



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

COUNCIL OF EUROPE



CommDH(2008)34  
Strasbourg, 20 November 2008

---

## MEMORANDUM

**by Thomas Hammarberg**  
**Council of Europe Commissioner for Human Rights**

following his visit to France  
from 21 to 23 May 2008

---

Issues reviewed:  
human rights protection arrangements, prisons, juvenile justice, immigration and asylum,  
and Travellers and Roma

Executive summary.....	3
I. Introduction .....	3
II. National human rights structures and appointment of a Rights Defender.....	3
III. Effective respect for prisoners' human rights .....	3
1. Separation of untried and sentenced prisoners and accommodation in single cells ....	3
2. Overcrowding.....	3
a. Review of the situation .....	3
b. Action taken to address prison overcrowding.....	3
3. Medical care for prisoners.....	3
a. Access to medical care.....	3
b. Psychiatric care .....	3
4. Act on <i>rétenion de sûreté</i> .....	3
IV. Juvenile justice in France.....	3
1. Legislation in force in respect of juvenile delinquents.....	3
2. Proposed revision of the 1945 Order.....	3
3. Custodial regime applicable to minors .....	3
a. Closed educational centres .....	3
b. Imprisonment of minors .....	3
V. Human rights protection in the context of immigration and asylum.....	3
1. Administrative detention.....	3
2. Impact of the setting of targets for removals of foreigners.....	3
a. Relations between foreigners and the authorities .....	3
b. Access to regularisation for irregular immigrants .....	3
c. Right to family reunification .....	3
3. Asylum procedures .....	3
a. Developments relating to the right of asylum in France .....	3
b. Asylum procedure at holding centres .....	3
VI. Protection of the fundamental rights of Travellers and Roma.....	3
1. Travellers .....	3
a. Sites for Travellers.....	3
b. Exercise of certain civil and political rights by Travellers.....	3
c. Schooling difficulties .....	3
2. Migrant Roma .....	3
a. Rules governing residence and voluntary repatriation .....	3
b. Economic and social discrimination.....	3
c. Living conditions .....	3
VII. Conclusions and recommendations.....	3
Annex.....	3

## **Executive summary**

Commissioner Thomas Hammarberg travelled to France in May 2008. During his visit, he had meetings with the Minister of Justice, the Minister of Immigration, the Minister of Housing and Urban Affairs, most of the national human rights protection agencies and representatives of civil society. He was able to discuss various human rights issues, including prisoners' rights, asylum and immigration and the protection of Roma and Travellers. He also visited a number of establishments, including Fresnes prison and Meyzieu prison for minors, as well as Roma sites and stopping places for Travellers on the outskirts of Strasbourg.

The priority area for focus during the Commissioner's visit and his principal conclusions are as follows:

1. **Respect for prisoners' human rights:** The proposed reform of prison legislation should include certain essential points for the protection of prisoners' fundamental rights such as a reduced length of time spent in the disciplinary block, the supervision of solitary confinement, effective voting rights and the maintenance of family ties. The principle of single cells for untried prisoners should also be guaranteed and applied. The ongoing living conditions faced by many prisoners remain unacceptable, as they have to cope with overcrowding, lack of privacy, dilapidated facilities and substandard hygiene. Lastly, there is a risk of arbitrary decisions in the context of *réétention de sûreté* ("re-detention for security reasons"), which requires the greatest possible vigilance.
2. **Juvenile justice:** the report welcomes the resources allocated to custodial facilities such as prisons for minors and closed educational centres. Nevertheless, educational measures should always take precedence over any form of punishment. Additionally, the age at which criminal penalties may be imposed should be raised rather than lowered.
3. **Human rights in the context of immigration and asylum:** The Commissioner wishes to alert the French authorities to the dangers of predetermining the number of irregular migrants to be removed: the impact of such targets on the ways in which arrests are made and on administrative practices should be assessed. No further arrests should be made in schools or prefectures. The authorities are invited to allow those detained at the border or in holding centres enough time to complete asylum applications, in appropriate conditions. Regularisation and family reunification procedures (including the "rapprochement familial" procedure for refugees) shall be made more transparent.
4. **Rights of Travellers and Roma:** The Commissioner invites the authorities to ensure the effective application of the law requiring municipalities to build sites for Travellers. The various special rules applicable to Travellers ought to be abolished. The school enrolment rate should also be considered, as should ways of improving it. Both voluntary repatriation of irregular migrants, including Roma, and humanitarian repatriation must be organised with due regard for the rights of those concerned, and they must indeed be "voluntary". More generally, the Commissioner invites the authorities to secure better access to health care, education and employment for Roma groups. Solutions must be found with a view to guaranteeing respect for the dignity of those living in squalid, shanty towns.
5. **Human rights protection arrangements:** Welcoming the appointment of a General Inspector of Custodial Facilities, the Commissioner invites the French authorities to consult national human rights institutions more systematically and to grant the future Rights Defender complete independence in accordance with international standards.

## **I. Introduction**

1. This memorandum is based on the findings of the Commissioner for Human Rights (“the Commissioner”) during his visit to France in May 2008. Through his visit and this memorandum, the Commissioner hopes to develop a constructive, ongoing dialogue with the French authorities in the context of his role as an impartial, independent institution responsible for promoting human rights as enshrined in Council of Europe instruments.
2. The Commissioner had already travelled to France on 17 January 2008 to carry out a special visit to the waiting zone at Roissy-Charles de Gaulle Airport and the administrative holding centre (CRA) at Mesnil-Amelot. That visit focused primarily on the emergency situation in the waiting zone owing to a massive influx of migrants and the measures taken by the French authorities in response.
3. During his visit to Paris from 21 to 23 May 2008<sup>1</sup>, the Commissioner met Rachida Dati, the Minister of Justice, Brice Hortefeux, the Minister of Immigration, Integration, National Identity and Co-development, Christine Boutin, the Minister of Housing and Urban Affairs, and Rama Yade, the State Secretary for Foreign Affairs and Human Rights. He also met the Ombudsman, the President of the Supreme Authority for Equality and the Fight against Discrimination (HALDE), the Children’s Ombudsperson, the President of the National Commission for Police Ethics (CNDS) and the President and several members of the National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH). Lastly, both throughout his visit and in drafting this memorandum, the Commissioner was in regular contact with civil society representatives, whose hard work and conscientiousness are to be commended.
4. He visited Fresnes prison, the closed educational centre at Savigny-sur-Orge and Meyzieu prison for minors, along with Roma sites and stopping places for Travellers on the outskirts of Strasbourg. During these visits, the Commissioner noted the professionalism shown by the staff he met, and wishes to thank them for the reception given to him and the clarifications they provided, which gave him a better understanding of the actual situation faced by Travellers and Roma in France, and by those in custody.
5. The Commissioner’s latest visit had a broader purpose than his January 2008 trip: his aim was to build on the dialogue opened with the French authorities and to assess the progress already made and that still needed in relation to a number of specific aspects of the human rights situation. To a large extent, the Commissioner’s starting point was the findings set out in his predecessor’s report of February 2006 (“the 2006 report”)<sup>2</sup>. His work was also based on various reports published by national and international human rights protection agencies, civil society groups and the French authorities.
6. The Commissioner regards issues relating to effective respect for the rights of minors and of persons deprived of their liberty as paramount. In his view, the way these groups are treated gives a good indication of states’ commitment to ensuring better protection of all citizens’ rights.
7. This also applies to the Roma and Traveller communities, which suffer widespread discrimination in most Council of Europe member states. European countries, including France, must ensure that their rights are fully respected and that they enjoy equality before the law.
8. Lastly, the Commissioner is concerned about the issue of protection of the human rights of migrants in general. He notes that a growing number of European countries are reviewing their policies in this area. While progress has undoubtedly been made, he is also concerned about a certain tendency to tighten up migration policies.

---

<sup>1</sup> The Commissioner was accompanied on this visit by Mr Lauri Sivonen and Mr Julien Attuill-Kayser.

<sup>2</sup> Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on the Effective Respect for Human Rights in France following his visit from 5 to 21 September 2005, 15 February 2006, CommDH(2006)2.

9. This memorandum sets out the Commissioner's findings in relation to human rights protection arrangements, effective respect for prisoners' human rights, juvenile justice, human rights protection in the context of immigration and asylum and respect for the fundamental rights of Travellers and Roma.

## **II. National human rights structures and appointment of a Rights Defender**

10. France has numerous independent national agencies responsible for promoting and protecting human rights. During his visit, the Commissioner had the opportunity to engage in discussions with most of them. He also welcomes the appointment of a General Inspector of Custodial Facilities, made shortly after his visit, and invites the French authorities to grant the latter the resources that he needs to discharge his duties properly.
11. The Commissioner notes with concern the growing pressure exerted on complainants to independent structures, particularly the CNDS. The latter has recorded several cases in which police officers cited in a complaint have initiated, or threatened to initiate, criminal proceedings against the victims or witnesses for false accusations. In the Commissioner's view, the authorities should ensure that complainants to national human rights structures cannot be subjected to intimidation.
12. In his discussions with the French authorities, the Commissioner felt that the necessary dialogue between the executive and independent authorities could be strengthened. The CNCDH is but rarely consulted, for instance, even though its main role is to provide the government with independent expert advice on draft legislation. This also applies to the numerous recent reforms, in which the focus has been on consulting *ad hoc* committees made up of experts appointed by the authorities. In the Commissioner's view, the appointment of specialised committees should not mean that independent national agencies possessing legitimacy and experience in their respective fields are excluded from the consultation process. He therefore invites the French authorities to step up such dialogue and to consult national human rights structures more systematically.
13. During his visit, the Commissioner discussed with numerous people the plan to appoint a Rights Defender as part of the wider proposed constitutional reform of French institutions. He welcomes the French authorities' desire to confer constitutional status on this new institution, with which individuals will be able to lodge complaints directly. Existing mechanisms for dealing with alleged breaches by government bodies, such as the Ombudsman and the CNDS, cannot receive complaints directly.
14. The Commissioner notes that the procedure for appointing the Rights Defender is still under discussion. The committee chaired by Mr Balladur, set up to put forward a basis for discussion of the constitutional reform, has proposed<sup>3</sup> that the Defender be appointed by a qualified majority of parliament. It is true that this proposal, in line with international standards as set out in the relevant recommendation of the Council of Europe Parliamentary Assembly<sup>4</sup>, would effectively afford a means of appointing a person of high moral value who enjoys the support of both the majority and the opposition within parliament. Other factors are also important with a view to enhancing the independence and credibility of such an institution: the Defender's term of office, eligibility or non-eligibility for reappointment, and independence in terms of human resources and financial and institutional aspects.
15. The area and extent of the Defender's responsibilities also have yet to be decided, raising issues relating, *inter alia*, to the difficulty of balancing mediation and monitoring functions. In this regard, the Commissioner simply notes that various models are found

<sup>3</sup> In "Vers une Ve République plus démocratique" (pp.92-93), Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

<sup>4</sup> Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1615 (2003) on the institution of ombudsman, 8 September 2003.

in Europe, reflecting each country's culture and political, legal and historical traditions. The draft text currently under discussion refers to the grouping of several existing independent authorities within a single agency. While the desire to give these different authorities a higher profile and make them more effective is commendable, it is important to ensure that this is not to the detriment of the protection of the rights that they safeguard.

16. As stated in the Recommendation on the institution of the Ombudsman<sup>5</sup>, this new institution should be directly and easily accessible to all, and its powers should extend beyond maladministration alone to cover the broader spectrum of human rights protection, as the Balladur committee did in fact suggest.
17. In this connection, the Commissioner invites the French authorities to take account of international standards such as the Paris Principles<sup>6</sup> and the Council of Europe's ombudsman-related recommendations when they discuss ways of enhancing the Defender's remit.

### **III. Effective respect for prisoners' human rights**

18. In his 2006 report, the Commissioner invited the authorities to increase the resources allocated to prisons so as to improve prisoners' living conditions.
19. It is important to start by highlighting the efforts made by the French authorities to improve living conditions in prisons. The prison authorities have launched a large-scale review of procedures for applying the new European Prison Rules<sup>7</sup>, which have been disseminated widely among staff. At the same time, it has commenced a trial of some of these rules, with the intention of making them generally applicable in all prisons in 2008. The transparency displayed by the prison authorities<sup>8</sup> is commendable. As regards the current trial phase, which is confined to a limited number of recommendations and concerns only some prisons, it is to be hoped that it will soon be extended.
20. In January 2006, a nationwide review of prison conditions ("*états généraux de la condition pénitentiaire*") was launched at the instigation of civil society, with the support of the great majority of French political parties. The review's conclusions<sup>9</sup> called for the recognition and implementation of all the fundamental rights and freedoms of prisoners, emphasised the need to make rehabilitation the main purpose of imprisonment and called for the passing of prison legislation. In May 2007, the CNCDH published an in-depth study of criminal justice and prison issues, with similar conclusions<sup>10</sup>.
21. In 2007, the French government decided to revise prison legislation. On 19 November 2007, a select policy committee (COR), set up by the Minister of Justice, adopted a report setting out 120 recommendations<sup>11</sup>. The report advocated promoting alternative punishments, making prisoners the primary focus again by giving them some influence over the path to be followed during their imprisonment, and ensuring respect for their social, family and voting rights.
22. In June 2008, the Minister of Justice submitted a Prison Bill to the *Conseil d'Etat*. A number of professionals were disappointed that it did not take up more of the suggestions made by the nationwide review, the CNCDH and the COR, but simply rubber-stamped existing practices. The Commissioner does not intend to comment in

---

<sup>5</sup> Recommendation No. (85) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the institution of the Ombudsman, 23 September 1985.

<sup>6</sup> As set out in Resolution A/RES/48/134 of the United Nations General Assembly of 20 December 1993.

<sup>7</sup> Recommendation (2006)2 on the European Prison Rules, 11 January 2006.

<sup>8</sup> Ministry of Justice, *Application des règles pénitentiaires européennes en France*, August 2006 [www.justice.gouv.fr/art\\_pix/RPE3.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/RPE3.pdf).

<sup>9</sup> [www.etatsgenerauxprisons.org](http://www.etatsgenerauxprisons.org).

<sup>10</sup> CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'Homme*, Volumes I and II, 23-24 October 2007.

<sup>11</sup> *Orientations et Préconisations*, Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire, November 2007.

detail on a text that could be subject to numerous amendments during its passage through parliament. He does, however, wish to make a few general observations.

23. The Commissioner considers that issues such as the maintenance of family ties and contact, access to social benefits under ordinary law, the right to vote in prison, fairly paid work and a significant reduction in the length of time spent in the disciplinary block or in solitary confinement must not be neglected. He wishes to emphasise that the European Prison Rules, a core set of regulations which should be respected and implemented as quickly as possible, are simply a minimum foundation. They should not prevent the authorities from passing legislation that affords prisoners greater protection. The Commissioner will remain vigilant with a view to ensuring that practices such as body searches are strictly supervised and that the introduction of differentiated prison regimes is not legalised.
24. Since 2006, the prison authorities have been holding trials in the following three key areas at 28 “pilot” sites: admissions, processing of applications and prisoner support and guidance. Considerable efforts have been made to provide telephone access for sentenced prisoners in remand prisons, to separate untried and sentenced prisoners, to set up special blocks for new arrivals and to process applications within a reasonable time. It must be hoped that these new arrangements will soon be extended to all prisoners, which is not yet the case. As an indication, only about 70% of sentenced prisoners have telephone access, which was not available at Meyzieu prison for minors (EPM) during the Commissioner’s visit.
25. The Commissioner is also mindful of the wide-ranging reforms undertaken in relation to administrative solitary confinement. The provisions introduced in June 2006 gave judges a greater role in such proceedings, which are now adversarial, and shortened the duration of solitary confinement to two years. In addition, the prisoners in question may qualify for legal aid to cover the services of a lawyer. As a result of these reforms, the number of prisoners placed in solitary confinement dropped by a third between 2005 and 2008. However, the decree introduces judicial solitary confinement. This measure is a source of particular concern, since it is not subject to appeal and may be extended to the length of the maximum sentence incurred. It is disappointing that the authorities did not decide, as part of this reform, to allow the prisoners in question access to ordinary prison activities, or to place stricter limits on the maximum duration of solitary confinement.
26. The prison authorities acknowledge that the European Prison Rules on minimum hygiene requirements are not fully applied owing to the age and dilapidated state of some prisons. During his visit to Fresnes, the Commissioner noted that work had been done to screen toilets in cells. However, 20% of cells – regarded administratively as “single cells” – do not have such a physical barrier allowing a basic degree of privacy. A solution to the problem should be found as soon as possible, for the rising prison population means that in many cases two, three or even four prisoners have to share a cell originally intended for one person. It is unacceptable that prisoners still have to use toilets in full view of their fellow inmates.
  1. Separation of untried and sentenced prisoners and accommodation in single cells
27. In his 2006 report, the Commissioner mentioned the overriding need to separate untried and sentenced prisoners. This principle, reiterated in the European Prison Rules<sup>12</sup>, is based on observation of the presumption of innocence.
28. The use of single cells for untried prisoners is laid down in the European Prison Rules<sup>13</sup> and the Code of Criminal Procedure<sup>14</sup>, but implementation of this provision has twice

---

<sup>12</sup> Rule 18.8: “In deciding to accommodate prisoners in particular prisons or in particular sections of a prison due account shall be taken of the need to detain: a. untried prisoners separately from sentenced prisoners”.

<sup>13</sup> Rule 18.5: “Prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells”.

been postponed. On 12 June 2008, the Minister of Justice promulgated a decree intended to reflect her commitment to improving respect for the rights of untried prisoners. That commitment should be emphasised, even though there are a number of difficulties involved in giving it practical effect.

29. First of all, it is unfortunate that the decree removes the legally enshrined right to a single cell, making it merely an option which, moreover, the untried prisoner has to request. In practice, the decree simply allows untried prisoners to apply for a transfer to another prison with a view to being assigned a single cell. Looking beyond the legal aspect, it is to be feared that the implementation of this right will be to the detriment of other rights.
30. Under the decree, where there are no places available in the short-stay prison currently housing the prisoner, the prison governor has two months to propose a transfer to another prison, having first obtained the examining judge's permission. Given that detention on remand lasts 5.7 months on average<sup>15</sup>, few untried prisoners are likely to make use of this administrative procedure. Moreover, as at 1 May 2008 short-stay prisons had an over-occupancy rate of more than 140%; this means there were more than 14,000 supernumerary prisoners, with only 313 unoccupied cells.
31. Furthermore, owing to the virtually universal overcrowding in short-stay prisons, an untried prisoner requesting a single cell is liable to be offered a place in a prison a long way from his or her usual place of residence. He or she will be forced to choose between decent detention conditions and the ability to maintain family ties and direct contact with his or her lawyer. These aspects must be borne in mind as a possible explanation for the relatively low number of requests under this provision<sup>16</sup>. While welcoming the French authorities' intention to improve untried prisoners' detention conditions, the Commissioner invites them, during the passage through parliament of the new prison legislation, to go back to enshrining the right to a single cell for all untried prisoners, to ensure that this right can be implemented in practice and to arrange for the separation of untried and sentenced prisoners.

## 2. Overcrowding

### a. *Review of the situation*

32. Notwithstanding the considerable efforts made to bring physical detention conditions in France into line with European standards, their positive impact has been significantly lessened by the chronic problem of prison overcrowding. In his 2006 report, the Commissioner found that prisons were congested. His findings were based on national studies, including two parliamentary reports drafted in 2000<sup>17</sup> on prison conditions in France.
33. Other agencies, including European bodies, have alerted the French authorities to the deteriorating living conditions in prisons as a result of overcrowding. In a 2004 report, for instance, the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) held that "*a whole series of negative features – overcrowding, deplorable material surroundings and hygiene conditions that represented a clear health risk, not to mention the impoverished programmes of activities – [...] could be legitimately described as*

---

<sup>14</sup> Article 716: "Persons under judicial examination, defendants and accused subjected to pre-trial detention are placed under the rules governing individual imprisonment by day and night. Exceptions to this principle may be made only... if those concerned so request...".

<sup>15</sup> National Monitoring Committee for Detention on Remand, 2007 report.

<sup>16</sup> The prison authorities received 33 requests for single cells between the decree's publication on 12 June and 4 July, 28 of which were refused.

<sup>17</sup> Report of the Commission of Inquiry on Detention Conditions in French Prisons, set up in accordance with a resolution adopted by the Senate on 10 February 2000. Volumes I and II. Paris: Senate, tabled on 29 June 2000; and Report drafted on behalf of the Commission of Inquiry on the Situation in French Prisons. Paris: National Assembly, tabled on 28 June 2000.

*amounting to inhuman and degrading treatment*<sup>18</sup>. It made similar observations in its report published in 2007<sup>19</sup>.

34. At national level, a French court found against the state in March 2008 on the grounds of “degrading” detention conditions. For the first time, an administrative court deemed the state liable for detention conditions that constituted “a breach of health and hygiene requirements” and were contrary to “respect for human dignity”<sup>20</sup>.
35. This overcrowding has various causes. It may be attributed partly to the renovation programmes under way in some prisons; this is the case at Fresnes short-stay prison at present, owing to the work being undertaken at Santé prison. However, the reasons for the growing prison population lie primarily in the harsher sentences handed down by criminal courts and the increasing use of imprisonment. Since 2002, criminal policy has been modified by a series of laws emphasising punitive aspects.
36. This trend is likely to be exacerbated by the new Act of 10 August 2007, which stipulates minimum sentences for repeat offenders. Judges may depart from these minimum sentences, but have to state specific reasons for each such decision. In addition, the Act makes it impossible to hand down a sentence other than imprisonment for the third offence in respect of numerous crimes.
37. The inflation in prison population observed since 2000 has continued. On 1 June 2008, there were 63,838 prisoners, or about 3,000 more than on the same date the previous year<sup>21</sup>. There were therefore more than 13,000 too many inmates for the places available, equating to an average occupancy rate of nearly 125%. Most of the prisons which house only prisoners serving custodial sentences – used only for long-term prisoners – rarely exceed their maximum occupancy rate. The opposite is true of short-stay prisons, which have an average occupancy rate of 140%. In 13 prisons, the rate exceeds 200%; in some cases it even exceeds 220%, for instance at Béthune, Chambéry and La Roche-sur-Yon. It is estimated that seven in 10 inmates are held in overcrowded prisons.
38. Given that the number of staff in each prison depends on its theoretical maximum capacity, every instance of overcrowding automatically means a shortage of warders, social workers and administrative staff. This results in greater loss of privacy, deteriorating hygiene conditions owing to reduced shower access, a longer wait for medical appointments and problems relating to the management of visiting rooms. Tensions and violence both between warders and inmates and among inmates also become more frequent. Such conditions are intolerable for both inmates and prison staff, all of whom are adversely affected by the shortcomings of French prison management.

*b. Action taken to address prison overcrowding*

39. The French authorities state that they intend to resolve this situation by significantly increasing the number of available places. The Ministry of Justice seeks to have 63,000 prison places available in 2012<sup>22</sup>. Recently released projections predict 80,000 inmates in 2017. This solution will not suffice, for the purpose of any sanction must not be solely to punish, but also to prepare the offender for reintegration into society. As stated in a Committee of Ministers’ recommendation, “the extension of the prison estate should rather be an exceptional measure, as it is generally unlikely to offer a lasting solution to the problem of overcrowding”<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Report to the French Government on the visit to France carried out from 11 to 17 June 2003, published on 31 March 2004, CPT/Inf (2004) 6 §12.

<sup>19</sup> Report to the French Government on the visit to France carried out from 27 September to 9 October 2006, published on 10 December 2007, CPT/Inf (2007) 44 §146.

<sup>20</sup> Judgment of Rouen Administrative Court, 27 March 2008, confirmed at appeal on 24 June 2008.

<sup>21</sup> Ministry of Justice, *Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France*, 1 June 2008.

<sup>22</sup> “Programme 13 200”, launched in 2002, which aims to create 13,200 places by 2012.

<sup>23</sup> Recommendation No. R (99) 22 of the Committee of Ministers concerning prison overcrowding and prison population inflation, 30 September 1999.

40. In order to remedy the problem of overcrowding, the French authorities also intend to pursue a “determined policy of sentence adjustment”. The increase in adjusted sentences has been facilitated by the introduction of various mechanisms, including the establishment of the Regional Conference on Sentence Adjustment in June 2007. As at 1 May 2008, 5,920 prisoners were serving adjusted sentences, or 11.8% of all sentenced prisoners<sup>24</sup>. This is the highest figure ever, both in absolute terms and as a proportion of the prison population. Most of these prisoners were placed under electronic surveillance, the use of which is growing rapidly. The number of people eligible for semi-custodial arrangements is also increasing, but remains limited<sup>25</sup>.
41. Prison integration services are responsible for arranging adjusted sentences, taking steps to enable inmates to undergo training and helping them find jobs. These social workers play a crucial role in ensuring successful conditional release and preventing reoffending. Although significant efforts have been made in recent years, however, it appears that there is a terrible shortage of such workers and that the resources made available to them are inadequate<sup>26</sup>. The Commissioner calls on the French authorities to provide a high-quality integration service and to allow access to conditional release for as many prisoners as possible.
42. In discussing sentence adjustment, the Commissioner wishes to commend the work done on developing alternative sentences. He invites the authorities to continue their efforts, in particular by increasing the resources available for outside placements and broadening the scope for conditional release. The Prison Bill reducing the use of pre-trial detention is also a step in the right direction. Bearing in mind the serious overcrowding in French prisons, such detention should be used only where it is absolutely essential, and for the shortest possible length of time.
43. It will take some time for these measures to have a real impact on the overcrowding rate, however. Accordingly, the Commissioner urges the French authorities to take immediate action to address the unacceptable detention conditions endured by prisoners placed in overcrowded and often dilapidated cells.

### 3. Medical care for prisoners

#### a. *Access to medical care*

44. The issue of access to medical care is another area of concern. Under the 1994 Act, hospitals were made responsible for prisoners’ treatment, so as to ensure that they receive the same quality and continuity of medical care as the rest of the population<sup>27</sup>.
45. According to civil society representatives, the Act’s implementation has brought about an overall improvement in medical care for sick prisoners. Nevertheless, further progress is needed, particularly in relation to access to specialists and continuity of care on release from prison. Prisoners’ hospital appointments take place under difficult conditions, mainly because handcuffs have to be worn, and prison staff are present for virtually the whole time. Yet the Commissioner had condemned these practices in his 2006 report. He had also raised the issue of outside appointments and hospitalisations being cancelled because of a lack of staff to transport prisoners. Notwithstanding the improvements resulting from the opening of secure interregional hospital units (UHSIs), these findings still apply; the Commissioner was told that prisoners requiring medical intervention sometimes have to wait several days, or even weeks.

---

<sup>24</sup> Ministry of Justice, *Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France*, 1 May 2008.

<sup>25</sup> 1,863 people were eligible for such arrangements as at 1 May 2008.

<sup>26</sup> “*Amoindrir les risques de récidive criminelle des condamnés dangereux*”, report by Vincent Lamanda, First President of the Court of Cassation, submitted to the President of the Republic, 30 May 2008.

<sup>27</sup> Under the Act, outpatient consultation and care units (UCSAs) have been set up in prisons, with medical teams provided by public hospitals. Sick prisoners requiring complex medical tests, hospitalisation or surgery are transferred to a public hospital. Those requiring long-term hospitalisation are committed to the prison hospital in Fresnes.

46. Another issue raised was that of continuous medical care at night and weekends. It appears that such care is not necessarily guaranteed, owing to a shortage of available medical staff or to warders' refusal to alert the relevant services, depending on their own assessment of urgency. The Commissioner invites the French authorities to ensure continuity of care and avoid leaving prisoners without appropriate medical care for an extended period.
47. Lastly, the *Loi sur la rétention de sûreté* (Act on "re-detention for security reasons") appears to undermine the non-negotiable nature of medical confidentiality in prison. Under the Act, medical staff are now required to notify the prison governor where patients constitute a serious risk to others' safety. Although part of the *Loi sur la rétention de sûreté*, this provision applies to all prisons. Admittedly, the Act stipulates that such notification must respect medical confidentiality. However, such confidentiality is based on the absolute trust that must be established between patients and medical professionals. Undermining it even partially is likely to weaken its very foundations. The Commissioner invites the French authorities to guarantee the strictest respect for medical confidentiality.

*b. Psychiatric care*

48. In October 2006, the Ethics Committee voiced its concern about the rate of psychiatric illness, which is 20 times higher in prison than within the general population. This may be ascribed partly to the significant reduction in the number of people deemed not responsible for their criminal actions. Other explanations include longer sentences and deteriorating prison conditions, which weaken prisoners psychologically. In 2006, moreover, the European Court of Human Rights found against France for holding a man suffering from a mental disorder in prison without appropriate treatment<sup>28</sup>. It also appears that, rather than being hospitalised, some prisoners suffering from psychiatric illnesses are placed in solitary confinement or the disciplinary block, or subjected to stricter detention regimes (where differentiated regimes exist). The Commissioner invites the authorities to monitor the disciplinary management of people suffering from mental disorders and to develop ways of adjusting their sentences.
49. Alongside the Regional Medico-Psychiatric Units (SMPRs) introduced in 1986, France has opted to set up specially adapted hospital centres (UHSAs)<sup>29</sup> to accommodate prisoners suffering from psychiatric disorders. A number of practitioners reject this solution on the grounds that it perpetuates the confusion between mental illness and criminality. The difficulty of preventing suicides in prison illustrates this deficiency, which needs to be addressed.
50. Lastly, as regards psychiatric care for sex offenders, the legislation appears to focus more on security requirements with a view to preventing reoffending than on the care to be provided to such people during their time in prison. Some prisons, such as the one at Melun, stand out for their development of treatment arrangements for sex offenders; these are exceptions, however, and are not yet available to all those prisoners who need them. The Commissioner invites the French authorities to expand such practices and provide special care to those prisoners requiring it.

4. Act on rétention de sûreté

51. In 2007, the French government drafted a bill allowing offenders having served their sentences to be placed in *rétention de sûreté* ("re-detention for security reasons"). The Constitutional Council was asked to verify the constitutionality of the bill as passed by parliament on 8 February 2008. In its decision of 21 February<sup>30</sup>, it held that the Act could not apply retrospectively, as had originally been envisaged. The Act passed is

<sup>28</sup> ECHR, *Rivière v. France*, 11 July 2006.

<sup>29</sup> Under the 2002 Perben I Act, 440 places are scheduled to be created between 2008 and 2010, and 265 places between 2010 and 2011.

<sup>30</sup> Constitutional Council, Decision No. 2008-562 DC on the Act on *Rétention de Sûreté* and Declaration of Absence of Criminal Responsibility by Reason of Mental Disorder, 21 February 2008.

therefore applicable only to serious offences which came to trial after it was promulgated. Although *rétenction de sûreté* is regarded as a measure that cannot be applied retrospectively, the Constitutional Council held that it was not a “punishment” within the meaning of the French Constitution, and could therefore be ordered once a prison sentence had been served. The Act on *Rétention de Sûreté* and Absence of Criminal Responsibility by Reason of Mental Disorder was finally passed on 25 February 2008.

52. The original bill restricted this measure to perpetrators of sex offences against minors under the age of 15. When passed by parliament, however, its scope was extended to include all crimes against minors as well as serious crimes against adults<sup>31</sup>.
53. Under the Act, *“rétenction de sûreté shall consist in placing the person in question in a secure socio-medico-judicial facility where he or she shall be offered ongoing medical, social and psychological care with a view to enabling this measure to be brought to an end”*. This possibility must have been explicitly provided for in the sentencing judgment, where the convicted person is *“particularly dangerous and highly likely to reoffend because he or she suffers from a serious personality disorder”*.
54. At least a year before the offender’s scheduled release date, he or she is placed under observation with a view to a medical report. On the basis of that report, a Multi-disciplinary Commission for Preventive Measures<sup>32</sup> assesses the offender’s ongoing dangerousness and may give a reasoned opinion proposing precautionary detention. On the basis of this opinion, the regional *rétenction de sûreté* tribunal, comprising three judges, may order a *rétenction de sûreté*.
55. *Rétention de sûreté* is ordered for an initial period of one year. This may be renewed indefinitely by the three-judge regional commission. It takes place in a closed facility, in which detainees are deprived of their liberty to come and go. Whenever the regional commission terminates *rétenction de sûreté*, it can order security surveillance, which may include requirements such as wearing an electronic bracelet or reporting to the authorities on a regular basis. The Act also makes treatment orders virtually automatic. In the event that such measures are not complied with, the Committee may order a further period of *rétenction de sûreté*.
56. During his visit, the Commissioner found that the passing of this Act had generated, and continued to generate, considerable debate within French society. Many legal and medical professional associations, voluntary organisations and leading academics and intellectuals have voiced their opposition to *rétenction de sûreté* and the associated risks of abuse.
57. In its opinion of 8 February 2008, the CNCDH held that the bill called into question the principles of certainty of the law and the presumption of innocence.<sup>33</sup> It also held that it broke the causal link between an offence and the deprivation of liberty, since *rétenction de sûreté* was based on a possible future offence rather than one already committed. The Constitutional Council heard some of its arguments, along with similar ones expounded by civil society groups<sup>34</sup>.
58. The Commissioner notes that a growing number of European countries<sup>35</sup> are introducing procedures designed to prevent repeat offences that society regards as particularly intolerable, such as sex offences. While some countries have opted to

<sup>31</sup> Premeditated or aggravated murder, torture or aggravated barbaric acts, aggravated rape and aggravated abduction or illegal confinement.

<sup>32</sup> Comprising the regional prefect, the relevant inter-regional director of prison services, a psychiatric expert, a lawyer and a representative of a national victim support organisation.

<sup>33</sup> Opinion on the Bill “*rétenction de sûreté*” and penal responsibility in case of mental disorders of 8 February 2008.

<sup>34</sup> See, in particular, the observations submitted to the Constitutional Council by the Judicial Service Association (*Syndicat de la Magistrature*).

<sup>35</sup> See, in particular, the Commissioner’s reports following his visits to Switzerland (CommDH(2005)7, §§ 134-135) and Germany (CommDH(2007)14, §§ 201-206).

expand medical facilities and step up regular psychiatric monitoring in the community, others – albeit in smaller numbers – have introduced similar arrangements in prisons.

59. In the case of France, the Commissioner notes that there is a range of supervisory mechanisms, with the judiciary assigned a central role. This aspect, emphasised by the Constitutional Council in its decision, is also consistent with the requirements of the European Court of Human Rights<sup>36</sup>. The Commissioner shares some of the concerns raised, however, particularly as regards the risk of arbitrary decisions arising from the assessment of an offender's dangerousness. "Dangerousness", on the basis of which *rétenion de sûreté* is ordered, is not a clear legal concept. It is also vague in scientific terms, insofar as the assessment of criminological dangerousness and of the risk of reoffending appears to be open to debate and France appears to lack the necessary instruments to make an accurate measurement of dangerousness. Judges will therefore have to order *rétenion de sûreté* primarily on the basis of a prognosis of "dangerousness" given in a medical report. Although it will be up to them to take the decision, this will be dictated to a large extent by the medical report. As with sentencing, the convicted person must be given the benefit of any doubt as to his or her dangerousness. Moreover, questions arise as to the situation in which judges will be placed in the event that experts hold conflicting views. A zero-risk approach must not become the rule, to the detriment of individual freedoms.
60. According to the Constitutional Court's review, *rétenion de sûreté* "may be a necessary measure only where there is no measure involving less restriction of this freedom that can adequately prevent the commission of offences causing serious bodily harm"<sup>37</sup>. In the Commissioner's view, the other recidivism prevention measures provided for by law (judicial supervision, reporting to the police and the use of electronic bracelets) should be applied in the first instance. Given that *rétenion de sûreté* should be only the last resort, it is essential to ensure the effective use of non-custodial prevention measures.
61. The Act should not result in an actual life sentence, which will destroy all the prisoner's hope. The Commissioner points out that the European Court of Human Rights has held "that the imposition of an irreducible life sentence on an adult may raise an issue under Article 3"<sup>38</sup>. Harsh measures have to be applied in some circumstances in order to protect society, but on no account should their use become routine; they must remain the last resort, or the persons in question will be denied any chance of rehabilitation.
62. In addition, the Commissioner is concerned that the Act does not distinguish among the different offenders subject to *rétenion de sûreté*, which also applies to minors having committed serious offences. This provision runs counter to the need to take into account the specific responsibility of minors.
63. In the light of these observations, the Commissioner urges extreme care in the use of *rétenion de sûreté*, which ought to be a measure of last resort. He also encourages the authorities to review the results achieved by other countries in which similar measures are in force and to have recourse to regular independent studies in order to ascertain whether such legislation does in fact help to protect society.

#### **IV. Juvenile justice in France**

64. In the Commissioner's view, protection of minors is central to the protection and promotion of human rights. The Commissioner is aware that Europe is seeing a growing trend towards increasingly harsh penalties for acts committed by minors. He is convinced, however, that criminalisation can be avoided to a large extent, as can the use of detention.

<sup>36</sup> See, *mutatis mutandis*, ECHR, *Stafford v. United Kingdom*, 28 May 2002, paras 87-89.

<sup>37</sup> Decision of the Constitutional Council, § 17.

<sup>38</sup> See ECHR, *Kafkaris v. Cyprus*, 12 February 2008, para 97.

1. Legislation in force in respect of juvenile delinquents

65. The justice system for minors is governed by the Order of 2 February 1945, which introduced the principle that education should prevail over punishment, together with the system of specialised courts<sup>39</sup> and the mitigation of sentences on the ground that offenders are under-age. The sentencing of minors, especially to imprisonment, should therefore be an exception. This legislation has undergone a number of significant amendments in recent years.
66. The justification given for these amendments is the sharp increase in juvenile delinquency since the beginning of the 21st century. In less than 10 years, there has been a 150% increase in convictions for violence by minors: 3,374 convictions in 1997, compared with 8,444 in 2006<sup>40</sup>. More than 55% of convicted minors receive a further conviction within five years. Most of them go on to commit several more offences<sup>41</sup>. In the light of these findings, the Interior Ministry has authorised, as of 1 July 2008, the keeping of files containing information about minors from the age of 13 if they are deemed "*likely to breach the peace*". Without even having committed an offence, minors can now be the subject of a Central Domestic Intelligence Directorate file (EDVIGE), just like adults, on the basis of a suspicion of future offending.
67. According to the French authorities, this growth in juvenile delinquency warrants a revision of the age of criminal responsibility. Under the 1945 Order, penalties vary according to the minor's age. Only minors capable of understanding may be regarded as criminally responsible<sup>42</sup>. As stated in the 2006 report, the Order introduces three age-levels before full age: 10, 13 and 16 years. The justice system's response depends on the minor's age. Minors are subject to educational penalties from the age of 10, and prison sentences may be imposed from the age of 13. In the case of minors over the age of 16, various provisions bring the applicable law and criminal procedure more into line with the adult justice system.
68. The Crime Prevention Act of 5 March 2007 introduces new measures relating to juvenile delinquency. It should be emphasised that the Act makes a wider range of measures available to judges, who can tailor them to individual circumstances. It introduces measures such as placement in an institution where psychological assistance is available and placement in a boarding school, even for minors under the age of 13.
69. For its part, the Act of 10 August 2007 on the Prevention of Reoffending by Adults and Minors provides that, for certain crimes and misdemeanours, a minor over the age of 16 may be tried as an adult. The principle is that mitigation of penalty may be dispensed with where a minor commits a second or subsequent similar offence involving deliberate violence or sexual assault, or accompanied by the aggravating circumstance of violence. Mitigation of penalty must be dispensed with *ipso jure* in the event of a third serious crime or misdemeanour, unless the judge decides to maintain it, in which case he or she must give reasons for this decision.
70. The Commissioner regrets the change in the law that allows application of the ground for mitigation that the offender is under-age to be restricted in the case of minors between the ages of 16 and 18. Although the Act of 10 August 2007 does not introduce automatic penalties, it does limit the judge's discretion to select the penalty and the procedure for applying it. There is very little scope to depart from the minimum penalties stipulated.

---

<sup>39</sup> Examining judges for minors, youth court judges, youth courts, assize courts for minors.

<sup>40</sup> Speech made by the Minister of Justice on the inauguration of the committee responsible for reforming the 1945 Order, 15 April 2008.

<sup>41</sup> Idem. 70% committed at least two further offences, and 6% more than 10 further offences within five years.

<sup>42</sup> Children who are able to "*understand and intend*" the acts of which they are accused are regarded as being capable of understanding. The judge is responsible for assessing their level of understanding.

71. Without underestimating the seriousness of some acts of delinquency committed by minors, the Commissioner wishes to voice his concern about the tougher stance taken by the juvenile justice system, reflected *inter alia* in the introduction of minimum penalties in some circumstances. The primary emphasis appears to be on preventing reoffending, to the detriment of preventing first offences. Efforts should instead be made to reduce the length of time it takes for minors to be dealt with by specialised social services and for judgments to be handed down, as excessive delays may give some children a sense of impunity. The Commissioner therefore reiterates the following recommendation made in 2006: *"in all cases, emphasise education rather than punishment"*<sup>43</sup>.
2. Proposed revision of the 1945 Order
72. The French authorities intend to revise the 1945 Order. The text has already undergone 31 amendments, whence the need, according to the Ministry of Justice, for comprehensive revision. To this end, a committee appointed on 15 April 2008 has been asked to submit proposals in November 2008. Its task is to review the consistency of the treatment of minors in the criminal justice system and to consider the possibility of introducing an age of criminal responsibility<sup>44</sup> below which no penalties may be imposed, even of an educational nature. These lines of enquiry seem positive, as does the desire to focus on the concept of individual arrangements, so as to tailor the criminal justice system's response to each adolescent's personality and actions.
73. Nevertheless, some of the aims mentioned by the Ministry of Justice raise concerns as to the emphasis of this revision. The possibility of applying criminal sanctions to minors below the age of 13 was referred to a number of times. At present, only educational measures may be imposed on minors below the age of 13, depending on their level of understanding. It is also feared that the revision will further undermine the regime applicable to minors between the ages of 16 and 18, and that children will be tried as adults from the age of 16.
74. In the context of discussion of this revision, the Commissioner wishes to draw attention to the standards in the area of juvenile justice developed by the United Nations Committee on the Rights of the Child. According to these standards, the specialised nature of the criminal justice system for minors and the fact that educational measures should prevail over punishment are essential principles which cannot be undermined. The Commissioner consequently calls on the French authorities to bear in mind, as they work on this revision, General Comment No. 10 of the Committee on the Rights of the Child<sup>45</sup>, and to include in the consultation process an independent authority such as the Children's Ombudsperson.
75. In addition, the Commissioner is of the view that the problem of juvenile delinquency will not be solved by imposing harsher penalties. On the contrary, a successful juvenile delinquency policy should entail measures facilitating prevention, rehabilitation and the social integration of young people in difficulty. As the Committee on the Rights of the Child stipulates, *"States parties should take measures for dealing with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings as an integral part of their juvenile justice system"*<sup>46</sup>. Imprisonment of minors should remain the last resort.
76. Contrary to some of the arguments heard, the Commissioner is also of the view that the age at which criminal penalties may be imposed should be raised to bring it closer to full age. He is convinced that educational and reparation measures can be effective if they are appropriate and applied rapidly. With a view to implementing such a policy, the Commissioner can only reiterate the 2006 report's recommendation of an increase in

<sup>43</sup> "Report of the Commissioner for Human Rights on the Effective Respect for Human Rights in France following his visit from 5 to 21 September 2005", 15 February 2006.

<sup>44</sup> There is no minimum age of criminal responsibility at present. The Criminal Code provides that "Minors able to understand what they are doing are criminally responsible".

<sup>45</sup> General Comment No. 10 (2007) of the Committee on the Rights of the Child on children's rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, 25 April 2007.

<sup>46</sup> *Ibid*, §26.

the resources allocated to the Judicial Youth Protection Agency (PJJ), with a view to preventing delinquency and improving the monitoring and training of juvenile delinquents.

3. Custodial regime applicable to minors

77. France has three types of facility in which minors' liberty to come and go may be restricted. Specialised prisons for minors (EPMs) were set up in 2007 in addition to juvenile units in prisons and closed educational centres (*centres éducatifs fermés*). While these facilities differ in nature, they all legally or physically restrict the minors placed in them to specific areas.

a. *Closed educational centres*

78. Closed educational centres, set up under the Act of 9 September 2002, accommodate minors placed under judicial supervision who have received a suspended sentence or been granted conditional release, for a period of six months, renewable once. Under the Act of 5 March 2007, young people given a one-year prison sentence can serve it in a closed educational centre instead of a prison. Young people are generally placed in such centres, run by the PJJ, once educational measures have failed.

79. Closed educational centres combine monitoring and supervision by offering a form of placement that includes an educational dimension involving the preparation of a personalised education plan. Although minors may take part in activities outside the centre, their liberty is restricted; should they fail to comply with this legal containment (that is, abscond), they may be sent to prison. Thus, while the French authorities do not regard placement in a closed educational centre as a form of detention, it does share some of the latter's features. This aspect was criticised by some professionals whom the Commissioner met, who expressed concern about the confusion between the centres' educational purpose and their closed nature.

80. Between 10 and 12 minors are placed in each centre, depending on their age. The multi-disciplinary team normally comprises about 20 people. By the end of 2008, 408 places should be available at 38 centres. The Commissioner wishes to commend the material and human resources available in these facilities. Furthermore, the quality of the educators' work appears to be bearing fruit: according to figures quoted to the Commissioner, 61% of young people sent to such centres do not reoffend in the year following the end of their placement, compared with 2/3 of minors who have spent time in prison.

81. Nevertheless, the current shortage of such facilities causes problems in that the minors placed in them may be a long way from their families. There is only one closed educational centre for the entire Ile-de-France region, offering about 10 places, while the Judicial Youth Protection Agency (PJJ) is supervising 30,000 minors in the region. Given the crucial need to maintain family ties, this problem must be rectified as soon as possible.

82. There are 1,268 prison places for minors at present, with plans to create 518 places in closed educational centres. The increased number of places available may indicate that more minors are to be locked up. The Commissioner therefore wishes to point out that, whatever the name it goes by, deprivation of children's liberty must always be a last resort.

b. *Imprisonment of minors*

83. As at 1 June 2008, there were 759 minors in prison, 54.5% of them on remand. The number of minors in prison is stable compared with June 2007. However, there are

about a hundred more minors in prison than there were in June 2006. Detention on remand being brief<sup>47</sup>, in practice about 3,500 minors are imprisoned each year.

84. Significant improvements have been made since 2007 in the area of disciplinary punishments. Placement in the disciplinary block, which is restricted to those over the age of 16, has been limited to between three and seven days depending on the nature of the offence, although this is still excessive in relation to European standards<sup>48</sup>. The disciplinary regime applicable to minors was also modified in 2007 in order to take account of the Judicial Youth Protection Agency's role. As the Commissioner noted during his visit to Meyzieu prison for minors, those appearing before the disciplinary committee are usually assisted by a lawyer. Such adversarial proceedings allow the minor both to explain him or herself and to gain a better understanding of the punishment imposed.
85. In addition to juvenile units in adult prisons, the Act of 9 September 2002 introduced prisons for minors. The first of these came into operation in June 2007. Six establishments are now operational, with the last one scheduled to open in early 2009, when there will be a total of 420 places. The opening of these prisons has coincided with the closure of 20-odd juvenile units in adult prisons.
86. According to the Ministry of Justice, such establishments provide a means of rehabilitating juvenile delinquents. They offer a multi-disciplinary approach under the auspices of both the prison authorities and the Judicial Youth Protection Agency, with support from the Education Ministry and hospitals. Prisons for minors are designed to make education the central focus, with the aim of preparing young people for release and reintegration into society. On average, prisons for minors employ educators and warders in a ratio of two to three.
87. As in the case of closed educational centres, many professionals told the Commissioner of their fear of confusion between security and educational objectives. Nevertheless, by and large they were of the view that prisons for minors represented genuine progress compared with juvenile units within prisons.
88. On the whole, the Commissioner's impression of these establishments is positive. Nevertheless, he wishes to highlight a number of further improvements that could be made. For example, there are no buildings outside the prisons to provide shelter for families waiting to make visits. At the same time, the fact that prisons for minors may be a long way from families' places of residence makes visits problematic.
89. Although considerable resources have been deployed<sup>49</sup>, it appears that they are still insufficient. During his visit to Meyzieu, for example, the Commissioner found that extracurricular activities had been cut because of a lack of resources, even though they had the backing of both staff and children. The Commissioner also invites the French authorities to consider ways of allowing prisoners who come of age during their sentence to remain in prisons for minors if the end of their sentence is less than a year away.
90. The Commissioner is therefore of the view that prisons for minors are notably better facilities for the imprisonment of minors. The prison authorities should give priority to such facilities. As at 1 June 2008, just 180 of the 759 minors in prison were held in prisons for minors.
91. While the introduction of prisons for minors has allowed some juvenile units within prisons to be closed, the continued detention of minors in conventional prisons raises significant issues. Under the decrees of May 2007<sup>50</sup>, 61 adult prisons can still

<sup>47</sup> One month, renewable once, for minors over the age of 16.

<sup>48</sup> The CPT has indicated that it supports a three-day maximum: see the 18th General Report, 18 September 2008, CPT/Inf (2008) 25, §26.

<sup>49</sup> It costs €205 per day to detain a minor.

<sup>50</sup> Decrees Nos. 2007-748, 749 and 814.

accommodate minors. Not all prisons have separate buildings for adults and minors, or separate yards. The 2006 report was critical of the potential for minors to come into contact with convicted adult prisoners and the lack of suitable facilities and activities for girls, and these are problems that the Commissioner invites the French authorities to resolve without delay.

## **V. Human rights protection in the context of immigration and asylum**

92. The Commissioner has commented on the specific situation that arose from late 2007 to February 2008 owing to the arrival of large numbers of migrants without entry documents at Roissy-Charles de Gaulle Airport, and on detention conditions at the administrative holding centre (CRA) at Mesnil-Amelot. His intention here is to address other issues connected with the implementation of the migration policy adopted by France in recent years and its possible impact on effective respect for human rights.

### **1. Administrative detention**

93. Administrative holding centres have been enlarged, and their numbers increased, as the drive to combat irregular immigration was stepped up; there were 1,700 places available at the end of 2007, up from 786 in 2003. Major material changes have also been made with a view to improving reception and accommodation conditions for detained foreigners. Three new holding centres became operational in 2007, at Nîmes, Rennes and Metz. These efforts were welcomed by a number of associations met by the Commissioner.

94. Living conditions in some holding centres are still difficult, however. The Vincennes centre appeared to be the subject of numerous complaints. Indeed, petitions, suicide attempts, self-mutilation and hunger strikes unfortunately appear to have been common there. In part, they may have been a form of protest against being taken into custody. However, it also appears that the foreigners in question objected to their accommodation conditions and the dehumanised nature of the centre, which had a total capacity<sup>51</sup> of 280 places. Lastly, the Commissioner was informed of tensions between detained foreigners and police officers responsible for running the centre; he was told that foreigners had filed at least 13 criminal complaints concerning the use of inappropriate methods and even violence. These tensions culminated in an arson attack that burnt down the holding centre in June 2008. The Commissioner can only hope that such incidents will encourage the French authorities to undertake a thorough critical review of the conditions prevailing in holding centres and to humanise them in consultation with the new General Inspector of Custodial Facilities.

95. The Commissioner was also alerted by various associations and by the CNDS<sup>52</sup> to the unacceptable conditions at the holding centre in Mayotte, which has been described as “shameful [for] the Republic”. Several reports<sup>53</sup> have described extreme overcrowding<sup>54</sup>, accommodation conditions contrary to human dignity, a lack of hygiene, makeshift facilities, failure to separate children, and meals served on the floor. Lastly, separated under-age foreigners are sometimes deported, in contravention of French and international law. The Commissioner calls on the French authorities to ensure that human rights and dignity are respected in all administrative holding centres and that the living conditions afforded to foreigners held in Mayotte are improved immediately.

96. Notwithstanding the recommendation made in the 2006 report, an increasing number of children are placed in administrative holding centres with their parents. Eleven administrative holding centres have been specially fitted out to accommodate families.

<sup>51</sup> Combined capacity of the two adjoining centres.

<sup>52</sup> Opinion of the National Commission for Police Ethics (CNDS) of 14 April 2008 concerning the circumstances in which a boatload of immigrants sank off the coast of Mayotte on the night of 4 to 5 December 2007.

<sup>53</sup> See, in particular, the CIMADE’s 2007 annual report.

<sup>54</sup> With a theoretical capacity of 60 places, the centre has accommodated up to 220 foreigners.

In 2007, the CIMADE counted 154 families placed in holding centres, including 242 children of all ages. It is regrettable that administrative holding centres and waiting zones at the border are the only places in France where minors under the age of 13 are deprived of their liberty. According to statistics compiled by the CIMADE, nearly 80% of the children held in 2007 were under the age of 10<sup>55</sup>, with 15-month-old infants and even babies – at the age of three weeks – placed in holding centres with their parents. While such deprivation of liberty normally lasts less than two days, in 28% of cases it continues for more than 10 days<sup>56</sup>. Furthermore, owing to the insufficient number of places for families, in some cases they are held in ordinary CRAs, where children mix with adults.

97. In his 2006 report, the Commissioner emphasised his concerns about the conditions in which children were “taken into custody” and the fact that *“the French authorities [...] appear to completely underestimate the legal and humanitarian problems posed by the presence of children in holding centres”*. Unfortunately these comments are still applicable, and the authorities still do not count the number of children who have been held in CRAs or been deported. Above all, the Commissioner invites the authorities to place families in administrative holding centres only in cases of extreme necessity, so as to avoid causing children irreparable trauma.

## 2. Impact of the setting of targets for removals of foreigners

### a. *Relations between foreigners and the authorities*

98. In 2005, the French authorities decided henceforth to specify, at the beginning of each year, the number of foreigners irregularly present who were to be removed, voluntarily or not, by 31 December. This target was increased from 20,000 in 2005 to 26,000 in 2008. The authorities acknowledge, however, that this will not enable them to put an end to the presence of an estimated 400,000 to 600,000 foreigners unlawfully present on French soil. The target number thus appears to be calculated on the basis of the authorities’ presumed capacity, rather than a desire to eliminate the problem.
99. As stated in the framework of his visit to the waiting zones at Roissy Airport and the administrative holding centre at Mesnil-Amelot, the Commissioner fears that the pressure generated by quantitative removal targets will prompt the police to take into custody growing numbers of people, sometimes using dubious methods. Several associations told the Commissioner of an increase in the number of checks based on facial appearance, and the carrying out of identity checks without the necessary instructions having been given. For instance, four French citizens had been detained in 2007, before subsequently being released. In its opinion on the situation in Mayotte, the CNDS condemns the removal of French citizens to the Comoros Islands. These illegal practices are fortunately rare, but they demonstrate the potential impact of a policy focused on achieving targets, in which numbers may take precedence over the crucial need to respect individual rights.
100. When the issue of the taking into custody of under-age foreigners was raised, the Commissioner was told by the Minister of Immigration that he had given clear instructions that no-one was to be taken into custody while in a school or its immediate vicinity. The Commissioner welcomes this statement of intent. However, it appears that these instructions are not fully obeyed, for a number of recent cases have been reported – one of them verified by the Children’s Ombudsperson – in which police officers have taken children into custody actually on the premises of primary schools. Such a practice is unacceptable, given the trauma that it causes to children. Schools must remain places of instruction and education, rather than zones for taking children into custody. The Commissioner calls on the French authorities to ensure that children and their parents are not arrested<sup>57</sup> inside or around schools.

<sup>55</sup> CIMADE’s 2007 annual report Ages 0-2, 30.58% / 3-5, 21.90% / 6-10, 23.14% / 11-17, 21.07% / unknown, 3.31%.

<sup>56</sup> CIMADE’s 2007 annual report: 0-2 days, 46.10% / 3-10 days, 22.08% / 11-17 days, 15.58% / 18-32 days, 12.99% / unknown, 3.25%.

<sup>57</sup> Other than in the context of what are termed “ordinary” offences.

101. People have also been taken into custody while inside prefectures. It appears that some administrative authorities had developed strategies to encourage foreigners who are unlawfully present to present themselves at the prefecture, where they were arrested on the spot. While false notifications to attend a prefecture have since been prohibited by the French courts, prefectures continue to refuse to provide information by telephone, requiring foreigners to attend in person. Accordingly, foreigners continue to come to the counters of the prefecture in good faith to lodge regularisation applications or enquire about the progress of their asylum applications. Nearly 600 foreigners were arrested in this way and placed in detention in 2007<sup>58</sup>. The prefecture is becoming the focus of all hopes, with the possibility of regularisation, and all fears, because of the risk of arrest. The Commissioner is of the view that prefectures, like schools, should be protected places where foreigners cannot be taken into custody.
102. It is to be feared that administrative authorities, faced with a requirement to meet repatriation targets, will apply the law in increasingly mechanical fashion and adopt a more repressive approach, often leaving them incapable of assessing the actual human situations underlying each case.
103. The Commissioner calls on the French authorities to take these repercussions into account and to cease setting targets for the numbers of unlawful migrants to be removed.
104. Lastly, in cases of forced repatriation on commercial flights of foreigners unlawfully present, passengers sometimes protest to the flight crew about such deportations. Once on board, the captain can still decide to refuse a deportation if he or she considers that it will disrupt the smooth operation of the flight. Where the captain takes such a decision, the police sometimes retaliate by arresting a few of the passengers who may have protested peacefully or filmed the scene. They are then charged with "interference with air traffic", "insulting a police officer" or "incitement to resistance", held in police custody for several hours and prosecuted for the offences in question. Some passengers have even suffered the humiliation of intrusive body searches. In addition, they generally lose the use of their air ticket and are sometimes blacklisted by the airline, which bans them from its flights for six months. This practice is of particular concern given that, during the Commissioner's 2005 visit, the Minister of the Interior had "*proposed that each deportation should be filmed to reduce any risk of disproportionate use of force and any false allegations of ill-treatment*"<sup>59</sup>.
105. During his visit, the Commissioner was unable to obtain specific data relating to the extent of such practices, but their existence cannot be denied<sup>60</sup>. The Commissioner invites the French authorities to put a stop to them immediately.

*b. Access to regularisation for irregular immigrants*

106. In July 2006, "exceptional admission for residence" replaced the procedure for regularising undocumented immigrants able to produce evidence of 10 years' residence in France. Introduced in 1997, this procedure had allowed foreigners unlawfully present and able to prove that they had been in France for 10 years to obtain a residence permit. The government, which took the view that this arrangement rewarded irregularity, decided to replace it with a less automatic regularisation process. "Exceptional admission for residence" provides scope for regularisation on humanitarian grounds, in exceptional cases or where the person concerned works in a sector affected by labour shortages. The reform has significantly reduced the number of regularisations. There is no text setting out the specific criteria applied or the evidence that must be produced in order to secure such regularisation. This further adds to the individualised and potentially arbitrary nature of the process.

<sup>58</sup> See observation report, "*Devant la loi*" *Enquête sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfetures, l'information du public et l'instruction des dossiers*, CIMADE, June 2008.

<sup>59</sup> CommDH(2006)2, § 261.

<sup>60</sup> As an indication, see the press release issued by Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme on 17 April 2008.

107. There have been two instances of “collective” regularisation since 2006: in June 2006 for the families of children enrolled at school, and more recently for catering staff. In both cases, regularisation was based on documents submitted by the applicants. Firstly, the government must be commended for its willingness to take into account the specific circumstances of some categories of undocumented foreigners. According to many observers and the media, however, the responsible ministerial authorities had decided the number of regularisations in advance, before individual applications had even been examined; in both cases, this figure fell well short of the number of foreigners likely to meet all the requirements. The fact that the number of regularisations had been decided in advance meant that the regularisation criteria were applied subjectively and unequally, or even arbitrarily.
108. Moreover, these collective regularisations showed that many foreigners unlawfully present were fully integrated into French society; although undocumented, most had homes and jobs, and were contributing to the country’s growth by paying taxes. During the Commissioner’s visit to the administrative holding centre at Mesnil-Amelot, this impression was confirmed by his discussions with detainees, many of whom had been arrested on their way to work.
109. The Commissioner calls on the French authorities to make the criteria for granting regularisation more transparent, and to report periodically on the number of persons regularised.

*c. Right to family reunification*

110. As regards family reunification applications by members of the family of a French citizen or of a foreigner lawfully resident in France, the Act of 20 November 2007, as well as laying down criteria such as accommodation size and family income, requires the persons’ knowledge of the French language and understanding of the Republic’s values to be assessed before a visa can be issued. On their arrival in France, those concerned have to sign and abide by an “admission and integration contract”. The contract requires them to attend a citizenship course and, if necessary, a language course. Should they fail to fulfil its terms, the law provides that the authorities can suspend family benefits or even withdraw their residence permit. The HALDE has deemed this provision discriminatory<sup>61</sup>.
111. Foreigners applying for family reunification appear to be treated unequally, depending on whether they are married to a French citizen or an EU national. In the former case, although the foreigner wishing to settle in France is married to a French citizen, he or she has to complete the steps outlined above. In the latter case, provided that the EU citizen in question is lawfully resident in France, his or her spouse – a third-country national – is automatically allowed to reside in France, without being subject to the requirement for a long-stay visa or the prerequisite of understanding French values and knowing the French language, and without having to sign an integration contract.
112. The Commissioner invites the French authorities to clarify family reunification arrangements, to refrain from imposing disproportionate requirements – so that persons resident in France may exercise their right to private and family life – and to refrain from creating discriminatory situations.
113. Foreigners granted refugee status in France can apply for family reunification via a special “rapprochement familial” procedure enabling their spouses and under-age children to obtain a “carte de résident” entitling them to live in France.
114. Permits entitling a refugee’s family members to come to France are supposed to be issued very speedily. In practice, however, the procedure takes an average of 468 days

---

<sup>61</sup> HALDE, Deliberation No. 2007-370 of 17 December 2007.

to complete<sup>62</sup>. This excessive length of time is due to the involvement of numerous agencies in the processing of such applications. While the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Person (OFPRA) has considerably reduced the time taken to verify family composition, it appears that French consulates continue to regard families with a suspicion often impossible to overcome. In some cases, the length of this procedure and the danger of staying in the country in question where they are beset by risks of persecution prompt the people concerned to join their family member in France by irregular means.

115. The Commissioner invites the French authorities to authorise family reunification for refugees much more rapidly, so as to avoid putting refugees' families in physical and psychological danger.

3. Asylum procedures

a. *Developments relating to the right of asylum in France*

116. The OFPRA registered 35,520 asylum applications in 2007, including 23,807 initial applications; it granted protection to 3,401 people, giving an approval rate of 11.6%, compared with 7.8% in 2006. The appeal board, for its part, granted protection to 5,413 applicants. In total, France issued almost 9,000 protection documents in 2007, compared with 7,354 in 2006. We must therefore commend this significant increase, while wondering why more protection documents were granted on appeal than by the OFPRA.
117. Under the Act of 20 November 2007, the Refugees' Appeal Board became the National Right of Asylum Court (CNDA). The name change also foreshadows a change in the authority to which this body is attached. On 1 January 2009, the CNDA is to be attached to the *Conseil d'Etat* instead of the OFPRA. The government is also considering the granting of permanent status to the members of CNDA's sections, who are employed only on a short-term basis at present. These efforts to secure the CNDA's administrative and financial independence are in line with the Commissioner's 2006 recommendations, bearing in mind the importance of providing asylum seekers with an effective avenue of appeal.
118. The Act of 24 July 2006 incorporates into French law the provisions of EU Directive 2005/85/EC, which concerns asylum procedures, and which allows the compilation of national lists of safe countries of origin. The right of asylum has been subject to many changes in recent years. The Act of 10 December 2003 introduced the concept of "*safe countries of origin*", giving rise to a "*priority*" procedure whereby the OFPRA examines applications within 15 days, or within 96 hours where the foreigner in question is detained at an administrative holding centre<sup>63</sup>.
119. As at February 2008, the list compiled by the OFPRA's governing board featured 15 states<sup>64</sup> deemed safe. Prefectures often refuse to grant temporary residence permits on the basis of the list, and make asylum seekers from "safe" countries of origin subject to the priority procedure even when it is not mandatory. In 2007, prefectures applied the priority procedure to 85.2% of asylum seekers from safe countries of origin. Moreover, removal of a country from the list involves a complicated and potentially lengthy process, as shown by an application which was made to the *Conseil d'Etat*, and the latter's decision of 13 February 2008 to remove two countries. Another example is that of the difficulties currently faced by Greece in relation to the processing of asylum applications. Lastly, as the Commissioner has already indicated, "*even in countries that are considered generally safe, there might be instances of discrimination of such*

---

<sup>62</sup> Memorandum from the French Section of Amnesty International, "Procédure de regroupement familial des réfugiés", 27 February 2006.

<sup>63</sup> 1,519 asylum applications from people from safe countries of origin were examined in 2007, 1,290 of which were processed under the "priority" procedure.

<sup>64</sup> Benin, Bosnia and Herzegovina, Cape Verde, Croatia, Georgia, Ghana, India, Madagascar, Mali, "the former Yugoslav Republic of Macedonia", Mauritius, Mongolia, Senegal, Tanzania and Ukraine, list as at 1 February 2008.

*severity as to amount to degrading treatment within the meaning of Article 3*<sup>65</sup>, particularly towards members of minority groups or of the lesbian, gay, bisexual and transgender communities. These considerations show the need for equal treatment of asylum seekers irrespective of their country of origin. Accordingly, the Commissioner invites the French authorities to be as cautious as possible in their use of this list, and to ensure that it does not have an automatic effect on the processing of asylum applications, which should always be examined individually.

120. The Act of 24 July 2006 also regulates arrangements for the reception of asylum seekers, providing for systematic placement in accommodation at an asylum seekers' reception centre (CADA) and centralising the management of such centres. The overall aim of the reform is to increase the number of asylum seekers housed in CADAs and to facilitate the removal of rejected asylum seekers and the rehousing of those refugees granted asylum in more suitable accommodation (social housing for the most part). Lastly, the Act provides for universal legal aid from 1 December 2008. For the time being, legal aid is restricted to those asylum seekers who entered the country legally. The Commissioner welcomes these major breakthroughs in terms of strengthening asylum seekers' rights.
121. Finally, the Act of 20 November 2007 introduced appeals having suspensive effect in respect of the procedure for applying for asylum at the border, following the judgment of the European Court of Human Rights of 26 April 2007<sup>66</sup>. While commending the rapid incorporation of this decision into domestic law, the Commissioner noted a number of reservations about the changes. The CNCDH argues *inter alia* that the new legislation *"introduces appeals having suspensive effect solely in respect of the procedure for applying for asylum at the border, such that the reform is confined to the procedure involved in the specific case in which the Court found against France. Yet there are other procedures in the area of the right of asylum and the law relating to aliens in respect of which no provision is made for appeals having suspensive effect"*<sup>67</sup>. Furthermore, many observers<sup>68</sup> question the effectiveness of such appeals, particularly given the extremely tight deadline – 48 hours – for lodging them. This short deadline also applies at weekends and on public holidays, and it is not unusual for rejection decisions to be notified on a Friday night or even a Saturday or Sunday. In waiting zones, legal aid is generally provided by activist members of associations, who are not present in every zone and cannot offer a continuous service owing to the unpaid nature of their work. Lastly, asylum seekers are not offered any means of communicating with the outside world with a view to submitting an appeal, other than any that may be provided by associations.
122. Accordingly, the Commissioner invites the authorities to consider, in consultation with independent national agencies, the legal and practical obstacles that may restrict effective access to appeals against the rejection of asylum applications lodged at the border.

*b. Asylum procedure at holding centres*

123. Priority is given to processing asylum applications from foreigners detained in administrative holding centres. In 2007, 1,436 people applied for asylum while in detention, accounting for more than 20% of "priority" applications. The legislation requires detainees to submit their asylum applications within five days. Applications must be completed entirely in French, and the detainee is not entitled to the services of a translator free of charge. In addition to the extremely short deadline for completing their applications and gathering the necessary documents, foreigners sometimes face insurmountable practical difficulties, depending on the CRA in which they are held:

<sup>65</sup> Opinion of the Commissioner for Human Rights on certain aspects of the proposal by the Government of Finland for a new Aliens Act, CommDH(2003)13, 17 October 2003, §21.

<sup>66</sup> ECHR, *Gebremedhin [Gaberamadhien] v. France* judgment, 26 April 2007, application no. 25389/05.

<sup>67</sup> Opinion of 20 September 2007 on the Bill on Immigration Control, Integration and Asylum § 20.

<sup>68</sup> See, in particular, the ANAFE's memorandum, *"Conséquences en France de l'arrêt CEDH Gebremedhim"*, 16 June 2008.

interpretation services may be virtually impossible to obtain, even for those who could afford them; some centres prohibit the possession of pens (regarded as dangerous objects); there may not be a suitable room in which to complete asylum applications. In its report published on 10 December 2007, the CPT recommends extending the deadline to 10 days. The United Nations Committee against Torture, for its part, stated that it was “concerned about the summary nature of the so-called priority procedure for consideration of applications filed in administrative holding centres or at borders, which does not enable the risks covered by Article 3 of the Convention to be assessed.”<sup>69</sup>

124. As well as imposing an extremely tight deadline for submitting asylum applications, the procedure requires the OFPRA to examine and rule on such applications within 96 hours. Thus the entire asylum procedure at holding centres is clearly so summary that the implicit presumption is that applications are unjustified. Nor do applicants have an effective remedy available if their applications are rejected, since an appeal to the CNDA does not have suspensive effect. They may, however, challenge administrative removal measures in the administrative courts. The 2006 report having already raised these issues, the Commissioner reiterates his concerns and invites the French authorities to review as soon as possible the procedures and deadlines for the submission of asylum applications by persons in administrative detention.
125. Lastly, several organisations drew the Commissioner’s attention to a number of cases in which detained asylum seekers had been taken to their consulates to obtain a “consular pass” while their asylum applications were under examination by the OFPRA. This endangers not only the detainees, who are requesting France’s protection precisely because of threats hanging over them in their own country, but also their relatives or friends who are still living there. The Commissioner urges the French authorities to ensure that such practices are prohibited immediately.

## **VI. Protection of the fundamental rights of Travellers and Roma**

### **1. Travellers**

126. There are some 300,000 Travellers in France<sup>70</sup>. This community has preserved a traditional culture and lifestyle based on itinerancy. Owing to these distinctive characteristics, the rest of the population generally regards Travellers as a separate group within society. Although the French authorities and French law acknowledge Travellers’ specific needs, special legislation also tends to be applied to them. In his 2006 report, the Commissioner recommended that the French authorities combat discrimination against Travellers and put an end to the special rules applicable to them.

#### ***a. Sites for Travellers***

127. The main problem faced by Travellers is the lack of recognition of their nomadic lifestyle. In order to address the difficulty of parking their caravans, the Act of 5 July 2000 on the Reception and Accommodation of Travellers, known as the Besson Act, requires municipalities with a population of more than 5,000 to provide a site with facilities and access to water and electricity. Local authorities show continued reluctance to implement the Besson Act, resulting in a shortage of available places. Eight years after this legislation was passed, only 32% of the requisite 41,865 places had been created by 31 December 2007. The approaching deadline for a substantial government grant for the construction of sites for Travellers has encouraged local elected representatives to comply with the law over the last two years. This may make it possible to reach a total of 21,165 places in 2008<sup>71</sup>.
128. In order to meet itinerant Travellers’ needs for sites, families are not allowed to stay at a single site for more than a specified length of time. In winter, the maximum stay is

<sup>69</sup> CAT/C/FRA/CO/3, Conclusions and recommendations dated 25 November 2005.

<sup>70</sup> In the absence of any official figures, estimates range from 300,000 to 500,000.

<sup>71</sup> Parliamentary research report on sites for Travellers, submitted to the Prime Minister by Senator Pierre Hérisson, May 2008.

usually five or six months. In summer, the authorised duration is often reduced to one month, and may or may not be renewable, depending on the individual site. The maximum stay is stipulated in the various sites' own regulations<sup>72</sup>. Forced to move on, families do not have any means of finding out which other sites have places available. The Commissioner invites the French authorities to introduce a system, initially at the local level and subsequently nationwide, for informing families about available places.

129. This requirement to move on causes obvious difficulties insofar as there is a shortage of available places. Given the lack of alternatives, many Travellers are forced to live in caravans that are parked illegally. This failure to comply with the Besson Act exacerbates tensions, since Travellers are not allowed to park at camp sites. Moreover, the penalties for camping on unauthorised sites are particularly harsh<sup>73</sup>.
130. In exchange for building sites for Travellers, mayors are allowed to prohibit the parking of caravans elsewhere in the municipality, and to have Travellers evicted if they park their caravans outside the designated areas. The Crime Prevention Act of 5 March 2007 makes it even easier to evict Travellers, as it abolishes the requirement for judicial proceedings prior to eviction. Where caravans are parked unlawfully, the prefect, at the request of the mayor, the landowner or the person entitled to use the land, can serve the occupants with notice to leave within 48 hours. An appeal with suspensive effect may be made to the administrative court against this administrative decision.
131. The Commissioner had the opportunity to meet some mayors who were eager to comply with the Besson Act and provide decent reception conditions. It is disappointing, however, that other local elected representatives are hostile to implement the Act.
132. In some cases, for instance, sites are created outside urban areas or near to facilities which are major sources of nuisance (such as electrical transformers or very busy roads), making them difficult – if not dangerous – to use, particularly for families with young children<sup>74</sup>.
133. These shortcomings prompted the European Committee of Social Rights to find against France in February 2008<sup>75</sup>. The Committee holds that the deficient implementation of the legislation on stopping places for Travellers is discriminatory and violates the right to affordable housing.
134. The Commissioner invites the French authorities to ensure the effective application of the Besson Act, reminding them that the problem is not a new one, and that these deficiencies were already pointed out in the 2006 report.

*b. Exercise of certain civil and political rights by Travellers*

135. It should be noted that Travellers of French nationality are subject to special legislation that does not apply to other French citizens. Under the Act of 3 January 1969, people over the age of 16 and of no fixed abode must hold a travel permit, of which there are two types, the *carnet de circulation* for those with no regular income, and the *livret de circulation* for those engaged in paid work. For those without a regular income, the travel permit has to be stamped by an administrative authority every three months; the permit for those in paid work has to be stamped every year. If this formality is not completed on time, the Traveller is subject to heavy fines (€ 750 per day overdue). Failure to hold the relevant document carries a penalty of up to one year in prison.

<sup>72</sup> Under the circular of 3 August 2006, the maximum continuous stay is set at five months in principle. Within this constraint, the various sites' own regulations stipulate the maximum length of stay applicable at each, depending on needs.

<sup>73</sup> Possible penalties for parking caravans other than on official sites are six months' imprisonment and a € 3,750 fine, suspension of driving licence and requisitioning of the vehicles used for towing.

<sup>74</sup> CNCDH, "Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France", 7 February 2008.

<sup>75</sup> Collective Complaint No. 33/2006 by the International Movement ATD Fourth World against France, 4 February 2008.

136. Even if they hold an identity card, Travellers who fail to keep their permit with them at all times risk being fined. Given that most Travellers are of French nationality, they should be subject only to the same requirements as their fellow citizens, so an identity card should be sufficient. Moreover, this legislation was already criticised in the 2006 report, but no action has been taken on the latter's recommendations.
137. Another provision of the 1969 Act makes Travellers feel that they are under constant surveillance. They are required to be administratively attached to a municipality. Once this has taken effect, two years must elapse before any change can be made. Reasons have to be given for such an application, which has to be accepted by the prefect. Such requirements are at odds with the very concept of travelling. These provisions consequently restrict the freedom to settle in the municipality of one's choice.
138. Travellers are not entitled to vote until they have been administratively attached to a municipality for three years, whereas the qualifying period for other citizens is just six months.
139. Travellers' homes are also subject to special legislation. Their caravans are not considered to be housing units, and they are consequently not entitled to any housing assistance. Travellers also find it difficult to obtain social assistance in general. Nevertheless, the French authorities have decided to make them subject to a special tax. The 2006 Budget Act provided for the introduction of an annual accommodation tax on land-based mobile homes from 1 January 2007. Owing to implementation difficulties, application of this measure has been postponed to 1 January 2010. It is disappointing that the new legislation is not coupled with housing-related social assistance. A caravan is now legally recognised as accommodation, but still not as a housing unit, meaning that it does not confer access to the same rights.
140. The disqualification of mobile homes makes it very difficult for Travellers to gain access to some administrative services. Government agencies and private bodies hesitate, or even refuse, to offer their services to people unable to provide a permanent, fixed address. This is the case, for example, when it comes to opening a bank account, securing a bank loan or concluding an insurance contract.
141. It is difficult not to consider this a situation of inequality. The Commissioner considers that the various special measures described give rise to a system that discriminates against Travellers. Most of these recommendations having already been made in the 2006 report, he calls on the French authorities to put a stop to this special treatment immediately, by developing appropriate policies as recommended by the Council of Europe<sup>76</sup>.

*c. Schooling difficulties*

142. In many cases, the difficulties with regard to schooling for Traveller children seem bound up with the caravan parking issue. Frequent moves and the positioning of sites for Travellers a long way from schools are not conducive to adequate access for children to education. Notwithstanding the fact that schooling is compulsory and the growing demand from Traveller parents, some municipalities continue to refuse to enrol Traveller children in primary schools, on the grounds that they will not be there long enough, that an eviction procedure is under way or that classes are full. The HALDE was notified, for instance, of one mayor's refusal to enrol a group of 14 Roma children<sup>77</sup>.
143. Similar problems persist at secondary level, and distance learning is still preferred. The National Centre for Distance Education (CNED) has introduced some special courses and set up a support network used by 6,000 Traveller children. Schooling for Traveller children is thus a crucial issue which needs to be addressed as a matter of urgency.

<sup>76</sup> Recommendation CM/Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe, 20 February 2008.

<sup>77</sup> Deliberation No. 2007-30 of 12/02/2007 concerning the refusal to enrol children from Roma families at school.

The Commissioner recommends that the Education Ministry calculate the school enrolment rate of the children concerned.

144. During the Commissioner's visits, families told him that time limits on stays at sites for Travellers (a maximum of six months in winter and one or two months in summer) could hinder school attendance. While acknowledging that such time limits are designed to enable Travellers to continue their itinerant lifestyle, the Commissioner is of the view that greater flexibility should more frequently be offered to those families who so desire. Travellers have long harboured a degree of mistrust towards schools, and parents do bear some of the responsibility for their children's failure to attend, but the efforts made by families should not be discouraged.
145. Alternatives to conventional schooling may be envisaged for those Traveller families who so desire because of their high degree of mobility. At present, some 40 "school lorries" travel around the sites where itinerant families live, organised by the Education Ministry or by associations; the Education Ministry also has around 15 field schools located at or near to sites for Travellers. The Commissioner commends these initiatives, while expressing disappointment that there are still far too few of them. Such arrangements should be made generally available: as well as affording a means of providing schooling for these children, they serve as a springboard into conventional schooling and foster a more open attitude to the education system. Similarly, the reception agreements with schools introduced by the CNED in order to enable children enrolled on distance learning courses to receive help from conventional schools, should be encouraged and developed. Thirty-three lower secondary schools have signed such agreements to date.

## 2. Migrant Roma

146. In addition to the Traveller community, a Roma community mainly from Romania, Bulgaria, Hungary and the Balkans has recently settled in France. Its members are in different situations. They may or may not have a residence permit, be asylum seekers or have entered the country without any documentation. There are an estimated 10,000 such people living in France in extremely uncertain conditions. Many Roma camps are comparable to shanty towns.

### a. *Rules governing residence and voluntary repatriation*

147. The migrant Roma groups living in France are subject to differing rules depending on their country of origin. In the case of Roma who are EU nationals<sup>78</sup>, the principle of freedom of movement is applicable if they just present an identity card, provided that they are not in paid employment<sup>79</sup>. In the case of non-EU nationals, entry to the Schengen area for a short period is subject to more extensive formalities (a valid passport and "Schengen visa"<sup>80</sup> and sufficient financial resources are required, in particular).
148. The circular of 7 December 2006 on assistance for voluntary or humanitarian repatriation introduces a so-called "humanitarian" repatriation procedure. It allows foreigners in a situation of destitution or extreme uncertainty, including EU nationals, to be offered repatriation to their country of origin. Where they are repatriated by the ANAEM<sup>81</sup>, transport costs are paid, and families receive € 300 per adult and € 100 per child. According to the Ministry of Immigration, 8,349 people left voluntarily between June 2007 and May 2008, an increase of 374%.

<sup>78</sup> That is, of Czech, Hungarian, Slovakian or Slovenian origin (since 2004), or of Romanian or Bulgarian origin (since 2007).

<sup>79</sup> Students, researchers, service providers or senior citizens. There are no specific formalities for stays of less than three months. Those wishing to stay for more than three months must first register with the town council at their place of residence. In addition, Romanians and Bulgarians not in paid employment must have health insurance and adequate resources of their own in order to obtain a residence permit for more than three months.

<sup>80</sup> Single visa valid for the entire Schengen area, issued by one of the member states.

<sup>81</sup> National Agency for the Reception of Foreigners and Migration.

149. The desire shown by the French authorities to introduce a policy of assistance for genuinely voluntary repatriation is commendable, as is that policy's effectiveness. Nevertheless, civil society representatives alerted the Commissioner to the possibility that some instances of voluntary repatriation of Roma from European Union member states may be exploited for statistical purposes. As EU nationals, these people are free to return to France once they have received their grant. Moreover, it appears that such repatriation is not always genuinely "voluntary", as repatriation operations are sometimes co-ordinated with intimidating, or even improper, police operations.
150. The Commissioner was informed that in some instances of organised repatriation, "volunteers" had had their identity papers confiscated until they reached their country of origin, so that they could not change their mind. The Commissioner would like such repatriation to be organised with due regard for the rights of those concerned, and a full guarantee of its "voluntary" nature to be given. These groups should also receive genuine assistance on their arrival in their country of origin.

*b. Economic and social discrimination*

151. The introduction of State Medical Aid (AME) was designed to provide access to health cover for irregular residents not entitled to any social protection who have been living in France continuously for more than three months. Notwithstanding this cover, for which children qualify immediately, the Commissioner found that Roma in France have little access to medical care in practice. According to Médecins du Monde, the situation of women is of particular concern. It appears that the average age at which they first become pregnant is 17, with only 8.3% of women monitored during pregnancy. The situation of children is also very disturbing. Very few are up to date with their vaccinations, and tuberculosis cases continue to be reported.
152. As regards non-EU nationals, their status as asylum seekers, undocumented immigrants or holders of tourist visas means they are not allowed to engage in paid employment. This prohibition was eased, however, by the 2007 Integration, Immigration and Asylum Act, under which prefectures can issue a "worker's card" to irregular residents who wish to be regularised and have secured a job offer. This provision is difficult to implement in practice, owing in particular to the lengthy administrative procedure. Accordingly, the CNCDH, among others, regards this improvement as largely theoretical.
153. In theory, the situation is different for those Roma who are EU nationals, since the principle of free movement of workers applies. Nevertheless, nationals of the 12 new member states enjoy only restricted access to the labour market in the 15 "old" member states of the European Union. The Commissioner wishes to point out that the French authorities decided to put an end to restrictions under the transitional arrangements, as of 1 July 2008, for those countries which joined the EU on 1 May 2004<sup>82</sup>. Romanian and Bulgarian nationals will still need residence and work permits in order to secure employment in France, however. Since 2007, a list of 150 occupations in seven economic sectors has specified the jobs accessible to nationals of the new member states<sup>83</sup>. Employers taking on a worker from a new member country have to pay a tax of € 893, however. Scope for working in France consequently remains extremely limited for the new entrants, which is one reason why some Roma resort to undeclared work.
154. On the whole, Roma families are keen for their children to attend school. Under the 1998 Act, however, primary school enrolments take place at municipal level and require proof of address or an accommodation certificate, few of which are issued. It is possible to find a way round this problem; school heads can enrol a child even if the municipality is opposed. This option is rarely used, however. In addition, the financial insecurity of

<sup>82</sup> Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia. Cyprus and Malta had not been subject to the same restrictions.

<sup>83</sup> Building and public works; hospitality, restaurant work and food services; agriculture; engineering and metalwork; process industries; trade and sales; waste management.

Roma families and the regular evictions to which they are subjected are an impediment to school attendance.

155. The Commissioner wishes to commend the citizens' initiatives taken in this area, in particular by teachers and associations, to enable such children to have access to education. During his visit to a "Roma site" in Strasbourg, he noted that children's schooling did not raise any particular difficulties. Many mayors have understood the importance of school attendance, although some continue to show reluctance. The Commissioner was informed of numerous cases in which local authorities had refused children's admission to schools.
156. The Commissioner would like the French authorities to ensure better access to education, employment and medical care and assistance for Roma groups. A successful integration policy has to involve a role in the economy for adults and education for children.

*c. Living conditions*

157. Most Roma groups in France live in squalid, shanty towns, often without access to water or electricity, as the Commissioner found during his visits. Rubbish is collected only sporadically. Hygiene conditions are often deplorable. Some camps do not even have toilets. According to a survey conducted by Médecins du Monde<sup>84</sup>, about 53% of Roma live in caravans, many of which are not mobile, 21% in converted squats and 20% in huts. In his 2006 report, the Commissioner had already voiced alarm about such conditions. The general situation does not appear to have improved. These appalling living conditions must therefore be brought to an end.
158. Evictions are a particularly problematic issue, plunging families into a climate of fear. Generally speaking, relations between these groups and the police are not always satisfactory. In addition, the Internal Security Act of March 2003 allows the police to intervene within 48 hours, without any need for a ruling by the administrative court or for the landowner's explicit agreement, where such intervention is warranted by "interference with law and order, hygiene or public peace and safety"<sup>85</sup>. Such expulsions often involve brutal methods, tear gas and the destruction of personal property. Following some evictions, the National Commission for Police Ethics (CNDS) has found that unjustified and disproportionate acts of violence were committed<sup>86</sup>. Evictions are not usually subject to any prior negotiation, and Roma do not receive any warning. The Commissioner wishes to voice his disapproval of such practices.
159. The action taken by some local authorities determined to rectify this situation of extreme uncertainty by providing such groups with health, social and educational assistance is nevertheless to be commended. Integration-through-housing projects have also been set up, *inter alia* in the Ile-de-France and Nantes areas. Such initiatives are all too rare, however. Accordingly, the Commissioner invites local authorities to follow the example set by these good practices with a view to providing decent living conditions for the groups concerned.

## **VII. Conclusions and recommendations**

### *- Human rights protection arrangements in France*

1. The Commissioner invites the French authorities to consult national human rights structures more systematically. He also emphasises that it is up to the authorities to ensure that complainants to such agencies cannot be subjected to intimidation.

<sup>84</sup> Médecins du Monde, "Les Roms que l'Europe laisse à la porte", October 2007.

<sup>85</sup> Amendment to Article L 2215-1 of the Territorial Authorities General Code.

<sup>86</sup> CNDS 2005 and 2006 annual reports.

2. The Commissioner invites the French authorities to take the most appropriate steps, guided by international standards, to ensure that the Rights Defender enjoys legal, political and financial independence.

*- Effective respect of prisoners' human rights*

3. In the Commissioner's view, the revision of prison legislation currently in progress must not neglect the questions of the maintenance of family ties and contact, access to social benefits under ordinary law, the right to vote in prison, fairly paid work and a significant reduction in the length of disciplinary block placements. He also calls for body searches to be strictly supervised, and for differentiated regimes not to be legalised. He recommends that prisoners placed in solitary confinement be allowed to participate in activities and that the maximum duration of such confinement be shortened.
4. The Commissioner invites the French authorities again to recognise every untried prisoner's right to a single cell, to ensure the implementation of this right and to keep apart untried and convicted prisoners.
5. The Commissioner calls on the French authorities to take immediate action to address the unacceptable detention conditions of prisoners forced to live in overcrowded, often dilapidated cells and unacceptable hygiene conditions. Given the severe overcrowding in French prisons, prison sentences should be imposed only where they are absolutely essential, and the number of adjusted sentences should be substantially increased. The new measures introduced at 28 pilot sites should also be applied to all prisoners.
6. The Commissioner invites the French authorities to provide continuity of care in prison, to respect absolute medical confidentiality, to place strict limits on the use of handcuffs during medical consultations and to enable prisoners to receive specific care when this is needed.
7. Concerned about the risk of arbitrary decisions in assessments of dangerousness in relation to *rétenion de sûreté*, the Commissioner urges extreme care in the use of this measure. He recommends that measures be taken to prevent reoffending, so that the placement of prisoners in *rétenion de sûreté* is avoided. He encourages the authorities to consider the results achieved by other countries where similar measures are in force and to have regular independent studies carried out.

*- Juvenile justice in France*

8. The Commissioner points out that educational measures should take precedence over any form of punishment. He regrets changes in the law making it more difficult to apply the ground for mitigation that the offender is under-age, and calls on the French authorities to bear in mind General Comment No. 10 of the Committee on the Rights of the Child when they draft their revision of the 1945 Order, and to include the Children's Ombudsperson in the consultation process.
9. The Commissioner is of the view that the age at which criminal penalties may be imposed should be raised to bring it closer to full age, and that educational and reparation measures can be effective if they are appropriate and applied rapidly.
10. The Commissioner calls on the French authorities to improve detention conditions in juvenile units of prisons so that they are more like those found in prisons for minors, and to ensure that minors do not come into contact with adult prisoners. He also recommends that the problem of the lack of suitable facilities and activities for minor female prisoners be rapidly solved.

*- Human rights protection in the context of immigration and asylum*

11. The Commissioner invites the French authorities to undertake a thorough critical review of the conditions prevailing in holding centres and to humanise them in consultation with the

new General Inspector of Custodial Facilities. He urges that the living conditions of foreigners held in Mayotte be improved immediately.

12. The Commissioner recommends that administrative holding centres and waiting zones at the border should not be treated as exceptions in respect of the detention of minors under the age of 13, and invites the authorities to place families in administrative holding centres only in cases of extreme necessity.
13. The Commissioner wishes to alert the French authorities to the dangers of specifying the number of irregular migrants to be removed, and to invite them to assess the impact of such targets on the ways in which arrests are made and on administrative practices.
14. The Commissioner calls on the French authorities to ensure that foreigners are not arrested inside or around schools or prefectures. He recommends that passengers should not be arrested and prosecuted for peacefully protesting against forced repatriation on commercial flights.
15. The Commissioner calls for regularisation procedures to be made more transparent. He invites the French authorities to clarify family reunification arrangements and to refrain from imposing disproportionate requirements or creating discriminatory situations. He calls for much speedier authorisation of family reunification for refugees.
16. The Commissioner urges equal treatment of asylum seekers irrespective of their country of origin, and invites the French authorities to be as cautious as possible in their use of the list of countries deemed "safe".
17. The Commissioner invites the authorities to consider, in consultation with independent national structures, the legal and practical obstacles that may restrict effective access to appeals against the rejection of asylum applications lodged at the border, and to review as soon as possible the procedures and deadlines for the submission of asylum applications by persons in administrative detention.

*- Protection of the fundamental rights of Travellers and Roma*

18. The Commissioner invites the French authorities to ensure the effective application of the Besson Act, and to introduce a system for informing Travellers about available places at official sites.
19. The Commissioner considers that the various special measures give rise to a system that discriminates against Travellers, and calls on the French authorities to put a stop to this special treatment immediately.
20. The Commissioner recommends calculating the school enrolment rate, developing measures to facilitate access to education and setting more flexible site time limits for families with children at school.
21. The Commissioner would like to see both voluntary repatriation of irregular migrants and humanitarian repatriation organised with due regard for the rights of those concerned, and they must indeed be "voluntary".
22. The Commissioner invites the French authorities to secure better access to health care and assistance, education and employment for Roma groups. Solutions must be found with a view to guaranteeing respect for the dignity of those living in squalid shanty towns. Evictions from Roma sites should be subject to prior negotiation, and should not give rise to acts of brutality or to the destruction of property.

## Annex

**RÉPONSE DE LA FRANCE  
AU MÉMORANDUM DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME  
DU CONSEIL DE L'EUROPE, M. THOMAS HAMMARBERG,  
FAISANT SUITE À SA VISITE EN FRANCE DU 21 AU 23 MAI 2008**

### I. INTRODUCTION

La France attache une importance toute particulière à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a fondé son identité même dans ces principes, la liberté pour tous, l'égalité pour tous, et notamment l'égalité des chances, la fraternité, la solidarité, la laïcité. Elle s'attache à assurer leur mise en œuvre concrète pour chacun.

Dans ce contexte, elle remercie le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour son travail qui constitue une aide précieuse. La France a accueilli le Commissaire aux droits de l'homme avec un esprit de totale ouverture et de transparence complète. Elle le remercie pour son rapport et ses recommandations, dont elle a pris connaissance avec le plus grand intérêt, ce dont témoigne l'attention et la densité des réactions à ce rapport.

La France souhaite présenter les orientations actuelles des politiques suivies dans les différents domaines évoqués par M. HAMMARBERG; elle apporte ainsi des réponses, des éclairages nouveaux ou des compléments détaillés aux remarques formulées par le Commissaire.

Par mesure de cohérence, les commentaires aux recommandations du Commissaire figurent directement sous le chapitre thématique concerné.

### II. STRUCTURES NATIONALES DE DROITS DE L'HOMME ET ÉTABLISSEMENT D'UN DÉFENSEUR DES DROITS

#### ▪ **§ 10 relatif aux moyens mis à disposition du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour l'exercice de sa mission :**

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été nommé par décret du 13 juin 2008. Il dispose d'un budget de 2,5 millions d'euros.

Dès le 18 juin 2008, le garde des Sceaux a diffusé auprès des services du Ministère de la Justice une circulaire visant à faciliter l'exercice des missions de contrôle dans les lieux de privation de liberté.

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre mer et des Collectivités locales a fait de même en direction des préfets le 23 septembre 2008.

#### ▪ **§ 11 relatif aux doléances du président de la CNDS sur les « pressions » pouvant être exercées par les policiers sur certains témoins :**

Seules deux affaires relevant de cette problématique ont été signalées par son président au Ministre de la Justice. Il faut donc en relativiser fortement l'importance quantitative et la portée au regard de la problématique de la dénonciation calomnieuse.

- a) Dossier CNDS 2006-14 : Dans cette affaire, un particulier dénonçait les conditions de sa garde à vue au commissariat de police d'Alençon, le 5 janvier 2006.

Saisie le 9 février 2006 par un parlementaire, M. Pierre HELLIER, député de la Sarthe, la Commission n'a cependant pu entendre le requérant malgré plusieurs invitations. De ce fait, elle n'a donné aucune suite à cette saisie.

Puis la Commission a été informée de la condamnation de l'intéressé, le 1<sup>er</sup> juin 2006, par le tribunal correctionnel d'Alençon à 60 jour-amendes à 5 euros sous la qualification pénale de dénonciation calomnieuse, pour « *avoir dénoncé à la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité des faits de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires, qu'il savait totalement ou partiellement inexacts, ainsi que pour outrage par écrit non rendu public envers les fonctionnaires de police* ».

- b) Dossier 2006-29 : Un particulier prétendait avoir été témoin d'une interpellation d'une grande violence par deux policiers de la police aux frontières, le 15 mars 2006, à l'entrée du couloir d'embarquement de l'aéroport de Toulouse-Blagnac. Il en avait informé M. Gérard BAPT, député de la Haute-Garonne. Le parlementaire avait transmis ce témoignage à la Commission le 10 avril 2006.

Convoqués par la Commission, les deux fonctionnaires mis en cause ont rappelé la condamnation de la personne interpellée, pour refus de se soumettre à une mesure d'éloignement et rébellion, à deux mois d'emprisonnement et deux ans d'interdiction du territoire national, ainsi qu'au versement de 300 euros de dommages et intérêts au bénéfice de chacun d'entre eux. Arguant des dispositions de l'article 8 de la loi du 6 juin 2000 créant la CNDS - la Commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ; elle ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle - ils refusèrent de s'expliquer sur les faits.

Le 7 décembre 2006, surlendemain de leur audition par la Commission, les deux policiers déposaient une plainte contre le témoin pour dénonciation calomnieuse. Ce dernier était entendu, le 16 février 2007, à la demande du procureur de la République de Toulouse, par des militaires de la gendarmerie de son lieu de résidence. Il réitérait ses premières déclarations. Cependant, après concertation avec son conseil, sur la proposition du procureur de la République, il acceptait de rédiger une lettre d'excuse et de verser une somme d'argent à chacun des policiers afin d'obtenir un classement sous condition de la procédure.

Au-delà de ces affaires, la Commission a fait état de la « *difficulté qu'il y a à concilier l'exercice du droit de saisine de la CNDS tel que prévu par la loi avec l'exercice de l'action publique, singulièrement en matière de dénonciation calomnieuse* ». Elle regrette notamment l'utilisation abusive qui peut être faite de plaintes en dénonciation calomnieuse déposées immédiatement après une convocation devant elle et la diligence de certains parquets qui traitent celles-ci sans attendre ses propres conclusions. Plus précisément, les griefs de la Commission ont été exposés à l'occasion du dossier 2006-14 (précité) par un courrier adressé au Ministre de la Justice le 13 juin 2006. Deux points étaient soulignés :

- la Commission est saisie par un parlementaire, et non pas directement par l'intéressé poursuivi,
- l'intervention d'une décision de justice avant même que la Commission n'ait rendu de décision pourrait remettre en cause tout le fonctionnement de la CNDS.

Il appartiendra au Ministère de la Justice de faire connaître ses observations sur ces points.

Il sera observé que le Ministre de la Justice répondait le 31 octobre 2006 que :

- les dispositions combinées du code pénal et de la loi du 6 juin 2000 modifiée portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité permettent aux autorités judiciaires de poursuivre pénalement le délit de dénonciation calomnieuse s'agissant de faits dénoncés à la CNDS et dès lors que les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis. Le texte n'exige en effet nullement que la dénonciation soit directement effectuée auprès de l'autorité compétente, l'intervention d'un parlementaire, prévue par les dispositions de la loi du 6 juin 2000, constituant une modalité de saisine sans effet sur la qualification de l'infraction considérée ;

- le fait que la Commission n'ait pas rendu de décision ou émis d'avis ou de recommandation relative aux faits dénoncés reste également sans influence sur la constitution du délit de dénonciation mensongère, le texte d'incrimination exigeant l'existence d'une dénonciation susceptible d'entraîner une sanction, et non le prononcé de cette sanction.

Plus généralement le Ministre de la Justice indiquait : « *La possibilité de la poursuite pénale et de la condamnation subséquente de l'individu qui dénonce à la Commission un fait dont il connaît la fausseté ne remet nullement en cause le fonctionnement de cette autorité. De la même façon en effet, la dénonciation calomnieuse directe à l'autorité judiciaire ou administrative fait également encourir de telles poursuites sans pourtant obérer le fonctionnement de l'institution judiciaire ou la mise en jeu de la responsabilité disciplinaire. Bien plus, la possibilité de retenir la dénonciation calomnieuse, telle qu'elle apparaît rigoureusement encadrée par des éléments constitutifs nécessaires, constitue une garantie pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité de ne pas être saisie pour des raisons fallacieuses* ».

Ainsi la crainte exprimée par la Commission et relayée par le Commissaire n'apparaît pas fondée, ni dans les faits (les plaintes en dénonciation calomnieuse à la suite de la saisine de la CNDS restant rares) ni en droit.

Il ne semble pas par ailleurs envisageable de priver les policiers du droit de déposer une plainte à l'encontre de l'auteur d'une dénonciation calomnieuse et d'obtenir réparation, ce qui constitue un droit fondamental reconnu à l'ensemble des justiciables.

▪ **§ 12 relatif à l'absence de consultation de la CNCDH :**

L'absence de consultation de la CNCDH par le gouvernement sur des projets de loi est une réalité, la CNCDH n'a été saisie qu'une seule fois en 2008, sur le projet de loi pénitentiaire, malgré les engagements qui avaient été pris devant les Nations unies au moment de l'Examen Périodique Universel. Cependant la CNCDH est systématiquement consultée sur les projets de rapports aux Comités conventionnels des Nations unies, elle a été également associée à la préparation de l'examen périodique universel à laquelle la France a été soumise par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies. Elle a également été saisie pour avis du pré rapport établi par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe après sa visite en France.

La CNCDH partage pleinement le point de vue exprimé par le Commissaire aux Droits de l'Homme et souhaite être régulièrement consultée, conformément aux engagements pris devant les Nations unies en la matière et à la loi du 5 mars 2007 par laquelle la CNCDH a été refondée.

La CNCDH a plusieurs fois exprimé le regret de ne pas être saisie, alors que d'autres Commissions le sont sur des sujets qui entrent manifestement dans le champ de compétence de la CNCDH (droits de l'Homme, libertés publiques, droit international humanitaire), ou que des commissions ad hoc sont créées.

▪ **§ 13 relatif à la création de l'institution du Défenseur des droits:**

La création d'une nouvelle institution, à savoir celle d'un Défenseur des droits, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République sera de nature à renforcer les droits des personnes retenues, l'article 71-1 disposant que le « *Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences* ».

▪ **§ 14 relatif au mode de désignation du Défenseur des droits:**

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit, dans son article 41, sa nomination par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Le pouvoir de nomination du Président de la République est encadré par l'article 13 de la Constitution tel que modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ces dispositions prévoient désormais en effet que, pour les emplois ou fonctions ayant une importance toute particulière au regard de la garantie des droits et libertés ou de la vie économique et sociale de la Nation, ce pouvoir s'exerce après avis public d'une commission parlementaire constituée au sein de chaque assemblée. Le Président de la République ne pourra pas procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représentera au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Cette procédure permet de garantir, pour les nominations les plus importantes pour la vie de la Nation, dont la nomination du Défenseur des droits, transparence et impartialité.

Le mode de désignation, la durée et le caractère non renouvelable du mandat du Défenseur des droits apparaissent ainsi de nature à garantir son indépendance et sa crédibilité.

▪ **§ 15 relatif au champ de compétences du Défenseur des droits:**

L'article 71-1 de la Constitution prévoit qu'il veille au respect des droits et libertés par les différentes administrations ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public et instaure un mode de saisine directe par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement de ces services.

Le projet de loi organique en cours d'élaboration qui va définir ses attributions et modalités d'intervention prévoit à ce stade que le Défenseur des Droits se substitue au Médiateur de la République, en disposant de pouvoirs renforcés, ainsi qu'à la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Si le Gouvernement souhaite par ailleurs ouvrir la voie à une simplification de l'ensemble des dispositifs existants concernant les autorités administratives indépendantes chargées de protéger les droits des citoyens, son objectif est avant toute chose d'améliorer la protection des droits, en rendant ces instances plus accessibles au citoyen. Aussi, le regroupement de ces autorités ne s'effectuera-t-il, dans le cadre d'un débat approfondi qui doit être mené avec le Parlement, que s'il permet d'améliorer la protection des droits et des libertés.

▪ **Recommandation n°2 sur le Défenseur des droits:**

L'inscription de l'existence d'un Défenseur des droits fondamentaux dans la Constitution et sa saisine directe par tout citoyen constituent une avancée significative au regard de l'effectivité des droits des citoyens. Le Gouvernement veillera à ce que la loi organique qui permettra de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles intègre les standards internationaux évoqués par le Commissaire aux droits de l'homme.

**III. RESPECT EFFECTIF DES DROITS DE L'HOMME DES DÉTENUS**

Le mémorandum fait référence aux efforts entrepris par la France depuis la dernière visite du Commissaire pour améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires.

Ces efforts s'appuient principalement sur la mise en œuvre des RPE (Règles pénitentiaires européennes) et l'élaboration du projet de loi pénitentiaire qui sera examiné devant le Parlement à l'automne.

L'institution du contrôleur général des lieux de privation de liberté par la loi du 30 octobre 2007 permet à la France de répondre aux standards européens en matière de contrôle indépendant des lieux de détention. Elle répond aux exigences du Protocole additionnel du 18 décembre 2002 à la Convention des Nations-Unies contre la torture et autres peines ou

traitements inhumains ou dégradants, signé par la France le 16 septembre 2005, qui prévoit notamment que les Etats parties se dotent de mécanismes nationaux indépendants de contrôle des lieux de privation de liberté.

Cette nouvelle autorité administrative indépendante est chargée, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi, de « contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux ». Elle exerce sa mission au moyen de visites programmées ou inopinées des lieux dans lesquels ces personnes sont détenues, retenues ou placées.

La nomination de M. Jean-Marie DELARUE, conseiller d'Etat, aux fonctions de contrôleur général, le 11 juin 2008, a été accueillie très positivement ; cette proposition avait recueilli un avis favorable de la commission des lois du Sénat (à l'unanimité) et de la commission des lois de l'Assemblée nationale, un certain nombre d'organisations intergouvernementales s'en sont félicitées.

▪ **§ 23 & 24 relatifs au maintien des liens et contacts familiaux, à l'accès aux prestations sociales de droit commun, au droit de vote en prison, au travail, à la discipline, aux fouilles et aux régimes différenciés :**

○ **Le maintien des liens familiaux**

Le projet de loi pénitentiaire consacrera au niveau législatif le principe du respect du maintien de la vie familiale. A cette fin, il généralise l'accès au téléphone des détenus, quelle que soit leur situation pénale (prévenu ou condamné) alors qu'actuellement seuls les condamnés en établissement pour peine ont accès au téléphone. Le téléphone étant accessible aux détenus en maison d'arrêt au fur et à mesure de l'équipement en installations adaptées. Concernant les prévenus, le magistrat saisi du dossier de l'information fixera les conditions d'accès au téléphone ainsi que les modalités de contrôle des communications. La France se conforme ainsi aux règles pénitentiaires européennes en la matière (règles n° 24.1, 24.2 et 99) et répond en outre aux souhaits des parlementaires, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et du Comité de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

○ **L'accès aux prestations sociales de droit commun**

La question de la domiciliation est actuellement le principal obstacle à l'accès des détenus aux droits et politiques d'insertion de droit commun qui sont conditionnés par l'existence d'un domicile, alors même qu'un très grand nombre de détenus sont sans domicile. Si le code de l'action sociale prévoit qu'ils peuvent se prévaloir de leur domicile antérieur à l'incarcération pour faire valoir leurs droits à certaines prestations, en pratique, les détenus se heurtent souvent au refus des collectivités territoriales au motif qu'ils ont quitté, parfois depuis plusieurs années, leur domicile. De surcroît, les conditions actuellement exigées pour obtenir une domiciliation auprès d'une association, ne permettent qu'à une infime minorité de détenus d'en bénéficier.

La possibilité prévue par le projet de loi de se faire domicilier à l'établissement pénitentiaire, devrait faciliter aux détenus tant l'obtention de prestations sociales au cours de l'incarcération que les démarches qu'ils peuvent entreprendre en vue de leur réinsertion.

○ **Le droit de vote**

Des actions de communication nombreuses ont permis de rappeler aux détenus qu'ils disposaient du droit de vote, sauf décision judiciaire contraire. Mais l'exercice effectif de ce droit est rendu difficile en raison des problèmes de domiciliation rencontrés.

Le projet de loi pénitentiaire permettra aux détenus qui n'ont pas de domicile de se domicilier dans la commune de l'établissement pénitentiaire pour l'exercice de leurs droits civiques. De plus, le code de procédure pénale prévoit désormais que des permissions de sortir pourront être accordées aux condamnés pour faciliter l'exercice de leur droit de vote. Ces dispositions sont conformes à la règle pénitentiaire européenne n° 24.11 aux termes de laquelle « *les autorités pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique, à moins que l'exercice de ce droit par les intéressés ne soit limité en vertu du droit interne* ».

#### ○ **Le travail**

La France souhaite que les conditions de travail des personnes détenues se rapprochent autant que possible du droit commun. A cette fin, le projet de loi prévoit que les conditions dans lesquelles les personnes détenues pourront exercer une activité professionnelle seront fixées par un « *acte d'engagement professionnel* », acte par lequel le détenu est mis à disposition de l'administration pénitentiaire ou de l'entreprise concessionnaire pour exercer cette activité. Par ailleurs, il est également prévu que les détenus pourront bénéficier des dispositions du code du travail relatives à l'insertion par l'activité économique. Les entreprises d'insertion bénéficient d'une aide publique destinée à financer des postes d'encadrement et d'accompagnement social.

#### ○ **La discipline**

L'ensemble du régime disciplinaire des détenus, actuellement régi par décret, va voir son cadre législatif renforcé. Plus particulièrement, le projet de loi prévoit de réduire de façon significative la durée maximale du placement au quartier disciplinaire de 45 jours à 21 jours, cette durée ne pouvant être portée à 40 jours que pour tout acte de violence physique contre les personnes. Cette modification trouve sa justification dans le souci de garantir le respect et la dignité des personnes détenues et d'harmoniser nos pratiques avec les législations européennes et les règles énoncées par le Conseil de l'Europe.

#### ○ **Les fouilles**

Les conditions et les modalités de réalisation des fouilles seront redéfinies et mieux encadrées. En effet, le projet de loi pénitentiaire fixe les grands principes qui doivent présider à chaque décision de procéder à la fouille d'un détenu (proportionnalité, respect de la dignité) et prévoit que celles-ci feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat alors qu'actuellement elles sont fixées par un décret simple.

#### ○ **Les régimes différenciés**

Le régime de détention ne peut pas être le même pour toutes les personnes détenues, sauf à faire subir à la majorité d'entre elles des contraintes qui ne se justifient que pour une minorité.

C'est l'objet même des régimes différenciés, qui existent dans de nombreux autres pays.

Il s'agit de diversifier la prise en charge des détenus au regard de la variété de leurs profils et de leurs besoins, et de la faire évoluer en fonction de leur conduite en détention, de leur volonté de se réinsérer socialement, et de leur capacité à évoluer. L'individualisation du régime de détention est de nature à améliorer la prise en charge des détenus en prenant en considération leur bonne conduite et en encourageant leurs efforts de réinsertion (activité en détention, indemnisation de la victime). Le dispositif actuellement appliqué ne concerne pas tous les établissements pénitentiaires et de surcroît varie selon les cas.

Le projet de loi de réforme pénitentiaire prévoit l'individualisation du régime de détention de plusieurs manières :

- Pour les condamnés, cela se traduira dans le choix de l'établissement pour peines d'affectation entre deux catégories : les centres de détention, orientés à titre principal vers la réinsertion et les maisons centrales essentiellement orientées vers la sécurité.
- L'individualisation du régime de détention pourra également se décliner au sein des établissements pénitentiaires par la mise en place de régimes différenciés. A l'heure actuelle, la majorité des établissements pénitentiaires connaît un régime de détention unique. En matière de sécurité, cela conduit à appliquer à tous les détenus le niveau de sécurité le plus haut quand seulement une partie des détenus le justifierait.
- La différenciation des régimes de détention au sein d'un même établissement en fonction de la dangerosité des condamnés, de leur personnalité et de leurs efforts en matière de réinsertion permettra au contraire un régime mieux adapté à chacun, l'accès des détenus à l'ensemble des activités de chaque établissement n'étant pas remis en cause.
- Cette différenciation des régimes de détention au sein d'un même établissement pénitentiaire contribuera à un meilleur équilibre au sein des détentions, en permettant l'adaptation des règles applicables à la personnalité de chaque détenu. Cela favorisera la mise en place de programmes spécifiques adaptés au profil de chaque détenu. A cet égard, les établissements pénitentiaires s'étant déjà engagés dans cette voie ont constaté une diminution du nombre d'incidents et de violences.

L'un des outils mis en place pour choisir le régime de détention adapté à chaque détenu est le passage par un quartier d'accueil de toute personne nouvellement écrouée au cours duquel un bilan prenant en compte les divers paramètres nécessaires au choix du régime de détention (situation familiale et sociale, niveau scolaire, risque suicidaire, etc.) permet de faire le choix le mieux adapté à chaque détenu.

L'ensemble de ces nouvelles dispositions relatives au régime de détention, mettra la législation française en conformité avec la règle pénitentiaire européenne n° 51-4 aux termes de laquelle chaque détenu doit être soumis au niveau de sécurité correspondant à son profil.

▪ **§ 25 relatif à l'isolement :**

Il n'est pas apparu possible de limiter strictement la durée maximale de l'isolement compte tenu du profil particulier de certains détenus qu'il est difficile voire impossible de maintenir en détention ordinaire. Néanmoins, le texte prohibe dorénavant la prolongation de l'isolement au-delà de deux ans - sauf à titre exceptionnel - si le placement à l'isolement constitue l'unique moyen d'assurer la sécurité des personnes ou de l'établissement, ce qui doit être constaté dans une décision spécialement motivée.

Tous les détenus isolés, y compris ceux considérés comme dangereux, peuvent accéder régulièrement aux activités culturelles et sportives qui sont organisées au sein des quartiers d'isolement. Ces dernières varient en fonction de la personnalité et du profil pénal des détenus, principalement évalués au regard de leur passé judiciaire et pénitentiaire.

Pour les promenades, les détenus isolés pour des raisons de sécurité sont, en principe, placés seuls dans une cour en plein air. Les promenades sont organisées selon des tours et des horaires variables. Les cours de promenade destinées aux détenus les plus dangereux sont toutefois équipées d'un dispositif de protection particulier adapté aux risques encourus.

**Point 1 relatif à la séparation entre prévenus et condamnés et à l'encellulement individuel.**

▪ **§ 27 à 31 relatifs à l'encellulement individuel :**

L'article 716 du code de procédure pénale pose le principe de l'encellulement individuel des prévenus dans les maisons d'arrêt. Cette règle connaît des nuances selon le choix des prévenus de partager leur cellule avec un autre détenu, leur personnalité, les contraintes liées à l'organisation du travail ou de l'enseignement et, pendant une période de 5 ans à compter du 12 juin 2003, soit jusqu'au 12 juin 2008, lorsque la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas un tel emprisonnement individuel.

Le gouvernement français est aujourd'hui convaincu que l'encellulement individuel pour tous ne doit plus être considéré comme l'objectif à atteindre absolument. En effet, il n'est en rien démontré que ce mode d'hébergement soit conforme à la demande réelle des détenus et à leur intérêt. A l'inverse, il est constaté que beaucoup de détenus ne souhaitent pas être seuls, notamment en maison d'arrêt où les périodes d'incarcération sont relativement courtes.

Les RPE n'imposent d'ailleurs pas l'encellulement individuel.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi pénitentiaire, sans remettre en cause le droit à l'encellulement individuel des prévenus, assouplit ce principe en permettant d'incarcérer plusieurs prévenus en cellule collective dès lors que cette dernière est adaptée au nombre de détenus qui y sont hébergés et que ces derniers ont été reconnus aptes à cohabiter.

Néanmoins, en attendant l'adoption de la loi pénitentiaire, qui doit également dégager de nouveaux moyens d'action et développer les alternatives à l'incarcération, l'administration pénitentiaire doit mettre en œuvre l'article 716 du code de procédure pénale issu de la loi de 2003.

Par conséquent, le gouvernement a pris des mesures pour mettre en œuvre l'encellulement individuel : le décret du 10 juin 2008 organise la gestion des demandes en cellule individuelle. Ce décret ne renverse pas le droit à l'encellulement individuel mais en organise la mise en œuvre : dès lors qu'un prévenu, qui n'a pu accéder à ce droit pour des raisons de sur encombrement, en fait la demande, l'administration pénitentiaire doit lui proposer une cellule individuelle, si nécessaire dans un autre établissement pénitentiaire, étant précisé que sont pris en compte dans les propositions formulées des critères tels que le maintien des liens familiaux.

**Point 2 relatif à la surpopulation carcérale.**

▪ **§ 39 relatif au nombre de places disponibles et le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires :**

Le programme de constructions de 13 200 places permettra d'atteindre en 2012 une capacité de 63 000 places. En 2008, sept établissements seront mis en service avec 2 800 nouvelles places.

Le Commissaire aux droits de l'homme fait état de projections prévoyant 80.000 détenus à l'échéance de 2017.

La projection à long terme de 80 000 détenus reste tributaire de facteurs aléatoires. Elle ne prend en outre pas en considération la politique très volontariste de développement des aménagements de peine menée depuis 2007, politique que le projet de loi pénitentiaire permettra d'amplifier en instaurant de nouveaux outils juridiques.

Ainsi, dès 2009, 2.500 bracelets électroniques supplémentaires seront disponibles.

▪ **§ 40 sur l'impact de la « politique volontariste en matière d'aménagement des peines » :**

Un aménagement de peine bien préparé et encadré permet de lutter activement contre la récidive, puisqu'il favorise la réinsertion des condamnés, et donc évite, à l'avenir, une nouvelle réincarcération.

S'agissant d'une personne sous écrou, l'impact est un peu différent selon qu'elle est hébergée ou non. Si elle est hébergée, elle occupe une place la nuit et le week-end (sauf permission de sortir). Si elle n'est pas hébergée, elle n'occupe aucune place en détention. Les personnes en semi-liberté sont hébergées dans les quartiers ou centres de semi-liberté.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2008, 6.236 condamnés bénéficient d'un aménagement de peine sous écrou (contre 4 979 au 1<sup>er</sup> juillet 2007), avec une progression annuelle de 25,2 %. Le nombre de mesures d'aménagement de peines prononcées a presque doublé en trois ans (3 017 au 1<sup>er</sup> juin 2005). Aujourd'hui, plus de 12 % de l'ensemble des personnes condamnées écrouées exécutent leur peine de manière aménagée (contre 7,5 % au 1<sup>er</sup> juin 2005) soit :

- 894 mesures de placement à l'extérieur (dont 434 sont effectivement hébergées à l'établissement),
- 1 901 mesures de semi-liberté,
- 3 441 mesures de placement sous surveillance électronique.

Par ailleurs, alors que le prononcé de libérations conditionnelles stagnait depuis plusieurs années, leur nombre a augmenté de 9,1% en 2007. Cette progression s'est poursuivie depuis le début de l'année 2008.

▪ **§ 41 relatif aux moyens alloués aux personnels d'insertion et de probation :**

Le gouvernement a accompli des efforts sans précédent en la matière : en 2008, 3 800 personnels d'insertion et de probation contre 1 800 en 2002.

Pour 2009, le budget prévoit la création de 170 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation et de 500 emplois d'ici à 2012.

▪ **§ 43 sur une réponse immédiate des autorités françaises au problème de la surpopulation carcérale :**

Le projet de loi pénitentiaire, présenté en Conseil des Ministres par le Garde des Sceaux le 28 juillet 2008, vient renforcer la volonté de faciliter et de dynamiser le recours aux aménagements de peine ou aux alternatives à la détention. Cette réforme entraînera une nette augmentation du recours aux mesures d'aménagement de peines en :

- étendant le placement sous surveillance électronique fixe ou mobile des prévenus avant procès,
- facilitant les décisions d'aménagements de peine : l'aménagement de peine devenant la règle, les peines doivent être aménagées, sauf impossibilité, à tout stade de la procédure et de son exécution,
- élargissant le nombre de condamnés concernés : seuil de 2 ans d'emprisonnement et non plus d'un an, soit 90% des condamnations ainsi concernées (au lieu de 80% aujourd'hui),
- élargissant les conditions d'octroi : tout projet sérieux d'insertion peut désormais donner lieu à un aménagement de peines,
- simplifiant la procédure : grâce à une procédure plus rapide (convocation devant le juge d'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, remise à l'audience, gestion des modifications d'horaire des permissions de sortir par le chef d'Etablissement ou le Directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation) et plus efficace (les aménagements de peine prononcés par la juridiction de jugement peuvent être assortis de l'exécution provisoire, procédure tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé permettant un examen systématique de toutes personnes rentrant dans les conditions).

### **Point 3 relatif à la prise en charge médicale des personnes détenues.**

#### ▪ **§ 45 relatif aux conditions de consultation des détenus à l'hôpital :**

Une circulaire en date du 18 novembre 2004, validée par le Conseil d'Etat après un recours contentieux, a défini trois niveaux de surveillance au sein même de l'hôpital et prévu notamment l'absence ou la présence du personnel pénitentiaire lors des consultations en fonction de la dangerosité de la personne détenue.

Deux notes ultérieures adressées aux Directeurs interrégionaux des services pénitentiaires en date du 24 septembre 2007 et 20 mars 2008 ont d'une part rappelé que le port des moyens de contrainte devait faire l'objet d'une appréciation individualisée, selon la dangerosité, la personnalité, le grand âge ou l'état de santé du détenu concerné, et d'autre part précisé les règles pratiques devant être appliquées dans chaque cas concerné (mineurs, femmes enceintes, détenus classés au fichier des détenus particulièrement signalés, etc.).

#### ▪ **§ 46 relatif à l'accès aux soins :**

S'agissant des difficultés soulevées en matière d'hospitalisation, des améliorations ont été constatées grâce à la poursuite de l'ouverture des Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales (UHSI). Aujourd'hui, 6 UHSI sont ouvertes et deux nouvelles UHSI vont voir le jour, celles de Paris, fin 2008 et de Rennes, fin 2009. Ce dispositif permettra d'améliorer la prise en charge somatique des personnes détenues notamment dans le cas d'hospitalisations programmées.

S'agissant de la continuité des soins le soir et le week-end, les protocoles entre les services de santé et les établissements sont en cours de révision afin de préciser les procédures à mettre en place.

#### ▪ **§ 48-49 relatifs à la prise en charge des maladies psychiatriques :**

La direction de l'administration pénitentiaire du Ministère de la Justice est également préoccupée par l'état de la santé mentale des personnes placées sous main de justice et incarcérées. Comme il est rappelé en introduction au § 44, la prise en charge sanitaire, tant somatique que psychiatrique des détenus relève du service public hospitalier. En matière psychiatrique, l'offre de soins est assurée en détention, par le secteur de psychiatrie générale ou par le secteur de psychiatrie en milieu pénitentiaire au sein des services médico-psychologiques régionaux (SMPR) mais les effectifs psychiatriques sont cependant insuffisants au vu des besoins des personnes détenues en la matière.

Le rapport souligne le cas de placement de personnes détenues souffrant de troubles psychiques en quartier d'isolement ou en quartier disciplinaire (QD). Il est à noter que les conditions de placement dans ces quartiers sont encadrées par des textes précis qui prévoient notamment la place et le rôle des autorités sanitaires. Plus particulièrement, en cas de placement au quartier disciplinaire, le code de procédure pénale prévoit que la décision de placement au QD est suspendue si un médecin juge l'état de santé de la personne (notamment psychiatrique) incompatible avec le placement en cellule disciplinaire.

Le projet de création des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), doit répondre aux difficultés actuelles de prise en charge psychiatrique en détention et dans le cadre des hospitalisations d'office : en effet, l'hospitalisation avec consentement en SMPR n'est pas satisfaisante du fait de l'absence de surveillance médicale de nuit ; l'hospitalisation d'office à l'hôpital se révèle quant à elle peu adaptée à la situation des personnes détenues sur les plans de la sécurisation et du fonctionnement d'un service hospitalier ; l'hospitalisation sur la demande d'un tiers n'est pas applicable en prison. Enfin, en matière de soins ambulatoires, le renforcement de l'offre de la psychiatrie en détention doit se poursuivre, en particulier dans les établissements pénitentiaires n'accueillant pas de SMPR.

En outre, en matière d'hospitalisation d'office, les dispositifs hospitaliers de prise en charge n'offrent pas de réponse satisfaisante aux risques notamment d'évasion, lesquels ne sont pas négligeables.

Les UHSA ont également été créées pour permettre une hospitalisation, dans des conditions de sécurité satisfaisantes également pour les personnels de santé dans la mesure où les textes actuels ne permettent pas la présence d'une garde statique. Ce qui conduit parfois à des durées d'hospitalisations écourtées.

La création de ces unités, qui représentent un coût élevé, est ainsi un compromis entre l'exigence de soin et celle de sécurité et a ainsi recueilli l'approbation des organisations professionnelles, en mai 2006 et avril 2008 lors de la validation du projet de décret UHSA.

▪ **§ 50 relatif à la prise en charge psychiatrique des personnes condamnées à des infractions de nature sexuelle :**

Le Ministère de la Santé et le Ministère de la Justice ont entrepris de spécialiser une vingtaine d'établissements pour peine dans la prise en charge des auteurs d'infraction à caractère sexuel. D'un point de vue pénitentiaire, dans le cadre du parcours d'exécution de peine, une prise en charge éducative spécifique sera proposée, en coordination avec les équipes médicales. Cette prise en charge prendra notamment la forme de programmes systématiques de prévention de la récidive.

**Point 4 relatif à la loi sur la rétention de sûreté.**

▪ **§53 relatif aux conditions du placement en rétention de sûreté des criminels les plus dangereux :**

Il doit notamment être rappelé que cette mesure est subsidiaire à tout autre contrôle extérieur qui permettrait de prévenir un nouveau passage à l'acte criminel.

Ainsi, le législateur a expressément prévu en sus de la condition de dangerosité qu'une rétention de sûreté ne peut être envisagée que lorsque cette rétention constitue l'unique moyen d'éviter un nouveau passage à l'acte criminel, dont la probabilité est très élevée eu égard aux troubles du comportement de l'intéressé et de sa dangerosité évaluée et expertisée.

Toutes les mesures de contrôle (inscription dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, injonction de soins ou placement sous surveillance électronique mobile) doivent avoir été jugées insuffisantes à prévenir efficacement un nouvel acte criminel.

Enfin, il doit également être précisé que seuls sont concernés par une éventuelle rétention de sûreté les criminels dont la dangerosité a empêché tout aménagement de peine et qui ont en conséquence été maintenus incarcérés jusqu'à la fin de leur peine.

La rétention de sûreté est donc bien, comme le préconise le mémorandum, l'ultime réponse à un état de dangerosité constaté.

▪ **§ 54 relatif à l'évaluation de la dangerosité de la personne concernée :**

Pour éviter toute incompréhension, il convient de préciser que le criminel susceptible d'être concerné par une rétention de sûreté qui arrive en fin de peine fait l'objet d'une évaluation de dangerosité et qu'il est notamment placé à cette fin pour une durée d'au moins six semaines, dans un service spécialisé chargé de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de sa dangerosité. Le placement dans ce service d'évaluation spécialisé intervient au moins un an avant la date de libération du condamné, lorsque la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté examine sa dangerosité (article 706-53-14 du Code de procédure pénale).

▪ **§ 55 relatif à la durée de la rétention :**

Le renouvellement de la rétention de sûreté ne peut être prononcé qu'avec l'avis favorable de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté et après avoir vérifié que les conditions de fond sont toujours réunies. Par ailleurs, la surveillance de sûreté peut être assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile.

▪ **§ 59 relatif au risque d'arbitraire qui découle de l'appréciation de la dangerosité du criminel :**

La France connaît déjà des dispositifs qui impliquent d'établir la dangerosité d'une personne condamnée. C'est le cas en particulier depuis une loi du 12 décembre 2005 sur la récidive, qui a créé la surveillance judiciaire, qui est un dispositif qui repose sur la dangerosité des personnes libérables condamnées à une peine supérieure ou égale à 10 ans d'emprisonnement pour des crimes ou délits violents. Les experts français ont travaillé depuis lors sur les moyens d'évaluation de la dangerosité les plus sérieux et les plus objectifs en s'inspirant notamment de ce qui peut se faire dans des pays qui établissent des grilles d'indicateurs permettant une cotation de la dangerosité sur des critères bien déterminés. Une centaine de personnes ont été placées en surveillance judiciaire après une ou plusieurs expertises de leur dangerosité.

La Chancellerie installera bientôt un groupe de travail chargé de faire le bilan de ces réflexions et des pratiques à l'étranger pour dégager une sorte de modèle d'évaluation de la dangerosité criminelle à la française.

Enfin, le doute sur la dangerosité d'un criminel entrant dans le champ d'application de la loi sur la rétention de sûreté ne doit pas seulement profiter à la personne concernée, il exclut purement et simplement la mesure de sûreté qui ne peut être envisagée que lorsque l'évaluation pluridisciplinaire et l'expertise collégiale ont conduit la commission régionale de la rétention de sûreté, au vu du dossier et de la personnalité du criminel, à conclure à sa dangerosité et à la nécessité d'une telle mesure.

▪ **§ 62 relatif à la méconnaissance de la spécificité de la responsabilité des mineurs :**

La loi sur la rétention de sûreté n'exclut pas les mineurs de son champ d'application. Toutefois, les conditions de fond posées par la loi qui ont été rappelées permettent, de fait, de rendre très improbable une telle hypothèse. Les règles sur l'excuse atténuante de minorité rendent très rares les condamnations de mineurs à des peines supérieures ou égales à 15 ans de réclusion criminelle même pour les faits très graves visés par la loi (10 condamnations depuis 2004 dont 6 pour des viols et 4 pour des homicides volontaires). Par ailleurs, l'objectif de réinsertion des mineurs écroués conduit à mettre en place des aménagements de peine qui excluent l'application du dispositif de rétention de sûreté.

▪ **Recommandation n°3 relative à la réforme en cours de la loi pénitentiaire :**

Le projet portant réforme de la loi pénitentiaire consacre, au niveau législatif, le principe du respect du maintien de la vie familiale en généralisant l'accès au téléphone de tous les détenus, conformément aux règles pénitentiaires européennes (règles n° 24.1, 24.2 et 99) et aux demandes des parlementaires, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et du Comité de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

La possibilité prévue par le projet de loi de se faire domicilier à l'établissement pénitentiaire facilitera l'obtention des prestations sociales au cours de l'incarcération, l'exercice effectif de leur droit de vote, l'exercice d'une activité professionnelle.

L'ensemble du régime disciplinaire des détenus actuellement régi par décret va par ailleurs voir sa base législative renforcée. Notamment, la durée maximale du placement au quartier disciplinaire sera réduite de façon significative afin de garantir le respect et la dignité des

personnes détenues et d'harmoniser nos pratiques avec les législations européennes et les règles énoncées par le Conseil de l'Europe.

Le projet de loi prévoit également de redéfinir les conditions et les modalités de réalisation des fouilles, dont les principes seront fixés par la loi et leurs modalités d'application par décret en Conseil d'Etat.

Le régime de détention ne peut pas être le même pour toutes les personnes détenues, sauf à faire subir à la majorité d'entre elles des contraintes qui ne se justifient que pour une minorité.

▪ **Recommandation n°4 relative au droit à l'encellulement individuel :**

Le projet de loi pénitentiaire ne remet aucunement en question le droit à l'encellulement individuel des détenus soumis à la détention provisoire. Il l'aménage simplement : les prévenus peuvent être incarcérés en cellule individuelle ou en cellule collective dès lors que ces dernières sont adaptées au nombre de détenus qui y sont hébergés. Tout prévenu qui en fait la demande est placé en cellule individuelle sauf si sa personnalité justifie, dans son intérêt, qu'il ne soit pas laissé seul ou si les nécessités du travail ou de la formation l'imposent.

Ce projet de texte est la transcription dans le droit français de la règle pénitentiaire européenne 18-6 qui prévoit que l'on ne peut déroger à l'encellulement individuel que dans le cas où les détenus seraient reconnus aptes à cohabiter et placés dans une cellule adaptée à un usage collectif.

▪ **Recommandation n°5 relative à la surpopulation carcérale :**

Outre les efforts importants consentis depuis 2002 en vue de la construction de 13 200 places pour une capacité de 63 000 places en 2012 et la mise en place de sept nouveaux établissements d'ici la fin 2008 avec 2 800 places supplémentaires, le recours aux aménagements de peines ou aux alternatives à la détention, facilité par la réforme pénitentiaire aura un impact perceptible sur la surpopulation carcérale.

▪ **Recommandation n° 6 relative à l'accès aux soins :**

L'ouverture de nouvelles Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales (UHSI) en 2008 et 2009, la création des Unités Hospitalières Spécialement Aménagées (UHSA), ainsi que la révision en cours des protocoles entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux de rattachement concernant l'accès au soin le soir et le week-end permettront d'améliorer de manière significative la prise en charge somatique et psychiatrique des personnes détenues.

▪ **Recommandation n°7 relative à la rétention de sûreté et le risque d'arbitraire :**

La loi du 25 février 2008 et les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel comportent de multiples garanties qui sont autant de remparts à l'arbitraire et doivent répondre à la préoccupation exprimée. Un groupe de travail sur l'évaluation de la dangerosité criminelle sera en outre mis en place prochainement.

#### **IV. JUSTICE JUVÉNILE EN FRANCE**

##### **Point 1 relatif aux législations en vigueur pour les mineurs délinquants**

▪ **§ 66 relatif au fichage des mineurs à partir de 13 ans :**

Le décret du 27 juin 2008, portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé EDVIGE est en cours de réexamen par le Ministère de l'Intérieur.

▪ **§ 67 relatif à la remise en cause de l'âge de la responsabilité pénale :**

Le droit français ne fixe aucun âge de responsabilité pénale. La faculté de poursuivre pénalement un mineur pour une infraction pénale est déterminée par la capacité de discernement du mineur. D'un mineur à l'autre, cette capacité peut varier et l'appréciation portée sur cette capacité de discernement a fait l'objet de débats. C'est pourquoi la lettre de mission de la Commission présidée par le Doyen VARINARD, qui est chargée de formuler des propositions pour réformer l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, prévoit notamment que soit examinée la question de l'instauration d'un seuil de responsabilité pénale, en dessous duquel un mineur ne pourrait être poursuivi.

Quant au régime pénal et aux mesures ou sanctions applicables à un mineur, ceux-ci sont toujours différenciés selon des classes d'âges et satisfont en tous points aux exigences constitutionnelles de procédures adaptées pour les mineurs.

▪ **§ 70 relatif à l'évolution législative permettant de porter atteinte à l'application de l'excuse de minorité et instaurant des peines planchers avec des possibilités de dérogation aux peines minimales très limitées :**

Les règles relatives à l'excuse de minorité n'ont été modifiées par la loi du 10 août 2007 qu'en ce qui concerne les mineurs âgés de 16 à 18 ans et dans l'hypothèse très précise où ces jeunes sont jugés au moins pour la troisième fois en état de récidive légale pour un crime ou un délit violent. Dans ce cas, le principe est alors qu'ils sont jugés sans que la peine encourue soit diminuée de moitié, sauf décision contraire du tribunal.

S'agissant des peines planchers, les possibilités de dérogation prévues par la loi varient selon que l'auteur des faits est en récidive ou en multi-récidive et selon la nature des faits. Le tribunal pourra se montrer plus facilement clément à l'égard d'un « récidiviste simple » qu'à l'égard d'un multirécidiviste auteur d'actes violents. Dans ce dernier cas, le législateur a en effet souhaité que la peine minimale s'applique à moins que le condamné présente des garanties exceptionnelles d'insertion. La circulaire du 13 août 2007 précise, de plus, que l'appréciation des circonstances exceptionnelles d'insertion doit tenir compte de la minorité de l'auteur des faits.

▪ **§ 71 relatif aux délais de prise en charge par les services sociaux spécialisés et les délais de jugement :**

Dans son projet stratégique national 2008-2011, la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse du Ministère de la Justice va renforcer l'intervention de ses services et établissements en direction des jeunes qui leur sont confiés par la mise en œuvre sans délai des mesures pénales ordonnées par l'autorité judiciaire. Cette politique de réduction des délais est déjà en cours d'application dans certaines directions départementales.

Par ailleurs tout est mis en œuvre dès la première infraction connue pour éviter de nouveaux passages à l'acte, y compris au travers des mesures et sanctions éducatives décidées à l'égard du jeune, dont la visée de réinsertion a été amplement développée ces dernières années (alternatives aux poursuites, mesures d'activité de jour, accès aux soins pour la désintoxication ou le traitement de troubles du comportement...). La Justice veille ainsi à favoriser l'action éducative sur toute forme de répression.

**Point 2 relatif au projet de réforme de l'Ordonnance de 1945**

▪ **§ 74 relatif à la nécessité rappelée au gouvernement français de consulter une autorité indépendante telle que la Défenseure des enfants :**

Lors de l'élaboration de la réforme de l'ordonnance de 1945, il peut être précisé que la Commission de réforme de l'ordonnance de 1945 a procédé, le 26 juin 2008, à l'audition de la Défenseure des Enfants.

▪ **§ 75 relatif au recours à des mesures alternatives aux poursuites :**

La politique pénale mise en œuvre par le parquet tient compte des observations du Comité des droits de l'enfant et favorise le recours à des mesures alternatives évitant une procédure judiciaire lorsqu'elles sont appropriées, et en particulier pour les mineurs qui commettent pour la première fois les infractions les moins graves. Ainsi, la part des procédures alternatives aux poursuites, permettant d'éviter l'entrée dans le circuit judiciaire est passée de 46.6 % en 2006 à 49.3 % en 2007, ce qui équivaut à une affaire pénale sur deux traitée par le parquet.

**Point 3 relatif au régime de privation de liberté applicable aux mineurs.**

▪ **§ 77 relatif aux différents types de structures dans lesquels les mineurs peuvent être contraints dans leur liberté d'aller et de venir :**

Les centres éducatifs fermés (CEF), doivent être clairement distingués des prisons. Les CEF sont des structures de placement alternatives à l'incarcération (lieux d'accueil de mineurs à leur sortie de prison ou auxquels une incarcération est ainsi évitée). Ce sont des lieux plus restrictifs de liberté qu'un foyer ordinaire pour mineurs, mais en aucun cas des lieux privatifs de liberté. Tout le régime juridique de la prise en charge en CEF découle de cette distinction. Il convient donc de ne pas comptabiliser les places d'accueil en CEF au même titre que les places de prison pour déterminer la capacité d'accueil totale en lieux de privation de liberté pour les mineurs.

▪ **§ 88 relatif à l'accueil des familles en établissement pénitentiaire pour mineurs :**

La réalisation de locaux d'accueil des familles spécifiques n'avait pas été retenue à l'origine, lors de la conception des établissements pénitentiaires pour mineurs, par souci d'harmonisation avec les autres structures d'accueil de mineurs relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Mais cet équipement s'est avéré nécessaire, notamment pour permettre aux membres de la famille et aux tiers accompagnant les personnes titulaires d'un permis de visite d'attendre dans un lieu aménagé et accueillant.

Ces locaux seront réalisés en commençant par les EPM les plus éloignés des zones urbaines entre 2008 et 2009.

Tous ces lieux sont à présent desservis par des transports publics.

▪ **§ 89 relatif aux activités extra scolaires et aux jeunes devenant majeurs en détention avant la fin de leur peine :**

○ **sur les moyens alloués aux activités extrascolaires :**

Le budget alloué par le Ministère de la Justice en 2008 pour les activités extrascolaires est de 15 000 € par unité de vie soit 90 000 € par Service Educatif en EPM lorsque l'EPM fonctionne avec 6 unités de vie. Les EPM dont les 6 unités de vie ne sont pas encore en fonctionnement reçoivent leur dotation au fur et à mesure des ouvertures des dites unités.

○ **sur les jeunes devenant majeurs avant la fin de leur peine :**

La réforme de la détention des mineurs (article R. 57-9-13 du CPP introduit par le décret 2007-748 du 9 mai 2007 relatif à la détention des mineurs) prévoit déjà qu'à titre exceptionnel, un détenu qui atteint la majorité en détention peut être maintenu dans un quartier des mineurs ou un établissement pénitentiaire spécialisé pour mineurs. Il ne doit avoir aucun contact avec les prévenus âgés de moins de seize ans. Ce maintien des jeunes devenant majeurs au cours de leur détention, dans un établissement pénitentiaire accueillant des mineurs, permet en effet que leurs projets de sortie puissent s'appuyer sur un même accompagnement socio-éducatif. Cette

disposition est valable sous réserve que le reliquat de détention soit inférieur ou égal à six mois après la majorité.

▪ **§ 90 relatif à la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires pour mineurs :**

Comme mentionné dans le rapport les EPM n'accueillaient au 1<sup>er</sup> juin 2008 que 180 des 759 mineurs incarcérés dans la mesure où aucun d'entre eux ne fonctionnait à pleine capacité (60 places par établissement). En effet, d'une part, le choix a été fait, pour réussir leur ouverture, d'une montée en charge progressive des effectifs. D'autre part, le dernier EPM n'a pas encore ouvert ses portes. Le fonctionnement à pleine capacité de l'ensemble des EPM dans les mois à venir (capacité totale de 420 places) permettra d'accueillir plus de la moitié des mineurs incarcérés.

Par ailleurs, dans les établissements pénitentiaires recevant des mineurs, des quartiers spécifiques ont été aménagés incluant pour la plupart non seulement des cellules d'hébergement mais des locaux pour les activités diverses (scolaires sportives etc....). De plus, les temps d'activité et notamment ceux consacrés à la scolarité sont plus importants que ceux des détenus adultes.

▪ **§ 91 relatif à l'incarcération des mineures :**

A l'origine, l'ensemble des EPM devait accueillir des mineures, une unité de vie leur étant dédiée dans chacun d'entre eux. Toutefois, en raison du très faible nombre de mineures incarcérées (au 1<sup>er</sup> août 2008, il y avait 33 mineures détenues) il n'est parfois pas possible de les affecter dans ces structures mixtes lorsqu'elles se trouvent trop minoritaires par rapport aux garçons. Les EPM commencent toutefois à en accueillir un certain nombre. Actuellement, un peu plus d'une dizaine y sont affectées. La direction de l'administration pénitentiaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du Ministère de la Justice réfléchissent actuellement à des solutions.

▪ ***Recommandation n° 8 relative à la justice juvénile, la réforme de l'ordonnance de 1945 et la nécessaire consultation de la Défenseure des enfants :***

La réforme de l'ordonnance de 1945 fait l'objet d'une réflexion approfondie confiée à une Commission composée de magistrats, d'éducateurs, de parlementaires et d'universitaires. Il lui appartient de formuler des propositions de réforme qui seront traduites législativement dans le respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles de la France.

**V. PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DE L'IMMIGRATION ET D'ASILE**

**Point 1 relatif à la rétention administrative.**

▪ **§ 93 relatif aux conditions d'accueil et d'hébergement des étrangers placés en centre de rétention administrative :**

Une amélioration de celles-ci depuis 2003 est saluée.

En effet, le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente, codifié dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), a prévu, d'une part, des normes d'équipement et de confort plus favorables, d'autre part, la mise en place d'une assistance juridique et d'un soutien matériel et psychologique des étrangers retenus.

▪ **§ 94 relatif aux conditions de vie dans les centres de rétention :**

Pour les centres de rétention administrative de Paris Vincennes, il convient de rappeler qu'il ne s'agissait pas d'un centre de 280 places mais de deux centres de rétention, certes situés sur le même site, mais de 140 places chacun. Cette règle concernant la capacité d'accueil est fixée par les dispositions de l'article R 553-3 du CESEDA.

D'ores et déjà, le cahier des charges type de construction pour la métropole prévoit un nombre de places limité à 96 avec possibilité d'extension à 120 en cas de nécessité. Les centres de Coquelles et Metz, mis en service en 2008, offrent une capacité de 96 places. Dans le même esprit, les études concernant la reconstruction du centre de Paris prévoient trois entités autonomes de 60 places.

Les centres de rétention relèvent de dispositions statutaires définies par le décret précité du 30 mai 2005 qui fixe notamment les conditions matérielles d'accueil des personnes retenues. Ainsi, l'article 13 du décret précité prévoit une surface totale de 10m<sup>2</sup> par personne, il fixe des normes sanitaires et de confort, telles que la présence de téléphone en libre accès, la présence d'équipements hôteliers et de restauration collective. Le décret limite également la capacité d'accueil des centres à 140 personnes.

Ces normes prennent en compte les recommandations du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Par un effort continu de rénovation et de constructions nouvelles, les pouvoirs publics ont mis les centres aux normes réglementaires et ont porté la capacité d'accueil des centres à 1700 personnes, fin 2007, soit plus d'un doublement depuis 2003. A ce titre, les pouvoirs publics n'ont cessé au cours des dernières années de revoir l'ensemble des conditions prévalant dans les centres et de les améliorer. La dégradation des centres de Vincennes évoquée par le Commissaire, n'apparaît à cet égard nullement significative de conditions dégradées au centre et d'une surpopulation, la capacité des centres (2 x 140 places) étant loin d'être atteinte lorsque ont eu lieu les incidents, puisque à l'époque des faits 248 personnes au total y étaient effectivement retenues.

A la suite de l'incendie des centres de Vincennes le 22 juin 2008 et des incidents survenus au centre du Mesnil-Amelot le 2 août 2008, des instructions ont été données aux responsables des centres de rétention et des zones d'attente des passagers en instance, afin que toutes les mesures soient prises pour éviter, dans le respect des règles régissant l'organisation et le fonctionnement de ces lieux, que des incendies mettent en péril la vie de leurs occupants.

▪ **§ 95 relatif au centre de rétention administrative de Mayotte :**

La collectivité de Mayotte connaît une très forte pression migratoire due à la présence sur son territoire d'étrangers en situation irrégulière essentiellement originaires de l'île voisine d'Anjouan, et la procédure de reconduite à la frontière prévue se caractérise par une durée de rétention très courte.

En ce qui concerne le centre de rétention administrative de Mayotte, un projet de construction d'un nouveau centre de rétention administrative (CRA) de 140 places a été publiquement annoncé par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lors de sa visite à Mayotte le 16 mai 2008.

La capacité du centre de rétention administrative de Mayotte est actuellement de 60 places et la durée moyenne de séjour des retenus est de 2 jours.

Afin d'éviter une surpopulation ponctuelle au sein du centre, des dispositions ont été prises permettant de ramener, au cas général, le temps de rétention à 36 heures. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> mai et le 27 juillet 2008, la moyenne d'occupation du CRA de Mayotte se situait à 71 personnes.

On observera qu'afin d'améliorer les conditions d'accueil dans cet établissement, plusieurs mesures ont été prises récemment, à savoir : achat de cent matelas neufs (détériorés en quelques semaines côté hommes) et installation d'une cabine téléphonique permettant les appels entrants. En outre, comme dans tout autre centre de rétention, les personnes qui y sont maintenues peuvent recevoir des visites.

En ce qui concerne les mineurs, les dispositions du CESEDA qui traitent de la rétention administrative ne s'appliquent pas à Mayotte.

En effet, à ce jour, les conditions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte sont fixées par l'ordonnance du 20 avril 2000. Par ailleurs, le décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance précitée et l'arrêté du 19 janvier 2004 précisent les conditions de leur application.

Il convient d'observer qu'un local est spécialement réservé aux femmes et aux enfants, avec un accès à des toilettes et des douches totalement séparées des installations réservées aux hommes et qu'une antenne médicale a été ouverte depuis le 1<sup>er</sup> avril, laquelle permet en cas de besoin un suivi immédiat de la santé de tous les rétentionnaires, dont les enfants.

A moyen terme, et en attendant la construction du nouveau centre, une extension de l'existant est envisagée afin de conférer un espace spécifiquement dédié aux familles.

La présence de mineurs au CRA s'explique, pour certains, par leur présence au moment de l'interpellation de leurs parents (notamment en milieu rural), soit par leur regroupement ultérieur avec l'association TAMA chargée de favoriser ce regroupement pour éviter les abandons d'enfants sur le territoire.

On ajoutera enfin que le contrôleur général des lieux de privation de liberté, nommé le 11 juin 2008, a commencé sa mission de contrôle, dont le champ s'étend notamment, aux centres de rétention administrative. Cette activité contribuera ainsi à la vérification des conditions matérielles et humaines de la rétention administrative.

▪ **§ 96 et 97 relatifs à la présence de mineurs en centre de rétention :**

En conformité avec les principes constitutionnels, les étrangers mineurs ne peuvent faire l'objet en France de mesures d'éloignement les visant personnellement. Cette protection absolue est inscrite explicitement aux articles L. 511-4 et L. 521-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Toutefois, les enfants mineurs d'étrangers en situation irrégulière et à l'encontre desquels une mesure d'éloignement est prise ont vocation à suivre leurs parents.

Dans le respect des conventions internationales ratifiées (Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et Convention internationale des droits de l'enfant), l'éloignement d'une famille étrangère, accompagnée d'enfant(s) mineur(s), s'effectue dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la préservation de l'unité familiale.

Ces principes sont strictement observés pour la décision comme lors de la phase préparatoire à l'éloignement effectif, notamment en cas de placement en rétention administrative.

La rétention administrative des parents, accompagnés d'enfant(s), est mise en œuvre sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Un étranger et a fortiori une famille d'étrangers ne peut être maintenue en centre de rétention administrative, que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration doit être diligente pour exécuter la mesure d'éloignement. Actuellement, le délai moyen de rétention administrative est inférieur à 11 jours.

Les familles sont alors accueillies dans des conditions parfaitement légales, l'article 14 du décret du 30 mai 2005 ayant expressément prévu la possibilité de recevoir des familles en centre de rétention.

En outre, passé le délai de 48 heures, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention. Il a dès lors la faculté, à titre exceptionnel, d'ordonner l'assignation à résidence de l'étranger, et, par voie de conséquences, des familles avec ou sans enfant, lorsque les garanties de représentation sont effectives. Si cette situation était jugée anormale sur le plan juridique, le juge des libertés et de la détention y mettrait fin à chaque fois, ce qui n'est pas le cas.

S'il n'existe pas actuellement de statistiques spécifiques sur les mineurs accompagnant leurs parents dans les centres de rétention, des évaluations relativement fiables peuvent être apportées sur cette population.

Le taux d'occupation par des familles, tous centres confondus varie en effet entre 8% à 21% pour les mois de janvier à juillet 2008, démontrant que le nombre de familles placées en rétention administrative reste relativement faible. En outre, toutes les familles placées en rétention ne comptent pas nécessairement des enfants dans leurs rangs. Lorsque des familles, en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles et très temporaires, ne sont pas dirigées vers des centres comportant des places spécifiquement dédiées aux familles, elles sont alors installées dans la zone réservée aux femmes.

Par ailleurs, les statistiques d'occupation des zones de CRA dédiées aux familles montrent que ces dernières ne sont pas systématiquement placées en rétention et bénéficient plutôt d'assignation à résidence.

Enfin, s'agissant des mineurs placés en zone d'attente, ils le sont en vertu des dispositions du CESEDA, qui prévoit notamment que lorsque le mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le Procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur *ad hoc*. La direction de la police aux frontières de l'aéroport de Roissy-Charles de GAULLE veille scrupuleusement au respect de cette disposition, le juge des libertés et de la détention sanctionnant les désignations et les déplacements tardifs desdits administrateurs. En outre, à Roissy-Charles de GAULLE, les mineurs de moins de 13 ans sont hébergés dans un quartier qui leur est dédié, sous la surveillance spécifique de médiateurs de la Croix-Rouge Française, sur la base d'une convention additive.

## **Point 2 relatif aux conséquences de la définition d'objectif chiffré de reconduite d'étrangers.**

### **▪ § 98, 102 et 103 relatifs aux rapports entre les étrangers et les autorités :**

La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration irrégulière constituent l'une des priorités du gouvernement. Des objectifs sont fixés mais il s'agit avant tout de donner des indicateurs à chaque département en fonction de sa spécificité. Par ailleurs, ces objectifs servent également à faire comprendre aux pays à fort taux d'immigration que l'on ne peut entrer sans autorisation en France et que les migrants irréguliers ont vocation à être reconduits.

Nonobstant ces objectifs, les conditions de reconduite à la frontière respectent pleinement les dispositions législatives et conventionnelles en vigueur, sous le contrôle des autorités juridictionnelles. Lors du prononcé d'une mesure d'éloignement, les préfetures procèdent à un examen attentif de la situation individuelle des ressortissants étrangers.

### **▪ § 100 relatif aux interpellations et contrôles d'identité dans, ou à proximité immédiate, des établissements scolaires :**

La circulaire interministérielle du 21 février 2006 dispose que les interpellations et contrôles d'identité sur la voie publique, s'agissant de l'infraction au séjour irrégulier, doivent obéir au cadre très strict défini par les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, à savoir celui de la répression d'infractions (infraction constituée ou en passe d'être commise) ou de la prévention d'infractions. *La jurisprudence de la Cour de Cassation exige que les contrôles visant les étrangers soient justifiés par des « signes objectifs d'extranéité »* (Crim. 25 avril 1985 ; D 1985 ; jurisprudence p. 329). *Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions dans les lieux publics, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, dans des lieux publics et pour une période de temps déterminée par ce magistrat.*

Dans le but de concilier l'obligation de scolarité issue de l'article L131-1 du code de l'éducation (« *l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes français et*

*étrangers entre 6 et 16 ans* »), et conscient du fait que l'éducation est le meilleur vecteur d'intégration, le Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a effectivement donné des instructions aux services de police et de gendarmerie afin de mettre fin aux procédures d'interpellation d'étrangers à proximité d'établissements scolaires, hors le cadre d'infractions de droit communs constituées (vols, dégradations, menaces à l'ordre public).

▪ **§ 101 relatif à l'interpellation dans l'enceinte des préfectures :**

La circulaire interministérielle du 21 février 2006 rappelle également le cadre dans lequel peuvent avoir lieu les interpellations de ressortissants étrangers au guichet d'une préfecture. Depuis, un arrêt de la Cour de cassation du 6 février 2007 (*Cass. , req. N° 05-10880*), dans la ligne de la Cour européenne des droits de l'homme (*5 février 2002, Conka c/Belgique*) a précisé les conditions de l'interpellation au guichet d'une préfecture.

Cet arrêt ne condamne pas le principe de l'interpellation au guichet mais l'encadre strictement, en le soumettant à un principe de loyauté et en jugeant notamment déloyale l'interpellation au guichet d'un étranger qui répond à une demande de convocation faisant suite à sa demande.

La présentation d'une demande d'admission au séjour nécessite effectivement la comparution personnelle de l'étranger. A défaut, la demande peut faire l'objet, sur ce seul motif, d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire.

Il a été rappelé aux préfets et aux services de police et de gendarmerie que les interpellations en préfecture devaient, en tout état de cause, avoir un caractère tout à fait exceptionnel.

▪ **§ 104 et 105 relatifs à des incidents lors de certains vols.**

Les infractions qui peuvent être constatées à bord d'un avion ne peuvent être poursuivies et sanctionnées que dans le strict respect des dispositions du droit pénal et sous l'autorité du juge.

▪ **§106 relatif à l' « admission exceptionnelle au séjour » :**

La loi du 24 juillet 2006 (article L.313.14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) a prévu une admission exceptionnelle au séjour pour des étrangers justifiant de considérations humanitaires ou de motifs exceptionnels. Ce dispositif a été complété par la loi du 20 novembre 2007 qui ajoute la possibilité que l'admission exceptionnelle au séjour prenne la forme, sous certaines conditions, d'un titre de séjour portant la mention « salarié ».

Cette admission exceptionnelle peut bénéficier, non seulement à des étrangers justifiant de dix ans de présence mais aussi à ceux qui, ne pouvant en justifier, présentent des situations dignes d'intérêt, examinées au cas par cas. En outre, les étrangers présents habituellement en France depuis dix ans bénéficient d'une garantie procédurale puisque le dossier est obligatoirement examiné par la commission des titres de séjour.

Ce dispositif n'a pas pour finalité d'engager des opérations globales de régularisation mais bien de tenir compte de la situation particulière de chacun des intéressés. Encadrer très strictement et préalablement, les conditions d'admission au séjour et les modes de preuve pourrait conduire à écarter des personnes au seul motif qu'elles n'entrent pas dans les cadres réglementaires alors même qu'elles peuvent se trouver dans des situations dignes d'intérêt.

▪ **§ 107 relatif aux régularisations « collectives » :**

Si la France a procédé en 2006 à un examen spécifique de familles comprenant des enfants scolarisés, il faut rappeler que cette situation faisait suite à une période où le pays avait connu une très forte progression de la demande d'asile, s'accompagnant de délais d'instruction très longs, qui avaient eu pour conséquence l'installation durable de familles en définitive déboutées de leur demande d'asile.

Il s'est donc agi en 2006 de faire un examen de situation au cas par cas de ces familles sur la base de critères précis et d'admettre au séjour celles qui répondaient à ces conditions (durée de résidence, intégration etc.). Les décisions n'ont été prises ni de façon subjective ni sur la base d'un nombre d'admissions prédéterminé.

▪ **§ 108 et 109 relatifs à l'accès des immigrés irréguliers à la régularisation :**

L'admission exceptionnelle au séjour telle que prévue par la loi du 26 juillet 2006 et la loi du 20 novembre 2007 ne recouvre qu'une partie des admissions au séjour de personnes en situation irrégulière. En effet, en application de l'article L.313-11 du CESEDA, un nombre important d'étrangers justifiant de liens personnels et familiaux caractérisés et d'une réelle insertion en France se voient également délivrer un titre de séjour.

Il ne peut en revanche être admis que tous les étrangers entrés en France sans avoir respecté les procédures régulières d'entrée et de séjour ni les procédures relatives aux autorisations de travail, puissent avoir vocation à rester sur le territoire du seul fait de leur installation.

▪ **§ 110 relatif au droit au regroupement familial :**

Les règles applicables au regroupement familial des étrangers sont prévues au Livre IV du CESEDA. Elles procèdent du souci de faciliter l'intégration des familles rejoignantes qui ont vocation à demeurer durablement en France.

Elles prévoient, outre les conditions de fond à satisfaire en matière de ressources, qui doivent être stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de la famille, et de logement, appréciées en terme de surface et d'habitabilité, que le demandeur et les bénéficiaires soient en mesure de satisfaire à des conditions d'intégration républicaine dans la société française et de connaissance de la langue.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a institué pour tous les étrangers appelés à séjourner durablement en France le contrat d'accueil et d'intégration, dont la signature a été rendue obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce dispositif constitue le cadre désormais institutionnel dans lequel est apprécié le respect de la condition d'intégration républicaine française voulue par le législateur pour tout étranger admis au séjour pour la première fois en France, étendu aux étrangers dont l'âge est compris entre seize et dix huit ans. Cette obligation concerne tous les membres de famille majeurs et les mineurs de 16 à 18 ans.

Par ailleurs la loi du 27 novembre 2007 (article L 411-8 du CESEDA) a complété ces mesures en prévoyant dans le pays d'origine une évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République. Ainsi, pour lui permettre de préparer son intégration républicaine dans la société française, le ressortissant étranger âgé de plus de seize ans et de moins de soixante-cinq ans pour lequel le regroupement familial est sollicité bénéficie, dans son pays de résidence, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, l'autorité administrative organise à l'intention de l'étranger, dans son pays de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République. La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation.

La même loi a également mis en place un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (article L 311-9 du CESEDA) qui prévoit lorsqu'un ou des enfants sont bénéficiaires de la procédure du regroupement familial que les parents doivent s'obliger à suivre une formation sur les droits et devoirs des parents en France et à respecter l'obligation scolaire.

Le non-respect des obligations liées au contrat d'accueil et d'intégration peut avoir des conséquences pour les signataires au regard de la délivrance des titres de séjour : L'article L.311-9 du CESEDA prévoit qu'à l'occasion du premier renouvellement de la carte de séjour, « l'autorité administrative tient compte du non-respect, manifesté par une volonté

*caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration* ». La loi a également ajouté cette condition pour l'obtention d'une première carte de résident. En vertu des dispositions de l'article L 314-2 relatives à la délivrance de la carte de résident, « *pour l'appréciation de la condition d'intégration, l'autorité administrative tient compte de la souscription et du respect, par l'étranger, de l'engagement défini à l'article L. 311-9 et saisit pour avis le maire de la commune dans laquelle il réside* ».

S'agissant du non-respect du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, (article L 311-9-1 du CESEDA) en cas de non-respect des stipulations de ce contrat, manifesté par une volonté caractérisée de l'étranger ou de son conjoint, le préfet peut saisir le président du conseil général en vue de la mise en oeuvre du contrat de responsabilité parentale prévue à l'article L. 222-4-1 du code de l'action sociale et des familles. Lors du renouvellement de leur carte de séjour, l'autorité administrative tient compte du non-respect manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger et son conjoint, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille. Toutefois le caractère récent de la mise en oeuvre de ces dispositions, le fait que les mesures réglementaires d'application n'aient pas encore été prises pour le contrat d'accueil et d'intégration pour les familles, n'ont pas permis encore d'évaluer les effets de ces dispositions. Aucune indication ne permet de conclure que des mesures de retrait de titre de séjour ou de suspension de versement des prestations seraient intervenues.

▪ **§ 111 relatif au traitement des demandes de regroupement familial :**

Le droit de séjour des membres de famille de ressortissants communautaires découle de l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Or, l'article 3 de cette directive, qui en définit les bénéficiaires, indique qu'elle s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un Etat membre autre que celui dont il a la nationalité.

Dès lors, ce texte européen ne peut s'appliquer aux ressortissants communautaires n'ayant pas exercé leur droit de mobilité, tels les ressortissants européens résidant sur leur territoire d'origine. Le droit de séjour des conjoints de ces derniers, lorsqu'ils sont issus de pays tiers, est alors défini par la législation nationale propre à chaque Etat membre.

Les conjoints de Français peuvent ainsi bénéficier des dispositions de la directive citée ci-dessus lorsque leur époux(se) de nationalité française s'installe dans un pays européen autre que la France. Dans le cas contraire, le ressortissant étranger marié à un Français se voit appliquer les dispositions relatives au droit de séjour des étrangers issues de la législation française, conformément aux termes de la directive 2004/38/CE.

▪ **§ 112 relatif aux modalités du regroupement familial :**

Les conditions auxquelles est subordonné le regroupement familial procèdent du souci de faciliter l'intégration des familles ayant vocation à demeurer durablement en France et sont conformes à l'intérêt des enfants.

L'ensemble des textes régissant le regroupement familial a été validé par le Conseil Constitutionnel qui exerce un contrôle vigilant au regard du droit des étrangers à mener une vie familiale normale

Les exigences de logement et de ressources visent à garantir des conditions matérielles décentes pour la famille au regard des standards de vie en France.

Le parcours d'accueil et d'intégration, prévu par la loi du 24 juillet 2006 et complété par la loi du 20 novembre 2007 qui permet de préparer dans de bonnes conditions l'arrivée en France de la famille, participe du même objectif d'une intégration réussie et les exigences posées n'apparaissent pas disproportionnées dans la mesure où il est seulement demandé à l'étranger un « suivi » témoignant de sa motivation à s'insérer en France.

Le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, prévu par la loi précitée de 2007 vise à offrir une formation sur les droits et devoirs des parents en France, comportant notamment l'obligation scolaire et ce n'est que dans des cas exceptionnels, en cas de non-respect, « manifesté par une volonté caractérisée » que des conséquences peuvent en être tirées conduisant de manière graduée et encadrée à la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale.

Les conditions ainsi posées assurent un juste équilibre entre le respect de la vie familiale et privée des étrangers et la nécessité d'assurer l'objectif d'intégration réussie.

En ce qui concerne les différences de régime applicables en matière de regroupement familial selon qu'il s'agisse de membres de famille de ressortissants communautaires ou de nationaux, celles-ci résultent du droit communautaire et sont la conséquence de la liberté de circulation conférée aux ressortissants communautaires.

▪ **§ 113, 114 et 115 relatifs au « rapprochement familial » des réfugiés :**

La législation française prévoit effectivement (articles L313-13 et L 314-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA), la délivrance de plein droit d'une carte de résident en France pour les membres des familles de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire, à savoir le conjoint ou, pour un réfugié mineur, ses parents. Les enfants d'un réfugié arrivés en France mineurs obtiennent une telle carte lorsqu'ils parviennent à la majorité.

La procédure de délivrance du visa leur permettant de s'installer en France fait intervenir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, la Sous-Direction des visas du Ministère chargé de l'immigration, et le poste diplomatique ou consulaire territorialement compétent.

L'OFPRA a considérablement réduit le délai de vérification de la composition de la famille et de son côté, la Sous-Direction des visas a fait de même, les délais qui lui sont imputables n'excédant pas quelques semaines.

Les postes diplomatiques et consulaires, dans leur mission de constitution des dossiers pour la délivrance des visas, sont tributaires des délais dans lesquels les intéressés peuvent réunir les justificatifs prévus par la réglementation. Face aux pratiques de fraude qui ont cours dans certains pays, un certain nombre de vérifications sont indispensables, en matière d'état civil notamment et les postes diplomatiques et consulaires sont alors aussi dépendants de la diligence des services d'état civil locaux.

Hormis les cas de présomption de fraude ou de cas qui donnent lieu à un contentieux, les délais globaux d'instruction des dossiers se situent actuellement entre six et huit mois, et les autorités françaises s'emploient à poursuivre cet effort de réduction des délais, les progrès de l'informatique contribuant à cette évolution en facilitant les échanges entre les intervenants.

**Point 3 relatif aux procédures d'asile.**

▪ **§ 119 relatif au recours à la procédure prioritaire pour les personnes venant de pays considérés comme sûrs :**

Deux précisions doivent être apportées à cet égard :

- d'une part, en application de la loi, un pays est considéré comme sûr s' « *il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Le Conseil d'administration de l'OFPRA, chargé d'établir, au vu de ces critères et sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, la liste des pays considérés comme sûrs est, en toutes circonstances, très attentif aux évolutions qui peuvent se produire dans les Etats et qui seraient de nature à justifier des modifications de la

liste. Pour l'établissement et le suivi de cette liste, le conseil d'administration de l'OFPRA s'appuie sur de nombreuses informations, rapports d'ambassade, rapports du HCR et d'ONG, permettant d'obtenir la vision la plus complète et la plus juste. Ainsi, sans préjudice du contrôle exercé par le Conseil d'Etat, qui peut le cas échéant être effectué dans des conditions rapides, un suivi vigilant et permanent de la liste est en tout état de cause assuré.

- d'autre part, la circonstance qu'un demandeur d'asile provienne d'un pays réputé sûr ne le prive pas du droit à l'examen individuel de sa demande. Ce principe, applicable à tous les demandeurs d'asile soumis à la procédure prioritaire, est réaffirmé à l'article L.741-4 2° concernant les pays d'origine considérés comme sûrs. Cet examen relève de l'OFPRA, organisme indépendant et spécialement qualifié, et est entouré de toutes les garanties. Ainsi en 2007, 71% de ces demandeurs ont été convoqués à un entretien. La conséquence tirée de la provenance d'un pays réputé sûr, ne porte pas sur l'appréciation au fond de sa demande, ce qui est notamment attesté par le taux d'accord (20% en 2007) mais est seulement d'ordre procédural, et permet l'obtention d'une décision sur le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire dans des délais plus rapides que dans le cas général.

Il convient de préciser que la demande d'asile en provenance des 15 pays figurant sur la liste ne représente que 5% de la demande d'asile totale en 2007.

▪ **§ 121 et 122 relatifs aux modalités du recours en annulation contre les décisions de refus d'entrée en France, au titre de l'asile :**

Tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, GEBREMEDHIN c/France du 26 avril 2007, la loi du 20 novembre 2007 a institué un recours en annulation pleinement suspensif contre les décisions de refus d'asile à la frontière. Cette mise en œuvre dans des délais rapides d'une décision de la Cour, saluée par le Président de la Cour, souligne la volonté des autorités françaises de se conformer aux engagements internationaux de notre pays. Ce dispositif apporte aux demandeurs d'asile une garantie nouvelle très notable, qui était recommandée depuis plusieurs années par plusieurs comités internationaux de protection des droits de l'homme.

La lecture de l'arrêt de la Cour démontre que le législateur a pleinement satisfait aux exigences posées par cet arrêt et en a parfaitement respecté la portée. En effet cet arrêt porte exclusivement sur le régime applicable aux demandes d'asile à la frontière et sur les exigences découlant de l'article 3 (interdisant les mauvais traitements) et de l'article 13 (sur le droit au recours) de la Convention et ne concerne pas d'autres aspects du droit des étrangers. On rappellera également que le droit français prévoit déjà de manière générale, pour les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement pour séjour irrégulier, un recours en annulation, également pleinement suspensif, devant le juge administratif.

L'effectivité de ce recours est assurée : le délai de 48 heures pour former un recours, délai rendu nécessaire pour être compatible avec la durée totale du maintien en zone d'attente (soit 30 jours, une des durées les plus courtes de l'ensemble des Etats de l'Union européenne), est raisonnable dans la mesure où ce recours n'est pas soumis à des formalités particulières et peut être exercé très facilement. Précisément parce que la loi a institué une procédure orale devant le juge, le recours écrit peut être présenté de manière très sommaire, sans qu'à ce stade, la présence d'un avocat soit nécessaire. Ce dernier pourra assister l'étranger lors de l'audience, en étant alors le cas échéant désigné d'office, et exposer l'ensemble des craintes alléguées. En zone d'attente, toutes facilités sont offertes au demandeur d'asile pour qu'il puisse exercer son recours et l'ANAFE, à laquelle est reconnu un rôle de conseil juridique en vertu d'une convention signée avec l'Etat et qui bénéficie d'un accès permanent, (y compris les week-ends et jours fériés) à tous les lieux d'hébergement de la zone d'attente, est habilitée à aider l'étranger à présenter son recours et peut à cet égard s'organiser comme elle le souhaite.

▪ **§ 123 à 125 relatifs à la procédure applicable aux demandes d'asile présentées en centre de rétention :**

Il convient tout d'abord de rappeler que les personnes qui présentent une demande d'asile en rétention sont des étrangers qui, lorsqu'ils ont été interpellés pour séjour irrégulier, se trouvaient souvent en France depuis une période prolongée et s'étaient abstenus de présenter spontanément une demande d'asile au cours de cette période, ou encore d'étrangers qui présentent une demande de réexamen en rétention après avoir déjà fait l'objet d'un ou de plusieurs rejets définitifs.

L'application de la procédure prioritaire dans le cas des demandes d'asile en rétention vise à assurer un juste équilibre entre les exigences du droit d'asile qui commandent un examen de la demande au fond par l'OFPRA et la nécessité de parer à des demandes d'asile purement dilatoires visant à faire échec à l'exécution de décisions administratives ou juridictionnelles légalement prises.

Le délai de cinq jours est un délai raisonnable, compte tenu de la durée maximale de la rétention en France et tout allongement risquerait de porter atteinte à la possibilité d'exécuter la mesure d'éloignement en cas de décision de rejet sur la demande.

Il est exact qu'en application des principes généraux du droit français rappelés par le Conseil d'Etat, le demandeur d'asile doit rédiger en langue française son recours, sans qu'il puisse bénéficier à cette fin d'une aide juridictionnelle. Il sera cependant souligné que le demandeur d'asile dispose en centre de rétention d'une assistance juridique apportée par une association, la Cimade, qui peut l'aider en ce sens, et surtout il convient de ne pas surestimer la portée de cette obligation, dans la mesure où le formulaire écrit ne constitue qu'une base, les explications du requérant pouvant être largement développées lors de l'entretien avec l'officier de protection de l'OFPRA, entretien qui est largement généralisé.

Il est vrai que la loi précise que l'OFPRA statue dans les 96 heures. Ce délai est également tributaire de la durée maximale de la rétention. Cependant, dans les cas où le dossier présente des difficultés et nécessite des investigations plus approfondies, des délais supplémentaires sont possibles et l'étranger, conformément à la loi, a la garantie de ne pas être éloigné avant que l'OFPRA ne se soit prononcé négativement.

De même, s'il est exact que le demandeur d'asile ne dispose pas d'une voie de recours suspensive devant la CNDA contre la décision de l'OFPRA, il faut rappeler que ces étrangers ont, en tout état de cause la garantie d'un recours juridictionnel, à caractère pleinement suspensif, contre la décision administrative d'éloignement, exercé devant le juge administratif, lequel assure, au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme un contrôle approfondi des risques allégués en cas de retour.

Il est précisé qu'une instruction du Ministre de l'Intérieur du 7 août 2006 rappelle qu'aucune présentation d'un étranger retenu devant une représentation diplomatique ou consulaire ne doit être effectuée tant que la procédure d'instruction de la demande d'asile devant l'OFPRA n'est pas achevée. Il est très strictement veillé à l'application de cette règle comme au respect du principe de confidentialité de la demande d'asile, notamment à l'égard du pays d'origine qui est un principe constitutionnel ainsi qu'une règle rappelée par le droit communautaire et le droit national.

▪ ***Recommandation n°11 relative aux conditions prévalant dans les centres de rétention :***

Les autorités françaises entendent poursuivre l'effort d'amélioration des conditions de la rétention entrepris depuis 2005 ainsi que la construction ou la rénovation du parc immobilier obéissant à des normes de confort et de respect de la dignité des personnes retenues, conformes aux dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et en particulier du décret du 30 mai 2005 et telles qu'elles prévalent notamment dans les centres de Nîmes, Rennes et Metz. La reconstruction du centre de Paris respectera ces exigences et il sera veillé à la construction d'entités comportant un nombre raisonnable, dans toute la mesure du possible, de places. Dans l'attente de la construction d'un nouveau centre de rétention à Mayotte, qui devrait intervenir dans les meilleurs délais, les autorités françaises s'efforceront d'apporter rapidement les améliorations les plus nécessaires. Par ailleurs,

l'institution d'un contrôleur général des lieux de privation, dont la compétence s'exercera également sur tous les lieux de rétention, succédant à la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente et qui peut formuler des avis et des recommandations aux autorités administratives, contribuera également, à la faveur du dialogue qui s'instaurera entre cette institution et les autorités, à l'amélioration des conditions de la rétention.

▪ **Recommandation n°12 relative à la détention des mineurs de moins de 13 ans :**

En aucun cas, un mineur isolé ne peut faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière et d'un placement en rétention. En revanche, si un mineur se trouve avec ses parents eux-mêmes en situation irrégulière, il est de l'intérêt de l'enfant, sauf exceptions, de ne pas être séparé de ses parents lors du retour dans le pays d'origine. Les autorités françaises s'emploient depuis plusieurs années à améliorer les conditions de rétention des familles en aménageant, dans les centres, des lieux dédiés, dotés des équipements adéquats et qui tiennent compte de la spécificité de ces situations et elles poursuivront dans cette voie. Il ne peut en effet être envisagé de laisser des étrangers en situation irrégulière en liberté, dès lors qu'ils sont accompagnés d'enfants, compte tenu des risques de soustraction à l'exécution de la mesure d'éloignement. En tout état de cause dès lors qu'il apparaît qu'une solution adaptée ne peut pas être trouvée pour une famille retenue, l'autorité administrative recourt à d'autres solutions telles qu'un hébergement provisoire dans un hôtel. Enfin, il y a lieu de rappeler que toute mesure de rétention s'effectue sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

▪ **Recommandation n°13 relative à la détermination quantitative du nombre de migrants irréguliers à reconduire :**

Les objectifs chiffrés donnés pour lutter contre l'immigration irrégulière ne sauraient en aucune manière remettre en cause le principe selon lequel toute mesure d'éloignement doit être prise après un examen individuel de situation, ni les règles très strictes encadrant, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, les conditions d'interpellation des étrangers.

▪ **Recommandation n°14 relative aux interpellations aux abords d'établissements scolaires :**

Des instructions très précises ont été données par le Ministre de l'Immigration, de l'Identité nationale, de l'Intégration et du Développement solidaire, aux services de police et de gendarmerie afin qu'il ne soit pas procédé à des interpellations aux abords d'établissements scolaires, hors le cas d'infractions de droit commun. De même, sont strictement prohibées (circulaire du 21 février 2006), conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation, les interpellations en préfecture ayant un caractère déloyal. Les autorités françaises restent très attentives au respect de ces prescriptions. Enfin, les cas dans lesquels une personne peut être interpellée et poursuivie pour s'être opposée à l'éloignement d'un étranger sont strictement encadrés, ont lieu si un délit a pu être constaté et sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

▪ **Recommandation n°15 relative aux régularisations et au rapprochement familial :**

Les procédures de régularisation sont fondées sur un examen individuel de situation, prenant en compte l'intensité des attaches personnelles et familiales en France de l'étranger, le degré de son insertion ainsi que toute situation spécialement digne d'intérêt. Les conditions auxquelles obéit le regroupement familial reposent sur le souci d'assurer dans de bonnes conditions l'insertion en France de familles qui ont vocation à y demeurer durablement. Il est veillé, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, à assurer un juste équilibre entre le respect de la vie familiale et les nécessités de l'intégration.

Un important effort a été accompli pour réduire les délais d'instruction des demandes de regroupement familial au bénéfice de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont actuellement de l'ordre de six mois. Cet effort sera poursuivi.

▪ **Recommandation n°16 relative au recours à la procédure prioritaire pour les personnes venant de pays considérés comme sûrs :**

Les demandeurs d'asile en provenance « de pays considérés comme des pays d'origine sûrs » bénéficient d'un examen individualisé de leur demande, réalisé par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dans les mêmes conditions que pour les autres demandes et entouré des mêmes garanties. Les seules différences dans le régime applicable sont d'ordre procédural. Le concept de « pays considéré comme un pays d'origine sûr » et l'utilisation qui en est faite sont encadrés par la loi et les autorités françaises veillent, par un suivi attentif des évolutions dans les pays d'origine, sans préjudice du contrôle juridictionnel exercé, à une application prudente de ces dispositions.

▪ **Recommandation n°17 relative aux recours contre une décision de rejet de demande d'asile à la frontière :**

Le régime juridique applicable aux recours contre les décisions de refus d'asile à la frontière est intégralement conforme à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Gebremedhin c/France* du 27 avril 2007 dont il découle, et les droits et facilités reconnus en vertu de ce texte, comme en application de la réglementation applicable aux zones d'attente telle qu'elle résulte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile garantissent l'effectivité de cette voie de recours. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, chargé du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour et qui a été saisi par la CNCDH, devrait examiner cette question.

Les mécanismes et les délais applicables à l'examen des demandes d'asile présentées en rétention sont tributaires des limites de la durée de la rétention et doivent se concilier avec la nécessité d'assurer l'effectivité des décisions administratives et juridictionnelles. Les autorités françaises restent cependant très attentives à assurer un examen effectif de la demande d'asile entouré de toutes garanties.

## **VI. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES GENS DU VOYAGE ET DES ROMS**

### **Point 1 relatif aux Gens du voyage**

▪ **§ 127 relatif au stationnement des Gens du voyage :**

La loi du 5 juillet 2000, dite loi Besson, relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage reconnaît le mode de vie particulier des itinérants, et pour les sédentaires, la possibilité d'aménager des terrains bâtis ou non dans les zones constructibles. L'ensemble des dispositions de la loi vise à permettre une réalisation effective des aires, compte tenu des besoins des Gens du voyage et des réalités locales.

Les schémas départementaux d'accueil ont été approuvés dans les 96 départements. Ces schémas déterminent les obligations des collectivités en aires d'accueil et de grand passage. C'est un document de référence à la fois pour les collectivités et pour les Gens du voyage. Les aires d'accueil ainsi réalisées et gérées offrent des conditions de vie décentes aux Gens du voyage.

Des engagements financiers importants de l'Etat ont permis d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des schémas. Pour la période de 2000 à 2007, les crédits d'investissement engagés par l'Etat se sont élevés à 219 millions d'euros, dont 64 millions d'euros pour la seule année 2007. De nombreux projets d'aires ont été ainsi financés. Le taux de réalisation des aires d'accueil prévues par la loi du 5 juillet 2000, dite loi Besson, a sensiblement augmenté en 2007 et s'établit maintenant à 32 % des prévisions des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage, contre 25 % en 2006. A fin 2007, le nombre de places financées en aires d'accueil est de 21 165 sur un total de 41 840, soit 50% du total des places inscrites aux schémas départementaux.

Un délai supplémentaire a été laissé aux collectivités locales pour qu'elles se mettent en conformité avec leurs obligations, la loi de finances pour 2008 leur ouvrant un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2008, pour réaliser et financer les équipements prévus.

En 2007, 11 112 places ont bénéficié de l'aide à la gestion pour un montant total de 17 millions d'euros. De plus, la coopération intercommunale, par le biais du transfert de compétences relatives à l'accueil des Gens du voyage à un établissement de coopération intercommunale, facilite et permet une mutualisation des moyens financiers et de la politique d'accueil.

Les schémas départementaux vont être révisés en 2008 et 2009 pour tenir compte des besoins nouveaux et des évolutions constatées depuis leur approbation. Cette procédure est importante car elle va occasionner dans tous les départements une évaluation du dispositif d'accueil existant et un recensement des besoins en logement pour les Gens du voyage qui souhaitent se fixer localement.

▪ **§ 128 et 129 relatifs à l'obligation de rotation sur les aires d'accueil :**

La satisfaction des besoins de déplacement liés au mode itinérant des Gens du voyage impose effectivement aux pouvoirs publics de mettre en place un mécanisme de rotation obligatoire. La circulaire du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des Gens du voyage précise en effet que, dans un souci de respecter la liberté d'aller et venir des itinérants, l'occupation d'une place de stationnement en aire d'accueil ne devra pas dépasser une durée de 5 mois.

La circulaire précise cependant que des exceptions peuvent être accordées, en particulier pour permettre aux enfants scolarisés d'achever leur année scolaire.

L'attention des préfets a également été attirée par une circulaire du 20 mars 2008, sur l'organisation effective par les maires de l'accueil des grands groupes de nomades pendant les mois d'été.

Dans ce but, le Ministère de l'Intérieur poursuit une réflexion avec les préfets afin de permettre aux usagers des aires de s'informer en temps réel des places effectivement disponibles.

S'il est reconnu utile et nécessaire de prévoir un tel dispositif permettant une information des Gens du voyage, les modalités restent à définir. Le sénateur, M. Hérisson, dans son rapport remis au Ministre de l'Intérieur en juin 2008, préconise de développer un système d'information des Gens du voyage sur les capacités d'accueil des aires via les sites Internet des préfectures.

▪ **§ 130 relatif aux conséquences de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance :**

La loi relative à la prévention de la délinquance ne facilite pas l'expulsion des Gens du voyage en supprimant le recours préalable à une procédure judiciaire.

La loi du 5 mars 2007 a effectivement institué une nouvelle procédure d'évacuation forcée qui donne au préfet le pouvoir de mettre en demeure les occupants illicites d'évacuer les lieux, dans un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à 24 heures, lorsque le stationnement irrégulier porte atteinte à la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques. Cependant, cette procédure qui n'a pas fait l'objet de réserve de la part du Conseil constitutionnel, dans sa décision 2007-553 DC, est entourée de garanties fondamentales pour les personnes évacuées. La loi prévoit en effet que les occupants du terrain peuvent former un recours suspensif contre la décision d'évacuation devant le tribunal administratif.

Ces dispositions ne vont pas à l'encontre des intérêts des Gens du voyage, dans la mesure où le renforcement de la protection contre les installations intempestives de caravanes

apparaît de nature à inciter par ailleurs les communes concernées à s'acquitter de leurs obligations d'installation d'équipements d'accueil, conformément au schéma départemental.

En effet, seules les communes s'étant acquittées de ces obligations peuvent solliciter le recours à la procédure d'évacuation forcée en cas d'occupation illégale.

S'agissant du lieu d'implantation des aires de stationnement, il convient d'observer que la loi du 5 juillet 2005 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage, impose de respecter les prescriptions d'implantation des aires prévues au § 2 de son article 1<sup>er</sup>.

▪ **§ 131 à 134 relatifs à l'application de la législation sur les aires d'accueil :**

Les services déconcentrés se mobilisent depuis la parution de la loi du 5 juillet 2000 pour en assurer une application effective. Les Ministères du Logement et de l'Intérieur rappellent régulièrement, dans leurs circulaires et courriers aux élus, l'obligation de respecter la loi et d'en assurer une application effective. Une annexe sur l'accueil et l'habitat des Gens du voyage figure dans la circulaire du 4 juillet 2008 relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et de la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2008.

▪ **§ 136 et 137 relatifs à un droit dérogatoire applicable aux Gens du voyage :**

L'application d'un droit dérogatoire aux Gens du voyage, ainsi que le relève le Commissaire, se justifie par le fait que ces personnes sont placées dans une situation différente du reste de la population du fait qu'ils n'ont pas d'attache géographique permanente et pas de domicile fixe.

A ce titre, la loi du 3 février 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, prévoit qu'il sera remis un carnet de circulation aux personnes qui « *logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout abri mobile* ».

Cette mesure qui résulte du défaut d'attache géographique permanente des personnes constitue la contre-partie de la très grande liberté de circulation dont elles disposent. Elle ne présente aucun caractère discriminatoire et permet aux personnes d'attester de leur identité, dans la mesure où la carte d'identité n'est pas obligatoire.

La loi 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie disposant que des décrets en Conseil d'Etat doivent déterminer les modalités d'application des titres I et II de la loi du 3 février 1969 précitée, il sera donc procédé prochainement à une actualisation et à une simplification des règles de délivrance et de validité de ces titres.

Le régime de rattachement des Gens du voyage à une commune constitue une autre contre-partie de leur liberté de circulation. Cette formalité présente de nombreux avantages pour les personnes concernées notamment dans l'exercice de leurs formalités administratives et n'apparaît pas susceptible d'entraîner de désavantages particuliers pour ces personnes.

Elle ne constitue nullement une mesure destinée à assurer un contrôle permanent sur la personne rattachée.

Il convient de souligner que les personnes concernées disposent du libre choix de leur commune de rattachement et que l'autorité administrative ne s'écarte du choix exprimé que très exceptionnellement et uniquement pour des motifs graves d'ordre public, et par une décision expressément motivée.

▪ **§ 138 relatif aux conditions de vote des Gens du voyage :**

L'obligation actuelle de rattachement ininterrompu pendant trois ans dans une commune, pour pouvoir bénéficier de l'inscription sur les listes électorales de la commune, fait l'objet d'une réflexion au sein du Ministère de l'Intérieur, dans un souci de simplification de l'exercice du droit de vote.

Il est notamment envisagé de réduire les conditions d'inscription à six mois afin de les aligner sur le régime de droit commun.

▪ **§ 139 et 141 relatifs à l'exercice de certains droits civils et politiques des Gens du voyage :**

Les aires d'accueil permettent de séjourner dans des caravanes, et ce, dans des conditions décentes et pendant une certaine durée. La révision des schémas va mettre en évidence les évolutions qui s'avèrent nécessaires pour une meilleure prise en compte des besoins des sédentaires dans les plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). A la différence d'autres pays où les Gens du voyage ont été contraints de se sédentariser, la France leur laisse le libre choix du mode de vie, itinérant ou sédentaire. Les itinérants bénéficient du dispositif d'accueil prévu par la loi du 5 juillet 2000 (aides de l'Etat importantes en investissement et en fonctionnement). Pour ceux qui ont fait le choix de se fixer, une diversité de solutions existe, allant du simple terrain viabilisé sur lequel une caravane est installée, au logement social de droit commun. La volonté du gouvernement est de renforcer l'accès au logement pour ceux qui le souhaitent.

Ces opérations bénéficient de l'aide de l'Etat pour l'aménagement ou la construction. Dans le cas où la famille accepte un logement de droit commun, financé en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), elle bénéficie de l'aide personnalisée au logement. La famille a donc accès au logement au même titre que les autres familles cumulant des difficultés économiques et sociales.

Un guide opérationnel sur l'habitat des Gens du voyage, à destination des collectivités locales, des services de l'Etat et des associations, est en cours de réalisation pour diffuser les bonnes pratiques, susciter des initiatives et aider les porteurs de projets.

L'accès des gens du voyage aux prestations d'aide sociale a été facilité par la réforme de la procédure de domiciliation.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (article 51) a permis la mise en œuvre d'une importante réforme de la domiciliation (ou « élection de domicile ») des personnes sans domicile stable, au rang desquelles figurent une partie de la communauté des Gens du voyage.

S'agissant en particulier des Gens du voyage, il convient de préciser que :

- Les Gens du voyage sédentarisés ou qui peuvent recevoir du courrier (c'est parfois le cas sur les aires d'accueil) n'ont pas à recourir à l'élection de domicile pour accéder aux prestations sociales ;
- Les personnes relevant de la loi du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes peuvent recourir à l'élection de domicile pour le bénéfice des prestations sociales (que ce soit ou non dans la commune de rattachement).

La domiciliation permet à une personne sans domicile stable de justifier d'une adresse et de recevoir du courrier et, ainsi, d'accéder aux prestations sociales. Elle concerne 200 000 personnes privées de domicile stable.

Compte tenu de la législation préexistante (diversité des dispositifs, imprécision des règles), la mise en œuvre de la procédure de domiciliation s'avérait complexe et ne garantissait pas l'accès, dans des conditions suffisantes, aux différents droits sociaux, civiques et civils.

Définie suite aux conclusions d'un groupe de travail national associant les principaux acteurs de la domiciliation, la réforme de la domiciliation vise trois objectifs :

- Améliorer l'accès aux droits des intéressés en rendant l'attestation d'élection de domicile opposable pour l'accès à un très large éventail de droits et de services ;
- Simplifier et clarifier les règles de domiciliation, en remplaçant les multiples régimes antérieurs (revenu minimum d'insertion, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation) par un système unique ;
- Mettre en place un véritable pilotage du dispositif de domiciliation, sous la responsabilité des préfets de département, de façon à assurer une bonne couverture du territoire.

Ces travaux ont abouti à la réforme votée dans le cadre de la loi précitée du 5 mars 2007. Pour son application, deux décrets et un arrêté ont été publiés, ainsi qu'une circulaire.<sup>87</sup>

Les prestations concernées sont :

- Les prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles : revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé, autres prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés, les prestations servies par l'assurance vieillesse ou l'assurance chômage ;
- La délivrance d'un titre national d'identité ;
- L'inscription sur les listes électorales ;
- Les demandes d'aides juridictionnelles.

En revanche, sont explicitement exclues l'aide médicale de l'Etat et les demandes d'asile qui demeurent régies par les procédures d'élection de domicile spécifiques en vigueur. De même, ne sont pas régies par la procédure de domiciliation les prestations d'action sociale facultative servies par les départements.

Les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale sont habilités de plein droit à procéder aux élections de domicile. En outre d'autres types d'organismes peuvent être agréés par le Préfet, dès lors qu'il s'engage à respecter un cahier des charges.

Les organismes assurant la domiciliation doivent rendre régulièrement compte de leur activité de domiciliation au représentant de l'Etat dans le département.

## **Point 2 relatif aux Roms migrants.**

### **▪ § 149 relatif aux conditions de séjour et au retour volontaire :**

Le programme d'aide au retour inclut des aides financières, prises en charge par l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM). S'agissant de l'aide au retour humanitaire, rien ne permet d'affirmer que les personnes qui en ont bénéficié reviennent sur notre territoire peu de temps après. Pour mettre un terme à ces critiques récurrentes, une disposition législative votée à l'occasion de la loi du 20 novembre 2007 permet désormais de créer un fichier biométrique des bénéficiaires. Le dispositif, qui nécessite un texte réglementaire, n'est pas encore opérationnel.

Le bénéfice de l'aide au retour ne peut être accordé qu'une seule fois à un même étranger. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles cette aide est accordée, qui supposent non seulement le dépôt d'une demande, mais encore un entretien individuel du demandeur avec

---

<sup>87</sup> Décret n° 2007-893 du 15 mai 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, Décret n°2007-1124 du 20 juillet 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, Arrêté du 31 décembre 2007 fixant le modèle du formulaire «attestation d'élection de domicile» délivré aux personnes sans domicile stable, Circulaire N°DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

un agent de l'organisme responsable de l'attribution des aides (ANAEM) et le suivi dont fait l'objet le bénéficiaire après son retour dans son pays d'origine paraissent exclure toute possibilité de fraude étendue à l'égard du dispositif.

▪ **§ 150 relatif aux retours volontaires :**

Il convient de rappeler que la procédure d'aide au retour proposée aux étrangers est fondée exclusivement sur la base du volontariat.

Ainsi, l'étranger qui souhaite bénéficier d'un tel programme doit accomplir de façon autonome et spontanée une démarche auprès de l'ANAEM.

L'entretien qu'il a ensuite avec un agent de l'ANAEM permet de vérifier le caractère spontané et réfléchi de la demande.

L'instruction de la demande permet également de vérifier que le conjoint est volontaire au retour. Il doit contresigner la demande.

Il n'existe pas de manœuvres entreprises pour dissuader les demandeurs de l'aide au retour de changer d'avis au cours du voyage, elles seraient en tout état de cause incompatibles avec les conditions réelles dans lesquelles sont organisés les retours.

En effet, il faut d'abord observer que le retour volontaire n'a lieu qu'à l'issue d'une longue procédure qui conduit l'étranger à rendre son logement en France et à solder définitivement ses comptes.

Il s'agit donc d'un processus longuement réfléchi de sa part.

Au demeurant, les conditions d'organisation du retour ne sauraient permettre des mesures de contrainte à l'égard du bénéficiaire, dans la mesure où celui-ci voyage libre dans des conditions identiques à celles de n'importe quel autre passager et sans aucun accompagnement administratif.

En effet, dès lors que l'étranger a reçu son titre de transport et son pécule de l'agent de l'ANAEM, il embarque et voyage seul et ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part des autorités françaises à son arrivée dans son pays de retour.

S'agissant enfin du respect des droits des intéressés, de l'évaluation individuelle avant la proposition du retour et de l'aide dans le pays d'origine, ces exigences sont déjà respectées par la France.

D'une part en effet, le retour des étrangers est précédé d'un examen approfondi de la situation et des motivations qu'ils mettent en avant pour demander le retour. L'attention est portée à la personnalisation des offres de retour qui sont proposées aux personnes intéressées.

A cet égard, la circulaire des Ministères de l'Intérieur et de l'Emploi du 7 décembre 2006 a rappelé aux services chargés de mettre en œuvre l'aide au retour que les préfectures et les délégations de l'ANAEM « *effectuent conjointement de manière régulière des visites dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile pour rencontrer les intéressés et leur faire une offre personnalisée d'aide au retour dans leur pays d'origine* ».

Elle précise ensuite que « *le cas échéant, en fonction de la situation personnelle et familiale des intéressés, ainsi que de l'antériorité de leur présence sur le territoire français, les modalités de mise en œuvre des aides proposées pourront faire l'objet d'une adaptation* ».

L'exigence d'aide au retour se trouve également respectée par les autorités françaises.

Le dispositif d'aide au retour ne se limite pas en effet au versement d'une indemnité mais offre également un soutien efficace à l'étranger lors de son retour dans son pays d'origine.

▪ **§ 151 relatif à l'accès à une protection sociale :**

L'aide médicale de l'Etat constitue un dispositif de prise en charge particulièrement protecteur pour les besoins de soins des Roms étrangers et en situation irrégulière.

L'aide médicale de l'État (AME) a pour finalité essentielle de protéger la santé des personnes étrangères résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle (CMU). L'AME est accordée pour une durée d'un an renouvelable, sous condition de ressources, avec un plafond identique à celui de la CMU complémentaire (CMUc).

Par ailleurs, les patients étrangers qui résident en France en situation irrégulière sans bénéficier de l'AME (condition de résidence de 3 mois non remplie), ont droit à des soins hospitaliers gratuits dès lors que l'absence de ceux-ci mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de leur état de santé.

A l'instar de la CMU et de la CMU complémentaire, l'AME assure à ses bénéficiaires une prise en charge intégrale des dépenses de soins avec dispense d'avance des frais. Alors qu'un assuré social doit avoir recours à une mutuelle ou un organisme d'assurance complémentaire pour la prise en charge de la part des frais de soins qui n'est pas couverte par l'assurance maladie, l'AME prend en charge 100 % de la dépense.

La seule différence entre le champ de la prise en charge de la CMU-CMUc et celui de l'AME consiste en la prise en charge des dépassements de tarifs pratiqués pour les soins dentaires, prothétiques ou d'orthopédie dento-faciale ainsi que sur l'optique et les audioprothèses. Pour ces frais de soins, les bénéficiaires de l'AME ont les mêmes droits que les autres assurés sociaux, mais ne bénéficient pas des avantages particuliers des bénéficiaires de la CMU.

Il est en revanche un point sur lequel les bénéficiaires de l'AME jouissent d'un traitement plus favorable que ceux de la CMU-CMUc, c'est la date d'effet de l'admission à l'AME des enfants des demandeurs de l'AME qui ne remplissent pas la condition de trois mois de résidence ininterrompue en France. Cette condition n'est pas opposée aux enfants mineurs. Leurs droits à l'AME prennent effet du jour même de la demande de leurs parents, même si ceux-ci ne remplissent pas la condition de trois mois de résidence. Pour chaque demande d'aide médicale familiale est ainsi garantie une prise en charge immédiate et intégrale des frais de soins des enfants mineurs.

Il reste que les populations nouvellement arrivées sur le territoire français peuvent souvent, de par leur situation d'errance et de précarité, ignorer l'étendue des droits qui leur sont garantis par la loi. L'accès aux soins des Roms en France passe également par l'intermédiaire d'une information constamment renouvelée de cette population. Pour cette information et pour permettre aux services de l'État responsables de la surveillance de la santé des populations résidentes, des associations telles Médecins du monde ou Comité aide médicale (CAM) reçoivent des financements de l'État de façon à maintenir des permanences médicales ou à assurer le passage de bus sanitaires dans les camps, à repérer les besoins sanitaires des familles et à les accompagner vers les structures de soins où elles sont aidées à établir leurs demandes administratives de couverture de santé.

▪ **§ 158 relatif aux conditions d'expulsion de certains campements sauvages :**

L'intervention des forces de l'ordre pour expulsion de camps de Roms obéit à des règles strictement encadrées et ces actions nous semblent légitimes au regard des troubles à l'ordre public que génèrent ces campements sauvages.

Cette action s'accompagne d'une proposition d'aide au retour

▪ **Recommandation n°21 relative aux retours volontaires des migrants irréguliers :**

Les retours volontaires et humanitaires, organisés sous l'égide d'un opérateur distinct des autorités administratives, font l'objet dans tous les cas, d'entretiens individuels permettant d'évaluer la motivation au retour des intéressés. Les autorités françaises qui financent de manière conséquente ces rapatriements, veillent à leur caractère volontaire qui est précisément la garantie que les personnes concernées souhaitent s'installer durablement dans leur pays d'origine. Le fractionnement des versements au titre des retours volontaires participe à l'objectif d'assurer une réinsertion durable.