février 2022, consacre une protection spécifique permettant à toute personne se déclarant MNA d'être mise à l'abri dans le cadre d'un accueil provisoire d'urgence pendant lequel sa situation doit être évaluée. L'article R221-11 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « le président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille met en place un accueil provisoire d'urgence d'une durée de cinq jours ». Elle consiste principalement en un hébergement et une aide matérielle.

L'Etat français soutient les dispositifs qui œuvrent à aller vers ces jeunes, les accrocher, grâce à la mise en place de dispositifs spécifiques dédiés aux jeunes en errance notamment et un travail de lutte contre la traite des êtres humains.

Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) confiés par l'autorité judiciaire au titre de la protection de l'enfance a diminué en 2020. Ainsi 9 524 MNA ont été confiés aux conseils départementaux français. Cette diminution des nouvelles arrivées est une conséquence de la crise sanitaire, de la période de confinement et de la fermeture des frontières aux fins de contenir la propagation de la COVID19.

En 2021, la hausse d'arrivées de MNA a été constatée et confirmée en 2022. En effet, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2021, 11 315 MNA reconnus comme tels par l'autorité judiciaire ont été confiés aux départements soit une augmentation de 18,8% par rapport à l'année précédente. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 26 décembre 2022, 14 577 MNA ont été confiés aux départements au titre de la protection de l'enfance par décisions judiciaires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, soit une augmentation du flux de 31.7 % par rapport au mois de décembre 2021 (11 069 MNA). Cette hausse engendre la saturation des dispositifs d'accueil et de prise en charge.

Des évolutions sont néanmoins intervenues depuis la décision du CEDS, destinées à améliorer l'efficacité du dispositif national d'évaluation, de mise à l'abri et d'orientation. Peuvent être relevées :

➤ Entrée en vigueur du décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019 relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes<sup>3</sup>.

Ce décret fixe les modalités d'application des articles L. 142-3 et L. 142-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)<sup>4</sup>.

Afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, l'article L. 142-3 du CESEDA permet que les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, puissent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La compétence d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non-accompagnés est exercée avec l'appui opérationnel de l'Etat, tel que prévu par l'article R. 221-11 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Les articles R. 221-15-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles organisent la mise en œuvre du dispositif d'appui à l'évaluation de la minorité et identifient les personnes pouvant y accéder. Les agents des préfectures habilités collectent les données personnelles relatives à l'individu intéressé et toute autre information utile à son identification et procèdent à l'enrôlement dans le fichier dédié.

L'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, introduit la possibilité pour le président du conseil départemental de demander au préfet de lui communiquer les informations utiles à la détermination de l'identité et de la situation de cette personne grâce au fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM).

Le fichier AEM a ainsi vocation à accueillir provisoirement les données biométriques et alphanumériques des personnes qui se déclarent mineures, le temps de leur évaluation, jusqu'au placement définitif à l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour les mineurs<sup>5</sup>.

<sup>3</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038074279&dateTexte=&categorieLien=id> Ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du CESEDA

<sup>4</sup> Ordonnance n°2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du CESEDA

<sup>5</sup> Par sa décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution. Il a notamment précisé que :



Ce dispositif permettant de mieux identifier les personnes qui se déclarent mineures non-accompagnées dans le cadre de l'évaluation de leur situation, a permis par conséquent une réduction de l'engorgement des services de l'ASE, leur permettant de concentrer leur action en direction des personnes qui y sont effectivement éligibles.

La Mission mineurs non accompagnés, en lien régulier avec les conseils départementaux, a pu constater l'aide apportée par le fichier AEM dans la réalisation des évaluations de la minorité et de l'isolement et notamment la réduction des situations de double évaluation.

La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants rend obligatoire le recours à l'utilisation du dispositif AEM sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, l'article R.142-1 du CESEDA indique que le ministère chargé des affaires étrangères et le ministère chargé de l'immigration sont autorisés à mettre en œuvre, sur le fondement du 1° de l'article L. 142-1, un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « VISABIO ». Ce traitement a notamment pour finalités : « 8° De faciliter la détermination et la vérification de l'identité d'un étranger qui se déclare mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille » (article 221-2-4 dans le CASF).

La personne se déclarant MNA est, dans le cadre de son évaluation, orientée vers la préfecture pour le relevé de ses empreintes dans AEM, en vue de sa comparaison avec les fichiers VISABIO et AGDREF2. Ce décret prévoit également la création systématique d'un dossier permettant le transfert de l'ensemble des données personnelles, qui sont toutes des données sensibles, des personnes évaluées majeures, du fichier AEM vers le fichier AGDREF2 (art. R.221-15-5 du CASF). Préalablement à la collecte de ses données, la personne est informée par un formulaire dédié et rédigé dans une langue qu'elle comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'elle la comprend ou, à défaut, sous toute autre forme orale appropriée, du transfert des données la concernant vers le traitement AGDREF2 si elle est évaluée majeure (article R.221-15-8, 5° du CASF).

L'article R.142-6 du CESEDA dispose que « peuvent être destinataires des données à caractère personnel et des informations enregistrées dans le fichier « Visabio », à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître : « 6° Pour les besoins exclusifs de l'évaluation prévue par l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles, les agents chargés de la mise en œuvre de la protection de l'enfance, individuellement désignés et spécialement habilités par le président du conseil départemental ».

Avec l'introduction de l'article L.221-2-4 du CASF, la loi du 7 février 2022 fixe au niveau législatif le cadre de la mise à l'abri et de l'évaluation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés en en donnant la compétence au président du conseil départemental, chef de fil de la protection de l'enfance. A ce titre, le nouvel article L.221-2-4 du CASF généralise la présentation du

- 
- ces nouvelles dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu et aux protections attachées à la qualité de mineur, notamment celles interdisant les mesures d'éloignement et permettant de contester devant un juge l'évaluation réalisée ;
  - la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci ;
  - les données recueillies sont celles nécessaires à l'identification de la personne et à la vérification de ce qu'elle n'a pas déjà fait l'objet d'une évaluation de son âge ;
  - la conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle.

jeune en préfecture en vue de la mise en œuvre du protocole AEM lorsque la minorité de la personne évaluée n'est pas manifeste. Par ailleurs, il prévoit que l'Etat apporte une contribution forfaitaire aux dépenses engagées par les départements pour la mise à l'abri et l'évaluation de la minorité et de l'isolement, cette contribution pouvant être modulée, en totalité ou en partie, d'une part, à la présentation, par le Conseil départemental en charge de l'évaluation, de la personne à la préfecture aux fins de mise en œuvre du protocole AEM, ou, d'autre part, à la transmission, chaque mois, des dates et du sens des décisions individuelles prises à l'issue des évaluations.

La loi prévoit par ailleurs, que dans le cadre de l'accueil provisoire d'urgence, la personne se déclarant MNA doit pouvoir bénéficier d'un temps de répit avant son évaluation. Ce temps de répit est un moment durant lequel le jeune est pris en charge sur un plan sanitaire et humain, avec un entretien visant simplement à évaluer ses besoins en matière de santé. Le temps de répit permet une protection et une mise en confiance de la personne se présentant comme MNA avant son évaluation. Le jeune peut ainsi appréhender l'entretien en meilleure condition physique et psychologique<sup>6</sup>.

Dans le temps de la mise à l'abri, le conseil départemental doit évaluer la situation de la personne concernée. L'arrêté précité du 20 novembre 2019, pris en application de l'article R. 211-11 du CASF<sup>7</sup>, définit également les modalités de cette évaluation et en fixe le référentiel, afin de garantir la pertinence et l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. Ce texte précise notamment que :

*« L'évaluation sociale se déroule dans une langue comprise par l'intéressé, le cas échéant avec le recours d'un interprète, faisant preuve de neutralité vis-à-vis de la situation. L'intéressé est informé des objectifs et des enjeux de l'évaluation sociale qui doit être une démarche empreinte de neutralité et de bienveillance. Il est notamment avisé qu'il pourra être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance d'un autre département s'il est évalué mineur et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille à l'issue de l'évaluation.*

*Le ou les évaluateurs analysent la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou plusieurs entretiens, espacés d'au moins 24 heures, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités. Ces éléments constituent un faisceau d'indices qui permet d'apprécier si la personne évaluée est mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».*

Par ailleurs, selon l'article R. 221-12 du CASF<sup>8</sup>, l'Etat participe financièrement à la prise en charge des personnes se présentant comme mineurs non-accompagnés. Un arrêté du 28 juin 2019 précise les conditions de cette participation financière<sup>9</sup>, en indiquant que la personne doit bénéficier d'une première évaluation de ses besoins en santé et, le cas échéant, d'une orientation en vue d'une prise

---

<sup>6</sup> Le projet de décret d'application introduisant la première évaluation des besoins en santé devrait être publié au début de l'année 2023.

<sup>7</sup> Les décrets d'application de la loi n°2022-140 du 7 février 2022 sont actuellement en préparation. L'un de ces décrets évoqué supra va notamment modifier les articles R. 211-11 et R.211-12 du CASF. En conséquence, de nouveaux arrêtés seront pris au début de l'année 2023

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup> Cet arrêté a notamment revalorisé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la participation forfaitaire de l'Etat à la phase d'évaluation et de mise à l'abri des personnes se présentant comme mineur non-accompagné Le barème précédemment fixé à 250 € par jour dans la limite de cinq jours passe à un forfait de 500 € par jeune ayant bénéficié d'une évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé, auquel s'ajoutent 90 € par jour de mise à l'abri pendant 14 jours maximum, puis 20 € par jour pendant les neuf jours suivant maximum, ce afin d'améliorer la prise en charge de ces mineurs.

en charge. Elle doit également bénéficier d'un hébergement adapté à sa situation, ainsi que d'un premier accompagnement social.

De plus, la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants prévoit d'autres dispositions concourant à une meilleure prise en charge des jeunes se présentant comme MNA. Elle prévoit ainsi que :

- Les services assurant les évaluations sociales sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux soumettant ainsi ces services aux règles d'autorisation, de contrôle et de fonctionnement définies dans le code de l'action sociale et des familles ;
- Les jeunes se présentant comme MNA sont mis à l'abri dans des établissements autorisés et contrôlés par le président du conseil départemental pour la prise en charge des mineurs et jeunes de moins de 21 ans protégés ;
- Les MNA bénéficient de l'accompagnement de l'aide sociale à l'enfance dans leurs démarches en vue d'obtenir une carte de séjour à leur majorité ou le cas échéant une demande d'asile. S'ils sont pris en charge à leurs 17 ans, ils doivent bénéficier dans les meilleurs délais d'un entretien pour préparer l'accès à la majorité ;
- Le MNA pris en charge par un tiers digne de confiance bénéficie dorénavant des mêmes droits en matière d'accès au titre de séjour que les MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance.

De même, en tant que jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance, ils bénéficient d'autres avancées de la loi susmentionnée tels que l'interdiction de l'hébergement à l'hôtel, l'accompagnement jusqu'à leurs 21 ans ainsi que la possibilité d'avoir recours aux dispositifs du parrainage ou du mentorat.

➤ Publication d'un guide de bonnes pratiques de l'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille :

Dans le prolongement de l'arrêté du 20 novembre 2019<sup>10</sup> fixant notamment les domaines qui doivent faire l'objet de l'évaluation et précisant les qualifications ou expériences requises pour assurer la mission d'évaluation, le guide de bonnes pratiques relatif à l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme mineures non accompagnées a été publié le 23 décembre 2019. Elaboré dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant des représentants du ministère de la justice, du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'intérieur, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de l'autorité judiciaire, des départements et du secteur associatif. Il constitue un outil pratique mis à la disposition des services évaluateurs. Il rappelle le cadre juridique applicable et identifie les bonnes pratiques. Il porte, en particulier, sur la connaissance des enjeux de la prise en charge spécifique des MNA, le parcours migratoire et les traumatismes des MNA, la législation appliquée au statut de mineur et de jeune majeur non accompagné, l'éthique et la prévention des risques socio-professionnels, et à la sensibilisation des évaluateurs et professionnels à la traite des êtres humains et à l'identification de potentielles victimes. Le déroulement et le contenu de l'évaluation sociale y sont détaillés, avec pour objectif l'harmonisation des pratiques.

Il a été élaboré en tenant compte :

- du cadre juridique ;
- de l'ensemble des éléments qui doivent contribuer à l'établissement d'un faisceau d'indices quant à la minorité et l'isolement de la personne ;
- des domaines qui doivent faire l'objet de l'évaluation sociale tels que prévus par l'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles ;

<sup>10</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039417594/>

- de l'expérience en matière d'évaluation des MNA des conseils départementaux, de leurs opérateurs et des bonnes pratiques en résultant ;
- des enseignements et recommandations de divers rapports relatifs à l'accueil et à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA.

Ce guide sera régulièrement mis à jour et notamment prochainement en tenant compte des évolutions de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants concernant la prise en charge des MNA.

➤ Poursuite et développement d'actions de formation à destination des professionnels chargés de l'évaluation de la situation des MNA :

Dans un objectif d'harmonisation des pratiques de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, depuis 2016, le centre national de formation de la fonction publique territoriale et l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse organisent conjointement et alternativement à Angers et à Roubaix, une à deux sessions annuelles de formation à destination des professionnels en charge de l'évaluation au sein de conseils départementaux.

Sur une période de trois jours, cette formation se déploie autour de conférences, de tables rondes, de témoignages de professionnels (notamment les agents des conseils départementaux, les magistrats, les agents de police aux frontières, les membres d'associations...), d'échanges, d'études de cas et d'enseignements théoriques. Les bilans des formations dispensées ont amené la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et les deux écoles (ENPJJ à Roubaix et INSET à Angers) à envisager pour 2021 leur déploiement dans un cadre régional afin de proposer un contenu de formation au plus près des besoins des professionnels en charge de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

La Mission Mineurs Non Accompagnés (MMNA) du ministère de la justice y présente le fonctionnement et les objectifs de sa cellule nationale d'orientation et d'appui à la décision judiciaire, qui fournit aux autorités judiciaires – procureur de la République, juge des enfants, juge à la cour d'appel – une proposition d'orientation d'un jeune reconnu MNA<sup>11</sup>. La MMNA informe les professionnels des évolutions en cours et des travaux portés dans un cadre interministériel. Ainsi, la MMNA peut ainsi recueillir les pratiques innovantes mises en œuvre par les départements.

Les objectifs de la formation sont les suivants :

- harmoniser l'évaluation de la minorité et de l'isolement ;
- professionnaliser les processus d'évaluation ;
- exposer et expliciter les phases d'investigations documentaires et médicales ;
- présenter le dispositif national de répartition, ses missions et ses évolutions ;
- connaître le public MNA : spécificités et enjeux de la protection ;
- apporter des connaissances sur le parcours migratoire et les traumatismes des MNA ;
- connaître la législation appliquée au statut de mineur et de jeune majeur étranger non accompagnés ;
- soutenir les évaluateurs quant à leur positionnement professionnel : éthique et prévention des risques psychosociaux ;
- et sensibiliser les évaluateurs à la traite des êtres humains et à l'identification des potentielles victimes.

---

<sup>11</sup> Voir : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/plaquette\\_presentation\\_mna.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/plaquette_presentation_mna.pdf)

Aucune nouvelle session de formation associant la MMNA ne s'est déroulée en 2020 en raison de la situation sanitaire, mais elles ont pu de nouveau être organisées à partir de 2021, ainsi qu'en 2022, auprès des professionnels de la PJJ Et des conseils départementaux.

Le guide interministériel de bonnes pratiques publié en décembre 2019 s'adresse aux professionnels susceptibles d'avoir à connaître de la situation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) : services chargés de l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement, professionnels de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, magistrats, professionnels de santé, professionnels mettant en œuvre les accueils de jour et mises à l'abri, agents de l'Etat dans le cadre du concours apporté par le préfet aux opérations d'évaluation, etc. L'objectif de ce guide est d'être un outil pratique à la disposition de l'ensemble des acteurs impliqués dans cette démarche.

Il est diffusé et valorisé dans les formations proposées par le Centre nationale de la fonction publique territoriale (CNFPT) à destination des professionnels en charge de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Il est également promu auprès des professionnels de la PJJ en formation, et dans toutes les instances auxquelles la MMNA participe.

➤ Publication de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance :

Une Stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 a été publiée le 14 octobre 2019, dont l'objectif est notamment d'améliorer les pratiques en matière de prévention en santé et de protection de l'enfance. Elle prévoit une mesure spécifique qui concerne les MNA visant à « faciliter l'intégration sociale et professionnelle des anciens mineurs non accompagnés lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans ». Cette stratégie propose de veiller à réduire les risques de rupture dans l'accès à l'emploi ou à une formation au moment du passage de ces jeunes à la majorité, en anticipant mieux l'examen des conditions de titre de séjour (que les jeunes étrangers doivent détenir à leur majorité) dès 17 ans pour sécuriser les parcours d'insertion, en intégrant l'accompagnement des jeunes majeurs dans la clé de répartition des jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance, en garantissant la continuité du parcours et de l'accès aux soins des jeunes devenus majeurs, et en soutenant les expérimentations facilitant leur insertion sociale et professionnelle.

Elle s'est déclinée localement au travers de contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance conclus entre le préfet, l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental. Avec l'appui financier de l'Etat, les départements ont ainsi pu développer des actions permettant par exemple la création d'un dispositif comprenant un hébergement en logement externalisé pour un ou plusieurs jeunes majeurs en colocation ou en renforçant l'accompagnement social et administratif des MNA par la mise en place de référents.

**b. Sur les garanties entourant le recours aux examens d'âge osseux :**

Il convient de rappeler que l'article 388 du code civil, dans sa rédaction actuelle issue de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, encadre strictement le recours à l'examen radiologique osseux lequel est possible uniquement « *en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable* » et ne peut alors être réalisé « *que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé* ».

Ce même texte dispose que les conclusions de cet examen radiologique osseux « *qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur* ». Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP), dans une recommandation parue à ce sujet en 2014 et toujours d'actualité, établissait ce constat. En outre, cet article 388 du code civil prévoit que « *le doute profite*



à l'intéressé ». Enfin ce texte prohibe le recours à un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires.

Au moment de la décision du CEDS, le recours aux examens radiologiques d'âge osseux était donc strictement encadré par la loi.

Depuis, les garanties entourant le recours à ces examens ont été encore renforcées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2018-768 du 21 mars 2019<sup>12</sup>.

En effet, saisi sur question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a en effet conclu à la conformité de l'article 388 avec la Constitution française tout en rappelant les garanties devant être apportées dans le cadre du recours à ces examens :

- seule l'autorité judiciaire est compétente pour décider un recours à de tels examens ;
- un examen ne peut être ordonné que si la personne en cause n'est pas en mesure de présenter des documents d'identité valables et si l'âge qu'elle allègue n'est pas vraisemblable. Il appartient à l'autorité judiciaire de s'assurer du respect du caractère subsidiaire de cet examen ;
- le consentement éclairé de l'intéressé doit être recueilli, dans une langue qu'il comprend ;
- la majorité de la personne ne peut être déduite du refus de se soumettre à un tel examen ;
- compte tenu de la marge d'erreur qui entoure les conclusions de ces examens, marge d'erreur dont l'existence est par ailleurs inscrite aux dispositions de l'article 388 du code civil, ces conclusions ne peuvent constituer l'unique fondement de la détermination de l'âge de la personne. L'autorité judiciaire est donc garante du fait que l'appréciation de l'âge d'une personne prend en compte tous les autres éléments qui ont pu être recueillis ; les examens radiologiques ne sont qu'un des éléments d'un faisceau d'indices ;
- enfin, lorsqu'un doute persiste, le magistrat doit s'assurer du fait que celui-ci profite à la qualité de mineur de l'intéressé.

En outre, dans sa décision, le Conseil constitutionnel a consacré pour la première fois une valeur constitutionnelle au principe de l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, au fondement des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946.

### **c. Sur le droit à un représentant légal :**

Pour le CEDS, les mineurs étrangers non accompagnés (MNA), ainsi que les jeunes dont l'âge est contesté, devraient avoir un représentant légal désigné dès que possible.

A cet égard, les dispositifs de droit commun suivants prévus par le code civil peuvent s'appliquer aux MNA :

- la tutelle : si les parents sont décédés ou privés de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales met en place une tutelle (articles 390 et suivants du code civil) ;
- la délégation d'autorité parentale : elle peut être envisagée par le juge aux affaires familiales (article 377, alinéa 2 du code civil) ;
- la délégation partielle de l'autorité parentale : le juge des enfants peut « *exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale,*

<sup>12</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2018768QPC.htm>

à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure » (article 375-7 du code civil). En l'absence des titulaires de l'autorité parentale s'agissant de MNA, le juge des enfants peut procéder à cette délégation partielle et exceptionnelle ;

- Un administrateur ad hoc peut être nommé pour représenter le mineur dans les procédures qui le concernent, et notamment pour présenter une demande d'asile.

Peu de temps après la décision du CEDS, la dépêche conjointement élaborée par la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la justice, datant du 11 juillet 2016 et concernant l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L.221-2-2 du code de l'action sociale et des familles<sup>13</sup>, a rappelé que l'autorité parentale doit pouvoir être exercée et qu'une mesure de tutelle ou de délégation parentale peut être prononcée en fonction de l'impossibilité de joindre les parents.

La saisine du juge aux affaires familiales compétent en matière de tutelle aux fins de voir prononcer l'ouverture d'une mesure de tutelle ou une délégation de l'exercice de l'autorité parentale relève du procureur de la République ou du président du conseil départemental.

En outre, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a introduit l'autorisation d'accomplir un acte relevant de l'exercice de l'autorité parentale en cas de placement pénal (nouvel article 40 de l'ordonnance du 2 février 1945). Ainsi, en l'absence des titulaires de l'autorité parentale s'agissant notamment des mineurs non accompagnés, l'établissement auquel le mineur est confié en matière pénale pourra être autorisé, dans les mêmes conditions que celles prévues en assistance éducative par l'article 375-7 alinéa 2 du code civil, à accomplir un acte relevant de l'autorité parentale. La dimension protectrice du placement éducatif est ainsi réaffirmée. Le nouvel article 40 rappelle par ailleurs que les actes usuels relatifs à la surveillance et à l'éducation du mineur sont exercés par celui à qui le mineur est confié.

#### **d. Sur l'inefficacité de la désignation d'un administrateur ad hoc :**

Les modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc* ont été prévues par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale (article 17) pour le maintien en zone d'attente, lequel doit demeurer résiduel pour les mineurs non accompagnés (MNA) : « *En l'absence d'un représentant légal accompagnant le mineur, le procureur de la République, avisé dès l'entrée d'un mineur en zone d'attente ou d'un mineur demandant l'asile, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc. L'administrateur ad hoc assiste le mineur durant son maintien en zone d'attente ou durant sa demande d'asile, et assure sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien.* » Ces modalités se retrouvent à l'article L. 343-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'administrateur *ad hoc* peut également être désigné lorsque dans une procédure spécifique l'intérêt de l'enfant est contraire à celui de ses représentants légaux (article 388-2 du code civil).

Les MNA présents sur le territoire sans qu'aucune tutelle n'ait été prononcée peuvent également avoir besoin qu'un administrateur *ad hoc* leur soit désigné afin d'accomplir les démarches auxquelles fait obstacle leur incapacité juridique.

---

<sup>13</sup> Ces dispositions concernent l'orientation faite par le ministère de la justice, d'un MNA vers un département, en fonction des critères de proportionnalité des accueils de ces mineurs entre les départements, de critères démographiques et d'éloignement géographique.

En ce qui concerne les retards dans la nomination d'un représentant, les pratiques concernant la nomination d'un représentant légal varient d'un département à l'autre. L'ouverture d'une tutelle étant plus protectrice pour les jeunes, ce mode de représentation légale doit être privilégié. En effet, seule la tutelle offre à la fois la possibilité de représenter le mineur dans les actes de la vie civile et le pouvoir de décider des actes non usuels pour lui. Toutefois, les délais d'ouverture d'une mesure de tutelle peuvent être plus longs.

En effet, l'ouverture d'une tutelle au bénéfice d'un mineur est régie par l'application combinée des articles 373 et 390 du code civil. Ces articles n'envisagent pas expressément le cas des MNA. Ainsi, la pratique des juges des tutelles varie. Par exemple, certains juges estiment que l'éloignement des parents à l'étranger est insuffisant pour justifier l'ouverture d'une tutelle.

De plus, les juges aux affaires familiales, agissant en qualité de juge des tutelles pour les mineurs de certaines juridictions ne parviennent pas toujours à absorber l'activité liée à l'ouverture de mesures de tutelles pour les MNA. Aucune mesure de tutelle n'est alors prononcée pour garantir la protection de ces mineurs.

Enfin, il convient de souligner qu'une part importante des MNA en conflit avec la loi ne font pas l'objet d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement par les services de l'Aide sociale à l'enfance. Or, l'ouverture d'une tutelle n'est le plus souvent envisagée que si la minorité est confirmée par une évaluation effective.

Lorsqu'un mineur est mis en cause en matière pénale, celui-ci a le droit d'être assisté tout au long de la procédure. S'il ne peut pas bénéficier de la présence de ses parents, il a la possibilité de choisir lui-même une autre personne pour l'accompagner et l'assister dans la procédure. Cette personne peut également être désignée par l'autorité judiciaire. Cet adulte est appelé « l'adulte approprié » (article L311-1 du Code de la justice pénale des mineurs)

Les juridictions françaises ont donné toute leur portée aux dispositions précitées du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, dans deux arrêts du 22 mai 2007<sup>14</sup> et 6 mai 2009<sup>15</sup>, la Cour de cassation a posé le principe de la nullité du maintien en zone d'attente dès lors que l'administrateur *ad hoc* n'a pas été désigné immédiatement.

Par un arrêt du 25 décembre 2012, la cour d'appel de Paris<sup>16</sup> a rappelé que la fonction de l'administrateur *ad hoc* ne se limite pas à la représentation du mineur dans les instances administratives et juridictionnelles mais comprend aussi bien son assistance durant son maintien en zone d'attente.

S'agissant plus particulièrement des conditions des MNA dans la zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle, la MMNA de la DPJJ dispose des informations suivantes :

Lorsqu'une personne se déclare MNA et ne remplit pas les conditions pour entrer sur le territoire français ou d'un autre Etat de l'espace Schengen, elle est placée dans la zone d'attente. La police aux

<sup>14</sup> Cour de cassation, Première chambre civile, 22 mai 2007, n° 06-17.238

<sup>15</sup> Cour de cassation, Première chambre civile, 6 mai 2009, n° 08-14.519

<sup>16</sup> Cour d'appel de Paris, 25 décembre 2012, n° 12/04719

frontières doit remettre, à la personne maintenue en zone d'attente, un procès-verbal de refus d'entrée sur le territoire ainsi qu'une notification de maintien et de placement en zone d'attente qui précise les raisons de cette détention et les droits que possède la personne concernée. Parmi ces droits, figure le droit à un hébergement « de type hôtelier » (art. L.341-6 du CESEDA).

Il n'y a pas d'évaluation de la minorité et de l'isolement en zone d'attente. Le procureur est immédiatement avisé de la présence du mineur et désigne sans délai un AAH (Croix Rouge). L'AAH représente les intérêts du mineur, l'assistant dans les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien et à son entrée en France (art. L.343-2 CESEDA).

Lorsqu'un jeune se présente sans document d'identité, un travail d'investigation administrative est entrepris pour connaître son identité et vérifier les liens familiaux avec le pays d'origine, notamment dans la perspective d'un réacheminement.

Concernant la prise en charge, un examen médical est obligatoire pour tous les mineurs en zone d'attente. La Croix-Rouge, sur délégation du ministère de l'Intérieur (DGEF), gère l'hébergement et apporte l'aide nécessaire, assurant une présence continue sur le site. Un accès internet est possible avec l'accompagnement de la Croix-Rouge et une carte de téléphone est remise pour utiliser les cabines.

Pour les jeunes souhaitant déposer une demande d'asile, ils sont maintenus en zone d'attente le temps de l'instruction. Une mission de l'OFPRA est présente et procède à l'examen de la situation de la personne, rendant un avis sur le caractère manifestement fondé ou infondé de sa demande (et non sur le fond). L'AAH est systématiquement associé et présent aux entretiens. Il convient de noter que cette mission de l'OFPRA gère toutes les zones d'attente du territoire national et procède par visioconférence aux entretiens avec les autres aéroports.

Selon un document transmis par le Commissaire divisionnaire de police travaillant au sein de la division immigration de la direction de la police aux frontières des aéroports de Roissy Charles de Gaulle et Le Bourget :

- Sur 3791 placements en zone d'attente de Roissy en 2020, la part de MNA était de 1,87 %. Sur 71 MNA, 42 étaient âgés de plus de 13 ans et 29 de moins de 13 ans.
- Sur 3206 placements en zone d'attente de Roissy en 2021, la part de MNA était de 3,06 %. Sur 98 MNA, 82 étaient âgés de plus de 13 ans et 16 de moins de 13 ans.

**e. Sur la sollicitation par les juridictions de la cellule nationale placée auprès de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice :**

Le CEDS note également dans les observations du Défenseur des droits que certains parquets ne sollicitent plus la cellule nationale placée auprès de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, chargée de tenir à jour les données relatives aux placements effectués dans chaque département, ce qui empêche toute lisibilité au plan national. D'après le Défenseur des droits, certains dispositifs départementaux sont saturés du fait de l'impossibilité actuelle d'avoir recours au principe de répartition nationale, alors même qu'il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de mineurs isolés étrangers.

A titre liminaire, il convient de rappeler que la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a inscrit la mission de la cellule nationale telle que définie par la circulaire du 31 mai 2013 dans le

dispositif législatif. Aux termes de cette loi, les parquets doivent prendre contact avec la cellule nationale préalablement au prononcé de l'ordonnance de placement provisoire (OPP) qu'ils adresseront au juge des enfants pour se voir proposer un département auprès duquel placer le mineur.

L'arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille définit le calcul de la clé de répartition permettant de proposer une orientation à l'autorité judiciaire, en tenant compte prioritairement de l'intérêt de l'enfant.

Enfin, la dépêche conjointe du 11 juillet 2016 précédemment mentionnée rappelle à l'autorité judiciaire la nécessité de saisir la cellule.

	Nombre total de MNA reconnus comme tels par l'autorité judiciaire et porté à la connaissance de la MMNA	Saisine de la cellule nationale par les parquets	Saisine de la cellule nationale par les juges des enfants	OPP parquets directes sans saisines préalable de la cellule nationale	OPP JE ou JAE directes sans saisines préalable de la cellule nationale	Autres : saisine CA, OPP CA, jugements de tutelle
2019	16760	13168	451	617	2317	207
2020	9524	6694	176	622	1884	148
2021	11315	8127	233	990	1838	127
2022 (1/1 au 26/12/2022)	14577	10643	1144	904	1735	151

Les chiffres démontrent une baisse de la proportion de décisions directes des juges des enfants. En 2022, cette tendance se confirme avec une augmentation marquée de la saisine de la cellule nationale par les juges des enfants.

Par conséquent, bien que l'on constate l'importance du nombre d'OPP prises directement par les parquets et les juges des enfants, sans sollicitation préalable de la cellule, il convient de relever que ce chiffre est en baisse. Au-delà de cette baisse, l'impact sur les départements des OPP prises sans sollicitation préalable est faible. La Mission nationale mineurs non accompagnés (MMNA), assure le suivi quotidien des décisions de placement transmises par l'autorité judiciaire et/ou les conseils départementaux. Dès réception de ces dernières, la MMNA les enregistre dans les effectifs des départements concernés, afin qu'ils soient comptabilisés dans le flux global.

Dans l'ensemble, les parquets qui ne sollicitent pas la cellule restent marginaux et isolés. La majorité des parquets saisissent la cellule nationale et prononcent les OPP en suivant les propositions qui leur sont faites.

Lorsque l'autorité judiciaire prononce une décision sans saisine de la cellule nationale, cette décision est transmise à la cellule nationale d'orientation qui l'enregistre et la comptabilise dans les effectifs du département concerné. Si ce fonctionnement tend à les placer au-dessus de leur effectif cible initialement prévu par la clé, cela ne pénalise pas pour autant les autres départements.

***f. Sur le droit à un recours effectif des mineurs étrangers non accompagnés :***

Le CEDS se réfère à la décision du 29 août 2014 du Défenseur des droits dans laquelle il recommande que tout jeune évalué majeur se voit remettre une copie de son évaluation ainsi qu'une décision de non-admission au bénéfice de l'ASE, mentionnant les voies de recours, ainsi qu'une notice explicative d'accès aux droits.

A cet égard, la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels indique que le jeune doit se voir remettre un document attestant de l'évaluation en cas de majorité avérée.

Cela consiste, dans la pratique, en une notification de la décision, motivée et qui mentionne les délais et modalités de voies de recours (article R 223-2 du code de l'action sociale et des familles). La personne peut ainsi accéder à l'ensemble des droits qui lui sont reconnus. En outre, une consultation de l'évaluation par la personne concernée est possible, comme le prévoit l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

L'arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R.221-11 du code de l'action sociale et des familles, s'inscrit dans la continuité de ces dispositions en prévoyant que :

- « Si la personne évaluée en fait la demande, le président du conseil départemental lui communique, outre sa décision, le rapport d'évaluation sociale et l'avis motivé du ou des évaluateurs » (article 9) ;  
« Lorsque la personne n'est pas reconnue mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, le président du conseil départemental notifie à l'intéressé une décision motivée de refus de prise en charge mentionnant les voies et délais de recours applicables. Il l'informe alors sur les droits reconnus aux personnes majeures notamment en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour » (article 10).

***g. Sur le droit à la santé des mineurs étrangers non accompagnés :***

Le Haut Conseil de la Santé Publique a été saisi pour produire des recommandations nationales relatives au bilan de santé à effectuer chez les mineurs non accompagnés (MNA). Ces recommandations ont été rendues en novembre 2019.

Lors de l'évaluation de la minorité et de l'isolement

Pendant la période d'accueil provisoire d'urgence, une première évaluation des besoins en santé des mineurs non accompagnés est également réalisée. Il s'agit d'une démarche distincte de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, dont la seule finalité est d'orienter la personne le plus précocement possible en vue d'une prise en charge adaptée, le cas échéant, à ses besoins en santé.

Conformément à l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles, la réalisation de cette première évaluation des premiers besoins en santé est un critère de la participation financière forfaitaire de l'Etat aux dépenses engagées par le conseil départemental au titre de cette phase de mise à l'abri et d'évaluation.

L'Etat apporte depuis 2019, une contribution de 100 euros par personne pour la réalisation d'une première évaluation des besoins en santé.

Un guide de bonnes pratiques de la première évaluation des besoins de santé au cours de la période d'accueil provisoire d'urgence des personnes se déclarant comme mineures et privées de la protection de leur famille a été publié aux bulletins officiels Santé, Protection Sociale et Solidarité du 30 novembre 2022.

Il s'adresse plus particulièrement aux professionnels de l'aide sociale à l'enfance - dont le médecin référent de la protection de l'enfance - et de la protection judiciaire de la jeunesse, aux professionnels de santé et aux professionnels mettant en œuvre les accueils de jour et mises à l'abri. Il s'adresse également aux services départementaux de l'aide sociale à l'enfance responsables de la mise en œuvre des procédures et accompagnements des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés et aux services chargés de l'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Ce guide recommande de réaliser un rendez-vous santé en plusieurs étapes :

- au cours des deux premiers jours de l'accueil provisoire d'urgence, un entretien de première évaluation des besoins en santé vise à repérer un problème de santé nécessitant une prise en charge urgente ou un antécédent médical pour lequel la rupture d'un traitement de fond pourrait entraîner une décompensation. Cet entretien peut être réalisé par un infirmier ;
- suivi d'un rendez-vous médical plus complet, une fois la personne stabilisée dans la sécurisation de ses besoins fondamentaux, à organiser au moins trois jours après le premier entretien.

Le guide précise également les modalités organisationnelles de cette évaluation et les règles relatives au consentement du jeune, au partage d'informations entre les différents intervenants.

Enfin, il apporte des précisions sur l'ouverture des droits durant cette période

Pour les MNA pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance à l'issue de l'évaluation :

Les mineurs non accompagnés relèvent du droit commun de la protection de l'enfance. Ils bénéficient à ce titre, dès leur admission à l'ASE, d'une couverture santé complète (protection universelle maladie et complémentaire santé solidaire). Leurs besoins de soins sont intégrés dans le projet pour l'enfant (PPE), document qui structure leur accompagnement. En outre, à l'instar de chaque mineur protégé, ils bénéficient à leur entrée dans le dispositif de protection de l'enfance d'un bilan de santé complet en application de l'article L.223-1-1 du code de l'action sociale et des familles. Ce bilan doit permettre d'engager un suivi médical régulier et coordonné, et est pris en charge par l'assurance maladie depuis 2020<sup>17</sup>. La loi du 7 février 2022 est venue par ailleurs ajouter la nécessaire formalisation de la coordination du parcours de soins notamment pour les mineurs en situation de handicap.

#### **h. Sur le droit à l'éducation des mineurs étrangers non accompagnés :**

En France, l'instruction est obligatoire de trois à seize ans pour chaque enfant (Loi Ecole de la Confiance, article 11). L'Education Nationale veille au respect du droit commun d'éducation pour tous les enfants présents sur son territoire quels que soient leurs origines ou leurs statuts.

Le droit à la poursuite d'études au-delà de 16 ans est notifié par l'article L. 122-2 du Code de l'Education.

<sup>17</sup> La loi n°2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 a introduit une consultation majorée pour la réalisation d'un bilan chez les enfants confiés à la protection de l'enfance.



Depuis septembre 2020, la formation est devenue obligatoire pour tout jeune jusqu'à l'âge de sa majorité (Loi Ecole de la Confiance, article 15).

Tout jeune arrivant régulièrement de l'étranger (quel que soit son statut y compris les mineurs non accompagnés) et n'ayant pas été scolarisé dans un établissement français homologué est accueilli, en lien avec les services des Conseils Départementaux, pour une évaluation diagnostique par les CIO ou les CASNAV (selon les académies) pour définir son niveau de scolarisation antérieure et son degré de maîtrise de la langue française.

A partir des résultats de ce positionnement les services de la DSDEN procèdent à l'affectation de l'élève dans un établissement.

S'il est allophone, un suivi de français langue seconde (FLS) dans le cadre d'une unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A) peut être proposé en complément de l'inscription en classe ordinaire.

Certains élèves peuvent avoir un rapport à l'écrit difficile voire être en situation d'illettrisme ou d'analphabétisme. Pour ces profils très spécifiques en situation de grande fragilité vis à vis de l'accès aux savoirs académiques, des dispositifs UPE2A destinés aux élèves « non scolarisés antérieurement » (NSA) peuvent être créés (circulaire n° 2012-141 du 2-10-2012, Organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés).

Les services académiques et départementaux plus particulièrement mobilisés pour ces publics sont :

- les Services sociaux et médicaux en faveur des élèves
- les CASNAV (centres académiques de scolarisation des élèves allophones et enfants issus de famille itinérantes et du voyage)

Les mineurs non accompagnés âgés de 16 à 18 ans, francophones ou non, doivent avant leur sortie du dispositif de protection de l'ASE, accéder à une formation qualifiante pour devenir autonomes socialement. Une collaboration avec les missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), rattachées aux services d'orientation de l'Education Nationale, peut permettre de les accompagner vers des formations qualifiantes, parfois en apprentissage, et d'éviter ainsi une précarisation économique et sociale de ces jeunes.

## **C. LES DROITS SOCIAUX ET ECONOMIQUES DES POPULATIONS PAUVRES, DES PERSONNES SANS-ABRI, DES ROMS MIGRANTS ET DES GENS DU VOYAGE**

### **5. MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) seul et en combinaison avec l'article E (non-discrimination), 31§§ 2 et 3 (droit au logement – réduire l'état de sans-abri – coût du logement accessible) en combinaison avec l'article E (non-discrimination),

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 31§2 au motif que la législation en matière de prévention des expulsions n'était pas satisfaisante et qu'il y avait un manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- l'article 31§3 aux motifs que :
  - l'offre de logements d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres était manifestement insuffisante ;
  - les modalités d'attribution des logements sociaux aux personnes les plus pauvres étaient inadéquates et les voies de recours en cas de délais d'attribution trop longs étaient insuffisantes ;
- l'article E combiné avec l'article 31 au motif que la mise en œuvre de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage était insuffisante ;
- l'article 30 au motif qu'il y avait un manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquent de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

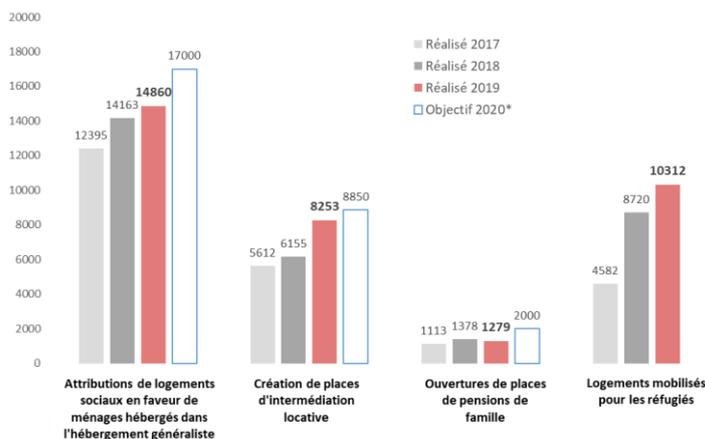
### **Réponse des autorités françaises**

#### **1. Données concernant la mise en œuvre du Plan quinquennal logement**

Présenté le 11 septembre 2017 à Toulouse par le Président de la République, le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Il répond aux constats d'un sans-abrisme persistant en France et d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires. Cette stratégie a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022. Il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes. Les 60 mesures du plan Logement d'abord sont issues d'une large concertation durant laquelle près de 80 grands acteurs de l'hébergement et du logement ont été sollicités. De nombreuses mesures ont déjà été engagées par l'Etat: publication du deuxième plan de prévention des expulsions locatives pour limiter le recours au jugement et le nombre d'expulsions ; inscription de la résorption dans les stratégies territoriales (circulaire du 25 janvier 2018) ; déploiement des moyens conséquents pour le logement des réfugiés; renforcement du dispositif d'intermédiation locative qui permet de sécuriser et simplifier la relation entre le locataire et le bailleur (instruction du 4 juin 2018). En outre, 23 territoires se sont engagés pour une mise en œuvre accélérée du Plan et se réunissent au sein d'un

"Club des territoires". Les associations ont été largement associées au suivi du plan à travers le comité de pilotage, plusieurs groupes de travail et le groupe des experts.

## Bilan au 31 décembre 2019 des principaux indicateurs du plan Logement d'abord



\* définis par l'instruction du ministre de la ville et du logement du 3 juin 2020

### a) L'accès direct au logement et la sortie de la gestion saisonnière

Plusieurs actions ont été engagées et réalisées en 2019 :

- Accélération de la fluidité des dispositifs d'hébergement et de l'accès au logement des réfugiés et mobilisation de tous les contingents pour les publics prioritaires : des objectifs territorialisés d'attribution de logements sociaux aux ménages hébergés, une instruction ministérielle pour la mobilisation des contingents pour les publics prioritaires, une circulaire sur le logement des réfugiés, des visioconférences mensuelles avec les préfets de région. En 2019, 14 860 attributions de logements sociaux aux ménages de l'hébergement généraliste ont été réalisées, soit 20% de plus qu'en 2017. On dénombre également 8 380 attributions en faveur de ménages se déclarant « sans abri ou en habitat de fortune », soit 27% de plus qu'en 2017. En 2019, plus de 10 300 logements ont été mobilisés en faveur de ménages réfugiés ;
- Développement du logement adapté : lancement du plan de relance de l'intermédiation locative, avec notamment la publication et l'animation de la mise en œuvre de l'instruction du 4 juin 2018 qui donne le cadre d'action au niveau des territoires, l'animation de deux comités de pilotage partenariaux et de nombreuses journées territoriales, la signature d'un accord avec Nexity pour produire des pensions de famille et des places d'intermédiation locative. En 2019, 8 253 places ont été ouvertes, dont 25% en mandat de gestion (contre 15% en 2019). Par ailleurs, 3770 places de pensions de famille ont été ouvertes depuis le début du plan de relance en 2017. Un guide d'appui au développement des pensions de famille a été produit en lien avec l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) ;
- Déploiement du programme « Un chez-soi d'abord » (accès direct au logement de ménages sans abri souffrant de troubles psychiques sévères) avec 4 nouveaux sites d'appartements de coordination thérapeutique en 2019 : Montpellier, Nantes, Strasbourg et Nice. 12 sites sont donc aujourd'hui ouverts, conformément au calendrier de déploiement initialement prévu. Par ailleurs, deux « petits sites » (55 places) ont été financés à Besançon et en Corse ;
- Relance du programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance « PLAI adaptés » (prêt locatif aidé d'intégration) : en 2018 une simplification du document cadre a été réalisée et une convention cadre avec les représentants des bailleurs sociaux, des associations de

maîtrise d'ouvrage d'insertion et des collectivités a été signée, fixant pour les années à venir des objectifs ambitieux de production de logement « PLAI adapté ». Ce programme vise au développement d'une offre de logements adaptés à destination des ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer / redevance et charges maîtrisés, ainsi que d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement spécifique pour accéder ou se maintenir dans leur logement. En 2019, 1 213 logements ont été financés (pour une enveloppe déléguée par le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) de 12 M€), contre 955 en 2018 et 716 en 2017 ;

- Renforcement des équipes mobiles professionnelles (maraudes) ;
- Changement de pratiques au sein des service intégré d'accueil d'orientation (SIAO) : une mission d'appui a été lancée grâce à un financement de la Commission Européenne (Programme d'appui aux réformes structurelles des Etat membres) ;
- Mise en place de stratégies territoriales pour résorber les bidonvilles : publication d'une circulaire interministérielle, animation et financement des actions sur les territoires, installation d'une commission de suivi partenariale ;
- Dispositions dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN, permettant : le renforcement des objectifs de mixité sociale de peuplement, avec la suppression de la possibilité d'adaptation locale à la baisse de l'objectif d'attribution en faveur des ménages les plus pauvres hors Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) (article 114) ; l'obligation de mettre en place un système de cotation de la demande dans le respect des critères des publics prioritaires (article 111) ; l'obligation de gestion en flux des réservations de logements sociaux (article 114) ;
- Publication en 2018 d'un guide sur la mise en œuvre des Conférences intercommunales du logement et des Conventions intercommunales d'attributions.

#### **En 2020, d'autres actions ont été menées ou poursuivies :**

- La préfiguration et mise en place du Service public de la rue au logement ;
- La programmation de 40 000 PLAI par le Fonds national des aides à la pierre, dont 2 815 « PLAI adaptés » ;
- La mise en place de 4 nouveaux sites du dispositif « Un chez-soi d'abord » ;
- La poursuite des travaux d'animation des SIAO et de meilleure intégration des principes du logement d'abord dans l'organisation du secteur AHI ;
- Le déploiement du projet permettant la mobilité géographique des personnes sans-domicile des zones tendues vers des territoires disposant de logements vacants et d'emplois dans 6 territoires.

#### **b) La mise en œuvre accélérée dans certains territoires**

#### **Plusieurs actions ont été engagées et réalisées en 2019 :**

- Gouvernance nationale : Equipe-projet nationale pour porter la réforme du Logement d'abord, comité de pilotage national sur le Logement d'abord présidé par la ministre du logement, en présence de l'ensemble des acteurs du secteur, « groupe des experts du Logement d'abord » pour partager les leviers d'actions et lever les difficultés de mise en œuvre du plan ;
- Pilotage resserré des territoires par des visioconférences mensuelles entre la ministre et les préfets de régions, sur la base d'indicateurs et d'objectifs chiffrés ;

- Suivi de l'action des 23 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sélectionnés, organisation de 4 Clubs des territoires Logement d'abord et d'outils d'animation du réseau (lettres d'information, extranet, groupes de travail etc.), réalisation d'un atelier de valorisation et débat « Logement d'abord : les principes à l'épreuve des territoires » ;
- De nombreux événements et journées de sensibilisation dans les territoires, à l'initiative des associations, des collectivités, des bailleurs et des services de l'Etat ;
- Une animation du réseau des territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord : des entretiens de suivi, un extranet mis en ligne, des lettres d'informations, groupes de travail thématiques, des déplacements etc. ;
- Des outils de communication pour sensibiliser au Logement d'abord : Un #LogementDAbord sur Twitter, un logo, une vidéo sur les principes du Logement d'abord ;
- Des conventions et coordinateurs : 12 M€ de financements délégués sur 2018-2019 en plus des crédits de droit commun, des coordinateurs ou référents recrutés dans l'ensemble des territoires pour animer les stratégies territoriales Logement d'abord. Les résultats quantitatifs mesurés par les taux d'attribution aux ménages sans domicile sont encourageants, avec des accélérations marquées dans un grand nombre de territoires, et de façon plus importante que sur le reste du territoire. Des actions de fond sont menées depuis deux ans, qui contribuent à transformer structurellement la réponse donnée aux publics sans domicile : remise à plat et mobilisation coordonnée des multiples mesures d'accompagnement, création de plateformes de captation du parc privé pour l'Intermédiation locative (IML), structuration d'observatoires locaux du sans-abrisme, création de dispositifs d'accès direct au logement depuis la rue. On observe une très bonne adhésion des partenaires locaux et nationaux à cette démarche de territorialisation du Logement d'abord, avec un soutien de la politique publique beaucoup plus important qu'en 2009-2010 (1er plan Logement d'abord par Benoist Apparu) ; Les résultats quantitatifs des Territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord deux ans après leur sélection sont encourageants. On note en particulier une augmentation sensible des attributions de logements sociaux aux ménages hébergés (+24 % entre 2017 et 2019) ou sans abri (+35 %). Cette augmentation est supérieure à celle constatée sur l'ensemble du territoire national (respectivement +28 % et +13 %). Globalement les territoires de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) représentent au niveau national 30 % des attributions aux ménages hébergés, sans-abri ou sous-locataires en 2019, contre 28,7 % en 2017 ;

#### **En 2020, d'autres actions ont été menées ou poursuivies :**

- Mise en place d'une stratégie d'accompagnement au changement pour mieux intégrer le logement d'abord dans les pratiques de tous les acteurs ;
- Suivi et évaluation des actions engagées dans les territoires de mise en œuvre accélérée ;
- Délégation de 4M€ pour couvrir le financement des actions sur le premier semestre ;
- Lancement d'un deuxième AMI Logement d'abord pour augmenter la liste des collectivités engagées dans la démarche ;
- De nouveaux objectifs chiffrés fixés aux territoires pour la mise en œuvre du plan.

#### **c) Le renforcement de l'accompagnement social :**

#### **Plusieurs actions ont été engagées et réalisées en 2019 :**

- Financement de projets de plateformes territoriales d'accompagnement dans les territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord et premiers travaux de capitalisation ;
- Groupe de travail sur les plateformes territoriales d'accompagnement et publication d'une fiche outil ;

- Enveloppe exceptionnelle d'accompagnement de 5 M€ délégués aux services déconcentrés de l'Etat dans les 23 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ainsi qu'en Ile-et-Vilaine et dans les Bouches-du-Rhône ;
- 4 millions d'euros pour le financement d'actions d'accompagnement au sein des stratégies territoriales de résorption des bidonvilles ;
- Lancement du 4ème Appel à projets « 10 000 Logements accompagnés » ;
- Co-publication par la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) et la Fédération des acteurs de la solidarité d'un document visant à favoriser le travail pair dans le champ de la veille sociale, de l'hébergement et du logement ;
- Mise en place d'une stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés avec une priorité sur l'accompagnement dans le logement ;
- Identification et soutien aux initiatives d'accès à l'emploi engagées par des centres d'hébergement ;
- Encouragement de la dynamique de rapprochement des Missions locales avec les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) ;
- Lancement d'un Contrat d'Etudes Prospectives avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) afin d'étudier les impacts du Logement d'abord sur les emplois et compétences dans le secteur de la veille sociale, de l'hébergement, de l'accompagnement et du logement ;
- Lancement du programme EMILE « Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi ».

#### **En 2020, d'autres actions ont été menées ou poursuivies :**

- Renforcement des travaux sur la formation des acteurs au Logement d'abord ;
- Renforcement des crédits dévolus à l'accompagnement vers et dans le logement (abondement du Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) par les bailleurs sociaux via la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;
- Poursuite de la mission d'appui sur la transformation de l'offre d'hébergement dans le cadre du Logement d'abord et accompagnement des services déconcentrés ;
- Travaux sur l'essaimage des principes du dispositif « Un chez-soi d'abord » dans les territoires ruraux ;
- En 2020, doublement des crédits consacrés aux actions de résorption des bidonvilles (8 M€).

#### **d) La prévention des ruptures et des sorties sèches d'institutions**

#### **Plusieurs actions ont été engagées et réalisées en 2019 :**

- Mise à jour interministérielle et animation du troisième plan de prévention des expulsions ;
- Animation d'un réseau de référents territoriaux sur la prévention des expulsions et mise en place d'un extranet, lancement d'un club national des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ;
- Etat des lieux sur la mise en œuvre de la politique de prévention des expulsions dans les territoires ;
- Nouvelles dispositions sur les expulsions locatives intégrées à la loi ELAN, publication des décrets d'application des articles de la loi ELAN, mise en œuvre des articles de la loi ELAN pour faciliter l'accès des jeunes au logement social, notamment via la colocation ;
- 2 sites expérimentaux « Un chez-soi d'abord Jeunes » ont été ouverts dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, à Lille et Toulouse ;



- Publication d'une enquête services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)/SIAO sur l'accès à l'hébergement et au logement des sortants de détention et organisation d'une journée nationale ;
- Publication d'un guide juridique « Logement et violences conjugales ».

**En 2020, d'autres actions ont été menées ou poursuivies :**

- Travail sur l'évolution des critères de la prime socio-éducative versée par les Caisses d'allocations familiales aux Foyers de Jeunes Travailleurs pour favoriser l'accès des jeunes en difficultés à ces structures ;
- Travail pour faire évoluer le cahier des charges du programme d'humanisation des centres d'hébergement pour l'adapter aux enjeux actuels d'évolutions du parc d'hébergement ;
- Poursuite de l'amélioration du fonctionnement du système d'information Exploc et de l'interfaçage avec les autres systèmes d'information notamment suite à l'obtention d'un financement du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP).

**2. Rappel sur les modalités d'action publique en France concernant les populations considérées ou se considérant comme Rom**

L'article 1er de la Constitution dispose que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Si l'action conduite en France s'inscrit dans le cadre européen, elle privilégie une approche républicaine et universaliste qui, conformément à la Constitution française et dans un souci d'efficacité opérationnelle, consiste à lutter contre la grande précarité et l'habitat indigne sans cibler un groupe sur la base de son origine culturelle ou ethnique.

Dans ses politiques publiques d'intégration, la France distingue ainsi :

- d'une part, les Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants, très majoritairement de nationalité française, et qui regroupe de très nombreuses situations socio-économiques différentes. Leur nombre est estimé entre 250 000 et 300 000 personnes.
- d'autre part, les populations migrantes vivant en campements, quelle que soit leur origine ethnique ; au 12 mai 2021, 12 342 ressortissants européens (majoritairement de Roumaine et de Bulgarie) disposant de la liberté de circulation en Europe étaient recensés sur 252 sites en France métropolitaine

**3. Données concernant les procédures d'expulsions de bidonvilles et de squats, et plus particulièrement pour les lieux occupés par des ressortissants intra-européens**

Il convient de rappeler que les expulsions ne concernent pas un groupe particulier. Ces expulsions sont exécutées conformément à une décision de justice ordonnant, sur le fondement du droit de propriété qu'il soit mis fin, au besoin avec le concours de la force publique, à l'occupation illicite du terrain ou squat ou d'une décision administrative sur le fondement de l'ordre public, sous le contrôle du juge administratif.

Concernant les décisions de justice, le juge met en balance le droit de propriété, droit reconnu par la Constitution de 1958 et le droit des occupants, avec le cas échéant, l'octroi de délais et le bénéfice de la trêve hivernale. A ce titre, et conformément à l'Etat de droit, la mise en œuvre des décisions de justice ne saurait être remise en question : il revient au préfet d'en assurer l'exécution, en octroyant le concours de la force publique au propriétaire qui le demande.

Les opérations d'expulsion ont fait l'objet d'un encadrement par la circulaire du 26/08/2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, prolongée par l'instruction du 25/01/2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des

bidonvilles qui pose le cadre national de résorption des bidonvilles. Ainsi, il est demandé aux services de l'Etat de réaliser un diagnostic social de la situation des habitants concernés par une décision de justice. Ces diagnostics doivent permettre d'apporter des réponses différenciées selon les caractéristiques des habitants des sites : situation personnelle et familiale, état de santé, parcours, compétences, aspirations, statut (citoyens français, ressortissants d'un pays de l'Union européenne, ressortissants d'un pays tiers). Le diagnostic social et global permet alors de définir les solutions à mettre en œuvre : actions d'insertion en France ou dans le pays d'origine, autres solutions à envisager, notamment pour les personnes qui ne souhaitent pas intégrer un parcours d'insertion. Dans ce cadre, il est attendu des services de l'Etat que chaque expulsion soit préparée et à chaque fois, qu'il soit regardé au cas par cas les solutions pouvant être mobilisées pour les habitants. Ainsi, l'enjeu est de faire en sorte que lorsqu'elles sont nécessaires, elles constituent un élément qui s'intègre dans une stratégie globale de résorption à l'échelle d'un territoire. C'est par exemple le cas à Toulouse, où elles sont anticipées plusieurs mois à l'avance, et constituent le point de déclenchement d'actions de résorption des sites.

Au cours de ces dernières années, il peut être observé que la tendance est à une diminution du nombre de personnes expulsées chaque année. Ainsi, à titre d'exemple, les associations ont identifié pendant la période de l'été 2020 de 1 500 à 1 600 personnes expulsées. Dans le passé, les chiffres communiqués par ces mêmes associations étaient bien supérieurs (par exemple : 6 292 personnes au 3<sup>ème</sup> trimestre de 2013, 3 750 au T3 de 2014, 4 972 au T3 de 2015 ou encore de 2 516 au T3 de 2016). Les expulsions ne doivent pas éclipser la nouvelle impulsion en œuvre dans les territoires, et l'accompagnement social effectif pour les personnes. Par exemple, en 2019, les actions spécifiques ont permis l'accès au logement de plus de 190 ménages, le bénéfice d'un accompagnement sanitaire pour plus de 1 500 personnes et l'accès à l'emploi pour plus de 500 personnes.

#### **4. Données concernant la politique de résorption des bidonvilles**

L'instruction du 25 janvier 2018 a été signée par huit ministres (Intérieur, Justice, Europe et Affaires étrangères, Cohésion des territoires, Solidarités et Santé, Travail, Education nationale, Egalité entre les femmes et les hommes) vise à impulser une action globale, c'est-à-dire portant en même temps sur l'accès aux droits (hébergement, logement, soins, école, emploi), la protection de l'enfance, les droits des femmes, la lutte contre la délinquance et contre la traite des êtres humains, le respect de l'ordre public et de la régularité du séjour. Son élaboration a été le fruit d'un travail partenarial de concertation qui a rassemblé des représentants de collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'État, d'associations, des opérateurs, des chercheurs et des acteurs de terrain. Le suivi de sa mise en œuvre est confié au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement. Elle a été progressivement mise en œuvre dans l'ensemble du territoire national métropolitain, autour de l'objectif de réduire durablement le nombre de personnes, citoyens européens pour la plupart, vivant dans ces lieux de vie informels. Il s'agit d'un véritablement changement de modèle : dépasser une approche de court terme centrée sur les évacuations, trop souvent suivies de réinstallations. Pour cela, la méthode proposée repose sur la construction de stratégies partenariales et locales, afin de conduire une action volontariste à l'échelle d'un territoire sur le moyen et long terme dans le cadre de stratégies territoriales multi-partenariales avec l'ensemble des parties prenantes (services de l'Etat, collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs de la société civile).

L'approche qui doit guider les territoires est à la fois humaine, pragmatique et globale : il s'agit d'agir sur les causes structurelles du phénomène, la grande précarité des habitants de bidonville, tout en favorisant l'accès aux droits et l'insertion sociale des citoyens européens dans un cadre contractuel et dans le respect des lois de la République. Un enjeu est de couvrir l'ensemble des problématiques se posant dans les bidonvilles : insertion sociale, scolarisation, emploi, mais aussi ordre public, protection



de l'enfance, insertion professionnelle, réinsertion dans le pays d'origine, amélioration des conditions de vie etc.

Ce texte a été important pour l'ensemble des acteurs de la résorption des bidonvilles, car il fixait un véritable objectif de résorption des bidonvilles. Il prolonge la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des démantèlements de campements illicites. Il s'est traduit par une nouvelle dynamique dès l'année 2018 et en 2019. Dès 2020, un doublement de l'enveloppe nationale dédiée à la résorption des bidonvilles (passage de 4 à 8 millions d'euros) a été possible avec la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

**En 2019**, 8600 personnes ont été bénéficiaires des actions ; 974 personnes accompagnées ont obtenu un emploi (+10% par rapport à 2017) ; environ 1000 personnes relogées ; 2040 personnes bénéficiaires d'accompagnement sanitaire ; 1 431 enfants scolarisés ; 20 millions d'euros ont été alloués à 143 opérations en direction des populations vivant dans des campements illicites et/ou des gens du voyage avec un cofinancement européen du FSE (et une opération soutenue par le FEDER).

18 sites ont été résorbés.

En parallèle, une plateforme numérique, *Résorption-Bidonvilles*, est développée et soutenue par de nombreux partenaires.

**En 2020**, les actions de résorption des bidonvilles ont été maintenues et soutenues à hauteur de 8 millions d'euros. Elle a permis de renforcer les équipes de terrain intervenant sur des projets existants et de déployer de nouveaux projets, notamment des équipes de médiateurs scolaires dans les territoires. Grâce aux actions d'accompagnement vers et dans l'école déployées depuis septembre 2020 sur 16 départements concernés, plus de 3000 enfants ont pu être scolarisés et accompagnés durablement dans leur parcours scolaire, contre 1430 en 2019. Plus de 1000 personnes ont accédé à l'emploi, près de 1 500 personnes ont accédé à un logement, et 3 125 enfants ont été scolarisés. 16 sites ont été résorbés.

**En 2021**, les actions de résorption ont bénéficié de la même enveloppe de 8 millions d'euros. En terme de résultat, 720 personnes ont accédé à l'emploi, 1300 personnes ont accédé à un logement. Les chiffres sont stables sur la scolarisation avec une augmentation du nombre d'enfants suivis par la médiation scolaire ce qui devrait solidifier l'accès à l'école, notamment l'assiduité, sur le long terme. 34 sites résorbés.

Une mobilisation exceptionnelle a aussi été effective durant la crise sanitaire liée au Covid-19. Elle s'est traduite par :

- un suivi national et une animation de réseau renforcée pour tous les acteurs de la résorption ;
- la mise en place d'accès à l'eau sur les bidonvilles, dans près de 90% des sites ;
- la distribution des kits d'hygiène, de masques et d'aide alimentaire sur les bidonvilles ;
- la production de fiches opérationnelles pour les acteurs de terrain.

##### **5. Données concernant le cadre général de la politique en matière d'accueil et d'habitat des gens du voyage, définie par la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage**

La politique en matière de gens du voyage est définie par la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage vise à établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et de venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci également légitime des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés.

Le schéma départemental est le pivot des dispositifs spécifiques à mettre en œuvre pour organiser l'accueil et l'habitat : il prévoit, en fonction des besoins constatés et des capacités d'accueil existantes, la nature, la localisation et la capacité des aires d'accueil et terrains familiaux locatifs à créer, ainsi que les interventions sociales nécessaires (volet socio-éducatif du schéma). L'élaboration de ce schéma est l'occasion d'une concertation entre les intercommunalités, le département, les services de l'État et les représentants des gens du voyage afin d'aboutir à une évaluation aussi commune que possible des besoins et à des solutions adaptées.

Fin 2021, les obligations totales des communes ou EPCI inscrites aux schémas en cours, qu'il s'agisse du schéma initial ou révisé, s'élèvent à 33 755 places réparties sur 1 387 aires permanentes d'accueil. Lors de la révision, les prescriptions en accueil ont, dans certains départements, été revues à la baisse du fait de la tendance à la diminution de l'itinérance en faveur du développement de terrains familiaux locatifs. Fin 2021, le nombre de places disponibles sur les 1 049 aires permanentes d'accueil aménagées s'élève à 25 467 places, soit 75,4 % du total des prescriptions des schémas départementaux.

S'agissant des aires de grand passage, sur les 353 aires prescrites, 229 sont réalisées. Fin 2021, le taux de réalisation en nombre de places est de 54,2%, avec 23 170 places disponibles sur les 42 737 prescrites.

La politique d'accueil et d'habitat des gens du voyage fait face à de nouveaux enjeux, principalement dû à l'évolution des modes de vie des voyageurs, qui créent un besoin de développer l'habitat adapté. En effet, de nombreuses aires sont occupées à l'année, les gens du voyage voyageant pour la plupart de moins en moins à l'exception de la saison estivale. Pour répondre aux besoins des familles qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année, la circulaire du 17 décembre 2003 sur les terrains familiaux avait ouvert la possibilité pour l'État de cofinancer la réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales. La loi n°2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 consacre désormais la prise en compte des terrains familiaux locatifs dans les schémas départementaux et dans le décompte « SRU ». De plus, la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) prévoit la possibilité pour les bailleurs sociaux de créer, aménager, entretenir et gérer des terrains familiaux locatifs dès lors que les besoins ont été identifiés dans le schéma départemental et que l'avis de la commune ou de l'EPCI compétent a été recueilli. Ainsi, de 2004 à fin 2020, 1603 places réparties sur 296 terrains familiaux locatifs ont été réalisées. A fin 2021, un peu plus de 7 000 places réparties sur près de 3 000 terrains sont programmées par les schémas. Le taux de réalisation est de 20,1 %.

Concernant la qualité des aires d'accueil, il faut savoir qu'elles font l'objet de visites régulières par les services de l'Etat. En cas de manquement à la réglementation l'aide à la gestion versée par l'Etat (ALT2) est suspendue. La qualité des aires ne cesse de s'améliorer depuis l'entrée en vigueur des décrets du 5 mars et du 26 décembre 2019 qui prescrivent les normes d'aménagement et les équipements minimums des aires de grand passage, aires permanentes d'accueil et terrains familiaux locatifs. Les aires doivent depuis disposer d'emplacements accessibles aux personnes en situation de handicap, mais aussi de blocs sanitaires par emplacement et d'un projet social (souvent présence de locaux sur les aires pour accueillir des travailleurs sociaux qui accompagnent les familles dans leurs démarches, font de l'aide au devoir, etc.). Pour les aires les plus anciennes, les crédits du plan France Relance ont permis la réhabilitation et la mise aux normes d'un grand nombre d'équipements vétustes. Cette dimension qualitative, notamment en termes de localisation, fait par ailleurs l'objet d'une attention grandissante des services de l'Etat qui en ont fait un critère d'attribution de subventions publiques d'investissement. Concernant leur nombre, 75,4% des aires prescrites aux schémas sont réalisées et il existe des aires qui ne sont pas ou peu fréquentées. La problématique est davantage désormais le



phénomène de sédentarisation sur les aires. En effet, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 impose que soit désormais pris en compte dans les schémas l'habitat adapté c'est-à-dire les terrains familiaux locatifs.

En ce qui concerne la procédure permettant l'expulsion des gens du voyage qui stationnent illégalement, elle a été reconnue récemment conforme aux droits et libertés constitutionnellement garantis (Conseil constitutionnel, 27 septembre 2019, UDAF et autres).

#### **a) La problématique de l'accès au logement**

- **Le terrain familial locatif**

A la différence de l'aire d'accueil destinée aux itinérants, le terrain familial locatif (TFL) répond à une demande des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un ancrage territorial à travers la jouissance d'un lieu stable aménagé et privatif sans pour autant renoncer au voyage une partie de l'année. Les normes d'aménagement sont prescrites par le décret du 26 décembre 2019 : il existe un bloc sanitaire (WC, douche, lavabo), voire une pièce sur le terrain (qui peut faire office de coin cuisine ou buanderie). Mais il ne s'agit pas de logement. La résidence et le lieu de sommeil reste la caravane. Le TFL est propriété de la commune ou de l'intercommunalité. Les occupants sont titulaires d'un bail et payent un loyer (modèle de bail fourni en annexe de l'arrêté d'application du 8 juin 2021).

Les gens du voyage peuvent aussi être propriétaires d'un terrain et il s'agit alors de terrain privé. Le fait de disposer d'un terrain peut permettre aux gens du voyage de continuer à voyager, notamment l'été, sans craindre de ne pas avoir de place sur les aires ou de ne pas pouvoir y rester (les aires d'accueil sont des équipements destinés à un séjour court, généralement autour de 3 mois, même si des dérogations jusqu'à 6 mois supplémentaires peuvent être accordées). Des subventions de l'Etat sont accordées pour réaliser ce type d'équipement. Les bailleurs sociaux peuvent créer et gérer les TFL, ce qui peut aider les intercommunalités à en réaliser.

- **Certains gens du voyage souhaitent intégrer un logement**

Ils peuvent intégrer le logement social de droit commun ou bien intégrer un logement de type pavillonnaire leur permettant d'avoir un espace pour stationner la caravane. Ce dernier type de logement fait l'objet de financements publics. Les familles sont accompagnées durant le projet afin de prendre en compte leurs besoins puis après l'entrée dans les lieux afin de les aider dans leurs démarches. Un ménage peut aussi un former un recours pour être reconnu ménage prioritaire à reloger. Sa situation sociale et économique (revenus, composition familiale, résidence) sera examinée. En France, nous ne nous sédentariser pas de force les gens du voyage. Nous leur permettons selon leur mode de vie d'être itinérant sur les aires ou de disposer d'un terrain ou bien d'intégrer un logement. Il n'y a aucune démarche pour inciter un ménage à changer son mode de vie. C'est parce que les diagnostics menés par les travailleurs sociaux ont montré que beaucoup de gens du voyage restaient à l'année sur les aires et souhaitaient stationner à l'année sur un terrain, que le législateur a développé les obligations en la matière.

- **Offre de logements sociaux accessibles ; recours effectifs**

Les terrains familiaux locatifs ont été intégrés par la loi relative à l'égalité et la citoyenneté dans le schéma départemental d'accueil et l'habitat des gens du voyage dont le décret d'application a défini les règles applicables à leur aménagement, leur équipement, leur gestion et leur usage.

Le développement de cette nouvelle offre d'habitat adapté est favorisé par la possibilité donnée aux collectivités territoriales de décompter ces terrains au titre de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (un terrain équivaut à un logement social), par celle donnée aux bailleurs sociaux de créer, aménager et gérer ces terrains et par l'augmentation significative du montant de subvention Etat allouée pour leur création.

**6. FEDERATION EUROPEENNE DES ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI (FEANTSA) C. FRANCE (N° 39/2006)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 31§§1 (droit au logement - logement d'un niveau suffisant), 2 (droit au logement – réduire l'état de sans-abri) et 3 (droit au logement - coût du logement accessible) et de l'article E (non-discrimination) en combinaison avec l'article 31§3,

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 31§1 au motif que l'éradication de l'habitat indigne connaissait un progrès insuffisant et qu'il y avait un manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages ;
- l'article 31§2 au motif que l'application de la législation en matière de prévention des expulsions n'était pas satisfaisante et qu'il y avait un manque de dispositifs permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées ;
- l'article 31§2 au motif que les mesures en place pour réduire le nombre de sans-abri étaient insuffisantes, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif ;
- l'article 31§3 au motif que l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes étaient insuffisantes ;
- l'article 31§3 au motif qu'il y avait un dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux et des voies de recours correspondantes ;
- l'article E combiné avec l'article 31§3 au motif que la mise en œuvre de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage était insuffisante.

**Réponse des autorités françaises**

***Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)***

**7. CENTRE EUROPEEN DES DROITS DES ROMS (CEDR) C. FRANCE (N° 51/2008)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 31§§1 (droit au logement - logement d'un niveau suffisant) et 2 (droit au logement - réduire l'état de sans-abri), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), de l'article E (non-discrimination) lu en combinaison avec l'article 30 et de l'article 19§4c (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance),

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 31 et 16 en raison de :

- l'insuffisance des aires d'accueil, des mauvaises conditions de vie, des dysfonctionnements des aires d'accueil ; et l'accès insuffisant au logement des gens du voyage sédentarisés (violation de l'article 31§1) ;
- les procédures d'expulsion et les autres sanctions n'étaient pas adéquates (violation de l'article 31§2) ;
- la discrimination des gens du voyage dans la mise en œuvre du droit au logement (violation de l'article E combiné avec l'article 31 ; et article E combiné avec l'article 16) ;
- l'absence d'une approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale (violation de l'article 30) ;
- le délai de trois ans de rattachement à une commune pour bénéficier du droit de vote et de l'exigence du quota de 3% pour l'exercice du droit de vote (violation de l'article E combiné avec l'article 30) ;
- l'article 19§4 c) au motif de la violation de l'article 31.

### Réponse des autorités françaises

***Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)***

#### **8. CENTRE SUR LES DROITS AU LOGEMENT ET LES EXPULSIONS (COHRE) C. FRANCE (N° 63/2010)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** articles 31§2 (droit au logement - réduire l'état de sans-abri) et 19§8 (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance – garanties relatives à l'expulsion) en combinaison avec l'article E (non-discrimination).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation :

- aggravée de l'article E combiné avec l'article 31§2 au motif que les conditions dans lesquelles se sont déroulées les évacuations forcées des campements Rom pendant l'été 2010 étaient contraires à la dignité humaine ;
- de l'article E combiné avec l'article 19§8 au motif que le consentement des Rom d'origine roumaine et bulgare vis-à-vis des rapatriements vers leurs pays d'origine pendant l'été 2010 avait été obtenu sous la contrainte et dans un contexte de discrimination raciale.

### Réponse des autorités françaises

***Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)***

#### **9. FORUM EUROPEEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE (FERV) C. FRANCE (N° 64/2011)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** article E (non-discrimination), en combinaison avec les articles 19§8 (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance – garanties relatives à l'expulsion), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), 31§§1, 2, et 3 (droit au logement) et l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique),

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article E combiné avec l'article 19§8 au motif que les décisions administratives ordonnant, après l'été 2010, à des Rom d'origine roumaine et bulgare de quitter le territoire français sur lequel ils résidaient, n'étaient pas fondées sur un examen individuel de situation, n'avaient pas respecté le principe de proportionnalité, et présentaient un caractère discriminatoire dès lors qu'elles ciblaient la communauté rom ;
- l'article E combiné avec l'article 30 au motif de la situation des gens du voyage en ce qui concerne le droit de vote ;
- l'article E combiné avec l'article 31§1 au motif que la mise en œuvre de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage et les Rom d'origine roumaine et bulgare était insuffisante ;
- l'article E combiné avec l'article 31§2 :
  - en ce qui concerne les gens du voyage, l'exécution de la procédure d'évacuation forcée régie par les articles 9 et 9-I de la loi du 5 juillet 2000 était inadéquate ;
  - en ce qui concerne les Rom d'origine roumaine et bulgare, les conditions dans lesquelles se déroulent les évacuations forcées des campements Rom étaient contraires à la dignité humaine.
- l'article E combiné avec l'article 31§3 au motif que l'accès au logement social pour les gens du voyage et les Rom souhaitant habiter dans des résidences mobiles n'était pas effectif ;
- l'article E combiné avec l'article 16 au motif que le constat de violation de l'article E combiné avec l'article 31 paragraphes 1, 2 et 3 en ce qui concerne les gens du voyage et les Rom d'origine roumaine et bulgare emportait également une violation de l'article E combiné avec l'article 16.

### Réponse des autorités françaises

**Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)**

#### **10. MEDECINS DU MONDE-INTERNATIONAL C. FRANCE (N° 67/2011)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées :** article E (non-discrimination), en combinaison avec les articles 31§§1 et 2 (droit au logement- logement d'un niveau suffisant - réduire l'état de sans-abri), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), 19§8 (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance – garanties relatives à l'expulsion), 17§2 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique – fréquentation scolaire), 11§§ 1, 2 et 3 (droit à la santé),

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de :

- l'article 31 pour plusieurs motifs :
  - d'un accès trop limité des Rom migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France à un logement d'un niveau suffisant et des conditions de logement indignes (violation de l'article E combiné avec l'article 31§1) ;
  - de la procédure inadéquate d'expulsion des Rom migrants des sites où ils étaient installés (violation de l'article E combiné avec l'article 31§2) ;

- d'une absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri des Rom migrants (Violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 31§2).

La décision concerne également :

- l'absence de mesures suffisantes pour fournir un logement aux familles migrantes Rom résidant légalement ou travaillant régulièrement en France (violation de l'article E combiné avec l'article 16) ;
- l'absence de mesures suffisantes pour promouvoir un accès effectif au logement des Rom migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France (violation de l'article E combiné avec l'article 30) ;
- les manquements dans la procédure d'expulsion des migrants Rom d'origine roumaine et bulgare (violation de l'article E combiné avec l'article 19§8) ;
- le système éducatif français n'était pas suffisamment accessible aux enfants Rom d'origine roumaine et bulgare (violation de l'article E combiné avec l'article 17§2) ;
- les difficultés d'accès aux soins de santé des Rom migrants, qu'ils aient été en situation régulière ou non (violation de l'article E combiné avec l'article 11§1) ;
- le défaut d'information et de sensibilisation des Rom migrants et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies à leur destination (violation de l'article E combiné avec l'article 11§2) ;
- le défaut de prévention des maladies et des accidents des Rom migrants (violation de l'article E combiné avec l'article 11§3) ;
- le défaut d'assistance médicale pour les Rom migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois (violation de l'article E combiné avec l'article 13§1) ;
- le défaut d'assistance médicale pour les Rom migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis moins de trois mois (violation de l'article 13§4).

### Réponse des autorités françaises

***Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)***

#### **11. FORUM EUROPEEN DES ROMS ET DES GENS DU VOYAGE (FERV) C. FRANCE (N° 119/2015)**

**Dispositions de la CSE invoquées :** article 17 § 2 (droit des enfants et des adolescents à une protection, sociale, juridique et économique), de l'article E (non-discrimination) combiné avec l'article 10 §§ 3 et 5 (droit à la formation professionnelle), de l'article E combiné avec l'article 17 § 2, de l'article E combiné avec l'article 31 (droit au logement).

**Décision du CEDS de violation :** Ces décisions portent, en particulier, sur plusieurs violations de l'article 31 lu seul ou l'article E combiné avec les articles 31, 16 et 19§4.c pour les motifs suivants :

- l'accès trop limité à un logement d'un niveau suffisant et des conditions de logement indignes ; la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens de voyage (article 31§1) ;
- la procédure inadéquate d'éviction (expulsion) (article 31§2) ;

- l'absence de mesures suffisantes pour fournir un hébergement d'urgence et réduire l'état de sans-abri (article 31§2) ;
- l'insuffisance de l'offre de logements sociaux accessibles (article 31§3).

Ces décisions concernent également :

- l'absence de mesures suffisantes pour fournir un logement aux familles migrantes (violation de l'article E combiné avec l'article 16) ;
- le manque d'approche coordonnée pour promouvoir un accès effectif au logement (violation de l'article E combiné avec l'article 30) ;
- les manquements dans la procédure d'expulsion du territoire des migrants Rom d'origine roumaine et bulgare (violation de l'article E combiné avec l'article 19§8) ;
- l'inaccessibilité du système éducatif français pour les enfants Rom d'origine roumaine et bulgare (violation de l'article E combiné avec l'article 17§2) ;
- les difficultés d'accès aux soins de santé, pour les personnes en situation régulière ou non (violation de l'article E combiné avec l'article 11§1) ;
- le défaut d'information et de sensibilisation et d'un manque de consultations et de dépistages des maladies à leur destination (violation de l'article E combiné avec l'article 11§2) ;
- le défaut de prévention des maladies et des accidents (violation de l'article E combiné avec l'article 11§3) ;
- le défaut d'assistance médicale pour les Rom migrants résidant légalement ou travaillant régulièrement en France depuis plus de trois mois ou moins de trois mois (violation de l'article E combiné avec l'article 13§§1, 4).

### Réponse des autorités françaises

***Données actualisées - voir éléments supra : point 5. - MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD-QUART MONDE C. FRANCE (N° 33/2006)***

***Données actualisées – voir éléments en matière de santé et de sécurité sociale***

Dans le cadre de la commission nationale de résorption des bidonvilles, un groupe de travail sur la santé a été constitué (pilote par les administrations centrales et composé d'acteurs de terrains et de professionnels de santé). Il a permis de produire une fiche méthodologique visant à prendre en compte la dimension santé dans les stratégies territoriales de résorption des bidonvilles. Diffusée aux acteurs en charge de la résorption des bidonvilles sur les territoires, elle encourage au développement de plans d'actions « santé » et apporte des recommandations concernant :

- les acteurs à mobiliser pour la santé des habitants de bidonvilles ;
- la démarche diagnostique ;
- les objectifs à viser
  - s'assurer que les habitants bénéficient d'un suivi préventif ;
  - s'assurer qu'en cas de problème de santé, un recours non programmé aux soins est possible dans des structures de proximité ;
  - s'assurer que les personnes accèdent à un service d'interprétariat et à la médiation sanitaire dans les services de santé ;
  - favoriser l'octroi d'une couverture maladie pour les personnes n'en disposant pas ;
  - encourager les suivis en médecine de ville avec médecin traitant, lorsque les droits sont ouverts ;
  - travailler à un environnement favorable à la santé ;

- l'articulation avec les autres secteurs (accompagnement social, hébergement, insertion professionnelle) ;
- les modalités d'intervention efficaces (médiation, aller-vers, interprétariat, implication des habitants des sites, sensibilisation des professionnels, etc.) ;
- les modalités de suivi des actions.

### ***Données actualisées – voir éléments en matière d'éducation***

Concernant la scolarisation des enfants vivant sur des campements illicites, la « Commission nationale résorption des bidonvilles » pilotée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) permet un réel travail de coopération pour garantir l'accès à la scolarisation de ces enfants.

Dans ce cadre, un groupe de travail « scolarisation et droits de l'enfant » a été créé en 2019, co-piloté par la DIHAL et la DGESCO. Il permet de réunir acteurs institutionnels et associatifs ainsi que des professionnels de l'Éducation nationale (formateurs CASNAV, enseignants, chefs d'établissement, directeurs d'école, etc...) pour échanger et témoigner sur des démarches ou des dispositifs innovants. Il a permis de créer un dispositif (financé par la DIHAL) de médiation scolaire au sein des associations afin d'amener vers l'école mais aussi de renforcer l'assiduité scolaire grâce à un lien privilégié avec les acteurs éducatifs locaux (formateurs CASNAV, directeurs et chefs d'établissement, enseignants, etc...).

Ce dispositif a permis:

- la scolarisation de 3 200 enfants en 2021 contre 1 900 l'année précédente ainsi qu'une amélioration de l'assiduité de ces élèves ;
- le maintien du lien école-famille durant les périodes successives de confinement dues à la crise sanitaire ;
- le retour de nombreux enfants en classe lors de la réouverture des écoles.

Le dispositif est reconduit et renforcé par la création de nouveaux postes de médiateurs scolaires associatifs (de 30 à 42 en 2022). Depuis janvier 2022, 3 journées de formation ont été consacrées à l'ensemble de ces médiateurs. Organisées par la DIHAL, elles ont été animées conjointement par des représentants associatifs et différents acteurs de l'Éducation nationale, dont la Dgesco, afin de mieux les guider dans cette nouvelle mission.

Afin de mieux accompagner ces mesures, la Dgesco a adressé aux recteurs, fin octobre 2021, un courrier « Accompagnement vers l'école et soutien à la scolarisation des enfants vivant en situation de grande précarité et en habitat informel (bidonvilles, squats, rues, hôtels sociaux...) ».

#### **D. L'INDEMNISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES DE CERTAINS FONCTIONNAIRES ET PLUS PRECISEMENT CELLE DES POLICIERS**

12. CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 38/2006)
13. CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 57/2009)
14. CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 68/2011)

**Disposition de la Charte Sociale Européenne invoquée :** article 4§2 (droit à une rémunération équitable - rémunération majorée pour les heures supplémentaires).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de l'article 4§2 au motif que le dispositif français d'indemnisation des heures supplémentaires accomplies par les agents actifs de la police nationale n'était pas adéquat.

Les trois décisions du Comité européen des droits sociaux (CEDS) font suite à trois réclamations collectives du Conseil européen des syndicats de police (CESP), dont le Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (SCSI), organisation représentative des officiers de police français, est membre via leur confédération, la CFDT.

**Réclamation n°38/2006 :** dans sa décision du 3 décembre 2007, le Comité s'est prononcé sur l'ensemble du dispositif français d'indemnisation des heures supplémentaires (HS) accomplies par les agents actifs de la police nationale. Il a conclu que ce dispositif était inadéquat.

**Réclamation n°57/2009 :** dans sa décision du 1<sup>er</sup> décembre 2010, le Comité a rappelé que les officiers ne rentraient pas dans le champ des exceptions (« *cas particuliers* ») au droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures supplémentaires.

**Réclamation n°68/2011 :** dans sa décision du 23 octobre 2012, le Comité s'est prononcé sur deux points relatifs à la compensation des services supplémentaires réalisés par les officiers :

- l'évolution de la prime de commandement en avril 2008, en compensation de la suppression de l'indemnisation des heures supplémentaires dont bénéficiaient les officiers n'est pas conforme à l'article 4§2 de la charte ;
- les modalités de compensation horaire des HS accomplies par les officiers ne sont pas conformes à l'article 4§2 de la charte.

#### **Réponse des autorités françaises**

##### ***Profondes réformes dans l'organisation du temps de travail dans la police nationale***

**a) l'arrêté du 5 septembre 2019 portant organisation relative au temps de travail (APORTT) dans les services de la police nationale, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2020, a deux objectifs :**

- la mise en conformité de la réglementation du temps de travail de la police nationale avec les normes de la directive européenne 2003/88/CE, de manière à respecter, contrôler et prévoir le temps de repos minimum et limiter le temps de travail maximum. Elle a nécessité d'importantes réformes dans les services, comme celle de la réorganisation liée au remplacement de certains cycles de travail qui ne respectaient pas les temps de repos journaliers.

- L'actualisation et la mise en cohérence de la réglementation du temps de travail en police nationale avec les contraintes opérationnelles.

#### **b) une instruction spécifique pour les officiers de police**

Dans le cadre de l'APORTT, les personnels du corps de commandement qui ne relèvent pas de l'article 10 du décret 2000-815 bénéficieront de nouvelles dispositions :

- la compensation des rappels au service (supprimée depuis avril 2008) ;
- la reconnaissance des dépassements horaires et la mise en place d'un mécanisme de restitution particulier, via une instruction spécifique à l'organisation des régimes de travail des officiers hors article 10.

#### **c) l'indemnisation des heures supplémentaires faites et de leurs majorations**

Le ministère s'est engagé dans une résorption progressive du stock des heures supplémentaires en fonction des crédits disponibles, afin de préserver la capacité opérationnelle des services, tout en préservant la faculté de poser en récupération une partie des heures accumulées.

Cette résorption s'appuie sur trois leviers :

- l'apurement de la dette ;
- l'indemnisation d'une partie du flux des heures supplémentaires inhérentes à l'activité opérationnelle de police pour éviter sa reconstitution ;
- l'encadrement de la génération de dépassements horaires par la mise en œuvre de l'arrêté du 5 septembre 2019 portant sur l'organisation relative au temps de travail dans les services de police nationale (APORTT).

**Conclusion** : La France s'est mise en conformité sur :

- l'indemnisation majorée des heures supplémentaires effectuées par les personnels actifs ;
- sur le temps de travail des officiers pour qui, désormais, tous les services supplémentaires sont compensés (rappel, astreinte, rappel sur astreinte, permanence, dépassement horaire, report de repos).

### **E. LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET LA PROCÉDURE DE NÉGOCIATION DES FORCES DE POLICE ET PLUS PRÉCISEMENT CELLE DES GENDARMES**

#### **15. CONSEIL EUROPEEN DES SYNDICATS DE POLICE (CESP) C. FRANCE (N° 101/2013)**

**Dispositions de la Charte Sociale Européenne invoquées** : article 5 (droit syndical) et article 6§2 (droit de négociation collective – procédures de négociation)

**Décision du CEDS de violation** : le Comité a conclu qu'il y avait violation de l'article 5 de la Charte lorsque la Gendarmerie nationale est, d'un point de vue fonctionnel, équivalente à une force de police. Les membres des forces de police doivent être libres de constituer de véritables organisations pour la protection de leurs intérêts matériels et moraux ou d'y adhérer, et ces organisations doivent pouvoir bénéficier de l'essentiel des prérogatives syndicales.

Celles-ci constituent des garanties minimales relatives à i) la formation de leurs associations professionnelles ; ii) les prérogatives de nature syndicale que celles-ci peuvent exercer ; et iii) la protection de leurs représentants.

La décision porte également sur une violation de l'article 6§2. Les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) ne sont pas dotés de moyens qui permettent de défendre effectivement et à tous égards les intérêts moraux et matériels de leurs membres. La situation n'a donc pas été mise en conformité avec l'article 6§2 de la Charte.

### **Réponse des autorités françaises**

La liberté d'association professionnelle est reconnue aux militaires depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme « Matelly c/ France » du 2 octobre 2014, ayant permis l'impulsion d'une réforme d'envergure au sein de l'ensemble des forces armées et formations rattachées.

En effet, par loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, le code de la défense implémente un régime juridique propre aux associations professionnelles nationales de militaires (cf. articles L.4126-1 et suivants du code de la défense), décliné au niveau réglementaire (cf. articles R4126-1 et suivants du code de la défense, arrêté du 21 octobre 2016 modifié, pris pour l'application des articles R4126-1 à R4126-7 du code de la défense relatifs aux associations professionnelles nationales de militaires, et instruction du 24 juillet 2019 relative aux moyens accordés aux associations professionnelles nationales de militaires).

En ce sens, les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) disposent dorénavant d'un cadre et de moyens dédiés à l'exercice de leurs activités, qui garantissent la prise en compte de la liberté d'association professionnelle des militaires.

#### **1. Les mesures mises en place par la Gendarmerie nationale pour répondre aux dispositions de l'article 5 de la Charte (droit syndical : liberté de se constituer en association, obligation de poursuivre des prérogatives de nature syndicale, et nécessité de voir ses membres protégés)**

##### a) La liberté de se constituer en association

Le Code de la défense distingue trois catégories d'associations professionnelles nationales de militaires (APNM) :

- 1) les APNM déclarées ;
- 2) les APNM déclarées, reconnues représentatives au titre d'une ou plusieurs Forces armées et formations rattachées (FAFR) ;
- 3) les APNM déclarées, reconnues représentatives au titre d'une ou plusieurs FAFR, qui siègent au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

##### b) La liberté de poursuivre des prérogatives de nature syndicale :

Les APNM exercent leur droit d'association professionnelle conformément aux dispositions des articles R4126-10 et R4126-15 du code de la défense. En ce sens, les membres des associations représentatives bénéficient d'un crédit de temps associatif, géré par la direction des ressources humaines du ministère des armées (DRH-MD), permettant de se consacrer à l'activité associative et peuvent également recueillir les bulletins d'adhésion et les cotisations à l'intérieur des enceintes militaires.



En outre, les membres des APNM représentatives siégeant au Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) peuvent s'exprimer au nom de leur APNM d'appartenance. Les communiqués et les comptes rendus du CSFM et du Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) sont accessibles aux APNM.

c) Nécessité de voir ses membres protégés

Afin de respecter le principe de non-discrimination entre les membres des APNM et les non membres, les militaires destinataires de la communication des APNM ne peuvent être interrogés sur leur situation au regard des APNM, ni a fortiori faire l'objet de fichiers.

**2. Les mesures mises en place par la Gendarmerie nationale pour répondre aux dispositions de l'article 6 paragraphe 2 de la Charte (les moyens alloués aux associations) :**

a) Les subventions allouées aux APNM

Les APNM représentatives peuvent bénéficier de subventions réparties :

- au prorata de l'effectif d'adhérents, en ce qui concerne l'ensemble des APNM représentatives ;
- au prorata du nombre de sièges au CSFM en ce qui concerne les APNM siégeant au sein de cette instance.

Chaque association formule sa demande de subvention auprès de la DRH-MD du ministère des armées.

b) La mise à disposition de locaux

Dès lors qu'une APNM est reconnue représentative au titre d'une ou plusieurs Forces armées et formations rattachées (FAFR), chacune de ces FAFR doit mettre à disposition de l'association, à titre gracieux, un local permanent, comportant les équipements nécessaires à la poursuite des activités de l'association.

Elles peuvent organiser des réunions en dehors des horaires de services. Elles peuvent également solliciter des services comme le prêt de matériel et la mise à disposition de locaux, mis à disposition à titre gracieux.

c) Les moyens de communication dédiés aux APNM

➤ Supports de communication :

Les APNM peuvent créer leurs propres supports de communication et, dans le cadre de leur communication interne, elles peuvent recourir aux moyens de communication numérique de l'administration (selon les dispositions de l'article R4126-11 du code de la défense).

En outre, elles bénéficient d'un espace dédié sur SGA Connect, espace géré par la DRH-MD.

➤ Moyens de communication locaux :

Au niveau local, l'affichage des documents émanant des APNM s'effectue sur des panneaux aménagés de façon à assurer la conservation de ces documents.

Ces panneaux doivent être placés dans des locaux (couloirs notamment) aisément accessibles au personnel, à l'exception des locaux qui sont spécialement affectés à l'accueil du public.

Les documents affichés sont remis simultanément au commandant de formation administrative ou chef d'organisme. Ils doivent porter le nom de l'association émettrice et la date.

## **F. LE DROIT A LA NEGOCIATION COLLECTIVE ET PLUS PRECISEMENT LA QUESTION DE L'INTERDICTION DES CLAUSES DE DESIGNATION**

### **16. CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIERE (CGT-FO) C. FRANCE (N° 118/2015)**

**Disposition de la Charte Sociale Européenne invoquée :** article 6§2 (droit de négociation collective)

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation car l'interdiction générale des clauses de désignation d'organismes de prévoyance complémentaire dans les accords collectifs et leur remplacement par des clauses de recommandation n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi. Pareille restriction ne peut dès lors être considérée comme nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article G de la Charte sociale européenne. Le Comité a en revanche conclu à la non-violation s'agissant des autres griefs soulevés par l'organisation réclamante d'atteinte à la négociation collective (diminution alléguée du nombre d'accords collectifs en matière de prévoyance complémentaire ; adoption prétendument tardive des décrets d'application de la loi ; procédure de mise en concurrence et règles relatives aux conflits d'intérêts présentant un caractère prétendument formaliste et complexe).

### **Réponse des autorités françaises**

#### **1. Rappel : points soulevés par le rapport du CEDS**

Sur ses premières conclusions, le CEDS relève que l'interdiction des clauses de désignation n'est pas une mesure proportionnée au but poursuivi, considérant que, si le Conseil constitutionnel a fait prévaloir dans sa décision du 13 juin 2013 la liberté contractuelle sur le droit de la négociation collective, il n'y a, du point de vue du CEDS, pas de « *raison fondamentale d'accorder plus d'importance à la liberté contractuelle au détriment de la négociation collective* ».

Par ailleurs, le CEDS rappelle que les clauses de désignation ont été validées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 3 mars 2011, AG2R Prévoyance contre Beaudout Père et fils SARL).

Enfin, s'agissant des clauses de recommandation, le CEDS considère que le dispositif mis en place est de nature à mettre en péril l'équilibre financier des régimes de prévoyance gérés par les organismes recommandés, dans la mesure où les entreprises présentant des profils de risques défavorables pourront rejoindre l'organisme recommandé sans que ce dernier ait la possibilité de refuser de contractualiser, alors que les entreprises présentant des profils de risques favorables pourront négocier la souscription d'un contrat auprès d'un autre organisme assureur à des tarifs plus avantageux. Le CEDS ajoute que l'interdiction des clauses de désignation ne prend pas en compte certaines branches aux besoins spécifiques ou les activités où les salariés changent fréquemment d'employeurs. Il en conclut que le Gouvernement n'a pas démontré qu'il avait examiné de manière suffisante si l'objectif poursuivi aurait pu être atteint par une autre méthode que l'interdiction générale des clauses de désignation.

## 2. Observations complémentaires

En premier lieu, il convient de rappeler que l'arrêt de la CJUE du 3 mars 2011 précité est sans effet dans le cas d'espèce. En effet, il ne peut être considéré qu'il résulte des conclusions du juge sur la compatibilité des clauses de désignation avec les règles de concurrence du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'un Etat membre soit tenu de faire prévaloir, dans sa législation, des clauses de désignation en lieu et place des clauses de recommandation.

Par ailleurs, la clause de recommandation instaurée par l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, qui permet aux partenaires sociaux de recommander un ou plusieurs organismes assureurs, était initialement assortie d'une incitation fiscale censurée par le Conseil constitutionnel dans le but de favoriser la mutualisation au niveau de la branche. Cependant, cette décision n'a pas fait perdre à la clause de recommandation son caractère incitatif pour les entreprises. En effet, l'article L. 912-1 prévoit que les organismes recommandés « *ne peuvent refuser l'adhésion d'une entreprise relevant du champ d'application de l'accord. Ils sont tenus d'appliquer un tarif unique et d'offrir des garanties identiques pour toutes les entreprises et pour tous les salariés concernés.* ». En d'autres termes, la recommandation permet l'accès de toutes les entreprises et de tous les salariés d'une branche à une tarification unique et à un niveau de protection élevé indépendamment de leurs caractéristiques (âge, sexe, lieu géographique,). Elle permet également aux entreprises présentant un niveau de risque plus élevé (forte proportion de salariés âgés, de femmes ou de travailleurs handicapés, implantation dans des zones géographiques fragilisées, secteur d'activité davantage exposé au chômage) de :

- bénéficier d'une couverture estimée sur la base d'un risque moyen alors qu'elles subiraient, en l'absence d'un tel dispositif, un surcoût très important voire prohibitif pour certaines d'entre elles ;
- bénéficier de prestations non directement contributives (prestations présentant un degré élevé de solidarité au sens des articles R. 912-1 et suivants du code de la sécurité sociale).

Par ailleurs, pour l'ensemble des entreprises d'une branche, et comme l'a soulevé l'autorité de la concurrence dans son avis du 29 mars 2013<sup>18</sup>, la recommandation « *présente l'avantage d'une réduction des coûts associés à la recherche d'un organisme d'assurance et à la négociation des contrats* » (point 101), puisqu'un contrat « type » négocié par les partenaires sociaux d'une branche est proposé « clé en main » et à l'issue d'une expertise approfondie à l'ensemble des entreprises, sans toutefois être imposé. Ce point revêt une importance particulière pour les petites entreprises (TPE), qui ne seraient pas forcément en mesure de mettre en œuvre un tel dispositif par leurs seuls moyens, ou avec des coûts de gestion élevés.

Il convient également de noter que l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 se borne à ouvrir et à encadrer la faculté offerte aux partenaires sociaux de recommander un ou plusieurs organismes assureurs. Dès lors que les partenaires sociaux mobilisent l'outil de la recommandation, c'est qu'ils considèrent que ce dernier constitue un levier utile de construction de la protection sociale complémentaire des salariés de la branche. Bien que la recommandation ne présente qu'une « portée indicative » puisque les entreprises sont libres de souscrire un contrat auprès de l'opérateur de leur choix, elle est à même de drainer une part significative des entreprises de la branche. Pour preuve, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale issues de la loi de

---

<sup>18</sup> Avis n° 13-A-11 du 29 mars 2013 relatif aux effets sur la concurrence de la généralisation de la couverture complémentaire collective des salariés en matière de prévoyance

financement de la sécurité sociale pour 2014, environ 70 clauses de recommandation relatives aux régimes de protection sociale complémentaire en matière de santé et de prévoyance ont été examinées par la commission des accords de retraite et de prévoyance (Comarep) prévue à l'article L. 911-3 du même code<sup>19</sup> (création de nouveaux régimes collectifs ou recommandation d'assureur pour la gestion de régimes déjà existants).

Dès lors, le dispositif de recommandation a permis de répondre à un double objectif : permettre à la négociation collective de mettre en place une mutualisation des risques au niveau de la branche en matière de protection sociale complémentaire des salariés, tout en préservant la liberté contractuelle des entreprises, répondant donc à la nécessité de proportionnalité de la mesure.

## G. L'INDEMNISATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES DES SALARIES – AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL - PERIODE DE REFERENCE

### 17. CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL (CGT) V. FRANCE (N°154/2017)

**Disposition de la Charte Sociale Européenne invoquée :** article 4§2 (droit à une rémunération équitable - rémunération majorée pour les heures supplémentaires).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y avait violation de l'article 4§2 au motif qu'une période de référence supérieure à un an et pouvant atteindre trois ans pour le calcul de la durée moyenne du travail, telle qu'elle est prévue par le Code du travail, n'est pas raisonnable.

### Réponse des autorités françaises

En 2018, le Comité européen des droits sociaux a conclu à la violation par la France de l'article 4§2 de la Charte sociale européenne au motif qu'une période de référence supérieure à un an et pouvant atteindre trois ans pour le calcul de la durée moyenne du travail, telle qu'elle est prévue par le Code du travail, n'est pas raisonnable. La résolution adoptée par le Comité des ministres le 10 mai 2019 appelait de ses vœux que la France fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte, de toutes mesures prises pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

Dans le cadre de ce prochain rapport, et en l'absence d'évolution de la réglementation nationale relative à l'aménagement du temps de travail sur une période supérieure à l'année, il est ici fait état de l'usage toujours mesuré et équilibré de ce dispositif.

Afin de mettre en œuvre le dispositif de pluri-annualisation, seul un accord de branche de la métallurgie autorise sa mise en place au niveau de l'entreprise. Pour ce faire, un certain nombre d'accords d'entreprise et/ou d'établissement ont été signés dans la branche, dont trois qui ont été recensés en 2020. Parmi eux, deux accords déterminent les modalités de mise en œuvre. Au regard de l'article 4 § 2 de la charte sociale européenne, le respect du droit à une rémunération équitable, le respect du droit à prévisibilité et celui du droit à une durée raisonnable de travail ne peuvent

<sup>19</sup> Cf. Rapport d'activité des années 2014 à 2017 de la Comarep, instance chargée d'examiner les demandes d'extension des accords collectifs en matière de protection sociale complémentaire.

s'apprécier qu'à l'aune du respect des garanties prévues par le Code du travail et des garanties supplémentaires prévues par accord. Par exemple, le droit au paiement des heures majorées est garanti par la loi par la mise en place d'une limite « haute » et renforcée par la négociation d'une limite « haute » suffisamment basse dans l'entreprise rendant possible le paiement de ces heures majorées à la fin du mois sans attendre la fin de la période de référence. Ainsi, l'analyse qui suit montre que l'ensemble des accords sont en conformité sur tous les points soulevés avec la charte sociale européenne.

L'aménagement du temps de travail sur une période supérieure à l'année est une modalité d'organisation de la durée de travail consistant à faire varier les horaires sur une période de référence supérieure à une année civile, les salariés ayant une durée hebdomadaire de travail de plus de 35 heures en période de haute activité et moins d'heures en période de basse activité, prenant en compte la période de référence établie.

Pour la mise en place de ce dispositif de pluri-annualisation de l'organisation du travail, **deux niveaux de négociation sont nécessaires** : un accord de branche doit autoriser l'entreprise et/ou l'établissement à le mettre en place, également par voie d'accord (art. L. 3121-44 du Code du travail).

À ce jour, seule **la branche de la métallurgie** autorise la mise en place d'un aménagement du temps de travail supérieur à l'année. Cela signifie que **seuls les entreprises et/ou les établissements qui relèvent de cette branche** peuvent mettre en œuvre ce dispositif par voie d'accord. Les cinq accords d'entreprise et d'établissement identifiés relèvent donc de la branche de la métallurgie. Ce double niveau de négociation garantit une sécurisation accrue du dispositif et assure une conciliation entre besoins des entreprises liés aux activités de la branche et intérêts des salariés. Pour ce faire, **l'accord de branche de la métallurgie** impose aux accords d'entreprise **de prévoir des clauses sur les incidences du dispositif sur l'emploi et les conditions de travail et d'identifier les éléments aptes à concilier les intérêts de l'entreprise et des salariés**. En application de l'accord de branche, les entreprises de la métallurgie qui mettent en place le dispositif doivent nécessairement prendre en compte ces éléments et prévoir des garanties en termes d'encadrement de la durée maximale du travail et en termes de rémunération des salariés. **La conformité des accords de branche et d'entreprise à l'article 4 § 2 de la Charte sociale européenne** – qui garantit notamment **le droit à une rémunération équitable et le droit à une durée raisonnable de travail journalier et hebdomadaire** – dépend, au-delà de leur conformité au cadre légal et réglementaire dans lequel le dispositif s'inscrit, **des garanties supplémentaires qu'ils prévoient**.

En décembre 2020, nous avons recensé un **quatre accords sur ce thème**, à savoir :

- L'accord relatif à l'organisation du temps de travail au sein de l'entreprise **CEFA SAS**, conclu le 27 avril 2018 ;
- L'accord collectif d'entreprise **ISOTIP JONCOUX** organisant les modalités de décompte de l'horaire de travail sur une période supérieure à l'année, conclu le 25 mai 2020;
- L'avenant 8 à durée déterminée à l'accord d'établissement du 5 décembre 2005 sur l'aménagement du Temps de travail sur le site de Reichshoffen, au sein de la Société **ALSTOM Transport**, conclu le 17 février 2020;
- L'avenant à l'accord d'entreprise d'annualisation du temps de travail au sein de l'entreprise **COLORALU**, conclu le 15 juillet 2020.

Les trois **accords de pluri-annualisation dans la métallurgie recensés en 2020** présentent des **garanties sérieuses limitant la durée du travail maximale et assurant une rémunération visant à compenser les efforts fournis par les salariés**.

Les tableaux placés en **annexe 1** détaillent les garanties prévues par les accords d'entreprise et/ou d'établissement qui mettent en place le dispositif sur ces points qui ont été recensés en 2020.

Le tableau proposé en **annexe 2** présente :

- Les principales garanties légales et réglementaires encadrant le dispositif et assurant le respect de la Charte sociale européenne,
- Les garanties conventionnelles à prévoir au niveau de l'entreprise ou de la branche afin de sécuriser le dispositif.

L'analyse qui suit s'appuie sur les garanties présentées dans ces tableaux.

### **1. Sur le droit à une durée raisonnable de travail**

En premier lieu, l'ensemble des accords conclus respectent **le droit à une durée raisonnable de travail journalier et hebdomadaire** et plus particulièrement **le caractère raisonnable de la période de référence au sens de l'article 4 § 2 de la charte sociale européenne**.

Afin d'assurer la conformité du dispositif à l'article 4 § 2, **le dispositif de pluri-annualisation ne doit pas conduire à :**

- **Favoriser une charge de travail trop lourde sur la semaine ni réitérer une lourde charge de travail hebdomadaire sur une trop longue période.**

Or, les quatre accords respectent le cadre légal, qui limite la durée hebdomadaire de travail à 48 heures et à 44 heures sur une période de douze semaines. Plus encore, bien que respectant le cadre légal protecteur sur la durée maximale de travail, les trois accords d'entreprise ou d'établissement prévoient des garanties supérieures.

Ainsi, la société **CEFA SAS** limite les heures en période haute à 48 heures, avec une durée journalière maximale de 10 heures.

La société **COLORALU** fixe le plafond hebdomadaire à 46 heures en période haute et limite le plafond lorsque plusieurs semaines consécutives correspondent à une période haute, de la manière suivante : une moyenne de 44 heures par semaine sur une période de 4 semaines consécutives et une moyenne de 42 heures sur une période de 12 semaines consécutives.

Plus restrictive encore, la société **ISOTIP-JONCOUX** met en place un plafond de 40 heures par semaine en période haute.

De son côté, la société **ALSTOM**, prévoit, en fonction de la baisse de l'activité en 2020, la mise en place de périodes basses avec des arrêts des chaînes. Pendant ces périodes basses, les salariés pourront bénéficier de plusieurs modalités de jours de repos, notamment la mobilisation volontaire des jours affectés à un compte épargne temps avec un abondement en contrepartie et 15 000 heures dédiées à la formation des salariés.

- **Fragiliser le droit des travailleurs d'être informés de tout changement d'horaires de travail :**

Or, le Code du travail prévoit l'obligation pour les entreprises et établissements, de **respecter un délai de prévenance raisonnable**. En l'occurrence, toutes les sociétés ayant opté pour une pluri-annualisation respectent cette obligation en cas de besoin de changement d'horaires de travail.

Dans ce cadre, les sociétés **ISOTIP-JONCOUX**, **CEFA SAS** et **COLORALU** ont prévu un délai de prévenance de 7 jours et la société **ALSTOM** a mis en place un délai de prévenance bien supérieur aux exigences légales à ce sujet, soit 2 mois.

Ainsi, l'ensemble des accords conclus mettent en place un dispositif en conformité totale avec les exigences de prévisibilité en matière de changement d'horaires de travail des salariés.



En somme, l'ensemble des accords recensés en 2020 respecte les dispositions prévues à l'article 4 § 2 de la charte sociale européenne sur tous les points liés au droit à une durée raisonnable de travail des salariés.

## 2. Sur le droit à une rémunération équitable

En second lieu, l'ensemble des accords conclus en 2020 respectent **le droit à une rémunération équitable des salariés** et plus particulièrement **le droit au paiement des heures supplémentaires majorées au sens de l'article 4 § 2 de la charte sociale européenne**.

Le Code du travail prévoit l'**obligation de mettre en place une limite « haute »**, qui revient à fixer par accord d'entreprise ou d'établissement un seuil d'heures effectuées dans la semaine qui, une fois atteint, déclenche le paiement de ces heures supplémentaires avec la paie du mois.

Ce mécanisme a pour effet de garantir le paiement des heures supplémentaires effectuées par le salarié dans un délai raisonnable.

Or, les accords d'entreprise ou d'établissement conclus au sein des sociétés **ISOTIP-JONCOUX, CEFA SAS et COLORALU** ont mis en place ce mécanisme de limite « haute ». Ils ont prévu le lissage de la rémunération sur la base horaire hebdomadaire moyenne de 35 heures. Au sein de la société **ISOTIP-JONCOUX** et **COLORALU**, les heures effectuées au-delà de la moyenne de 35 heures par semaine constituent des heures supplémentaires. La société **COLORALU** prévoit une indemnité en contrepartie au travail du samedi, qui pourra être élevée si ce jour de travail n'aura pas été planifié avec un délai de prévenance d'au moins 1 mois. Cette indemnité sera versée sur la rémunération du mois.

Ainsi, l'ensemble des accords d'entreprise et d'établissement prévoient des garanties renforcées, notamment en termes de rémunération, visant à compenser les efforts fournis par les salariés dans le cadre de la pluri-annualisation.

**En somme, l'ensemble des accords respectent les dispositions prévues à l'article 4 § 2 de la charte sociale européenne sur tous les points liés au droit à une rémunération équitable et au droit au paiement des heures majorées.**

En conclusion, au regard des accords conduisant à mettre en place la pluri-annualisation en entreprise ou en établissement recensés en 2020, les risques liés à des charges de travail sur des périodes trop longues et de privation des heures majorées aux salariés sont écartés. Les garanties prévues par le Code du travail et les garanties négociées au niveau de la branche de la métallurgie et au niveau des entreprises et des établissements permettent une utilisation raisonnée du dispositif.

## ANNEXE 1

### ACCORDS D'ENTREPRISE OU D'ÉTABLISSEMENT VISANT A METTRE EN PLACE UN AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL AU-DELA DE L'ANNEE

<b>RESPECT DU DROIT À PRÉVISIBILITÉ</b>			
Accords d'entreprise ou d'établissement	Mise en place d'un délai	Délai	Respect du droit à une durée raisonnable de travail au sens de l'art. 4 § 2 de la CSE
<b>Accord</b> <b>CEFA SAS</b>	Oui	7 jours	Oui
<b>Accord</b> <b>SOCIETE ISOTIP-JONCOUX</b>	Oui	7 jours	Oui
<b>Avenant à l'accord</b> <b>ALSTOM</b>	Oui	2 mois	Oui
<b>Avenant à l'accord</b> <b>COLORALU</b>	Oui	7 jours	Oui

RESPECT DU DROIT A UNE DUREE RAISONNABLE DE TRAVAIL					
Accords d'entreprise ou d'établissement	Respect du cadre légal sur la durée maximale du travail	Garanties allant au-delà du cadre légal			Respect du droit à une durée raisonnable de travail au sens de l'art. 4 § 2 de la CSE
		Heures / semaine plafonnées en période haute	Plafond des semaines successives de périodes hautes	Application de la modulation limitée à certains salariés	
<b>Accord CEFA SAS</b>  (conclu le 27 avril 2018 pour une durée indéterminée)	Oui	48 heures maximum par semaine en période haute  (le Code du travail prévoit 48 heures)	Non	Les dispositions s'appliquent à l'ensemble des salariés et intérimaires.	Oui
<b>Accord SOCIETE ISOTIP-JONCOUX</b>  (conclu le 25 mai 2020 2020 pour 2 ans)	Oui	40 heures maximum par semaine en période haute  (le Code du travail prévoit 48 heures)	Non	Ne concerne pas tous les salariés, uniquement ceux concernés par la baisse d'activité en fonction de la crise « covid-19 », notamment ceux de la production et expédition.	Oui
<b>Avenant à l'accord ALSTOM</b>  (conclu le 17 février 2020 à compter de sa signature jusqu'au 31 décembre 2022)	Oui	Maintien de la durée hebdomadaire moyenne de 35 heures. (le Code du travail prévoit 48 heures) + Plusieurs possibilités de jours de repos pendant les périodes basses. + Mise en place d'un abondement pour accompagner la prise volontaire de jours de CET durant les périodes d'arrêts de chaîne	Non	Ne concerne pas tous les salariés, uniquement ceux directement liés à la baisse d'activité, notamment les salariés de production et des essais.	Oui
<b>Avenant à l'accord COLORALU</b>  (conclu le 15 juillet 2020 à compter du 1 <sup>er</sup> avril 2020 jusqu'au 31 mars 2022)	Oui	46 heures maximum par semaine en période haute.  (le Code du travail prévoit 48 heures)	Oui 44 heures en moyenne pour une période de 4 semaines consécutives, 42 heures moyennes pour une période de 12 semaines consécutives	Ne concerne pas tous les salariés, uniquement l'ensemble du personnel de production.	Oui

RESPECT DU DROIT À UNE RÉMUNÉRATION ÉQUITABLE					
Accords d'entreprise ou d'établissement	Respect du cadre légal (Mise en place d'une limite haute)	Garanties allant au-delà du cadre légal			Respect du droit à une rémunération équitable au sens de l'art. 4 § 2 de la CSE
		Contrepartie visant à compenser l'effort du salarié	Majoration des heures supplémentaires	Mise en place d'un système de paiement des heures supplémentaires avant atteinte de la limite haute	
<b>Accord CEFA SAS</b> (conclu le 27 avril 2018 pour une durée indéterminée)	Oui 48 heures	Non	Majoration à 25 %, y compris quand la limite haute n'est pas atteinte	Non	Oui
<b>Accord SOCIETE ISOTIP-JONCOUX</b> (conclu le 25 mai 2020 pour 2 ans)	Oui 40 heures	Octroi d'une prime en contrepartie au temps d'habillage et déshabillage.	Non	Oui, au-delà de la moyenne de 35 heures par semaine sur la période de référence.	Oui
<b>Avenant à l'accord ALSCOM</b> (conclu le 17 février 2020 à compter de sa signature jusqu'au 31 décembre 2022)	Non Prévoit le maintien de la durée légale de 35 heures, en alternance avec des périodes basses d'arrêt des chaînes.	Prévoit 15 000 heures de formation aux salariés concernés en 2020 et 2021	Non	Non	Oui
<b>Avenant à l'accord COLORALU</b> (conclu le 15 juillet 2020 à compter du 1 <sup>er</sup> avril 2020 jusqu'au 31 mars 2022)	Oui 46 heures	Prévoit une prime en contrepartie au travail du samedi.	Non	Oui, au-delà de la moyenne de 35 heures par semaine sur la période de référence.	Oui

**ANNEXE 2**  
**GARANTIES EXISTANTES APTES A ASSURER LA CONFORMITE DU DISPOSITIF**  
**À LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE**

EXIGENCES DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE		GARANTIES EXISTANTES	
POINTS DE VIGILANCE au regard de la Charte sociale européenne		GARANTIES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES EXISTANTES	GARANTIES CONVENTIONNELLES COMPLÉMENTAIRES
Droit à une rémunération équitable	Le lissage de la rémunération ne doit pas priver le salarié du paiement de ses heures supplémentaires.	Obligation existante de mettre en place une « limite haute ».  Cette limite déclenche le paiement des heures supplémentaires accomplies au-delà de cette limite en fin de mois.	Mise en place, par voie conventionnelle, d'une « limite haute » la plus basse possible, permettant de déclencher le paiement des heures supplémentaires au plus vite.
			Mise en place, par voie conventionnelle, d'une majoration importante pour heures supplémentaires.
			Mise en place, par voie conventionnelle, d'une prime supplémentaire.
Droit à une durée raisonnable de travail journalier et hebdomadaire	La durée de la période de référence ne doit pas accroître la possibilité d'une répartition inégale du temps de travail (périodes de très fortes charges de travail).	Cadre juridique existant et applicable sur la <b>durée maximale du travail</b> : La durée du travail ne peut excéder 48 h au cours d'une même semaine sauf décision de l'inspecteur du travail permettant d'atteindre 60 heures et une durée maximale hebdomadaire moyenne de travail qui ne peut excéder 44 h sur une période de 12 semaines consécutives (46 h si un accord le prévoit).	Mise en place, par voie conventionnelle, d'une durée maximale inférieure à la durée maximale légale.
			Mise en place, par voie conventionnelle, d'une durée maximale hebdomadaire moyenne de travail inférieure à la durée maximale légale, sur une période qui peut également être réduite.
	Le dispositif ne doit pas fragiliser le droit des travailleurs d'être informés de tout changement d'horaires de travail.	L'employeur doit <b>afficher</b> dans l'entreprise en début de période, <b>l'ensemble du planning</b> de travail sur l'ensemble de la période de référence, en précisant pour chaque semaine, la durée et la répartition du travail	Il peut être prévu, par voie conventionnelle, des limites quant à l'enchaînement de périodes hautes sur l'ensemble de la période.
		Obligation existante de prévoir un délai de prévenance raisonnable, à défaut le délai est de 7 jours.	Le délai de prévenance peut être allongé par voie conventionnelle.

## H. L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET SALARIALE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

### 18. GROUPE EUROPEEN DES FEMMES DIPLOMEES DES UNIVERSITES (UWE) C. FRANCE (N° 130/2016)

**Disposition de la Charte Sociale Européenne invoquée :** Violation de l'article 20.c (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe).

**Décision du CEDS de violation :** le Comité a conclu qu'il y a violation de l'article 20.c de la Charte en raison du manque de progrès suffisamment mesurables. Après avoir examiné les mesures mises en œuvre par le gouvernement français pour remédier à la stagnation de l'écart salarial entre les femmes et les hommes (loi Pacte, Index d'égalité salariale), le CEDS considère, en effet, les mesures visant à promouvoir l'égalité des chances des femmes sur le marché de travail insuffisantes et ne permettant pas de réaliser des progrès mesurables. Le CEDS a adopté les mêmes conclusions concernant l'Irlande, les Pays-Bas et la République tchèque.

#### Réponse des autorités françaises

La France a mis en œuvre plusieurs mesures en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes afin de réduire l'écart salarial. Ces mesures ont déjà produit des effets positifs et quantifiables.

- i. Des obligations de transparence et de résultat assorties de sanctions en cas de manquement

Pour mettre fin aux écarts de rémunération injustifiés qui persistent entre les femmes et les hommes, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a soumis les entreprises d'au moins 50 salariés à une obligation de transparence et de résultat en instaurant l'Index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Conçu comme un outil pratique pour faire progresser l'égalité salariale au sein des entreprises, ce dispositif permet de mesurer de façon objective les écarts de rémunération et de situation entre les femmes et les hommes, tout en mettant en évidence les points de progression pour lesquels il convient de mettre en œuvre des actions correctives.

L'Index, noté sur 100 points, est calculé au moyen de 4 à 5 indicateurs selon que l'entreprise compte moins ou plus de 250 salariés :

1. L'écart de rémunération femmes-hommes, sur 40 points ;
2. L'écart de taux d'augmentations individuelles, sur 20 points (35 points pour les entreprises de 50 à 250 salariés) ;
3. L'écart de taux de promotions (uniquement dans les entreprises de plus de 250 salariés), sur 15 points ;
4. Le pourcentage de salariées augmentées à leur retour de congé de maternité, sur 15 points ;
5. Le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les 10 plus hautes rémunérations, sur 10 points.

Chaque année, au plus tard le 1er mars, les entreprises doivent publier leurs résultats de manière visible et lisible sur leur site internet et les communiquer au comité social et économique ainsi qu'à l'administration. En parallèle, les notes obtenues sont rendues publiques sur le site du ministère chargé du travail, à l'adresse suivante : Consulter - Egapro (travail.gouv.fr).

En cas de note globale inférieure à 75 points sur 100, l'employeur est tenu de négocier des mesures adéquates et pertinentes de correction, afin d'atteindre une note globale au moins égale à 75 points dans un délai maximal de trois ans. La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, dite loi « Rixain », a renforcé l'exigence de transparence liée à l'Index en instaurant une obligation de publication de ces mesures de correction. De plus, les entreprises ayant obtenu une note globale inférieure à 85 points sont désormais tenues de fixer et de publier des objectifs de progression pour chacun des indicateurs de l'Index. Afin de garantir la pleine effectivité de ce dispositif, la France a prévu des sanctions en cas de manquement à ces obligations. Ainsi, peuvent se voir notifier une pénalité pouvant atteindre jusqu'à 1 % de leur masse salariale les entreprises qui :

- ne sont pas couvertes par un accord ou, à défaut, par un plan d'action unilatéral relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes,
- et/ou n'ont pas publié de manière visible et lisible les résultats obtenus à leur Index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes,
- et/ou n'ont pas défini les mesures de correction en cas de note inférieure à 75 points.

De même, les entreprises dont les résultats obtenus n'ont pas atteint le seuil de 75 points dans le délai maximal de trois ans peuvent être sanctionnées d'une pénalité financière jusqu'à 1% de leur masse salariale.

- ii. Un dispositif a été renforcé par la loi du 24 décembre 2021, dite loi « Rixain », visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle

L'article 13 de la loi « Rixain », a généralisé les mesures de renforcement de la transparence relatives à l'Index de l'égalité professionnelle, applicables jusqu'alors aux entreprises de plus de 50 salariés bénéficiant du Plan de Relance, qui ont été adoptées en loi de finances pour 2021. Son décret d'application est paru le 25 février 2022.

La loi « Rixain » a instauré l'obligation de publier l'ensemble des indicateurs de l'Index, d'une part, de manière visible et lisible sur le site internet des entreprises, chaque année au plus tard le 1er mars et, d'autre part, sur celui du ministère chargé du travail chaque année au plus tard le 31 décembre.

Par ailleurs, les entreprises ayant obtenu une note inférieure à 75 points à l'Index, étant donc soumises à l'obligation de définir des mesures adéquates et pertinentes de correction, sont assujetties à l'obligation de publier ces mesures de correction par une communication externe et au sein de l'entreprise. Cette publication doit être effectuée sur la même page du site internet que l'Index, dès lors que l'accord ou la décision unilatérale définissant ces mesures a été déposé. Au sein de l'entreprise, les mesures de correction doivent être portées à la connaissance des salariés par tout moyen.

En outre, les entreprises ayant obtenu une note globale inférieure à 85 points doivent désormais fixer des objectifs de progression à chacun des indicateurs de l'Index, dans le cadre d'un accord relatif à

l'égalité professionnelle, ou, à défaut, d'un plan d'action unilatéral de l'employeur, et procéder à leur publication. Ces objectifs doivent être publiés sur la même page du site internet que l'Index, dès lors que l'accord ou la décision unilatérale les définissant a été déposé.

Ces objectifs de progression et ces mesures de correction doivent également être transmis au comité social et économique et à l'administration.

- iii. Un dispositif qui a d'ores et déjà prouvé son efficacité dans la réduction des écarts de rémunération injustifiés

L'analyse détaillée des résultats obtenus à l'Index en 2022 a permis de démontrer l'efficacité de ce dispositif.

En effet, en 2022, la note moyenne à l'Index est de 86 points sur 100. La note moyenne des entreprises de 1000 salariés et plus a augmenté de 6 points entre 2019 et 2022, passant de 83 à 89. La même tendance est observée dans les entreprises de taille intermédiaire, de 251 à 999 salariés, dont la note a augmenté de 4 points, passant de 82 en 2019 à 86 en 2022 et dans les entreprises de 50 à 250 salariés où la note a augmenté de trois points, passant de 83 à 86 points entre 2020 et 2022. En outre, en 2022, 95% des entreprises d'au moins 1000 salariés et 89% des entreprises de 251 à 999 salariés ont calculé et déclaré leur Index, preuve de la bonne appropriation du dispositif par les plus grandes entreprises. Une marge d'amélioration existe s'agissant des entreprises de 50 à 250 salariés, ces dernières étant 74% à avoir répondu à l'obligation. On comptabilise 453 entreprises qui ont obtenu en 2022 une note globale à l'Index de 100 sur 100, soit 2,5% du total des entreprises pour lesquelles l'Index est calculable. Cependant, 1 744 entreprises ont toujours une note globale inférieure à 75 points, soit 10% du total des entreprises pour lesquelles l'Index est calculable.

- iv. Des sanctions infligées aux entreprises qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'égalité professionnelle

Les services de l'inspection du travail sont mobilisés sur l'Index de l'égalité professionnelle. Depuis 2019, 681 mises en demeure et 42 décisions de pénalité ont été notifiées aux entreprises pour défaut de publication des résultats ou absence de définition de mesures de correction adéquates et pertinentes. En outre, depuis 2022, la pénalité relative au défaut de résultat au bout de trois ans peut être notifiée aux entreprises de plus de 250 salariés ayant publié un index inférieur à 75 points. Fin mars 2022, 19 entreprises ont été identifiées comme susceptibles de se voir appliquer une pénalité. 5 ont été déjà sanctionnées ; pour 5 autres les procédures sont en cours. Deux entreprises avaient déjà fait l'objet d'autres sanctions et n'ont pas été sanctionnées à nouveau. Une entreprise est en cours de PSE et ne sera pas sanctionnée. En 2023, cette pénalité sera également applicable aux entreprises de 50 à 250 salariés n'ayant pas atteint le seuil de 75 points à l'issue du délai imparti.

Au-delà des dispositions spécifiques relatives à l'Index, la direction générale du travail a défini l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en tant que priorité de la politique de contrôle dans les territoires. Cette politique est assortie d'objectifs chiffrés annuels nationaux déclinés régionalement, afin de s'assurer un niveau d'intervention significatif pour une meilleure effectivité du droit dans les entreprises.

Les agents de contrôle de l'inspection du travail, s'appuyant sur le respect de l'obligation de publication et de déclaration des résultats obtenus à l'Index, mais également sur le respect de l'obligation de couverture par un accord ou à défaut un plan d'action, agissent ainsi sur tous les leviers permettant

de parvenir à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : accès à la formation, mixité des métiers, répartition des augmentations, promotions professionnelles, etc.

Le dispositif actuel, qui prévoit une mise en demeure sur constat de l'inspecteur du travail pour absence ou insuffisance de l'accord ou du plan d'action, laisse à l'entreprise au minimum un mois pour régulariser sa situation. On observe qu'il porte globalement ses fruits puisque dans une très large majorité des cas, les mises en demeure ne donnent pas lieu à pénalité. Au 15 janvier 2021, 358 pénalités sur ce thème ont été décidées par les services d'inspection du travail depuis l'entrée en vigueur du dispositif de sanction.

- v. Un dispositif qui évoluera certainement avec les travaux relatifs à la future directive sur la transparence salariale, en cours de négociation au sein de l'Union européenne

La Commission européenne a présenté le 4 mars 2021 un projet de directive fondée sur l'article 157 du TFUE qui pose le « principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur ». L'adoption de ce texte contribuera à la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux. L'objectif général de cette proposition est de fournir un accès à l'information renforcé sur les salaires, dans un contexte d'écarts salariaux persistants entre les femmes et les hommes au sein de l'Union européenne.

Les négociations entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne en vue de parvenir à un accord sur un texte final sont en cours. La France est pleinement engagée dans ces travaux qui créeront de nouvelles obligations en faveur de l'égalité de rémunération.

## ANNEXES

## ANNEXE I

### **LOI N° 2019-721 DU 10 JUILLET 2019 RELATIVE A L'INTERDICTION DES VIOLENCES EDUCATIVES ORDINAIRES (JORF N° 0159 DU 11 JUILLET 2019)**

NOR : SSAX1832933L

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/7/10/SSAX1832933L/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/7/10/2019-721/jo/texte>

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

#### **Article 1 En savoir plus sur cet article...**

Après le deuxième alinéa de l'article 371-1 du code civil, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :  
« L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. »

#### **Article 2 En savoir plus sur cet article...**

Au deuxième alinéa de l'article L. 421-14 du code de l'action sociale et des familles, après le mot :  
« secourisme », sont insérés les mots : « , à la prévention des violences éducatives ordinaires ».

#### **Article 3 En savoir plus sur cet article...**

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1er septembre 2019, un rapport présentant un état des lieux des violences éducatives en France et évaluant les besoins et moyens nécessaires au renforcement de la politique de sensibilisation, d'accompagnement et de soutien à la parentalité à destination des parents ainsi que de formation des professionnels concernés.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 10 juillet 2019.

Par le Président de la République  
Emmanuel Macron,

Le Premier ministre,  
Edouard Philippe

La garde des sceaux, ministre de la justice,  
Nicole Belloubet

La ministre des solidarités et de la santé,  
Agnès Buzyn.

## ANNEXE II

### **POINT SUR LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE**

La Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022), présentée par le Secrétaire d'Etat Adrien Taquet le 14 octobre 2019, repose sur quatre engagements :

- 1) agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leur famille ;
- 2) sécuriser les parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures ;
- 3) donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits ;
- 4) préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte.

La Stratégie nationale vise à mettre en œuvre ces quatre grands engagements qui se déclinent à travers de nombreuses mesures, assorties d'indicateurs.

Engagement n° 1 : « Agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles »

L'organisation de la protection maternelle et infantile en lien avec l'ensemble des acteurs concernés doit être en mesure de mieux promouvoir les actions de prévention en santé de la période périnatale et des jeunes enfants (0 à 6 ans). Pour cela, la Stratégie propose par exemple de :

- généraliser les bilans de santé réalisés pour les enfants âgés entre 3 et 4 ans, dont 80 à 90 % réalisés par la PMI en école maternelle ;
- doubler le nombre de visites à domicile prénatales par les sages-femmes de PMI et le nombre de visites à domicile infantiles par des infirmières puéricultrices ;
- créer 20 nouveaux relais parentaux (ou l'équivalent de 500 nouvelles places) sur le territoire d'ici 2022 pour soutenir les parents en difficulté.

Engagement n° 2 : « Sécuriser les parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures »

Cet objectif repose sur la garantie de droits fondamentaux pour les enfants protégés: droit à la santé, droit à l'éducation en particulier. Il vise également à lutter contre les ruptures de parcours ainsi qu'à reconnaître le besoin de sécurité affective des enfants. Différentes mesures ont été engagées dans le cadre de la stratégie, entre autres :

- l'accompagnement des conseils départementaux dans la création de places d'accueil pour répondre aux besoins spécifiques des enfants placés et notamment permettre aux fratries de rester ensemble en mobilisant des crédits de l'Etat dans le cadre des contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance tripartite Etat, ARS et Conseil départemental ;
- la mise en place d'un bilan de santé obligatoire pris en charge par l'Assurance maladie pour chaque enfant entrant dans le dispositif de protection de l'enfance ;
- le déploiement d'une politique de prévention des violences institutionnelles au sein des établissements de l'aide sociale à l'enfance ;

- la sécurisation des prises en charges par l'interdiction du recours à l'hôtel pour héberger les mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance.

### Engagement n° 3 : « Donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits »

La Stratégie nationale met en avant la nécessité d'être davantage à l'écoute des enfants protégés et de leurs besoins, ce qui se concrétise par diverses mesures, dont :

- la réalisation d'un guide de bonnes pratiques par l'agence nationale des solidarités actives visant à revitaliser les conseils de la vie sociale dans le champ de la protection de l'enfance ;
- le versement aux archives départementales des dossiers d'assistance éducative permettant ainsi l'accès des jeunes à leur dossier judiciaire ;
- la mobilisation du dispositif d'accompagnement pédagogique à domicile, à l'hôpital ou l'école au bénéfice des enfants et adolescents protégés lorsqu'ils sont empêchés temporairement de fréquenter leur établissement scolaire.

Par ailleurs, la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption vient sécuriser les parcours d'admission dans le statut de pupille de l'Etat et d'adoption pour garantir le respect des droits des enfants et renforcer l'accompagnement des candidats à l'adoption et des parents adoptants.

### Engagement n° 4 : « Préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte »

Cet engagement met l'accent sur la préparation à la sortie de l'ASE et l'accompagnement des jeunes jusqu'à leurs 21 ans afin de faciliter leur insertion professionnelle et sociale.

A cet égard, la Stratégie prévoit notamment :

- une expérimentation visant à faciliter l'accès à un logement en foyer de jeunes travailleurs des jeunes en cours d'insertion ;
- l'attribution automatique de l'échelon de bourse le plus élevé (échelon 7) pour les jeunes concernés ou sortants de l'aide sociale à l'enfance ;
- un accompagnement des jeunes majeurs de moins de 21 ans anciennement confiés à l'aide sociale à l'enfance et un entretien de bilan sur leur parcours et leur accès à l'autonomie dans les six mois suivant leur sortie du dispositif d'aide sociale à l'enfance ;
- la préparation du projet d'autonomie pour les jeunes pris en charge à 17 ans révolus ainsi qu'un accompagnement des mineurs non accompagnés dans leurs démarches administratives pour obtenir une carte de séjour à leur majorité ou, le cas échéant, en vue de déposer une demande d'asile.

Cette Stratégie a été mise en place en trois vagues successives depuis 2020 grâce à une contractualisation pluriannuelle entre l'Etat, les agences régionales de santé et les départements. Elle a concerné 64 départements de France Métropolitaine et d'Outre-mer au cours des deux premières années et a été étendue, en 2022 à tous les départements volontaires avec un budget total consacré par l'Etat de 246,3 millions d'euros au titre du fonds d'intervention régional (FIR), du programme 304 et de l'assurance maladie (ONDAM). En 2022, 91 départements, parmi lesquels la métropole de Lyon et le territoire de Saint-Martin, ont reçu des crédits dans le cadre de cette contractualisation en prévention et protection de l'enfance.

## ANNEXE III

### **POINT SUR LA STRATEGIE NATIONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté est issue d'une **large concertation**, composée de six groupes de travail et d'un comité d'experts. Les actions à mener dans le cadre de cette **nouvelle stratégie** ont été annoncées **le 13 septembre 2018**.

Cette nouvelle stratégie s'inscrit dans une double approche :

- **un investissement accru en direction des enfants et des jeunes**. Elle s'inscrit également dans une approche plus globale, visant à prévenir les fragilités susceptibles de toucher toutes les personnes.
- **un accent sur la prévention et l'investissement social**. Il s'agit de rompre le déterminisme de la pauvreté et de faire la preuve que les politiques de lutte contre la pauvreté ne sont pas une charge, mais un investissement pour l'avenir.

Cette double approche se décline en **cinq engagements** fondamentaux pour un coût total de 8,5 Mds€. Pour l'année 2019, ces engagements se sont concrétisés par diverses mesures :

1) « L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté »

- la réforme des modalités de financement des crèches avec la création d'un « bonus mixité sociale » et d'un « bonus territoires »;
- 15 000 créations de places de crèches en projet ;
- la mise en place d'un tiers payant pour l'emploi d'un assistant maternel;
- la publication par l'Association des maires de France (AMF) d'un *vade-mecum* pour améliorer la transparence dans l'attribution des places de crèches
- 160 projets de nouveaux centres sociaux identifiés au sein des 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville;
- plus de 200 espaces de rencontres parents-enfants bénéficiant d'un soutien financier accéléré et accru.

2) « Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants »

- des petits déjeuners à l'école pour 37 000 enfants scolarisés dans 400 écoles dès le troisième trimestre 2018-2019 ;
- un soutien financier de l'État afin de mettre en place une tarification sociale des repas de cantine scolaire pour près de 4 000 communes et intercommunalités rurales fragiles;
- la mise en place de 50 équipes de maraudes mixtes associant des professionnels de l'insertion et de la protection de l'enfance dans 17 départements;
- le déploiement de 20 M d'euros afin de mieux accompagner vers le logement les familles à la rue, hébergées à l'hôtel ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

3) « Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes »

- l'adoption de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans par le Parlement;
- des appels à projets « Repérer et mobiliser les publics invisibles » à hauteur de 60 millions d'euros en 2019 lancés dans chaque région pour déployer des actions innovantes de prise en charge des jeunes ni en étude, ni en emploi, ni en formation (NEET) ;
- la Garantie jeunes pour 57 000 jeunes depuis le début de l'année 2019, avec un objectif de 100000 en fin d'année ;
- 73 000 jeunes aidés par l'allocation Pacea (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) ;

4) « Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité »

- la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) renouvelée automatiquement pour tous les bénéficiaires du revenu de solidarité active ;
- le lancement par les agences régionales de santé (ARS) d'appels à projets permettant de déployer les solutions d'accompagnement médico-social pour les plus précaires ;
- le déploiement de dispositifs de lutte contre le non-recours, comme les « rendez-vous des droits » des caisses d'allocations familiales ;
- le référencement et la mise en place d'accueils sociaux inconditionnels de proximité ;
- une augmentation de la prime d'activité de 100 euros au niveau du Smic. Fin août, 4,1 millions de foyers en bénéficient, dont 1,25 million de nouveaux foyers ;
- l'Allocation Adulte Handicapé portée à 900 euros par mois au 1er novembre 2019 ;
- le minimum vieillesse à 903 euros dès le 1er janvier 2020.

5) « Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi »

- 40 000 nouvelles solutions d'accompagnement permises par la Garantie d'activité, mettant en relation les travailleurs sociaux des départements et les conseillers de Pôle emploi ;
- l'amélioration du parcours des allocataires du RSA dans le cadre des conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi ;
- l'accueil de près de 7 000 salariés supplémentaires par les entreprises et associations du secteur de l'insertion par l'activité économique en 2019.

## ANNEXE IV

### **POINT SUR LA PROTECTION UNIVERSELLE MALADIE (PUMA)**

Depuis le 1er janvier 2016, la mise en place de la protection universelle maladie (PUMA) a remplacé la couverture maladie universelle de base (CMU<sup>b</sup>) devenue obsolète. La PUMA permet dorénavant à toute personne qui travaille ou réside en France de manière stable et régulière de bénéficier de la prise en charge de ses frais de santé.

La prise en charge des frais de santé est simplifiée car réduite à 2 critères :

- 1) l'exercice d'une activité professionnelle (plus besoin de justifier d'une activité minimale)
- 2) à défaut, la présence stable et régulière : présence sur le territoire depuis au moins 3 mois pour l'ouverture des droits, puis au moins 6 mois et un jour par an et régularité du séjour.

- **Affiliation au titre d'une activité professionnelle**

Toute personne qui réside régulièrement ou travaille conformément aux règles de la législation du travail en France, est obligatoirement affiliée au régime de sécurité sociale française dont elle relève au titre de son activité. Tout moyen peut être apporté pour prouver une activité professionnelle légale : promesse d'embauche ou fiche de paie pour un salarié, inscription au registre du commerce pour un commerçant ou enregistrement comme autoentrepreneur.

Avec la PUMA la protection maladie devient un droit personnel, attaché à la personne. Dès lors, toutes les personnes majeures deviennent des assurés autonomes avec un droit à la prise en charge des frais de santé.

Toutefois, dans le cadre des règles relatives au droit au séjour des citoyens de l'union européenne, l'analyse de la régularité s'effectue sur la base de l'unité familiale. Ainsi, les membres de famille au sens de l'article L. 161-1 du code de la sécurité sociale qui rejoignent ou accompagnent pour s'installer en France un assuré, régulier au séjour, sont également couverts, sans délai, par l'assurance maladie.

- **Rattachement sur critère de résidence**

Les personnes n'exerçant pas d'activité peuvent également bénéficier de la PUMA dès lors qu'elles remplissent les conditions de stabilité et de régularité de la résidence.

- **Condition de stabilité**

Le critère de stabilité est reconnu lorsque les particuliers résident en France au minimum 3 mois à l'ouverture des droits à la PUMA, puis au moins 6 mois par an. L'obligation d'avoir une résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois s'applique à toute personne, quelle que soit sa nationalité, souhaitant bénéficier de la PUMA et de la prise en charge de ses frais de santé. A cet effet, toute pièce justificative de cette situation doit être fournie (bail ou contrat de location, quittances de

loyers, factures d'électricité.). Les personnes sans domicile fixe ou vivant dans un habitat mobile ou précaire doivent se faire domicilier auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou auprès d'un organisme agréé par la préfecture. Le justificatif demandé peut attester de la perception d'une des prestations ou allocations suivantes, attribuée sous des conditions de résidence équivalentes :

- de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- des allocations familiales ;
- du complément familial ;
- de l'allocation de logement ;
- de l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;
- de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- de l'allocation de soutien familial (ASF) ;
- de l'allocation de rentrée scolaire ;
- de l'allocation journalière de présence parentale ;
- de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ;
- du Revenu de solidarité active (RSA).

Par ailleurs, ce délai de 3 mois ne s'applique pas pour certaines catégories de personnes, désignées ci-dessous, qui bénéficient de la protection maladie de base sans délai :

- réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, enregistrés comme demandeurs d'asile et disposant du droit de se maintenir sur le territoire français ;
- de retour en France après avoir accompli un volontariat international à l'étranger ;
- résident en France au titre de la procédure de regroupement familial ;
- inscrites dans un établissement d'enseignement en France ;
- en stage en France dans le cadre d'accords de coopération culturelle, technique et scientifique ;
- Jeunes de moins de 21 ans relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- enfants mineurs, en résidence, nécessitant des soins urgents.

- **Condition de régularité**

La directive 2004/38 (droit séjour et circulation en UE pour les citoyens UE et les membres de famille) prévoit que pour qu'un citoyen inactif de l'Union européenne puisse séjourner plus de 3 mois dans un autre Etat membre, il doit disposer des ressources suffisantes pour y vivre décemment ainsi que d'une assurance maladie complète dans l'Etat d'accueil. Exception faite des cotisations et prélèvements sociaux portant sur les revenus d'activités et de remplacement destinés au financement de l'assurance maladie, l'assuré inactif peut être redevable d'une cotisation au titre de la Protection universelle maladie.

CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE

20<sup>e</sup> RAPPORT D'APPLICATION  
DE LA

CHARTRE SOCIALE EUROPEENNE

SOU MIS PAR LE GOUVERNEMENT DE LA FRANCE