

Observations du gouvernement français sur le rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Nils Muižnieks, suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014

I. Lutte contre l'intolérance, le racisme et la radicalisation violente

1. Observations générales :

➤ **Cadre juridique français en matière de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

a. Le principe de non-discrimination est un principe constitutionnel

Aux termes de l'**article 1er de la Constitution** du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

Toute différence de traitement fondée sur l'origine, la race ou la religion est donc directement contraire à la Constitution française. Dans le cadre de ces principes à valeur constitutionnelle, **la République française garantit le libre exercice des cultes sans distinction**. Le **principe de laïcité** vise à garantir la **neutralité de l'Etat** et à instaurer un **espace public centré sur des valeurs démocratiques partagées** : liberté de conscience, d'opinion et d'expression, dans le respect du pluralisme et de la tolérance.

La conception française postule donc que l'affirmation de l'identité est le résultat d'un choix personnel, non de critères applicables définissant a priori tel ou tel groupe et dont découlerait un régime juridique distinct. Une telle approche protège tout à la fois le **droit de chaque individu de se reconnaître une tradition culturelle, historique, religieuse ou philosophique, et celui de la refuser**.

b. Les propos racistes et les appels à la haine sont pénalement réprimés

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse garantit la liberté d'expression et d'opinion dans le respect de l'ordre public. Les manifestations extériorisées de racisme et de xénophobie sont considérées comme attentatoires à l'ordre public et sont donc sanctionnées.

Cette loi a fixé un certain nombre de limites à la liberté d'expression et permet de sanctionner la publication de propos à caractère raciste soit au titre de :

- La provocation publique à la haine, la violence ou la discrimination raciale ;
- La diffamation publique ou l'injure publique à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée;
- La contestation de crime contre l'humanité ;

L'absence de publicité de ces propos ne les rend pas moins répréhensibles. Sont ainsi réprimés la provocation non publique, à la haine ou à la violence, la diffamation non publique, et l'injure non publique à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, à raison de leur appartenance ou

de la non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence en raison de l'origine ou de l'appartenance raciale ou religieuse

L'article 24 de la loi de 1881 sanctionne « ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Le but de la provocation doit être d'amener ceux à qui elle est adressée, à adopter à l'encontre des personnes protégées un comportement discriminatoire.

Délit de diffamation et injure publiques à raison de l'origine ou de l'appartenance raciale ou religieuse

La diffamation publique est visée à l'article 32 de la loi de 1881. Elle résulte de toute allégation ou imputation de faits précis portant atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne ou d'un groupe de personnes déterminées à raison de sa race, sa religion, son appartenance nationale ou ethnique.

L'injure publique est visée à l'article 33 de la loi de 1881. Elle résulte de l'emploi de tout terme de mépris ou de toute expression outrageante. Elle se distingue de la diffamation en ce que la diffamation suppose l'allégation d'un fait précis dont la véracité ou la fausseté peut être prouvée sans difficulté.

Le délit de diffamation ou d'injure n'existe que si les allégations ou expressions outrageantes ont fait l'objet d'une publicité par l'un des moyens prévus par la loi de 1881. S'agissant de la diffamation et de l'injure non-publiques, le décret du 25 mars 2005 les punit lorsqu'elles sont commises « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».

c. La discrimination raciste, xénophobe ou antisémite est sanctionnée en tant que circonstance aggravante de certaines infractions de droit commun

Dans le code pénal, le mobile raciste, xénophobe ou antisémite a été érigé en circonstance aggravante de certains crimes et délits. Le caractère aggravant est constitué lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

d. La propagande raciste est spécialement réprimée

La loi de 1881 sur la presse définit des infractions qui obéissent à un régime procédural spécifique. Il faut en effet, par la rigueur des règles de procédure applicables, assurer un équilibre entre la lutte contre la propagande raciste et la sauvegarde de la liberté d'opinion et d'expression, consacrée par de nombreux instruments internationaux.

La loi du 16 juillet 1949, modifiée par la loi du 31 décembre 1987, **sur les publications destinées à la jeunesse**, habilite le Ministre de l'intérieur à interdire de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs de 18 ans les publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison notamment de la place faite à la discrimination ou à la haine raciale.

La loi du 10 janvier 1936 modifiée sur les groupes de combat et milices privées (codifiée sous l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure), permet au Président de la République de prononcer la dissolution par décret des associations ou groupements de fait qui, soit provoqueraient à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propageraient des idées ou des théories tendant à justifier ou à encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence.

Le code du sport sanctionne par ailleurs plusieurs comportements à connotation raciste, lorsqu'ils se manifestent dans une enceinte sportive ou à l'occasion d'une manifestation sportive. En particulier, l'article L 332-7 du code du sport réprime l'introduction, le port ou l'exhibition de signes, insignes ou symboles rappelant une idéologie raciste ou xénophobe dans une enceinte sportive ou à l'occasion d'une manifestation sportive.

e. La circulaire du 12 janvier 2015

Dans le prolongement d'orientation de politiques pénales anciennes, **la Garde des Sceaux a rappelé par une circulaire du 12 janvier 2015** relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis en France les 7, 8 et 9 janvier 2015, **la nécessité de porter une attention particulière sur les infractions à caractère discriminatoire ou motivées par l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée**, ainsi que des infractions de provocation au terrorisme et d'apologie du terrorisme commis suite aux attentats terroristes.

La circulaire rappelle les principales qualifications susceptibles d'être retenues pour poursuivre ces faits. **Elle demande à ce que les parquets fassent preuve d'une grande réactivité dans la conduite de l'action publique envers les auteurs de ce type d'infractions et qu'une réponse pénale systématique, adaptée et individualisée soit donnée à chacun de ces actes.** Elle souhaite également qu'une attention particulière soit portée aux personnes incarcérées qui les commettraient et que les parquets soient attentifs à la multiplication des incidents susceptibles de conduire à des violences urbaines ou visant des forces de l'ordre.

Il est également demandé au ministère public, de **veiller à ce que les auteurs de ces actes soient poursuivis avec rigueur et fermeté** en soulignant que les parquets doivent s'assurer que les enquêteurs réunissent les éléments permettant d'établir le mobile raciste ou antisémite et poursuivre sous la qualification pénale utile la plus haute, en retenant systématiquement la circonstance aggravante lorsque cette dernière est établie.

Il est également demandé aux parquets de privilégier, pour les faits graves, chaque fois que la perspective est juridiquement possible, la voie du déferrement ou de la comparution immédiate pour les majeurs et de la présentation devant un juge des enfants pour les mineurs et de prendre, tant pour les mesures de sûreté que devant les juridictions, des **réquisitions adaptées à la personnalité de l'auteur et à la gravité des faits** tout en demandant une application ferme de la loi pénale.

Enfin, elle demande à ce que **la Chancellerie soit tenue régulièrement informée des faits d'atteinte aux personnes ou aux biens susceptibles d'avoir un mobile raciste, xénophobe ou antisémite ou incitant au terrorisme commis et des suites données par les parquets**, en temps réel pour les plus significatifs d'entre eux.

➤ **Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme**

Conformément aux annonces du Premier ministre en septembre 2014 et faisant suite à la nomination du préfet Gilles Clavreul comme délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme le 26 novembre 2014, **un plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sera présenté dans les prochains jours** en Conseil des ministres.

La lutte contre le racisme et antisémitisme est une priorité nationale et a été érigée comme **« Grande cause nationale » par le Président de la République lors de ses vœux aux Français le 31 décembre 2014**. Ce label « Grande cause nationale » permettra aux associations de la société civile, après un appel d'offres public, de bénéficier du soutien des autorités françaises notamment pour des campagnes de communication dans les médias français. Les événements tragiques des 7,8 et 9 janvier dernier ont rappelé, s'il le fallait la nécessité de **redonner une dimension incarnée à la citoyenneté française et de lutter par tous les moyens contre les discriminations, les préjugés, le racisme et l'antisémitisme**.

Cette exigence, le Gouvernement français l'avait déjà identifiée et c'est une **équipe renouvelée et étoffée au sein de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA)** qui est, à ce jour, chargée de proposer des mesures efficaces et innovantes afin d'alimenter le plan national de lutte contre le racisme et antisémitisme qui sera prochainement présenté, et participer à sa mise en œuvre. **La DILCRA a d'ailleurs été placée directement auprès du Premier ministre**, afin de fluidifier les échanges et favoriser le travail de coordination interministérielle notamment avec les ministères les plus mobilisés : Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Education nationale, Ministère de la Justice, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Ministère de la Culture et de la Communication.

Le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme doit répondre à 4 priorités.

- **Placer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme au cœur de la mobilisation pour une citoyenneté exigeante et ouverte**
- **Sanctionner plus fermement** et plus efficacement racisme, antisémitisme et discriminations et mieux protéger les victimes
- **Protéger les utilisateurs d'internet** de la propagation de la haine et du conspirationnisme
- **Eduquer et transmettre les valeurs de la République** pour lutter contre les préjugés

Le plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme repose d'abord sur la mobilisation des politiques de droit commun en faveur de la citoyenneté et de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, notamment les politiques éducatives, la politique de la ville, l'action judiciaire, les forces de police et de gendarmerie, l'administration territoriale de l'Etat et la politique culturelle. **Ce plan devra en priorité s'adresser aux jeunes en investissant Internet et les réseaux sociaux,**

en utilisant la communication participative et en faisant appel aux nouveaux « influenceurs » notamment dans la lutte contre la diffusion des thèses conspirationnistes.

Comme l'a d'ores et déjà annoncé le Président de la République lors de son allocution à l'occasion de la célébration du 70^{ème} anniversaire de la libération du camp d'Auschwitz, le plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme doit **apporter une réponse ferme et résolue des pouvoirs publics à la hausse inacceptable des violences antisémites et des actes antimusulmans**, et plus largement à tous les actes et propos à caractère raciste et xénophobe. Il s'agira ainsi dans les prochains mois de **compléter l'arsenal juridique par une sanction rapide et effective**, de mieux lutter contre les discriminations, de **développer les peines alternatives** à l'incarcération et la dimension pédagogique de la réparation et d'apporter une réponse juridique adaptée aux défis que nous posent, au niveau européen, l'échec de l'autorégulation sur les réseaux sociaux et plateformes de vidéos sur Internet. Le Président de la République a ainsi annoncé que la France souhaite améliorer « la visibilité et l'efficacité des sanctions, ce qui supposera de **généraliser la caractérisation raciste et antisémite comme circonstance aggravante d'un délit, et de sortir la répression de la parole raciste et antisémite du droit de la presse, pour l'intégrer au droit pénal général**. Et pour que la sanction soit l'occasion d'une prise de conscience, les peines alternatives à valeur pédagogique exemplaires seront développées. ».

Le 27 janvier dernier, le Président de la République appelait à « **agir au niveau européen, et même international, pour qu'un cadre juridique puisse être défini, et que les plateformes Internet qui gèrent les réseaux sociaux soient mises devant leurs responsabilités, et que des sanctions soient prononcées en cas de manquement** ». Il est également à noter que le Premier ministre a d'ores et déjà annoncé le **renforcement des moyens de l'Office Central de Lutte contre la Criminalité liée aux Technologies de l'Information et de la Communication** (« OCLCTIC ») qui gère notamment la plateforme Internet Pharos de signalement des infractions sur les réseaux tandis que le Ministère de l'Intérieur met en œuvre des campagnes d'information du Grand public sur la plateforme et son utilisation.

La France est également engagée dans la lutte contre l'antisémitisme et reconnaît la particulière nécessité de lutter contre cette forme de racisme qui a connu une forte recrudescence ces dernières années. **Le Gouvernement français entend mobiliser les acteurs de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme afin de lutter au plus près contre la généralisation des préjugés antisémites.**

De manière plus générale, la Ministre de l'Education nationale a, par ailleurs, relancé dès l'automne 2014 une semaine consacrée à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme dès le mois de mars 2015 à l'école. Le 22 janvier dernier a été présentée la « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République » dont l'une des mesures phares est **l'enseignement moral et civique** qui sera institué dès la rentrée 2015. Celui-ci doit permettre aux élèves par une pédagogie active et le recours aux supports audiovisuels, de comprendre le bien-fondé des règles régissant les comportements individuels et collectifs (**principe de discipline**), de reconnaître le pluralisme des opinions, des convictions et des modes de vie (**principe de coexistence des libertés**), et de construire du lien social et politique (**principe de la communauté des citoyens**). Il favorise le respect des droits et de la loi, l'égalité considération des personnes, la solidarité, l'entraide, la coopération, le sens de l'intérêt général et de la participation à la vie démocratique. Il intègre de

manière transversale les problématiques de **lutte contre le racisme, contre l'antisémitisme, contre les préjugés et contre toutes les formes de discrimination**, les notions de droits et de devoirs, le principe de laïcité.

2. Observations spécifiques :

➤ **Concernant le paragraphe 41 relatif à la question de la compatibilité de la réglementation interne s'agissant des photographies d'identité exigées pour les documents officiels avec le droit à la liberté de religion**

Les fidèles de la religion sikhe sont en principe tenus de ne jamais couper leurs cheveux et de les recouvrir en permanence d'un turban. Cette prescription religieuse a entraîné un contentieux juridique en France en raison de la réglementation nationale sur les photographies d'identité exigées pour les documents officiels (permis de conduire, cartes d'identité, passeports, tires de séjour).

Cette réglementation fixe, en effet, une obligation de poser tête nue.

Dans ses constatations, le Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies a estimé que la réglementation française en matière de photographies d'identité est une violation de la liberté religieuse prévue par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les éléments suivants ont été transmis par la France au Comité des droits de l'homme :

La réglementation française sur les photographies d'identité n'a pas été jugée contraire à la liberté de religion ou au principe de non discrimination par le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'Homme, en raison de son objectif de sécurité publique et de son caractère ponctuel.

A propos du renouvellement d'un permis de conduire, le Conseil d'État, dans son arrêt du 15 décembre 2006 « Association United Sikhs », a validé la réglementation française.

La Haute juridiction a estimé que les restrictions apportées à la liberté religieuse, en raison de l'obligation de poser tête nue, sont justifiées dans la mesure où elles « visent à limiter les risques de fraude ou de falsification (...) en permettant une identification » de la personne. Elles ne sont ni inadaptées ni disproportionnées par rapport à cet objectif, car la mesure est ponctuelle, pendant le seul temps de la photographie. Par ailleurs, il a jugé cette réglementation non discriminatoire car elle n'implique pas un traitement différencié entre les personnes de confession sikhe et les autres demandeurs.

A la suite d'un recours intenté contre l'obligation de fournir des photographies tête nue pour la délivrance du permis de conduire, la CEDH a jugé le droit français conforme à la convention dans l'arrêt du 28 novembre 2008 « Mann SINGH c. France ». La Cour a considéré que l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion était justifiée par les exigences de la sécurité publique, prévues à l'article 9 § 2 de la Convention européenne. De plus, la mesure était proportionnée à l'objectif poursuivi en raison de son caractère ponctuel.

Dans sa décision « PHULL c/ France » du 11 janvier 2005, relative à l'obligation pour un Sikh de retirer son turban lors du passage à travers le sas de sécurité d'un aéroport, la Cour avait déjà considéré que ce type de contrôle de sécurité était nécessaire et que les modalités de leur mise en

œuvre entraient dans la marge d'appréciation de l'État défendeur, d'autant plus que la contrainte était de courte durée.

De manière plus générale, on peut également souligner que la CEDH a considéré que l'obligation pour un étudiant de confession musulmane d'apparaître tête nue sur les photographies qu'il doit présenter pour l'obtention de son diplôme ne constitue pas une atteinte à sa liberté de religion (Senay Karadumann c. Turquie, 3 mai 1993, n° 16278/90).

En conséquence, le gouvernement français ne souhaite pas modifier cette réglementation, mais entretient un dialogue régulier avec les représentants de la communauté sikhe.

Le Gouvernement français souhaite entretenir avec les représentants de la communauté sikhe, de même qu'avec ceux des autres religions, un dialogue régulier, approfondi et ouvert.

A ce titre, des responsables du ministère des Affaires étrangères ainsi que du bureau des cultes du ministère de l'Intérieur ont reçu, à leur demande, les délégués d'associations sikhes françaises et européennes, aux fins que soient évoqués et discutés les principaux éléments du dispositif légal français ainsi que les principes qui l'inspirent.

➤ **Concernant les paragraphes 171 et 172 relatifs aux discours anti-roms :**

En France, tous les propos racistes et les appels à la haine en raison de l'origine ou de l'appartenance raciale ou religieuse sont pénalement réprimés. En 2014, des élus ont ainsi été, en raison de leurs propos anti-roms, condamnés à des amendes de plusieurs milliers d'euros et des peines d'inéligibilité.

Les autorités ne manquent pas, par ailleurs, de dénoncer publiquement de tels propos.

3. Réponses aux recommandations :

Recommandation §44 : « *En matière répressive, le Commissaire encourage les autorités françaises à poursuivre avec détermination leurs actions de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations et à appliquer pleinement les législations pénale et antiraciste afin de fournir réparation et protection aux victimes des actes et discours haineux et discriminatoires. Il les invite en particulier à renforcer la lutte contre les discours de haine diffusés sur Internet et à clarifier les qualifications pénales en matière d'infractions racistes de manière à réduire le nombre de classements sans suite liés aux difficultés de caractérisation et à faire reculer l'impunité dont jouissent encore de trop nombreux auteurs d'infractions de cette nature.* »

Afin que les magistrats puissent appliquer de manière efficace et pertinente l'arsenal juridique complet existant en matière de lutte contre le racisme et les discriminations, des formations sont organisées sur ces thèmes par l'Ecole Nationale de la Magistrature, dans le cadre tant de la formation initiale que de la formation continue des magistrats.

En outre, les magistrats peuvent s'appuyer au quotidien sur le guide relatif aux dispositions pénales en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, actualisé en août 2010,

ainsi, et surtout, sur un **memento sur le droit pénal de la presse**, publié pour la première fois en 2004, **qui vient d'être actualisé en décembre 2014**. Ce memento comprend les principales dispositions législatives en la matière ainsi que des éléments de jurisprudence, et notamment en ce qui concerne les diffamations, injures et provocations à caractère raciste ou antisémite. **Ces guides sont accessibles en ligne sur le site intranet de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice.**

En matière de lutte contre les discours de haine diffusés sur internet, le ministère de la Justice a participé activement au groupe de travail interministériel sur la cybercriminalité, présidé par Marc ROBERT, Procureur général près la cour d'appel de Riom. Par lettre de mission du 17 juin 2013, la garde des sceaux a en effet confié à Monsieur Marc ROBERT, la présidence d'un groupe de travail interministériel dont l'objet était de mener une réflexion approfondie sur la cybercriminalité pour créer un espace de confiance sur internet et élaborer une stratégie globale de lutte contre la cybercriminalité. La Garde des sceaux soulignait à cette occasion que si le développement de nouvelles technologies de l'information améliorerait les capacités d'échange et d'information, il offrait par ailleurs un nouveau champ d'action à la criminalité, et notamment aux discours de haine. A l'issue de ces travaux, 55 propositions concrètes ont été formulées par le groupe de travail dans un rapport qui a été remis officiellement le 30 juin 2014 aux ministres. Ces propositions visent, en prenant en compte à la fois l'impératif de sécurité et le respect des libertés, à mieux protéger les internautes en améliorant la sensibilisation des publics, la prévention des infractions et la réponse répressive. Lors de la remise du rapport, la garde des sceaux a insisté sur la nécessité pour le ministère de la Justice de mener une politique pénale efficace et adaptée aux enjeux posés par les nouvelles technologies. Elle a chargé les services du ministère de la Justice d'étudier les propositions de ce rapport et les conditions de leur mise en œuvre, et ce notamment en matière de lutte contre les discours à caractère raciste.

Enfin, le ministère de la Justice est amené à travailler avec le ministère de l'Intérieur via la plateforme d'harmonisation d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (ci-après « PHAROS ») qui est accessible au public via un portail autorisant les internautes, les fournisseurs d'accès et services de veille étatiques à signaler en ligne les sites ou contenus contraires aux lois et règlements diffusés sur internet. Une équipe d'une dizaine d'enquêteurs, composée à parité de gendarmes et de policiers, analyse et rapproche les signalements puis les oriente vers les services de police et unités de gendarmerie en fonction d'un protocole de compétences articulé autour de critères matériels et territoriaux.

Au cours de l'année 2013, 123 987 signalements ont été reçus par la plateforme PHAROS. Les signalements concernant la xénophobie et les discriminations représentent environ 11% du nombre total des signalements pour 2014 contre 10% en 2013 (statistiques à consolider à l'issue du traitement des dossiers en cours). Ces données statistiques illustrent la véritable effectivité de cette plate-forme de signalement.

Recommandation §45 : *« Les autorités françaises sont également encouragées à donner plein effet aux dispositions reconnaissant le « testing » comme mode de preuve d'un comportement discriminatoire et à initier ou prendre part à de telles opérations, en lien avec les organisations de*

lutte contre le racisme et les discriminations et/ou les agents du Défenseur des droits assermentés et spécialement habilités à cet effet. »

L'article 225-3-1 du code pénal, introduit par l'article 45 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, permet de prouver des faits de discriminations.

S'agissant de la pratique judiciaire en matière de « testing », dès 2007, plusieurs parquets ont mis en place plusieurs opérations de « testing » dans des domaines variés. Ces opérations ont notamment débuté dans des établissements de nuit ou dans des agences immobilières. Mises en œuvre concrètement sur le terrain par les services de police, elles sont souvent organisées en lien avec les associations de lutte contre le racisme et les discriminations ainsi qu'avec les agents du Défenseur des droits. A ce titre, au sein du ressort du tribunal de grande instance de Bobigny, il a été décidé que l'ancienne Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (« HALDE »), actuellement rattachée aux services du défenseur des droits, pourrait aider à la réalisation de « testing » en soutien à des procédures d'enquête.

En 2008, le parquet d'Angers a organisé, en lien avec les associations et les services enquêteurs, des opérations de « testing » relatives à l'accès aux soins des patients bénéficiaires de la couverture maladie universelle, et à l'accès au logement et aux loisirs des personnes d'origine étrangère. De même, à Vienne, le pôle anti-discrimination a monté un « testing », en partenariat avec SOS RACISME, auprès des médecins généralistes afin d'apprécier si le bénéfice de la couverture maladie universelle (« CMU ») ou de l'aide médicale de l'Etat (« AME ») étaient des obstacles à la prise de rendez-vous : aucune infraction n'a d'ailleurs été mise à jour.

En 2009, plusieurs parquets ont également été à l'origine d'opérations de « testing » ciblant notamment l'accès à l'emploi et l'entrée dans des établissements de loisirs. Ainsi, à Guéret, l'étroite collaboration entre le pôle anti-discrimination et la COPEC (commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté) a permis de mettre sur pied une opération de « testing » dans certaines discothèques du ressort. En 2011, à Grenoble, une opération de « testing » en discothèque a permis la condamnation du gérant. Le pôle anti-discrimination d'Albertville s'est attaché à constituer des équipes d'enquête pour effectuer des « testings » visant les locations saisonnières. Ces actions ont été portées à la connaissance du public par la presse locale et ont été reconduites en 2012. Enfin en 2013, dans le ressort de la cour d'appel d'Orléans, les procureurs de la République ont été encouragés à développer des opérations « testing » menées en application de l'article 225-3-1 du code pénal.

Enfin, il convient de souligner que la jurisprudence considère que la preuve de l'infraction ne peut résulter des seuls résultats de l'opération de « testing » menée mais doit être corroborée par un faisceau d'indices et par d'autres éléments lui donnant force et crédit. En effet, le refus de laisser entrer certaines personnes en discothèque peut être justifié par d'autres motifs non discriminatoires : comportement agressif des intéressés, ivresse, tenues négligées, ou plus simplement le fait que l'établissement soit déjà complet. Ainsi, un « *testing concluant* » n'est pas un moyen de preuve entraînant automatiquement la reconnaissance de culpabilité et la sanction des personnes soupçonnées de discrimination. En effet, les prévenus peuvent contester par tous les moyens la preuve résultant du « testing » et le juge demeure libre d'y accorder le crédit qu'il souhaite. Dans les arrêts ayant donné lieu à une condamnation, les magistrats ont pris également en considération,

selon les cas, des éléments relevés par des fonctionnaires de police exerçant une surveillance de l'établissement dans le cadre d'une enquête préliminaire ou encore les propos spontanés d'un portier à un journaliste aux termes desquels les jeunes gens refusés ne correspondaient pas au profil de la clientèle souhaitée pour l'établissement.

Recommandation §46 : « *le Commissaire [...] encourage les autorités à [...] inclure [dans le plan national de lutte contre le racisme] de nouvelles mesures éducatives, visant notamment à sensibiliser les jeunes utilisateurs d'Internet au rejet des discours racistes, haineux et discriminatoires* »

En 2014 a été créée au sein du Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la Recherche une **direction du numérique pour l'éducation (ci-après la « DNE »)**, à laquelle a été confiée la structuration du service public du numérique éducatif créé par la loi de refondation de l'Ecole de la République du 8 juillet 2013. L'un des missions de la DNE consiste à définir la politique de développement des ressources, des contenus et des services numériques pour répondre aux besoins de la communauté éducative. Parmi ces besoins figure celui de veiller à la transmission et au respect des valeurs de la République, en éduquant les élèves à l'usage d'Internet, en les sensibilisant aux dérives potentielles, en particulier en matière de racisme et d'antisémitisme, et en agissant pour garantir la sécurisation des accès au sein des écoles et des établissements scolaires.

Dix ans avant la création de cette DNE, la circulaire n° 20004-035 du 18 février 2004 (<http://www.education.gouv.fr/bo/2004/9/MENT0400337C.htm>) fixait le cadre d'action de la politique éducative en matière d'usages des technologies numériques. Cette politique comprend un volet de formation, de sensibilisation et de responsabilisation des utilisateurs et s'appuie notamment sur des outils accessibles depuis le portail « Internet responsable ».

L'une des rubriques de ce portail, intitulée « Respecter la dignité de chacun », vise à « apprendre à respecter la dignité d'une personne en la traitant avec décence dans la vie réelle comme virtuelle et savoir signaler les contenus à caractère choquant visualisés sur Internet » (<http://eduscol.education.fr/internet-responsable/communication-et-vie-privee/sexprimer-et-communiquer-librement/respecter-la-dignite-de-chacun.html>).

Dans la rubrique « contact », qui permet de signaler tout acte portant atteinte à la dignité humaine, un renvoi est fait vers le portail officiel de signalement des contenus illicites de l'Internet, géré par la Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements (« PHAROS »).

Par ailleurs, la direction du numérique pour l'éducation gère le projet « S2i2e » (Services Intranet et Internet d'Établissements scolaires et d'Écoles), dont l'objectif est de fournir un cadre de référence permettant à l'éducation nationale et aux collectivités territoriales d'organiser en commun les réseaux et services numériques des établissements scolaires et des écoles. Un document est ainsi mis à la disposition des acteurs des institutions précitées (<http://eduscol.education.fr/cid57409/referentiel-s2i2e.html>), qui y trouvent les préconisations utiles à la mise en place d'outils de sécurisation d'accès et de filtrage, en vue de protéger les mineurs de contenus illicites.

Recommandation §47 : « *Le commissaire souligne l'importance cruciale de la formation des forces de l'ordre afin, notamment, de permettre une meilleure identification du caractère raciste ou discriminatoire d'une infraction dès le stade du dépôt de plainte.* »

Le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA), qui définit les orientations de la politique française menée pour lutter contre les actes d'inspiration raciste et antisémite et présidé par le Premier Ministre, a adopté, le 26 février 2013, un **programme d'action pour la période 2013-2017**. Son principal objectif est de s'attaquer aux stéréotypes et à la formation des préjugés. Il s'attache en particulier à l'éducation, la formation et la sensibilisation.

Ce programme prévoit que la **formation et la sensibilisation des agents de l'État** soient **renforcées**, notamment lorsqu'ils sont en contact avec le public :

- Un **module de sensibilisation** portant d'une part sur les valeurs de la République, les droits de l'Homme, la lutte contre les préjugés et d'autre part sur les comportements attendus des agents de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions, est en cours de conception **pour tous les nouveaux agents de l'État**.

- Des **référentiels de formation continue** sont en cours de conception pour aider les agents quotidiennement en contact avec des publics vulnérables (préfectures, centres des finances publiques, caisses de sécurité sociale, pôle emploi...).

Par ailleurs, une **Charte pour l'égalité dans la fonction publique** a été **signée en décembre 2008 entre le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE, devenue depuis Défenseur des Droits) et les ministres chargés de la fonction publique**. Son objectif est interne, puisqu'il s'agit de tout mettre en œuvre, notamment au niveau des procédures, pour éviter les discriminations dans le recrutement et le déroulement de carrière et donc assurer l'égalité entre les agents. Cette Charte porte sur 5 thèmes :

- Agir en amont du recrutement pour promouvoir l'égal accès aux emplois publics ;
- Veiller aux conditions de recrutement pour répondre aux besoins sans discriminer (formation des jurys, contenu des concours, valorisation de l'expérience professionnelle...);
- Rénover les parcours professionnels des agents et garantir l'égalité de traitement dans tous les actes de gestion ;
- Sensibiliser et former les agents de l'administration ;
- Informer les administrations pour diffuser les bonnes pratiques en matière de prévention des discriminations.

II. Droits de l'Homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration

1. Observations générales :

➤ Réforme de l'asile

Les autorités françaises se sont engagées depuis plusieurs mois dans une profonde réforme du système d’asile.

Cette réforme a été entamée à partir d’une large concertation menée à partir de juillet 2013, sous l’égide de deux parlementaires Mme Valérie Létard, Sénatrice et M. Jean-Louis Touraine, député, associant l’ensemble des acteurs de l’asile en France : Représentation du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Cour nationale du droit d’asile (CNDA), Office français d’immigration et d’intégration (OFII), administrations publiques, collectivités territoriales et associations. Cette concertation qui a permis un diagnostic partagé des difficultés rencontrées a donné lieu à un rapport remis au Ministre de l’intérieur en novembre 2013 proposant plusieurs orientations de réforme.

Cette réforme prend également appui sur les directives européennes du paquet « Asile », en particulier la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relatives aux procédures et la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 relative aux conditions d’accueil, que la France a l’obligation de transposer dans sa législation interne.

Sur ces bases, a été élaboré un projet de loi déposé à l’Assemblée nationale le 23 juillet 2014. Ce texte entend réaffirmer la volonté de la France de garantir l’exercice effectif du droit d’asile et d’accueillir les personnes persécutées ou exposées à des risques pour leur vie ou leur liberté dans des conditions dignes, en garantissant une instruction plus rapide et plus protectrice, une prise en charge plus complète et plus égalitaire, et en renforçant les droits des personnes bénéficiaires d’une protection.

Discuté à l’Assemblée nationale à partir de novembre 2014, ce texte a fait l’objet de près de 125 amendements, qui tout en maintenant les principes fondamentaux à la base de ce texte l’ont précisé et ont enrichi les garanties et protections accordées aux personnes.

Le projet de loi a été adopté en première lecture le 16 décembre 2014, à une large majorité avec 324 suffrages favorables, 188 défavorables et 29 abstentions. Il devrait être discuté au Sénat au début du printemps 2015. Définitivement adopté par le Parlement, il s’accompagnera de dispositions réglementaires ainsi que de mesures d’ordre organisationnel destinées à permettre dans les meilleures conditions la mise en œuvre de la réforme de l’asile.

Cette réforme répond à certaines préoccupations du Commissaire aux droits de l’Homme du Conseil de l’Europe (cf. infra).

➤ **Accueil et prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le système scolaire français**

Les modalités d’inscription et de scolarisation ainsi que l’organisation de la scolarité des mineurs isolés étrangers sont régies par

- deux circulaires du Ministère de l’Education nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche, à savoir :

- la circulaire n°2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés complétée par la circulaire n2013-106 du 16-7-2013 relative à la « Simplification des formalités administratives » ;
- la circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés.
 - une circulaire du 31 mai 2013 du ministère de la justice relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : elle prévoit la mise en œuvre d'un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

Les mineurs isolés étrangers (ci-après « MIE ») ont rarement l'âge d'être scolarisés en école primaire. Ils relèvent le plus souvent d'une scolarisation dans le second degré.

Les MIE, comme l'ensemble des élèves allophones nouvellement arrivés, bénéficient d'un accueil spécifique dans les centres d'information et d'orientation (ci-après les « CIO »), dans les centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (ci-après les « CASNAV ») ou dans les établissements scolaires. Une évaluation des acquis scolaires et linguistiques et un entretien effectué par un conseiller d'orientation- psychologue dans le cadre de cellules d'accueil permettent de formuler une proposition d'affectation de l'élève au plus près de ses besoins.

Pour les jeunes de plus de 16 ans souhaitant obtenir une formation professionnelle, un accompagnement leur est proposé soit par le CIO soit par d'autres structures, telles que les missions locales. Cette démarche d'accompagnement nécessite bien évidemment un travail partenarial entre les CIO et les missions locales.

Deux types de dispositifs spécifiques sont proposés aux MIE dans le second degré, selon leur parcours scolaire antérieur et en fonction des contraintes et possibilités de chaque académie et/ou département :

- une année de scolarisation en unité pédagogique pour élèves allophones arrivants¹ (« UPE2A ») collège (dispositif « Non scolarisés antérieurement » si l'élève a été peu ou pas scolarisé) ou UPE2A lycée, selon leur âge ;
- une année de scolarisation en action de remobilisation de français langue seconde² dans le cadre de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (ci-après la « MLDS ») pour les plus de 16 ans qui ont éprouvé des difficultés à suivre une scolarité assidue dans leur pays d'origine (guerre, habitat éloigné d'une ville, moyens financiers insuffisants forçant certains jeunes à travailler et ce dès le plus jeune âge, situation des jeunes filles, etc.).

Ce dispositif de la MLDS leur permet de bénéficier d'un apport dans les principales disciplines et en même temps de construire leur parcours professionnel, notamment grâce à des partenariats régionaux avec des associations et à des projets financés notamment par le Fonds social européen

¹ Dispositifs ouverts orientés vers l'inclusion en classe ordinaire.

² L'enseignement du français langue seconde (ou de scolarisation) a pour objectif de permettre aux enfants allophones nouvellement arrivés (EANA) d'accéder progressivement à une autonomie dans le contexte scolaire et de favoriser son intégration dans son milieu environnant.

(« FSE »). Il est à noter que la plupart des jeunes bénéficiant de ce type d'action ont déposé une demande d'asile auprès d'une préfecture.

2. *Observations spécifiques :*

➤ **Concernant les paragraphes 54 à 66 (ainsi que les recommandations § 72 à 75) relatifs aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile**

Un des axes de la réforme de l'asile est l'amélioration des conditions d'accueil. L'objectif est à la fois d'assurer des conditions d'accueil et d'hébergement plus justes et plus équitables, à tous les demandeurs d'asile quel que soit leur statut, qu'ils relèvent ou non du règlement Dublin, qu'ils relèvent d'une procédure normale ou d'une procédure accélérée, de veiller à la prise en compte des besoins particuliers des personnes et notamment des plus vulnérables et d'assurer une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire.

Le dispositif mis en place se conjuguera avec des délais d'instruction plus rapides des demandes, cet aspect constituant un des enjeux majeurs de la réforme, l'objectif étant de traiter les demandes dans un délai de neuf mois. Ceci devrait permettre de remédier aux dysfonctionnements constatés et à la saturation du dispositif d'hébergement, lié à l'augmentation constante du nombre des demandes d'asile depuis 2008 et à leur concentration sur certains territoires.

Ainsi, sera établi **un schéma national fixant la répartition des places destinées à l'hébergement** des demandeurs d'asile sur le territoire national, décliné régionalement. Il a pour objectif de désengorger les régions actuellement impactées par la demande et d'offrir des solutions d'hébergement plus adaptées aux besoins des demandeurs notamment en fonction des compositions familiales.

Ce schéma s'accompagne d'un système d'orientation directif des demandeurs vers les places disponibles, y compris hors de leur lieu de première demande d'accueil, grâce à une gestion centralisée de ces places par l'Office français d'immigration et d'intégration (« OFII »). Ce dernier assurera l'ensemble des admissions, de même que le suivi des places de CADA et d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile. Ces orientations seront réalisées par l'OFII en tenant compte des besoins du demandeur d'asile, de sa situation sanitaire et familiale.

L'OFII sera également chargé **d'évaluer la vulnérabilité des demandeurs d'asile afin de déterminer les besoins particuliers en matière d'accueil** des personnes identifiées comme telles. Il s'agit en particulier des mineurs, mineurs non accompagnés, personnes en situation de handicap, personnes âgées, femmes enceintes, victimes de traite, personnes ayant subi des tortures ou des violences graves.

Les demandeurs restent libres d'accepter ou non l'aide apportée par l'Etat. Toutefois, et afin de ne pas vider ce dispositif de sa substance, le demandeur refusant de s'inscrire dans cette logique renonce également à toute autre aide publique pour l'hébergement de la part de l'Etat, ainsi qu'à une allocation. Ces dispositions ne le priveront pas des droits ouverts en France à toute personne en situation de détresse sociale.

La réforme conduira également à accroître la part des **de Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**, avec la création de nouvelles places et **la transformation d'une grande partie du parc actuel d'hébergement d'urgences**. Cette évolution devrait permettre de « stabiliser » la

situation d'hébergement des demandeurs d'asile aujourd'hui accueillis à l'hôtel ou dans des lieux provisoire et d'offrir à tous les demandeurs d'asile, un accompagnement social analogue, sur place, ou accessible plus facilement, qui soit adapté à leur situation.

Si des places d'hébergement d'urgence pourront continuer d'être mobilisées, elles devraient l'être dans un volume bien moindre qu'à l'heure actuelle, et autrement que sous forme de nuitées hôtelières.

Selon le principe d'équité qui conduit la réforme, il est créé **une allocation unique, versée à l'ensemble des demandeurs d'asile** quel que soit leur mode d'hébergement ou le mode d'instruction de leur dossier, dont le montant variera **en fonction de la composition familiale des demandeurs**.

Cette allocation, versée aux demandeurs d'asile en fonction de la structure familiale, résultera de la fusion de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Le barème de cette allocation sera précisé par décret.

Le projet de loi prévoit dans des cas limitativement énumérés et dans des conditions encadrées des possibilités de limitation ou retrait des conditions d'accueil aux demandeurs d'asile qui de manière caractérisée, manquent à leurs obligations. Ces dispositions strictement conformes à la directive « accueil » seront prises sur base d'un examen individuel et de critères objectifs, tout en prenant en considération la vulnérabilité du demandeur.

➤ **Concernant les paragraphes 64 et 65 (ainsi que la recommandation § 76) relatifs à l'accueil des réfugiés syriens**

La France a répondu à l'appel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), en mettant en œuvre **en 2014, une opération spécifique d'accueil concernant cinq cent ressortissants syriens**, se trouvant en situation de vulnérabilité dans des pays voisins de leur pays d'origine, **admis en France soit au titre de la réinstallation, soit au titre de l'admission humanitaire**.

Toutes les personnes admises dans le cadre de cette opération bénéficient à leur arrivée en France, de la protection internationale et d'un titre de séjour durable, ainsi que d'un logement et d'un accompagnement social personnalisé pendant un an destiné à faciliter leur intégration

La très grande majorité de ces ressortissants syriens sont arrivés en France en 2014 et l'ensemble des bénéficiaires auront été accueillis avant mars 2015.

Compte tenu de l'aggravation de la situation en Syrie et des conséquences que fait peser l'afflux croissant de réfugiés sur les pays de premier accueil, cette opération spéciale sera renouvelée en 2015, dans la perspective d'accueillir dans les mêmes conditions au moins cinq cent autres ressortissants syriens.

Cette opération spéciale se conjugue avec d'autres mesures permettant à des ressortissants syriens de se rendre légalement sur notre territoire et d'y résider régulièrement : ainsi **ont été délivrés depuis 2012, plus de 24 000 visas, tous types confondus** (visiteurs, regroupement familial, travail, étudiants...). Parmi ceux-ci, près de 1400 dont 985 pour la seule année 2014 ont été délivrés à des personnes en besoin de protection.

Ces personnes ont également vocation, à leur arrivée en France à la reconnaissance d'un statut de réfugié ou de protégé subsidiaire et à un titre de séjour durable.

Les autorités françaises se sont également mobilisées dès l'été 2014 en faveur des personnes appartenant à des minorités religieuses persécutées en Irak, fuyant les exactions commises par Daesh à leur égard et les contraignant à l'exode vers le Kurdistan irakien.

Les ressortissants irakiens accueillis dans ce cadre, bénéficient d'une procédure accélérée pour obtenir le statut de réfugié de l'OFPRA et la carte de résident de dix ans leur permettant d'accéder au marché du travail ou de percevoir le RSA. Ils bénéficient d'un accompagnement social dédié organisé par l'OFII leur permettant d'accéder rapidement à l'ensemble des droits sociaux et au contrat d'accueil et d'intégration, afin de faciliter leur autonomie et leur insertion dans les meilleures conditions.

Entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2014, plus de 1277 personnes ont été autorisées à venir en France dans ce cadre et cette opération d'accueil se poursuit.

➤ **Concernant les paragraphes 66 à 71 (ainsi que la recommandation § 77) relatifs à la situation dans le Calais**

Les pouvoirs publics sont fortement mobilisés pour apporter des solutions aux graves problèmes que soulève la situation dans le Calais. Cette action s'organise autour des priorités suivantes : assurer l'ordre public et la sécurité, lutter contre les réseaux de passeurs, apporter une réponse humanitaire aux situations d'extrême précarité dans laquelle se trouvent les migrants, respecter les exigences du droit d'asile s'agissant de personnes ayant vocation à une protection. Ces actions sont menées par les institutions de l'Etat, dans un dialogue constant avec les collectivités territoriales concernées, les associations qui œuvrent auprès des migrants et le HCR.

Afin de permettre des conditions d'existence dignes, un centre d'accueil de jour a été ouvert en janvier 2014 fournissant les prestations suivantes : distribution d'un repas quotidien (1500 par jour), accès à l'eau (point d'eau, douche, etc.), accès aux soins de première nécessité, accès à l'information juridique et sociale en lien avec l'OFII.

L'ouverture d'un centre d'hébergement de 100 places dédié aux femmes et enfants est prévue à la fin du mois de mars.

Des actions spécifiques sont engagées afin d'identifier les personnes les plus vulnérables, notamment les victimes de traite des êtres humains afin de leur offrir une prise en charge appropriée.

Simultanément **des moyens significatifs ont été déployés pour inciter les migrants qui relèvent de l'asile en France à le demander en France**. Ainsi, les équipes de l'OFII ont été renforcées pour développer l'information à l'intention des migrants. Parallèlement, des dispositions ont été prises pour accélérer les délais d'accès à la procédure d'asile, les délais d'enregistrement des demandes et leur examen par l'OFPRA et assurer leur hébergement en les orientant vers des CADA situés dans d'autres régions du territoire.

Entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2014, près de 400 demandes d’asile ont été enregistrées par l’OFPRA.

Au 22 janvier 2015, 379 demandeurs d’asile ont bénéficié d’un hébergement depuis septembre 2014 (soit en CADA, soit en « accueil temporaire service de l’asile » – AT-SA). En outre une extension du parc AT-SA, spécialement dédiée aux demandeurs d’asile du Pas-de-Calais a été programmée et doit conduire à l’horizon mai 2015, à la création de 500 places.

➤ **Concernant les paragraphes 80 à 96 relatifs aux droits de l’Homme des mineurs isolés étrangers (MIE)**

§ 83 : La circulaire ne prévoit pas de recours spécifiques car des voies de recours existent déjà. Ainsi, dans le cadre de la protection de l’enfance, le juge des enfants peut être saisi. Par ailleurs, un recours peut être formé contre toute décision administrative devant le tribunal administratif compétent. En outre, cela ne concerne pas des cas « extrêmement limités » en ce qui concerne les saisines des juges des enfants qui sont, la plupart du temps, suivies d’une audience et d’un placement à l’aide sociale à l’enfance.

§ 89 : S’agissant de la période de 5 jours de mise à l’abri prévue par le protocole, la limite des 5 jours concerne uniquement la prise en charge par l’Etat des frais de mise à l’abri. En revanche, aucun texte ne prévoit que l’évaluation ne doit pas dépasser 5 jours. Au contraire, il est prévu qu’au-delà de ce délai de 5 jours, le parquet rend une ordonnance de placement provisoire confiant l’enfant au Conseil général de son ressort, puis saisi le juge des enfants si nécessaire et ce jusqu’à conclusion de l’évaluation.

§ 93, 94 (ainsi que la recommandation § 98) :

Mineurs en rétention

Dans le cadre de la rétention, il ne peut y avoir de placements de mineurs isolés la France n’éloignant pas les mineurs étrangers en situation irrégulière sur son territoire. Néanmoins des mineurs peuvent accompagner leurs parents en rétention ; le droit national comme européen ne considère aucunement en tant que principe, que cette situation serait contraire à la vie privée ou familiale ou aux dispositions de la convention internationale des droits de l’enfant. Par ailleurs, ces situations - qui sont extrêmement rares depuis la mise en œuvre de la circulaire du ministère de l’Intérieur du 6 juillet 2012 sur le placement des familles en rétention - répondent à des circonstances dans lesquelles, le placement (conformément à la Directive 2008/115/CE ou « directive retour ») en rétention est l’unique solution dans le cadre de l’éloignement suite à un refus d’éloignement ou le non-respect par les parents des conditions de leur assignation à résidence.

Enfin, il convient de préciser que le placement de familles se fait seulement dans 10 centres de rétention spécialement habilités pour cela et équipés pour recevoir des enfants de tous âges, avec des espaces de jeux adaptés, du matériel de puériculture (lits, tables à langer, couches, repas pour tous les âges...) et une disposition des zones permettant de les isoler parfaitement des autres

retenus et propices à la protection de l'intimité familiale. **Par ailleurs, ces placements sont extrêmement courts et en vue d'un éloignement immédiat (quelques heures à quelques jours tout au plus).**

Mineurs en zone d'attente

Le code frontière Schengen ne distingue pas entre personnes majeures et mineures. Dès lors, rien ne permet de faire rentrer sur le territoire des étrangers dans des conditions irrégulières, sans être munis de passeport ou de visa lorsqu'il est exigé et, le cas échéant, qui demandent l'asile à la frontière, y compris lorsqu'il est mineur.

Il est nécessaire, dans l'intérêt même des enfants, de maintenir un dispositif de contrôle de leur entrée, faute de quoi ils peuvent devenir les victimes de réseaux d'immigration irrégulière ou de trafic d'êtres humains.

Placés en zone d'attente, toutes les dispositions tant légales que pratiques sont prises pour protéger les mineurs isolés (non accompagnés d'un représentant légal) qui, en aucun cas, ne pourraient « être potentiellement exposés aux abus et à l'exploitation ».

Dès le refus d'entrée prononcé et le maintien en zone d'attente décidé, le mineur est assisté par un administrateur ad hoc, que désigne le procureur de la République. Il se rend sur place pendant la durée du maintien en zone d'attente d'un mineur. **Les difficultés concernant la désignation d'administrateur ad hoc signalés sont antérieures à 2011 et ont fait l'objet d'une coopération importante entre le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur qui a porté ses fruits** puisqu'aucun cas récent de dysfonctionnement n'a été recensé.

Par ailleurs, **le mineur isolé bénéficie automatiquement du jour franc (pas de réacheminement avant 24 heures).**

En ce qui concerne les conditions matérielles, **la zone d'attente la plus importante en France est celle de Roissy-Charles-De-Gaulle, qui accueille plus de 85 % des mineurs étrangers isolés** non admis à pénétrer sur le territoire. En 2013, 350 mineurs isolés ont été admis en zone d'attente de Roissy. Ils sont hébergés depuis 2011 dans une zone dédiée pour laquelle une **mission d'assistance** a été confiée par convention à la **Croix Rouge Française** qui y place du personnel formé pour **la petite enfance**.

Dans les autres zones d'attente, les mineurs de moins de 13 ans sont hébergés en structure hôtelière, sous la surveillance d'une nurse envoyée par la Compagnie aérienne qui les ont acheminés sur le sol français. Pour les autres, il est placé sous une vigilance continue des fonctionnaires de police et dispose d'un espace et d'une chambre à part.

Dès lors qu'une mesure de réacheminement d'un mineur isolé est envisagée, l'officier de liaison du service de coopération de police, en poste dans le pays de renvoi, s'assure de la présence de membres de la famille ou de proches du mineur, à même de l'accueillir à son arrivée à l'aéroport ou qu'une institution spécialisée le prenne en charge à son arrivée dans son pays d'origine.

Si, au contraire, le mineur isolé est admis en France, il est, dès sa sortie de la zone d'attente, pris en charge, sous le contrôle du Parquet et du juge des enfants, par des structures spécifiques, qui assureront son suivi et sa protection : foyers, lieux d'accueil et d'orientation (LAO).

Les mineurs placés en zone d'attente peuvent faire l'objet d'un jugement rendu par le juge des libertés et de la détention qui aura saisi le parquet des mineurs en vue d'un placement à l'aide sociale à l'enfance. Leur « libération » est en général due à leur état de minorité déclaré. Il ne semble donc plus nécessaire de faire pratiquer une évaluation sociale. De plus, dans le cas de la zone d'attente de Roissy, le parquet de Bobigny saisit régulièrement la cellule pour orientation de ces mineurs.

§ 96

Le recours aux « tests d'âge osseux » n'est pas automatique. Rares sont les départements ou les parquets qui le demandent systématiquement (moins d'une dizaine).

Enfin, la décision du Conseil d'Etat n'a pas remis en question le principe de répartition des mineurs isolés étrangers sur le territoire national (CE 30 janvier 2015, Département des Hauts-de-Seine, n°371.415). L'existence d'une cellule d'appui aux parquets ne semble pas remise en cause. La clé de répartition des MIE, à savoir en l'occurrence la part de population des moins de 19 ans dans chaque département, a quant à elle été invalidée par le Conseil d'Etat, cette question relevant du domaine de la loi et n'ayant pas été inscrite dans un texte législatif.

Le ministère de la Justice travaille actuellement à une dépêche à l'attention des parquets ainsi que sur un projet de loi qui pourrait intégrer le thème « mineurs étrangers isolés ». La cellule MIE mise en place au sein du ministère de la Justice reste, par ailleurs, en lien avec les parquets pour leur apporter son aide dans les décisions d'orientations qu'ils souhaiteraient prendre dans l'intérêt des mineurs.

➤ **Concernant les paragraphes 99 à 115 (ainsi que les recommandations § 127 à 131) relatifs aux conditions d'accès aux procédures d'asile et à l'effectivité des recours en matière d'asile**

L'objectif de la réforme de l'asile, à cet égard, est de réduire les délais d'examen des demandes tout particulièrement d'entrée en procédure, pour stabiliser rapidement la situation des personnes ayant vocation à la protection, et de renforcer les garanties d'examen des demandes d'asile, dans le respect en particulier des principes posés dans la directive « procédures », ainsi que par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

Ainsi, l'organisation territoriale du premier accueil sera simplifiée grâce à une meilleure coordination des actions des principaux acteurs, en particulier des préfetures et de l'OFII.

Afin de **raccourcir les délais d'entrée en procédure**, disposer d'une adresse ne sera plus un prérequis pour obtenir l'enregistrement de la demande d'asile. Le demandeur pourra se présenter directement auprès de l'autorité administrative qui devra enregistrer la demande d'asile dans un

délai de trois jours, pouvant aller jusqu'à six à dix jours dans des circonstances particulières, notamment en cas d'un afflux massif, conformément à la directive européenne « procédures » (§ 99 à § 101 et recommandation 127). A ce stade, l'OFII procédera à une évaluation de la vulnérabilité du demandeur d'asile afin de déterminer ses besoins particuliers en matière d'accueil (voir ci-dessus). Ces informations pourront être portées à la connaissance de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (« OFPRA »).

Le régime du droit au maintien sur le territoire des demandeurs d'asile pendant la procédure sera simplifié et unifié. Dans tous les cas et quelle que soit la procédure applicable (procédure normale ou procédure accélérée), le demandeur d'asile bénéficiera d'un droit au maintien sur le territoire valable pour toute la durée de la procédure, formalisé par une attestation unique. En particulier, les demandeurs d'asile sous procédure Dublin seront mis en possession d'une attestation de demande d'asile les autorisant à se maintenir sur le territoire jusqu'à leur transfert vers l'Etat membre responsable (§102). La loi consacre le principe d'un recours pleinement suspensif contre les décisions de transfert, le délai de recours étant de 15 jours et le délai de jugement de la même durée. Dans le cadre de ce recours, le requérant peut demander à être assisté d'un conseil, le cas échéant désigné d'office et donc pris en charge sur des fonds publics. D'ores et déjà, des dispositions ont été prises pour assurer un caractère suspensif aux recours contre les décisions de transfert, comme le prescrit le règlement Dublin III (§102 à 104 et recommandation 129).

Le projet de loi rénove également profondément les procédures d'examen des demandes d'asile.

Si la loi maintient une **différenciation entre procédures normales et procédures « accélérées »**, celles-ci succédant aux procédures « prioritaires », le régime de ces dernières est substantiellement modifié, dans le respect intégral des dispositions de la directive européenne « procédures ». Un rôle majeur est en effet donné à l'autorité de détermination de la protection dans ce domaine, pour tenir compte des spécificités de chaque demande. Ainsi, les procédures accélérées pourront être mises en œuvre soit de plein droit en application de la loi (provenance d'un pays d'origine sûr, réexamen), soit par l'OFPRA sur la base de critères inhérents au contenu de la demande ou encore à l'initiative de l'autorité administrative exclusivement sur base de critères extérieurs au contenu de la demande mais l'OFPRA aura toujours la possibilité de reclasser en procédure normale l'examen d'une demande d'asile, *« lorsque cela lui apparaîtra nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande, en particulier si le demandeur provenant d'un pays inscrit sur la liste (des pays d'origine sûrs) invoque des raisons sérieuses de penser que son pays d'origine ne peut être considéré comme sûr en raison de sa situation personnelle et au regard des motifs de persécution invoqués pour demander l'asile »*. L'OFPRA pourra également reclasser en procédure normale s'il estime qu'en raison des violences graves dont il a été victime le demandeur nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec un examen accéléré. Ainsi il n'y a aucune automaticité dans le placement en procédure accélérée (§ 105, 107, 108 et recommandation 130).

On ajoutera que le projet de loi donne une définition plus exigeante que le droit actuel du pays d'origine sûr, pleinement conforme à la directive « procédures », prévoit une obligation de veiller à l'actualité et à la pertinence des inscriptions, et pour renforcer le processus d'impartialité de l'établissement de cette liste, élargit le collège appelé à se prononcer sur ces inscriptions.

D'autres dispositions du projet de loi concourent à renforcer les garanties d'examen par l'OFPRA. Ainsi en est-il du droit pour le demandeur d'asile d'être assisté d'un avocat ou d'un

représentant d'une association de défense des étrangers ou des demandeurs d'asile, des droits de l'homme, des droits des femmes ou des enfants ainsi qu'aux associations de lutte contre les persécutions fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle, lors de l'entretien organisé par l'OFPPRA. Ainsi en est-il aussi de la possibilité que l'entretien puisse être mené par un agent de l'office et un interprète de même sexe, si le demandeur en fait la demande et si celle-ci est fondée sur la difficulté à exprimer les motifs de la demande d'asile, notamment en raison des violences sexuelles subies. Ainsi en est-il enfin des dispositions particulières au bénéfice de personnes se trouvant en situation de vulnérabilité : l'OFPPRA pourra dans ces cas aménager les modalités d'examen, en fonction des informations dont il disposera.

Une autre grande avancée du projet de loi est la **généralisation du caractère suspensif du recours contre les décisions de rejet prises par l'OFPPRA**, que la demande ait été examinée dans le cadre d'une procédure normale ou d'une procédure accélérée, ce qui signifie qu'aucune mesure d'éloignement ne pourra intervenir à l'égard d'un demandeur d'asile avant que sa demande ait été définitivement rejetée par l'OFPPRA et la CNDA. Ce dispositif s'accompagne de la possibilité pour la CNDA de statuer à juge unique dans le cadre de la procédure accélérée, tout en conservant la possibilité de renvoyer à la formation collégiale, si la juridiction l'estime utile. Que sa demande ait été examinée en procédure normale ou en procédure accélérée, le requérant disposera d'un délai de recours de vingt et un jours en bénéficiant de plein droit de l'aide juridictionnelle, sauf recours manifestement irrecevable (§104 à 106, recommandation 129 et 131).

Le projet de loi réforme également certaines procédures spécifiques.

- Les procédures d'examen des demandes d'asile à la frontière :

Les cas de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile sont désormais strictement limités d'une part aux cas où l'examen de la demande d'asile relève d'un autre Etat en application du règlement Dublin, d'autre part aux demandes de réexamen irrecevables, enfin aux cas où la demande est manifestement infondée, celle-ci étant définie comme une demande manifestement dénuée de pertinence ou manifestement dépourvue de crédibilité. L'avis de l'OFPPRA, s'il est favorable à l'entrée du demandeur d'asile, lie désormais, sauf menace grave à l'ordre public, le ministre chargé de l'immigration. L'examen par l'OFPPRA est entouré des mêmes garanties que s'agissant d'une demande présentée sur le territoire (§109).

Par ailleurs si l'OFPPRA considère que le demandeur d'asile, en raison notamment de sa minorité ou d'une autre situation particulière de vulnérabilité (notamment des violences graves subies), ne peut être maintenu en zone d'attente, il est mis fin à ce maintien. L'intéressé est alors admis sur le territoire et sa demande y sera examinée.

Il sera également précisé que conformément aux directives européennes, le maintien en zone d'attente des mineurs isolés ou non accompagnés n'est désormais possible que de manière exceptionnelle et dans des cas précisément définis. Il est nécessaire, dans l'intérêt même des enfants, de maintenir un dispositif de contrôle de leur entrée, faute de quoi ils peuvent devenir les victimes de réseaux d'immigration irrégulière ou de trafic d'êtres humains. Le maintien en zone d'attente du mineur isolé s'accompagne d'autres garanties juridiques, comme la nomination sans délai d'un administrateur ad hoc et le contrôle du juge tant administratif que judiciaire (recommandation 98 du Commissaire).

La décision de refus d'entrée au titre de l'asile est susceptible, depuis la loi du 20 novembre 2007, d'un recours en annulation pleinement suspensif devant la juridiction administrative. Ce recours doit être exercé dans un délai de 48 h. Ce délai se justifie par la durée limitée du maintien en zone d'attente et la nécessité de concilier les exigences du contrôle des entrées et le respect des garanties des demandeurs d'asile. Dans le cadre de ce recours, l'étranger peut bénéficier du concours d'un interprète et être assisté d'un conseil, le cas échéant désigné d'office. Pour conforter le caractère effectif du recours juridictionnel contre une décision de refus d'admission d'un demandeur d'asile à la frontière, le projet de loi supprime la possibilité pour le juge de rejeter par ordonnance les recours manifestement mal fondés (§ 110 et 111, recommandation 131).

- Les procédures d'examen des demandes d'asile présentées en rétention :

Il est rappelé que toute personne placée en rétention est informée de son droit à demander l'asile et qu'à cette fin, comme le précise le projet de loi, elle peut bénéficier d'une assistance juridique et linguistique.

Trois évolutions majeures marquent ce nouveau dispositif :

En premier lieu, le maintien en rétention d'un demandeur d'asile et l'examen de sa demande selon une procédure accélérée n'ont plus un caractère automatique. Ce maintien en vue d'un examen rapide de la demande ne sera désormais possible que si le préfet, par décision écrite et motivée et sur le fondement de critères objectifs, considère que la demande a pour seul objet de faire échec à la mesure d'éloignement. Ce dispositif est conforme aux exigences européennes, qu'il s'agisse de la directive « accueil » du 26 juin 2013 que des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt IM c/France du 2 février 2012) et de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Arslan du 30 mai 2013) (§106).

En deuxième lieu, si, en principe, l'OFPRA doit statuer selon une procédure, l'Office pourra reclasser l'examen de la demande en procédure normale, s'il estime que cet examen requiert des délais supplémentaires compte tenu des éléments présentés à l'appui de la demande. Dans ce cas, il sera mis fin à la rétention.

En dernier lieu, il est prévu – et c'est une innovation majeure – une voie de recours juridictionnelle à caractère suspensif en cas de recours contre la décision de l'OFPRA : dans ce cas le juge administratif pourra, s'il estime que la demande n'a pas été présentée en vue de faire échec à une mesure d'éloignement, ordonner qu'il soit mis fin à la rétention.

Ces garanties nouvelles, substantielles, doivent être compatibles avec les délais contraints de la rétention administrative. C'est pourquoi il est prévu que le recours devant le juge administratif de droit commun doit être exercé dans un délai de 48 h et que le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné doit se prononcer dans un délai de 72 h. Juge de droit commun présent sur l'ensemble du territoire, le juge administratif est rompu aux procédures d'urgence et au contentieux des étrangers et pleinement protecteur des droits des étrangers. L'étranger bénéficiera dans le cadre de ce dispositif du concours d'un interprète et de l'assistance d'un conseil le cas échéant désigné d'office (§ 105 et recommandation 131).

D'autres mesures organisationnelles, en vigueur depuis plusieurs mois, visent à renforcer la qualité du processus décisionnel en matière d'asile (§114 et 115 recommandations 127 et 128) :

Ainsi un plan de réforme et de modernisation de l'OFPRA est mis en œuvre depuis septembre 2013, porté notamment par deux objectifs : premièrement, le renforcement de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. A cet effet ont été mis en place un comité d'harmonisation destiné à unifier la doctrine et à harmoniser les méthodes de travail ainsi qu'un contrôle qualité en lien avec le HCR et une attention particulière est portée à certaines thématiques comme les violences faites aux femmes et aux enfants, les persécutions pour des raisons d'orientation sexuelle, les tortures... ; deuxièmement, le développement d'une expertise de l'instruction. A cet égard, la formation initiale et continue des officiers de protection est renforcée, plus diversifiée et mieux ciblée sur leurs besoins et une concertation plus ouverte et approfondie avec les partenaires associatifs est poursuivie

De son côté, la Cour nationale du droit d'asile a été profondément réformée, à compter de 2007, par son rattachement administratif et budgétaire au Conseil d'Etat, dans l'objectif de conforter son autorité et son indépendance, de renforcer sa professionnalisation et d'améliorer son organisation et ses méthodes. Cette réorganisation s'est en particulier traduite par la nomination de magistrats permanents, assurant une harmonisation de la jurisprudence de la Cour et contribuant à l'émergence d'une vie interne de juridiction. Elle s'est poursuivie par la restructuration des services de la Cour et par des mesures contribuant à renforcer l'efficacité de la Cour. Enfin, le décret du 13 août 2013 a consolidé la procédure contentieuse devant la Cour en l'alignant largement sur la procédure administrative contentieuse de droit commun.

➤ **Concernant le paragraphe 112 (ainsi que la recommandation § 131) relatif à l'assistance juridique en rétention et en zone d'attente**

Il convient de souligner que le droit français est en la matière très protecteur, allant au-delà des obligations de l'Union européenne en la matière. En ce qui concerne l'effectivité des recours, tant contre les mesures d'éloignement que contre les refus d'entrée sur le territoire (mais aussi contre les mesures annexes comme le placement en rétention ou le maintien en zone d'attente – « ZA »), le système judiciaire français assure un panel complet : double degré de juridiction, le cas échéant caractère suspensif de recours et/ou procédures d'urgence ou de référés, etc.

Pour ce qui est de l'**assistance aux étrangers placés en rétention**, dans l'exercice de leurs droits, celle-ci est organisée en application des dispositions de l'article R. 553-14 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« CESEDA ») et fait l'objet d'un marché constitué de plusieurs lots définis selon le critère d'implantation géographique des centres de rétention administrative (« CRA ») qui ont été **confiés à cinq associations (La Cimade, Forum Réfugiés, Ordre de Malte, France terre d'asile, ASSFAM) pour un coût annuel de 4 561 989 € en 2014.**

Les obligations qui pèsent sur les titulaires du marché permettent de garantir à tout étranger placé en centre de rétention administrative l'exercice de ses droits dans les délais tant devant la juridiction administrative que devant la juridiction judiciaire.

La communication de ses droits, et notamment celui de faire appel à un conseil (avocat qui sera pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle), **est faite à tout étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement lors de la notification de la mesure de placement en rétention.**

La personne à qui est opposé un refus d'entrée sur le territoire et qui est placée en zone d'attente, est informée dans les meilleurs délais de ses droits (article L. 221-4 du CESEDA), **le cas échéant par l'intermédiaire d'un interprète dans une langue qu'elle comprend** (article L. 111-7 du CESEDA). Cette langue est utilisée tout au long de la procédure : à défaut, la langue utilisée est le français. Cette information se fait lors de la notification de cette mesure et de celle de maintien en ZA.

Entre autres, et concernant directement l'effectivité des recours et l'assistance juridique : un double de la décision de maintien en zone d'attente lui est remis, il lui est indiqué qu'il peut communiquer avec un conseil (la liste des avocats inscrits au barreau du ressort est affichée, l'avocat a un droit de visite de jour comme de nuit à la ZA et peut s'entretenir avec son client le temps qu'il souhaite et en toute confidentialité ; enfin, une permanence d'avocat pour les audiences existe s'il n'a pas d'avocat personnel) ; de même, lui sont notifiés le droit d'interjeter appel de la décision de placement en zone d'attente et de ses renouvellements éventuels, la possibilité de déposer une demande d'asile, de faire appel aux associations ou organismes publics présents en zone d'attente (ANAFE, CRF, OFII, etc.)

Par ailleurs, **pour la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaule, où sont prononcées près de 80% des non-admissions, une convention d'assistance juridique a été signée avec l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (« ANAFE »).**

➤ **Concernant le paragraphe 114 relatif aux chiffres de l'asile**

Au cours des trois dernières années, la France a accueilli 61 468 demandeurs d'asile en 2012, 66 251 en 2013 et 64 536 en 2014. Ces chiffres placent notre pays au second rang des pays européens en matière d'accueil des demandeurs d'asile, derrière l'Allemagne pour 2012 et 2013 et au troisième rang derrière l'Allemagne et la Suède en 2014.

Le taux d'accord de l'OFPRA est en hausse constante : 9,40% en 2012, 12, 80% en 2013 et 16,9% en 2014.

La comparaison avec les taux d'accords dans d'autre pays doit tenir compte de la composition de la demande selon les pays et le taux d'accord en France couvre des réalités différentes, pouvant être faible pour certaines nationalités très représentées dans la demande (Bangladesh 5,5%, Kosovo 6,6%) et à l'inverse élevé pour certaines nationalités comme la Syrie (95,7%) et l'Irak (93,4).

Le taux global d'admission à une protection (OFPRA et CNDA) est également en hausse : 21, 60% en 2012, 24,40 en 2013 et 28 % en 2014.

Ainsi, au cours des trois dernières années sur le total des demandes examinées, 9 976 personnes se sont vues accorder une protection en 2012, 11 371 en 2013 et 14 489 en 2014.

En 2014, 193 552 personnes se trouvent sous la protection de la France, dont la très grande majorité, sous couvert du statut de réfugié (175 256).

➤ **Concernant le paragraphe 116 relatif aux procédures pour les titres de séjour**

Depuis plusieurs années, une attention particulière a été portée sur l'amélioration de l'accueil des usagers en préfecture et sur l'amélioration du traitement des demandes.

Il y a eu, d'une part, la mission nationale sur l'accueil des étrangers et les différentes circulaires diffusées dans ce domaine : celle du 4 décembre 2012, du 25 juin 2013 puis la directive nationale d'orientation du 3 janvier 2014.

Les deux rapports de l'inspection générale de l'administration (IGA), en 2012 et en 2014, sur l'évaluation des conditions d'accueil en préfecture et sous-préfecture ont permis, d'autre part, d'édicter de nombreuses recommandations pour l'amélioration des conditions d'accueil, d'en assurer le suivi et d'en mesurer la portée. Ainsi, **les modes de réception des demandeurs ont évolué et se sont modernisés.**

L'**accueil sur rendez-vous** s'est **généralisé**. En effet, 130 sites y recouraient au premier semestre 2014. Cette organisation a considérablement fait baisser les files d'attente. Le **module de réservation en ligne** mis à disposition des préfectures s'est révélé efficace. Le **recours accru à la voie postale** a également permis de réduire les flux d'usagers au guichet. La **mise en place de guichets uniques**, notamment pour les publics les plus attractifs ont aussi permis de simplifier les démarches et de réduire les files d'attente en préfecture. Enfin, une **gestion optimisée des files** (segmentation, pré-tri et pré-accueil) a permis de réduire les temps d'attente.

Le rapport IGA de décembre 2014 a fait état de **réels progrès accomplis dans la gestion des files d'attente en préfecture** malgré l'augmentation constante des flux d'étrangers. Par rapport à 2012, le phénomène des queues nocturnes a diminué. Il ne concerne plus que 14 sites en France (entre 5 et 6 heures du matin).

Le temps moyen d'attente à l'extérieur des locaux est aujourd'hui rarement supérieur à deux heures, y compris sur les sites de grande affluence en région parisienne. Plus aucune préfecture n'a constaté une attente moyenne égale ou supérieure à trois heures. C'est ce que confirme un récent audit réalisé par la préfecture de région Ile de France.

Conséquence de l'amélioration de l'accueil, **les usagers se présentant aux horaires d'ouverture, sur rendez-vous notamment, sont systématiquement reçus.**

➤ **Concernant les paragraphes 120 et 121 (ainsi que les recommandations 132 et 133) relatifs aux procédures relatives à l'éloignement**

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ne conditionne pas de manière générale l'effectivité d'un recours contentieux à son caractère suspensif de plein droit. Elle ne retient une telle exigence que dans les situations où son absence pourrait entraîner des « conséquences potentiellement irréversibles ». Cette interprétation nuancée a encore été rappelée dans l'arrêt De Souza Ribeiro c/ France du 13 décembre 2012, n° 22689/07.

Par ailleurs, **le Gouvernement français a pris acte des insuffisances du dispositif en vigueur, d'une part, en adaptant sans délai les pratiques procédurales dans les territoires concernés** (la France en a informé la Cour dans le cadre de son bilan d'exécution de l'arrêt du 13 décembre 2012

précité), **d'autre part, en intégrant la réforme nécessaire dans le projet de loi relatif au droit des étrangers en France déposé au Parlement.** Ce projet prévoit un dispositif contentieux conforme au principe d'effectivité des recours en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, où la pression migratoire particulière crée la nécessité d'une adaptation. A cette fin, le projet de loi ouvre à l'étranger une possibilité effective de faire valoir un grief défendable contre la mesure d'éloignement, en s'opposant à son exécution avant que le juge administratif n'ait statué lorsqu'il est saisi d'un référé-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (recommandation 132 du Commissaire).

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a réformé la procédure contentieuse applicable au cas de rétention administrative, notamment en inversant l'ordre d'intervention des deux ordres de juridiction. Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel le 9 juin 2011. Cette réforme s'est construite en considération de deux objectifs principaux : garantir une bonne administration de la justice et intégrer les évolutions juridiques directement impliquées par la transposition de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour ».

Le droit issu de cette réforme permet à l'étranger, dans les 48 heures suivant la notification d'un placement en rétention ou d'une assignation à résidence, d'exercer un recours suspensif contre l'obligation de quitter le territoire français et de contester dans ce même délai, la rétention ou l'assignation à résidence ainsi que le refus de délai de départ volontaire, la décision relative à la désignation du pays de renvoi, le cas échéant, la décision d'interdiction de retour. Ce recours est jugé dans les 72 heures par le juge administratif, compétent sur des décisions prises par l'autorité administrative. Ce dispositif répond aux exigences de l'article 13 de la Convention s'agissant de l'éloignement et de l'article 15(2) de la « directive retour » sur la légalité de la rétention. Le juge judiciaire est seul compétent pour prolonger la rétention à l'expiration du cinquième jour dans le cadre d'une audience contradictoire ; il peut à tout moment interrompre cette prolongation d'initiative ou sur saisine de l'étranger.

Le dispositif n'ouvre pas à l'étranger de recours suspensif d'exécution de l'éloignement devant le juge judiciaire, lequel intervient après le juge administratif. Le gouvernement français a pris acte de l'imperfection du texte en vigueur sachant qu'un simple retour au système antérieur n'est pas envisageable ; au demeurant ce système était lui-même imparfait en termes d'effectivité des recours. Le choix a été fait dans le projet de loi déposé de circonscrire le projet de l'exécutif. On soulignera cependant les réformes importantes projetées en matière de protection des libertés individuelles : ensemble de mesures assurant l'affirmation de la priorité de l'application de mesures non privatives de liberté, correctifs apportés au régime des recours dans les collectivités et territoires d'outre-mer. Il appartient aux assemblées parlementaires de compléter ce projet notamment sur le délai et les conditions d'intervention du juge judiciaire sur lesquels différentes pistes d'évolution du droit ont été ouvertes (recommandation 133 du Commissaire).

➤ **Concernant les paragraphes 140 à 142 relatifs aux entraves à la jouissance de la liberté de circulation**

La loi du 3 janvier 1969, relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe dispose, **que toutes les personnes de plus de 16 ans n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe doivent, pour pouvoir circuler en**

France, être munies d'un titre de circulation si elles "logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile".

L'obligation de détenir un titre de circulation ne s'impose donc pas aux seuls gens du voyage. Ces dispositions sont, en effet, fondées sur une différence de situation entre les personnes, quelles que soient leur nationalité et leurs origines, qui ont un domicile ou une résidence fixe de plus de six mois et celles qui en sont dépourvues.

Dans sa décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel n'a pas censuré le principe d'existence d'un titre de circulation, qui a pour but de permettre, « à des fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires, l'identification et la recherche de ceux qui ne peuvent être trouvés à un domicile ou à une résidence fixe d'une certaine durée, tout en assurant, aux mêmes fins, un moyen de communiquer avec ceux-ci ».

De même, il a validé le principe du visa périodique des titres de circulation, mais les manquements à cette obligation sont désormais dépourvus de sanction.

En revanche, il a déclaré contraire à la Constitution le carnet de circulation, en tant qu'il constitue une différence de traitement entre les personnes concernées par la détention d'un titre de circulation liée à une condition de ressource et que cette différence de traitement n'est pas en rapport direct avec les fins civiles, sociales, administratives ou judiciaires poursuivies par la loi.

Il a également censuré la peine d'un an d'emprisonnement frappant les personnes circulant sans carnet de circulation, parce qu'elle porte atteinte à l'exercice de la liberté d'aller et de venir une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi.

Seuls demeurent donc désormais les livrets de circulation mentionnés à l'article 4 de la loi du 3 janvier 1969.

Le **livret spécial de circulation** délivré aux personnes sans domicile ni résidence fixe qui veulent exercer une activité ambulante sur le territoire national et à celles qui les accompagnent habituellement (famille, par exemple).

Le **livret de circulation** est délivré aux personnes âgées de plus de 16 ans autres que celles qui doivent être munies d'un livret spécial de circulation qui sont dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois et qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile, ainsi qu'aux personnes qui sont à leur charge.

Dans sa décision n° 359223, Peillex, du 19 novembre 2014, le Conseil d'État a, pour sa part, considéré qu'en imposant aux personnes visées d'être porteuses d'un titre de circulation, le législateur n'a méconnu ni l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui interdit toute discrimination, ni l'article 2 du quatrième protocole additionnel à cette Convention, qui garantit la liberté de circulation

Par contre, il a jugé que les dispositions de l'article 10 du décret du 31 juillet 1970, qui punissent d'une amende prévue pour les contraventions de 5ème classe les personnes qui circuleraient sans s'être fait délivrer un livret spécial de circulation et les dispositions de l'article 12 de ce même décret, qui punissent d'une amende prévue pour les contraventions de 4ème classe les personnes qui ne pourraient justifier à toute réquisition des officiers ou agents de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique, de la possession d'un livret spécial de circulation, portent à l'exercice de la liberté de circulation, garantie par l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une atteinte disproportionnée au regard du but poursuivi .

En conséquence, il a ordonné l'abrogation de ces dispositions en tant qu'elles sont applicables aux personnes devant être munies d'un livret spécial de circulation. Pour tirer les conséquences de cette abrogation, un projet de décret sera prochainement soumis au Conseil d'Etat.

➤ **Concernant les paragraphes 143 et 144 relatifs aux entraves à l'exercice des droits politiques**

La loi de 1969 laisse le choix de la commune d'inscription sur les listes électorales, mais institue une règle de rattachement administratif. Toute personne qui sollicite la délivrance d'un livret de circulation doit faire connaître la commune à laquelle elle souhaite être rattachée.

Toutefois, les gens du voyage peuvent, en vertu de l'article 79 de la loi n 2002-73 du 17 janvier 2002 modifiée, élire leur domicile en un autre lieu que la commune de rattachement, soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé afin de bénéficier des prestations sociales prévues au 1^{er} alinéa de l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles.

Dans sa décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré le rattachement à une commune contraire à la Constitution.

Le rattachement à une commune apporte une solution satisfaisante aux problèmes nés de l'absence de domicile fixe des populations itinérantes, notamment en ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales ou la fiscalité.

Dans sa décision du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a, par contre, déclaré contraires à la Constitution les dispositions qui imposaient trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrites sur les listes électorales. Désormais, la demande d'inscription s'effectue sans condition de délai.

Le Gouvernement poursuit sa réflexion, en concertation avec les associations représentatives des gens du voyage, pour faire évoluer le cadre légal et réglementaire qui est applicable à ces derniers. Le Parlement sera évidemment associé à cette modification importante de la législation. Ainsi, une proposition de loi n°1610 relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2013 est actuellement à l'étude de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Cette proposition de loi prévoit précisément l'abrogation de la loi n°69-3 du 3 janvier 1969.

III. Droits de l'homme des Gens du voyage et des Roms migrants

1. Observations générales :

➤ **Rappel du cadre de la politique française à l'égard des Roms et des Gens du voyage et application de la circulaire du 26 août 2012 en matière d'évacuation des campements illicites**

Conformément au cadre constitutionnel français qui ne reconnaît pas de subdivision au peuple français, **l'Etat aborde la question des « Roms » sans considération de leur origine ethnique**

par le seul biais de leur statut, qu'il s'agisse d'un statut d'itinérant pour les nationaux français (« Gens du voyage »³) ou qu'il s'agisse d'un statut de migrant pour les ressortissants communautaires vivant en campements (« Roms »).

Ces deux populations, qui relèvent respectivement du droit commun et du droit de l'Union européenne, présentent des problématiques très différentes auxquelles répondent des politiques publiques spécifiques.

En janvier 2012, la France a adopté une nouvelle stratégie nationale d'inclusion des Roms. Cette nouvelle approche française s'articule autour de la circulaire interministérielle du 26 août 2012⁴, qui prévoit une **politique interministérielle d'anticipation et d'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, visant à faciliter l'accès au droit commun en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de scolarité**. Cette politique est pilotée par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (ci-après la « DIHAL »), directement rattachée au Premier ministre et qui a pour mission de coordonner les activités des différents ministères concernés ainsi que de servir d'interface avec le monde associatif (représentants des communautés roms et des Gens du voyage notamment).

Transposition de la stratégie nationale au niveau local et régional

En France, les autorités locales se divisent entre d'une part les services déconcentrés de l'Etat et d'autre part les acteurs locaux élus dans les collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa mission en matière d'anticipation et d'accompagnement des démantèlements des campements illicites, la DIHAL a mis en place **deux réseaux et groupes rassemblant les autorités locales correspondant aux deux catégories d'acteurs locaux : les « points de contacts » départementaux, et le groupe des « élus volontaires »**.

Les « points de contacts » départementaux de la DIHAL sont majoritairement des hauts fonctionnaires de l'Etat (directeurs de cabinet de préfets, sous-préfets chargés de missions ou directeurs départementaux de la cohésion sociale). La DIHAL les réunit une fois par trimestre.

Le deuxième groupe d'acteurs locaux rassemble les élus dits « volontaires » qui mettent en place des actions visant l'intégration des populations vivant en campements. Ces élus ont été réunis à 4 reprises depuis la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012.

Ces réunions permettent de faire connaître et de mettre à disposition des acteurs locaux les outils existant pour appliquer la circulaire d'août 2012 et participer à l'accompagnement des familles vivant dans les campements vers le droit commun (scolarisation des enfants, accompagnement vers l'emploi et le logement, accès aux soins). Ces rassemblements sont aussi l'occasion pour les participants d'échanger à propos des difficultés et obstacles rencontrés. La DIHAL organise l'intervention de certains opérateurs ou présente des exemples de bonnes pratiques à l'œuvre dans des territoires afin d'outiller les autorités locales sur ces questions. Dernièrement, l'Agence Nationale pour l'Habitat a présenté l'outil de droit commun résorption de l'habitat indigne (« RHI ») et sa possible utilisation dans des campements.

³ Les personnes itinérantes de nationalité française sont des « Gens du voyage », terme qui désigne une population caractérisée par son mode de vie spécifique, à savoir l'habitat traditionnel en résidence mobile.

⁴ Disponible à : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/08/cir_35737.pdf.

L'équipe de la DIHAL chargée des questions des campements illicites s'est aussi déplacée dans une dizaine de territoires en 2014 : Strasbourg, Dijon, Nantes, Lille, Lyon, Toulouse, Grenoble, Bordeaux, Montpellier et en Ile-de-France. Ces visites ont été l'occasion de rencontrer les élus et les services de l'Etat afin d'échanger sur les actions mises en œuvre pour la résorption des campements et l'accompagnement social des familles y vivant.

La DIHAL apporte également un appui financier aux autorités locales afin qu'elles mènent à bien leur projet d'intégration et d'accompagnement vers le logement des familles vivant en campements. **En 2013 et 2014, une enveloppe de 4 millions d'euros, dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, a été dédiée au financement de diagnostics sociaux⁵ et de projets d'accompagnement vers le logement** pour l'application de la circulaire du 26 août 2012. **Cette enveloppe a été reconduite en 2015.**

Cette enveloppe permet également de soutenir des **projets d'accompagnement social global et individualisé**, par l'accès aux droits, la prise en charge scolaire, le parcours de soins, l'accès à l'emploi, et l'accompagnement des personnes ou familles vers des formes d'habitat pérenne, notamment par la mise en œuvre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS)⁶. Un appel à projet avait été lancé au premier semestre 2013, à l'issue duquel 44 projets ont été sélectionnés et engagés, couvrant 23 départements dans 13 régions. Un nouvel appel à projet a été lancé en 2014 sur l'ensemble du territoire, qui a pour but de poursuivre le financement d'actions déjà engagées ou de soutenir de nouveaux programmes.

Les projets reposent pour la plupart sur une action globale articulée non seulement autour du logement mais aussi autour de la scolarisation des enfants, l'insertion dans l'emploi, l'accès à l'hébergement et/ou la médiation sanitaire. Cette approche croisée produit des résultats : **au 1^{er} octobre 2014, 394 personnes ayant bénéficié d'un accompagnement dans le cadre de ces projets ont accédé à un logement.**

Treize maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (« MOUS ») ont notamment été cofinancées par l'Etat sur l'enveloppe des 4 millions d'euros. Ces projets, mis en œuvre par les collectivités, visent un accompagnement global et individualisé des personnes vivant en campement pour l'accès au logement avec un accompagnement vers l'emploi, la scolarisation des enfants et l'accès aux soins.

Pour appuyer les acteurs locaux dans la mise en œuvre de leurs actions, **le Gouvernement français a, en outre, confié le volet logement de la mise en œuvre de la circulaire de 2012 à l'opérateur ADOMA⁷ en mars 2014.** ADOMA peut être sollicité par les préfets pour agir en tant que maître ouvrage d'accompagnement social mais aussi pour mettre à disposition les capacités dans son parc de logement social. Il s'agit d'un outil supplémentaire pour favoriser l'accès au logement pour les habitants des campements illicites.

⁵ Etudes de la composition des populations des campements et de leurs caractéristiques (famille avec enfants, personnes isolées, disposant de revenus ou non, etc.) qui permettent d'adapter les solutions proposées au moment de l'évacuation ; études rendues obligatoires avant chaque décision d'évacuation par la circulaire du 26 août 2012.

⁶ Les MOUS associent localement des équipes pluridisciplinaires (action sociale et logement) pour concevoir et mettre en œuvre des " solutions logements " adaptées aux besoins de personnes défavorisées.

⁷ Adoma, qui a deux principaux actionnaires - l'Etat (57%) et la Société nationale immobilière (42,7%) - met son expertise en matière de logement social à disposition des collectivités territoriales.

La DIHAL a élaboré différents outils mis à disposition des acteurs locaux. Parmi ces outils, un vade-mecum a été diffusé afin d'accompagner les autorités locales pour l'application de la circulaire du 26 août 2012. Un guide pour la réalisation des diagnostics sociaux, nécessaires avant chaque évacuation comme le préconise la circulaire, a par ailleurs été mis à disposition des autorités locales. Celui-ci est une analyse des diagnostics réalisés en 2013, permettant de dresser une étude fine de la population des campements et de leurs caractéristiques. Des recommandations ont aussi été émises pour la réalisation de diagnostics sociaux conformes aux exigences de la circulaire.

En outre, **la DIHAL a engagé un travail d'encouragement au développement de coopérations transnationales entre les collectivités françaises et les collectivités roumaines pour l'inclusion des personnes vivant en campements.** La DIHAL participe à un groupe de travail mis en place par le Ministère des affaires étrangères et du développement international rassemblant des collectivités françaises et des associations volontaires pour mettre en œuvre des projets de coopération dans le domaine de la cohésion sociale avec des collectivités roumaines.

Enfin, **la DIHAL organise des ateliers d'échanges où sont réunis les acteurs concernés par ces politiques d'intégration : autorités locales, élus, associations, etc.** Ces ateliers sont l'occasion de partager les expériences et les avancées mises en œuvre par certains acteurs dans les territoires.

➤ **Dispositifs d'intégration des enfants de Gens du voyage et de Roms migrants dans le système scolaire français**

Textes de référence

- Circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 - Organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés ;
- Circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012 - Scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs ;
- Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012 - Organisation des CASNAV ;
- Circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2014 – Règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques.

Un mineur, enfant ou adolescent, est considéré en France comme une personne dont la protection et l'épanouissement doivent être assurés, quelles que soient sa nationalité et, éventuellement, la régularité ou l'irrégularité du séjour de ses parents sur le territoire français. La Constitution, la jurisprudence et les traités européens et internationaux rendent l'enfant titulaire de droits imprescriptibles en matière d'éducation et de santé, sans considération d'origine.

Concernant la scolarité, il convient de rappeler que l'instruction en France est obligatoire pour les filles et les garçons âgés de 6 à 16 ans résidant sur le territoire français, quelle que soit leur nationalité (articles L111-2 et L131-1 du code de l'éducation).

Objectifs et actions

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, adoptée le 8 juillet 2013, réaffirme sans ambiguïté la nécessité de promouvoir une école inclusive pour tous les

élèves aux besoins éducatifs particuliers, au titre du droit commun. L'objectif est de permettre une scolarisation sans délai en milieu ordinaire de tous les élèves et de répondre à leurs difficultés temporaires ou durables le cas échéant. L'inclusion en classe ordinaire des enfants de migrants vivant dans des campements illicites ainsi que des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs repose sur une amélioration de l'accueil et de l'accompagnement des élèves, ainsi que sur la formation et la coordination des acteurs de l'éducation, comme le disposent les circulaires précitées.

La référence au règlement type départemental (circulaire n° 2014-088 du 9 juillet 2014) rappelle les dispositions législatives et réglementaires en matière d'inscription et d'admission d'un enfant à l'école primaire. En cas de refus d'inscription de la part de la mairie, les directeurs d'école procèdent à l'admission provisoire de l'enfant. Récemment, l'application de cette circulaire a permis à plusieurs enfants des communautés vivant dans des campements et à des enfants des communautés des Gens du voyage d'être scolarisés dans une commune où le maire refusait leur inscription.

Stratégie globale

La France distingue pour ce qui concerne son droit positif et ses politiques publiques d'intégration :

- d'une part, les Gens du voyage (statut administratif adopté depuis les années 70) itinérants ou semi-itinérants (environ 320 000 titulaires d'un titre de circulation en janvier 2013), principalement de nationalité française et qui bénéficient en France de politiques spécifiques d'accompagnement de leur mobilité, depuis plusieurs décennies. Les enfants des Gens du voyage relèvent de la circulaire [n° 2012-142 du 2 octobre 2012](#) – « Scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs » ;
- d'autre part, les populations migrantes vivant dans des campements illicites, quelle que soit leur origine (90% étant des citoyens roumains ou bulgares). Ces populations bénéficient depuis août 2012 de mesures nouvelles d'accompagnement social en matière d'accès aux droits. Ces publics relèvent de la circulaire n° 2012-141 – « Organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés ».

Le ministère chargé de l'Education pilote l'ensemble du dispositif prévu par les deux circulaires édictées en octobre 2012. Des groupes de travail nationaux sont organisés par la Direction générale de l'enseignement scolaire (ci-après le « DGESCO ») afin d'assurer le suivi des enfants concernés par les circulaires et proposer des démarches pertinentes pour améliorer l'accueil des élèves et de leur famille, le suivi et la mise en place de parcours personnalisés, l'évaluation et l'orientation des élèves.

Dans les académies, les directeurs des services de l'éducation nationale, avec l'appui des CASNAV, veillent à ce que le principe de l'obligation scolaire soit respecté pour permettre la scolarisation sans délai des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs et des élèves allophones nouvellement arrivés, notamment ceux qui habitent des campements illicites dont le démantèlement, le cas échéant, entraîne en outre des ruptures de fréquentation de l'école. Le suivi et la coordination pédagogiques sont assurés par le maillage territorial d'interlocuteurs académiques et départementaux, qu'il s'agisse des responsables de CASNAV ou des responsables académiques et départementaux chargés du suivi de la scolarisation de ces élèves.

Des réseaux de travail développés par les CASNAV favorisent une coopération active et permanente entre les services académiques, départementaux, les communes, les services sociaux et les partenaires associatifs afin de lutter contre la non-scolarisation et l'absentéisme. Cette coopération doit conduire à l'application de procédures administratives simplifiées garantissant un accueil en classe rapide, à une plus grande réactivité dans les procédures d'inscription aux services qui l'accompagnent (cantine, ramassage scolaire, etc.) ainsi qu'à une gestion immédiate des refus d'inscription et des dissuasions par une action conjointe des différents services académiques.

La stratégie du Gouvernement français souligne également l'importance du dialogue avec les familles pour établir des relations régulières et de confiance entre ces familles et l'école, changer la perception qu'ont les parents et les enfants de l'institution scolaire et pérenniser ainsi l'assiduité et la persévérance scolaire. La prise en compte des dimensions sociales et culturelles propres aux communautés des Gens du voyage est déterminante pour la réussite scolaire des enfants. La question de l'adaptation des méthodes aux spécificités diverses des élèves pour lesquels se conjuguent grande difficulté scolaire et pauvreté, est intégrée aux programmes académiques.

La fonction de médiateur scolaire, inscrite dans la circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs, vise précisément cet objectif de proximité, d'accompagnement et de suivi auprès des familles. Les médiateurs scolaires pour les enfants du voyage sont des enseignants spécialisés dont les actions sont définies par l'Inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale (« IA-DASEN »), en relation avec le CASNAV, dans une lettre de mission précisant leur fonction d'enseignement et de soutien aux élèves et leur fonction d'information et d'accompagnement à la scolarité auprès des familles.

Un séminaire national portant sur l'inclusion des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (EFIV) a été organisé en avril 2014 par le ministère de l'Education. Une table ronde a été consacrée à l'accompagnement des élèves et des familles les plus éloignées de l'école avec une participation de la DIHAL.

Par ailleurs, le travail conjoint mené par la DGESCO et la DIHAL depuis sa mise en place a permis de procéder sans délai à la scolarisation d'enfants vivant dans des campements et de répondre ainsi à des situations d'urgence. Ce travail conjoint repose sur le signalement quotidien, par les correspondants départementaux (institutions, associations, etc.) désignés par la DIHAL, des situations de déscolarisation.

Dispositifs de scolarisation spécifiques pour les enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs

La circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs a réaffirmé le principe d'une inclusion des enfants du voyage dans les classes ordinaires tout en leur assurant une prise en charge pédagogique adaptée. Cette inclusion repose sur des protocoles d'accueil sans délai dans les classes, que les familles puissent ou non présenter les documents nécessaires à l'inscription de leurs enfants ; le réseau coordonné des CASNAV permet par ailleurs de réagir rapidement à l'arrivée d'enfants du voyage dans une commune.

Les dispositifs d'appui à la petite enfance (scolarisation dès l'âge de 2 ans dans les zones d'éducation prioritaire et dans les secteurs ruraux isolés) sont pleinement mobilisés au bénéfice des

enfants les moins favorisés et les plus éloignés de l'école. Le ministère de l'Education se situe dans une problématique de scolarisation précoce adaptée à de très jeunes enfants (« *care* » and « *schooling* » associés), dont les enfants des familles du voyage peuvent bénéficier au titre du droit commun.

Des dispositifs d'accompagnement à la scolarité (appelés généralement « unités pédagogiques spécifiques »), animés par des personnels spécifiquement formés à ce public, permettent d'aider les élèves à progresser dans les apprentissages scolaires par la mise en place de projets éducatifs valorisant leurs compétences.

Des dispositifs spécifiques et transitoires (antennes scolaires mobiles) sont également organisés dans certaines académies, en fonction des besoins repérés, avec l'intervention d'enseignants spécialisés pour accompagner les enfants de familles itinérantes. Des outils pédagogiques sont créés par les CASNAV dans l'objectif de mieux répondre aux besoins de ces enfants et de prévenir ruptures et décrochage scolaire.

Enfin, un partenariat avec le centre national d'enseignement à distance (ci-après le « CNED ») est développé depuis de nombreuses années, notamment pour l'enseignement à distance en faveur des enfants de familles itinérantes. Des dispositifs mixtes d'enseignement à distance avec un appui d'enseignants se développent au collège. Dans le cadre d'une convention entre le CNED et des collèges de référence, les élèves peuvent bénéficier d'un accompagnement éducatif par des personnels de l'éducation nationale spécifiquement formés.

2. Observations spécifiques :

➤ Concernant les paragraphes 175 à 177 relatifs aux allégations de violences policières lors des opérations d'évacuation de campements illicites

Faute d'éléments plus précis sur les violences policières qui auraient été rapportées au Commissaire aux droits de l'homme, le Gouvernement n'est pas en capacité de formuler des observations précises sur ce point.

Il note toutefois, s'agissant de l'incendie d'un bidonville à Massy (Essonne) en mars 2010, que la décision rendue par le Défenseur des droits le 18 décembre 2013 ne fait nullement mention de violences policières.

S'agissant des événements qui sont survenus à Marseille le 27 septembre 2012 et qui ont fait l'objet d'une communication des Rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, les éléments suivants peuvent être rappelés :

- Le 27 septembre 2012 à 19 heures, les forces de police ont été saisies par des riverains et un membre de la communauté « rom » d'un différend opposant un groupe d'une trentaine de personnes résidant dans le quartier des Créneaux dans le 15ème arrondissement de Marseille et les occupants d'un campement illicite récemment installés sur un terrain dans ce quartier.
- Les forces de police s'y sont rendues très rapidement pour s'interposer et ramener à la raison les résidents qui exprimaient leur hostilité à l'implantation de ce campement. Aucune violence physique n'a été constatée, les deux groupes ayant uniquement échangé des invectives verbales.

- Alors que le calme avait été restauré, les occupants du campement (40 adultes et 15 enfants) ont indiqué vouloir quitter les lieux en emportant leurs effets, caravanes et véhicules.
- Vers 22 heures, les services de police ont été contactés par un journaliste d'un média écrit national les interrogeant sur un incendie déclaré dans le 15^e arrondissement. Sur place, les policiers ont constaté que les objets (réfrigérateur, table et bureau) et débris laissés sur les lieux par les occupants du campement avaient été détruits par les flammes. La surface brûlée représentait de l'ordre de 5 mètres carrés.
- Ni la police, ni les pompiers n'avaient été avisés de cet incendie et sollicités par les riverains pour intervenir et l'éteindre. En revanche, des journalistes étaient présents et ont pris des photos de cet incendie au moment de sa plus forte intensité. Ces photos ont été largement publiées le lendemain matin dans la presse locale. On ne peut que regretter cette exploitation médiatique disproportionnée par rapport à la réalité des faits.

De manière générale, **le Gouvernement rappelle que le strict respect des principes déontologiques constitue pour la police nationale comme pour la gendarmerie nationale une exigence absolue et ce souci éthique s'appuie sur une politique disciplinaire particulièrement rigoureuse.**

Le **code de déontologie** (codifié aux articles R434-1 et suivants du code de la sécurité intérieure), précise que les policiers et les gendarmes sont placés au service du citoyen et se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire. Ils ont le respect absolu des personnes, quelle que soient leur nationalité, leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques.

Tout écart portant atteinte à la déontologie et à l'image des services de sécurité est ainsi combattu avec fermeté et tout manquement expose son auteur à des sanctions disciplinaires et, le cas échéant, à des poursuites pénales.

Les fautes individuelles, rares et très sévèrement sanctionnées, ne sauraient faire oublier le comportement très majoritairement irréprochable des policiers et des gendarmes dans l'exercice de leur mission.

➤ **Concernant le paragraphe 179 relatif à la libre circulation des Roms migrants ressortissants d'États tiers de l'UE :**

L'application par les préfetures de la législation relative au droit au séjour se fonde, pour tous les ressortissants de l'Union européenne, sur les prescriptions de la directive UE/2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, qui prévoit une limitation aux droits d'entrée et de séjour « pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique ». Les préfetures ne sont en aucun cas habilitées à avoir une interprétation spécifique de ces dispositions concernant les migrants.

Les mesures d'éloignement du territoire prises dans le cadre de l'Union européenne et de la convention de Schengen, en vertu du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sont notifiées aux personnes concernées par décision écrite et motivée. Avant exécution de toute

mesure d'éloignement, la personne concernée est mise en mesure de présenter des observations et d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix.

➤ **Concernant les paragraphes 187 et 188 relatifs à la politique d'aide au retour :**

Il est à noter que la politique d'aide au retour volontaire a été réorientée vers une aide à la réinsertion dans le pays d'origine, sur la base du volontariat et de la mise au point d'un projet professionnel : un accord gouvernemental franco-roumain a été ainsi signé en ce sens en septembre 2012.

➤ **Concernant les paragraphes 200 à 202 relatifs à l'accès aux soins :**

Dispositifs en faveur des Roms migrants

Le volet sanitaire de la circulaire du 26 août 2012 a pour objectif de limiter les ruptures de soins dans le cadre de ces évacuations. Il prévoit un **diagnostic de la situation de chacune des familles ou personnes isolées présentes dans les campements** qui doit être effectué par les services de l'État ou les collectivités territoriales ou par une association compétente. Le diagnostic s'appuie sur les **agences régionales de santé (ci-après les « ARS »)** chargées de mettre en place les actions permettant de favoriser l'accès aux droits, à la prévention et aux soins, avec une vigilance particulière concernant l'accès à la vaccination et à la santé maternelle et infantile. Les ARS sollicitent, à cette fin, le concours d'organismes sociaux tels que les caisses d'assurance maladie, des services des collectivités territoriales, tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), et des services de protection maternelle et infantile. Elles **assurent le lien avec les associations susceptibles d'intervenir auprès de ces populations en matière de santé**, ainsi qu'avec les structures favorisant l'accès aux soins des personnes en situation de précarité (Equipe mobile psychiatrie précarité : « EMPP », Permanences d'accès aux soins de santé : « PASS »).

Une **médiation sanitaire** est nécessaire pour aller vers ces populations à l'écart et leur permettre d'accéder aux droits leur ouvrant un accès aux soins ou aux structures de soins de droit commun. En effet, les autorités sanitaires ne peuvent pas agir directement sur le terrain, en raison d'une certaine méfiance des populations des campements à l'égard des institutions. Une intrusion des pouvoirs publics en dehors d'une médiation bien construite serait probablement contreproductive. C'est pourquoi un programme de médiation sanitaire à destination des populations précarisées a été **mis en place par la direction générale de la santé (ci-après la « DGS »)**. Ce programme a fait l'objet d'une phase expérimentale en 2011-2012 qui n'a concerné que les populations migrantes vivant en campement.

Les résultats satisfaisants de l'expérimentation ont amené la DGS à conclure une **convention quadriennale 2013-2016 avec l'association pour l'accueil des voyageurs (« ASAV »)**, chargée de **coordonner le programme au niveau national**. A ce jour, une dizaine de médiateurs agissent auprès de cette population pour faciliter leur accès aux droits et aux soins. Le projet doit permettre, notamment, d'amener les femmes enceintes et les enfants dans les structures de la Protection Maternelle et Infantile qui pourront assurer les vaccinations du jeune enfant et les consultations et dépistages nécessaires pour la mère et pour l'enfant. Ces structures pourront également assurer le

lien avec le secteur social ou associatif en cas de difficultés d'accès aux droits. Une évaluation de ce projet vient d'être lancée.

Dispositifs en faveur des Gens du voyage

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, lancé en janvier 2013, comporte un volet « santé, accès aux soins ». Ses 61 mesures visent à répondre à l'urgence sociale du moment et à structurer la politique de solidarité sur le long terme. L'une de ces mesures portée par la DGS est l'**extension en direction des Gens du voyage du programme de médiation sanitaire**. Le plan prévoit également une augmentation du nombre de PASS et le développement des dispositifs d'accès aux soins de proximité (centres de santé multidisciplinaires, PASS mobiles, etc.).

Ces politiques de santé s'inscrivent dans la politique du Gouvernement français en direction des populations vulnérables pour lutter contre les inégalités de santé et favoriser l'accès au système de soins. Elles sont déclinées régionalement par des actions en faveur des publics démunis ou en situation de vulnérabilité sociale menées par les ARS, notamment dans le cadre de leur Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (« PRAPS »).

A noter, par ailleurs, que l'accès à l'aide médicale d'Etat devrait être prochainement amélioré à la suite de l'adoption récente de nouvelles dispositions législatives facilitant la domiciliation administrative des bénéficiaires auprès soit de services municipaux soit d'associations agréées.

➤ **Concernant le paragraphe 207 relatif à l'accès à l'emploi pour les Roms migrants ressortissants d'États tiers de l'UE :**

Il est à préciser que la nécessité de présenter une promesse d'embauche pour obtenir un titre de séjour assorti d'une autorisation de travail est uniquement valable pour les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un pays membre de l'UE (arrêtés du 1^{er} octobre 2012⁸ et du 28 juin 2013⁹) et ne concerne donc pas les Roms migrants ressortissants d'États tiers de l'UE. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2014, les dernières mesures transitoires restreignant l'accès au travail comme salarié des ressortissants roumains et bulgares, ont été levées.

Le Gouvernement français n'a pas connaissance de refus injustifiés d'inscription à Pôle emploi. Toute personne à la recherche d'un emploi, résidant sur le territoire national et ayant accès au marché du travail (personne majeure, apte au travail et détenant une autorisation de travail pour les ressortissants étrangers hors UE) peut s'inscrire auprès de Pôle emploi si elle déclare sa domiciliation et fournit un des justificatifs d'identité exigés (les ressortissants étrangers relevant du régime général – étrangers non ressortissants d'un pays membre de l'UE – doivent en outre détenir un titre de séjour et de travail pour obtenir leur inscription).

⁸ Disponible à : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000026483654>.

⁹ Disponible à :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027770206&fastPos=55&fastReqId=1905367448&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

Par ailleurs, les habitants de campements bénéficient de dispositifs subventionnés par les collectivités publiques (contrats spécifiques) ainsi que, dans le cadre des projets d'insertion financés par la DIHAL, d'un accompagnement adapté.

3. Réponses aux recommandations :

Recommandation § 211 : « *Le Commissaire prie instamment les autorités de mettre un terme sans délai aux évacuations forcées de terrains occupés illégalement non assorties de solutions durables de relogement pour tous les occupants de ces terrains* ».

Le droit de propriété est protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui prévoit que : « *La propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.* »

L'occupation illicite d'un terrain ou d'un local est donc réprimée par le code pénal et des voies de droit sont ouvertes aux fins d'expulsion à l'encontre des personnes qui occupent, sans droit ni titre, un terrain ou un local.

Sauf en cas de danger ou de risque sanitaire immédiat, les décisions d'expulsion des terrains ou locaux occupés illégalement sont prononcées par un juge.

L'évacuation des campements illicites sur le territoire national a donc pour objectif de mettre un terme à une atteinte illégale au droit de propriété et, dans certains cas, à une situation de danger ou de risque sanitaire immédiat.

Il revient toutefois localement aux services l'État, dans le cadre de l'application de la circulaire du 26 août 2012, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, d'apporter une réponse globale, circonstanciée, adaptée à la situation des personnes et des familles concernées. C'est une question d'humanité et de respect des principes fondateurs de la République française qui appellent à traiter de façon égale et digne toute personne en situation de difficulté sociale.

Les préfets doivent, dès l'installation d'un campement, établir un diagnostic en matière de santé, d'emploi, de scolarisation des enfants. Ils doivent également prévoir l'hébergement d'urgence, avant de procéder au démantèlement d'une installation illégale.

En vertu du respect du droit au logement, un arsenal d'outils est à disposition des préfetures dans le cadre de l'accompagnement des opérations d'évacuation, depuis les dispositifs d'urgence, notamment pour les personnes les plus vulnérables, jusqu'à, éventuellement, la mise en place de structures d'accueil provisoires en lien avec les collectivités territoriales.

Conformément au droit interne, le gouvernement assure notamment l'hébergement d'urgence de toute personne vulnérable, en situation de détresse médicale, psychique et sociale (article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles).

Le respect de cette obligation s'effectue sous le contrôle du juge qui vérifie si l'administration, a organisé l'opération d'évacuation dans des conditions permettant, « dans toute la mesure du possible », de préserver la situation individuelle des personnes intéressées (Conseil d'Etat,

ordonnance du 19 novembre 2012, M. Ioan Moldovan, n°364444) et s'il ne peut lui être reproché une carence caractérisée. Pour effectuer son contrôle, le juge administratif tient compte dans chaque cas d'espèce :

- des moyens dont dispose l'administration et des diligences entreprises par celle-ci ;
- des diligences accomplies par les personnes évacuées ;
- de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ;
- de l'adaptation des locaux à la situation de l'intéressé.

IV. Droits de l'Homme des personnes handicapées

1. Observations générales :

➤ Cadre de la politique française en faveur des personnes handicapées :

En France, l'autonomie des personnes handicapées constitue un enjeu de société majeur, qui signe l'ambition de notre pacte républicain de solidarité et de cohésion sociale. En dépit des difficultés à appréhender statistiquement le handicap, cet enjeu concerne ***a minima* plus de 2 millions de personnes**, enfants et adultes lourdement handicapés, qui bénéficient d'une reconnaissance administrative de leur incapacité et/ou d'une prestation. La politique du handicap concerne également les familles et les aidants familiaux, ainsi qu'un grand nombre de professionnels.

Dépassant les objectifs de désinstitutionalisation et de lutte contre toute forme de discrimination, qui font largement consensus aujourd'hui et qui irriguent les normes internationales (comme la convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées), les politiques françaises d'aide à l'autonomie des personnes handicapées se veulent plus « positives ». Elles conjuguent une **stratégie d'accessibilité généralisée aux dispositifs de droit commun** des personnes limitées dans leur autonomie (action sur l'environnement afin de permettre « l'accès à tout pour tous » en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de cadre de vie, de participation à la vie politique ainsi qu'aux activités culturelles, sportives et sociales), avec une **stratégie de compensation** visant à réduire et surmonter les incapacités fonctionnelles des personnes elles-mêmes.

A cet effet, **ces politiques mobilisent trois grands registres de l'action publique : la régulation normative, le financement de prestations assurant un revenu minimum** à des personnes handicapées qui ne peuvent tirer des revenus suffisants de leur travail ou qui sont exposées à des surcoûts pour compenser leur restriction d'autonomie, **ainsi que le financement et la mise à disposition d'une offre d'établissements et de services médico-sociaux et sociaux** pour les accompagner à chaque fois que cela est nécessaire. Ces politiques représentent aujourd'hui un effort financier important estimé à 37,2 Milliards d'euros, qui mobilise l'Etat, l'assurance-maladie et les collectivités territoriales. Il est en augmentation de 32,4% sur 2005-2010, avec un rythme moyen annuel de croissance de 5,5%. Les moyens investis ont continué d'augmenter sur la dernière période avec toutefois une volonté forte de mieux réguler l'évolution de la dépense publique.

Ces politiques très largement interministérielles ont par ailleurs la particularité d'être **co-construites, voire cogérées avec un secteur puissant d'associations représentatives de personnes handicapées et de fédérations gestionnaires d'établissements et de services** dont la légitimité acquise dans le débat public et la gouvernance du secteur ne cesse de se renforcer par la forte mobilisation et implication dans le cadre d'un conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

➤ **Conférence nationale du handicap du 11 décembre 2014 :**

La **Conférence nationale du handicap** (ci-après « CNH ») du 11 décembre 2014, **réunissant la société civile autour du Président de la République**, a fixé **trois objectifs principaux à la politique du handicap** :

- **construire une société plus ouverte** aux personnes en situation de handicap,
- **concevoir des réponses et des prises en charge adaptées à la situation de chacun**,
- **simplifier leur vie quotidienne**.

Ces différents objectifs donnent lieu à des engagements précis des pouvoirs publics, de court terme et sur la durée :

- **Pour promouvoir une société plus inclusive**

Ainsi, pour ouvrir davantage l'école aux enfants handicapés, 100 unités d'enseignement actuellement installées dans les établissements médico-sociaux seront transférées à la rentrée 2015 vers des écoles ordinaires. De même chaque projet d'école devra désormais comporter un volet sur l'accueil et les stratégies d'accompagnement des élèves à besoins éducatifs particuliers.

Différents engagements sont pris également pour adapter les logements, faciliter l'accès à l'information publique, promouvoir la citoyenneté et permettre à chacun de bénéficier de la révolution numérique.

Une société plus inclusive doit permettre à l'ensemble des personnes handicapées, de vivre et travailler comme les autres, avec les autres. A cet effet, plusieurs mesures sont programmées pour développer la formation professionnelle, accompagner les personnes handicapées vers l'emploi et dans leur évolution professionnelle. Des actions vont être engagées pour élargir et diversifier l'offre de métiers vers lesquels s'orientent les personnes handicapées.

- **Pour garantir des parcours de vie et des soins adaptés**

Afin de faciliter l'accès aux soins de santé, les contrats passés par les agences régionales de santé avec les maisons de santé pluridisciplinaires (près de 500 aujourd'hui et autant de nouveaux projets) comprendront des objectifs d'accueil des personnes handicapées. Le déploiement de consultations spécialisées à l'hôpital sera également encouragé.

Des travaux sont par ailleurs engagés pour apporter une réponse accompagnée pour toutes les personnes handicapées, notamment pour celles qui sont dans une situation particulièrement complexe. Cet enjeu implique une évolution profonde des pratiques professionnelles de tous les

acteurs (maisons départementales des personnes handicapées, agences régionales de santé, rectorats, conseils généraux, gestionnaires d'établissements) pour renforcer la coordination, mieux partager l'information, suivre plus étroitement les décisions d'orientation et les réévaluer régulièrement, mais aussi, dans les situations complexes, pour mobiliser diverses solutions.

Cet enjeu est déterminant pour que l'orientation des personnes handicapées réponde mieux à l'évolution de leurs besoins et que l'offre de services se transforme en conséquence.

- **Pour améliorer la vie quotidienne des personnes les plus fragiles**

Différentes mesures concrètes vont être mises en œuvre pour faciliter l'accès aux droits en évitant les procédures répétitives et en accélérant les délais de réponse de l'administration. Cela vise aussi bien la durée d'attribution de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) que la possibilité pour les départements de mettre en œuvre un tiers-payant pour l'acquisition d'aides et dispositifs techniques.

Des actions vont être engagées par ailleurs pour rendre plus compréhensibles certaines décisions concernant les personnes handicapées, comme les avis et décisions des maisons départementales des personnes handicapées (« MDPH ») et des caisses d'allocations familiales qui seront rédigées en « Français facile à lire et à comprendre ».

De même, un système de forfait va permettre de simplifier le remboursement des petits travaux d'aménagements du logement et du véhicule et contribuer ainsi à une meilleure qualité de vie des personnes en situation de handicap.

2. Observations spécifiques :

➤ Concernant les paragraphes 228 à 230 relatifs à l'« exil » de personnes handicapées en Belgique :

L'accueil des personnes handicapées françaises en Belgique s'explique par différentes raisons :

- des besoins non satisfaits localement,
- la proximité géographique et linguistique,
- un choix de méthodes ou d'un projet d'accompagnement préféré aux projets développés par les établissements français proposés aux parents.

Il est à préciser qu'au regard de l'estimation de la population handicapée, soit 9.6 millions de personnes, les personnes handicapées françaises accueillies en Belgique représentent 0.07 % des personnes handicapées en France.

Pour répondre à cette situation, des dispositions ont été prises pour encadrer ces pratiques qui peuvent se développer dans le cadre de la libre circulation des personnes dans l'Union, en particulier pour recevoir des soins.

L'**accord franco-wallon** visant à renforcer la coopération entre les autorités wallonnes et françaises, conclu le 21 décembre 2011 et **en vigueur depuis le 1er mars 2014**, répond à deux objectifs :

- **consolider la situation des personnes déjà accueillies en Belgique**, en leur garantissant un accompagnement de qualité et l'amélioration des conditions de prise en charge par l'assurance maladie et les conseils généraux. A cet effet, ont été élaborés : un protocole pour l'organisation des contrôles communs des établissements et une convention type. Celle-ci intègre dans les conditions de financement de l'accueil de personnes handicapées françaises des règles s'inspirant très largement des normes de fonctionnement et d'organisation des ESMS français et participe donc de la prévention des situations de maltraitance ;

- disposer, afin de **mieux évaluer les besoins en France**, d'éléments de recensement des publics français et de leurs établissements d'hébergement. Un relevé d'informations détaillées permettra de mieux connaître les populations accueillies en Belgique.

Le gouvernement français ne souhaite pas néanmoins encourager la poursuite d'un flux d'accueil en Belgique, au-delà du respect du libre choix des personnes handicapées et de leurs familles qui ont la volonté de recourir à un établissement belge.

A cet effet, des travaux sont entrepris, en liaison avec les organismes d'assurance maladie, les agences régionales de santé et les départements, qui financent en partie l'accueil de personnes handicapées adultes. Ils ont pour but, à partir d'un premier recueil de données à opérer, d'organiser un dispositif qui permette en présence de cas d'accueil « faute de place » de dégager une solution locale. Ce dispositif devra porter une attention à la fois sur les problématiques financières, de connaissance fine des établissements et, pour ce qui concerne les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées au sein des MDPH, de décisions d'orientation argumentées.

➤ **Concernant les paragraphes 235 à 237 (ainsi que la recommandation § 259) relatifs à la situation particulière des personnes atteintes de syndromes autistiques et de troubles envahissants du développement (TED) :**

Le Gouvernement français tient à rappeler qu'il mène depuis plus de 20 ans des efforts constants en faveur des personnes avec autisme et autres troubles envahissants du développement (TED), et les politiques publiques se sont attachées à améliorer la connaissance du phénomène et des besoins des personnes, le renforcement et l'adaptation de l'offre d'accompagnement ainsi que l'intégration des personnes.

Les plans autisme 2005-2007 et 2008-2010 ont permis la publication de recommandations de bonnes pratiques pour les professionnels de santé portant sur le dépistage et le diagnostic de l'autisme en 2005 chez l'enfant et en 2012 chez l'adulte.

Après un état des connaissances sur l'autisme en 2010 élaboré par la Haute autorité de santé (HAS), des recommandations de bonnes pratiques professionnelles relatives aux interventions éducatives et thérapeutiques coordonnées chez l'enfant et l'adolescent publiées le 8 mars 2012 par la HAS et l'Agence nationale d'évaluation médico-sociale (ANESM) a constitué un temps fort pour l'autisme

en France. Une telle recommandation portant sur les interventions à destinations des adultes va démarrer en 2015 portée par les mêmes organismes.

Ainsi, le respect des bonnes pratiques - élaborées par la HAS et l'ANESM dans le cadre des plans précédents - constitue le principe directeur de la mise en œuvre des actions du plan 2013-2017, dont la gouvernance nationale et la gouvernance régionale sont les garantes. Parmi les actions de ce plan, un certain nombre contribue plus particulièrement à l'appropriation par les professionnels des pratiques recommandées, comme par exemple :

- Les actions de formation initiale et continue des professionnels de santé et du médico-social ;
- L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes régionaux autisme ;
- L'accompagnement de l'évolution de l'offre médico-sociale par les administrations régionales de santé, lors de la création de places dédiées et du renforcement de l'offre existante ;
- La meilleure prise en compte des besoins de compensation des personnes avec autisme, avec la tenue d'une journée d'échanges entre les professionnels des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), des centres ressources autisme-(CRA) et les associations le 23 septembre 2014, préalable à un plan d'actions pluriannuel.

Ces recommandations de bonnes pratiques permettent un réel basculement des représentations sur l'autisme et fondent une évolution en cours des pratiques des professionnels dans le domaine tant dans le champ sanitaire que médico-social.

Concernant le développement d'une offre d'accompagnement adaptée, la France a, au travers des plans successifs, un effort important afin de renforcer l'offre existante par une offre adaptée dans un contexte de contrainte budgétaire.

Cet effort porte tout d'abord sur la **création de places supplémentaires adaptée** à ce public tant pour les enfants et les adolescents que pour les adultes.

Le plan 2005-2007 a bénéficié d'un financement spécifique de 121 M€ sur les crédits médico-sociaux de l'assurance maladie, pour la création sur 3 ans de 750 places pour les enfants et 1200 places pour les adultes, soit un total de 1950 places. Dans les faits, les objectifs initiaux ont été dépassés, portant le total des créations de places nouvelles à près de 3000.

Le plan autisme 2008-2010 a fait porter ses efforts sur 3 axes :

- Mieux connaître pour mieux former ;
- Mieux repérer pour mieux accompagner ;
- Diversifier les prises en charge dans le respect des droits fondamentaux de la personne.

Le deuxième plan autisme a prévu un plan de création d'un total de 4100 places sur la période 2008-2012 pour les personnes avec autisme, qui a bénéficié d'un financement conséquent dédié de 170 M€. Ces créations de places ont concerné 2 100 places pour enfants, en institution et en services intervenant à domicile et 2 000 places pour adultes en établissement médico-social. Cette mesure prévoyait également le développement de l'accueil en services d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé. Les objectifs initiaux seront également dépassés.

En complément de cette offre, une trentaine de **structures expérimentales** (445 places) ont été créées pour enfants et adolescents mettant en œuvre de façon organisée des méthodes psycho-éducatives et comportementales peu usitées en France. A l'issue de plusieurs années de fonctionnement, leur évaluation nationale est actuellement en cours en vue d'en tirer les enseignements et notamment d'essaimer les méthodes psycho-éducatives et comportementales déployées par ces structures.

Le 3^{ème} plan autisme 2013-2017, résultat d'un important travail interministériel, a été élaboré dans une large concertation avec les associations. **Le respect des bonnes pratiques professionnelles respect constitue le fil conducteur des actions** de ce plan autisme ministériel. Les actions de ce 3^{ème} plan marquent la volonté de la France d'améliorer l'accompagnement des personnes autistes tout au long de leur vie et s'articule autour de 5 axes majeurs :

- Le dépistage et le diagnostic le plus tôt possible, à partir de dix-huit mois ;
- Le renforcement et l'adaptation de l'accompagnement tout au long de la vie ;
- Le soutien des familles ;
- La poursuite des efforts de recherche ;
- La sensibilisation et la formation de l'ensemble des professionnels engagés dans la prise en charge et l'accompagnement de l'autisme.

Le plan autisme 2013-2017 prévoit un volume de crédits global de 130 M€ affectés à l'évolution de l'offre médico-sociale (création de places de services d'accompagnement et d'établissement) pour les enfants et les adultes. Cette offre permettra notamment d'accompagner la prise en charge précoce des enfants avec autisme. Des indications ont d'ores et déjà été apportées concernant les appels à projet en vue de la création d'une offre pour les adultes.

En complément de la création de places, l'effort visant à adapter l'accompagnement porte sur la **transformation de l'offre médico-sociale, spécifique ou non, accueillant majoritairement des personnes autistes pour laquelle** un financement dédié de 38 M€ est prévu sur les crédits médico-sociaux de l'assurance maladie. Cette transformation sera attachée à un référentiel de mise à niveau du suivi des recommandations de bonnes pratiques professionnelles en vigueur.

Enfin, cet effort porte sur l'évolution des pratiques professionnelles et l'organisation de l'offre dans le respect des bonnes pratiques au travers notamment d'action de formation initiale continue.

La France assure un suivi étroit et continu des actions en faveur des personnes avec autisme qui se déploient également au travers de plans d'actions régionaux. Les engagements, notamment financiers, pris par le Gouvernement français dans le cadre du plan autisme 2013-2017 seront respectés.

S'agissant plus particulièrement de la scolarisation des élèves avec autisme, celle-ci repose également sur la coopération des secteurs médico-sociaux et de l'Education nationale qui fait l'objet d'un travail constant des ministères de l'Education nationale et des Affaires sociales depuis 2012. Ainsi, dans le cadre de travaux sur la modernisation des politiques publiques, on peut citer la mise

en place de **formations conjointes des professionnels des MDPH, des ESMS et de l'Education nationale.**

Les **ministères de l'Education nationale et des Affaires sociales** ont également signé une **convention avec la coordination d'associations Autisme France (qui rassemble plus de 125 associations)**. Cette convention encourage les associations gestionnaires d'établissements médico-sociaux, membres de la coordination, de participer à la formation des personnels de l'Education nationale à l'autisme.

Outre la scolarisation en interne par le biais des unités d'enseignement, **les établissements et services médico-sociaux ont un rôle déterminant à jouer dans l'accompagnement de la scolarisation des élèves avec autisme en milieu scolaire ordinaire.** Ce rôle est d'autant plus important que la loi affirme le caractère prééminent de la scolarisation en milieu ordinaire sur toute autre forme de parcours scolaire pour les élèves. La création de places en services y contribue puisque la majorité des enfants de 6 à 16 ans accompagnés par un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (« SESSAD ») sont scolarisés majoritairement en milieu ordinaire (96 %).¹⁰

Des avancées en matière de scolarisation des élèves avec autisme dans les établissements spécialisés continuent d'être accomplies dans le cadre du 3ème plan autisme 2013-2017. Afin de faire accéder le plus grand nombre d'élèves à un enseignement de qualité et adapté à leurs besoins, le plan identifie plusieurs actions dont le renforcement de la coopération entre l'Education nationale et les structures médico-sociales et le développement du panel de l'offre de scolarisation en milieu ordinaire ou spécialisé.

Cette offre inclut la scolarisation en milieu ordinaire, avec ou sans accompagnement (auxiliaire de vie scolaire, CLIS ou ULIS, SESSAD) mais également la scolarisation dans le cadre des unités d'enseignement des établissements et services médico-sociaux (« ESMS ») et des établissements de santé.

Par ailleurs, **la formation professionnelle et l'accès aux études supérieures des jeunes autistes en milieu ordinaire rejoint la politique générale de formation professionnelle de l'ensemble des élèves handicapés.**

Concernant leur formation professionnelle au sein des structures spécialisées, celle-ci se déroule dans le cadre d'**instituts médico-éducatifs** ou lors de stage dans des établissements et services d'aide par le travail. Depuis la loi du 28 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap¹¹, ces structures spécialisées participent¹¹ de la formation professionnelle par le biais des **actions de préformation, de formation et de préparation à la vie professionnelle** qu'elles organisent.

¹⁰ Enquête 2010 auprès des établissements et services pour enfants et adultes handicapés menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales.

¹¹ Notamment article 15 de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Un décret¹² du 11 octobre 2013 permet aux adolescents formés dans ces structures de bénéficier de la même dérogation à l'utilisation de machines dangereuses que les établissements de formation professionnelle, assortie des mêmes conditions de sécurité et de contrôle. Ces préformations sont susceptibles de favoriser leur insertion professionnelle ou leur inclusion dans les filières de droit commun, seules habilitées à délivrer des diplômes.

Il est à noter que **les efforts déployés par le Gouvernement français ont conduit à une augmentation considérable du nombre d'enfants autistes scolarisés en milieu ordinaire : 26 347 en 2014-2015 pour un chiffre évalué à 12 000 ou 13 000 en 2008-2009.**

➤ **Concernant les paragraphes 247 à 256 relatifs à la scolarisation des enfants handicapés :**

§ 247 : Les élèves en situation de handicap peuvent être scolarisés :

- en classe ordinaire, avec ou sans aide humaine individuelle ou mutualisée ;
- en unité localisée pour l'inclusion scolaire (« ULIS »), dispositif collectif accueillant des élèves en situation de handicap au sein de l'école. Les élèves y bénéficient selon leurs besoins et leurs possibilités de temps d'inclusion en classe ordinaire.
- en établissement médico-social dans une unité d'enseignement encadrée par un enseignant spécialisé.

§ 248 et § 249 (ainsi que recommandations § 254 et 256) :

Priorité accordée aux établissements de droit commun pour la scolarisation des enfants et des adolescents autistes

La **loi du 8 juillet 2013** relative à la refondation de l'école de la République pose désormais dès son 1^{er} article le **principe de l'inclusion scolaire de tous les enfants sans aucune distinction** et fixe comme objectif la création d'une école inclusive.

En outre, les conclusions du comité interministériel du handicap du 25 septembre 2013 ainsi que les priorités données à l'inclusion en milieu scolaire ordinaire par le président de la République le 11 décembre 2014 lors de la conférence nationale du handicap orientent clairement la politique du gouvernement français vers une réponse de scolarisation adaptée aux besoins des enfants, notamment quand la réponse doit être celle du milieu ordinaire.

Plusieurs priorités ont été définies durant ces dernières années :

1. **Le dispositif d'aide humaine à la scolarisation des élèves en milieu scolaire ordinaire a été profondément rénové afin de répondre au mieux aux besoins des élèves** et dans la plus complète transparence vis-à-vis des associations dont les représentants ont été associés à l'évolution de ce dispositif.

¹² Décret n° 2013-914 du 11 octobre 2013 relatif à la procédure de dérogation prévue à l'article L. 4153-9 du code du travail pour les jeunes âgés de moins de dix-huit ans.

Suite à la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011, le gouvernement a complété le dispositif d'aide humaine aux élèves handicapés. Auparavant le seul accompagnement possible était une aide individuelle assortie d'une quotité horaire définie par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (« CDAPH »). Il lui a été adjoint une **forme d'aide humaine complémentaire, dite « aide mutualisée », plus souple, permettant des interventions ponctuelles au profit de plusieurs élèves**. Celle-ci vise à répondre aux besoins des élèves qui ne souffrent pas d'un handicap grave et dont la scolarisation en milieu ordinaire ne nécessite pas un accompagnement constant. Accessible sur notification de la commission départementale d'accès aux droits des personnes handicapées, la création de cette aide mutualisée **permet aux CDAPH de proposer aux élèves une réponse d'accompagnement graduée, adaptée à leurs besoins** et de privilégier ainsi l'aide humaine individualisée pour les élèves qui en tireront le plus grand bénéfice dont les enfants avec autisme. Les décrets d'application de cet article ont été rédigés avec des associations de parents d'enfants autistes afin que leur spécificité soit reconnue et que soit prise en compte dans l'évaluation des besoins de l'enfant la nécessité de bénéficier d'une aide apportée par une seule et même personne.

Par ailleurs, des travaux ont été accomplis pour mettre fin à la précarité de ces emplois, permettant ainsi d'assurer la continuité du service tout au long de la scolarité des enfants concernés, et favoriser la formation des personnes. Depuis la parution du décret n° 2014-724 du 27 juin 2014, un contrat à durée indéterminée doit être proposé aux auxiliaires de vie scolaire (« AVS ») ayant exercé pendant six ans sous le statut d'assistant d'éducation. Ces AVS pourront par ailleurs désormais s'engager dans une démarche de validation des acquis de l'expérience – VAE – débouchant sur un diplôme relatif à l'accompagnement des personnes en cours d'élaboration. Les personnes en contrat aidé d'assistant d'éducation bénéficient en outre, depuis le mois de janvier 2014, d'une formation spécifique à l'accompagnement des élèves en situation de handicap et leur temps global de formation a été multiplié par deux, soit 120 heures en deux ans.

La démarche de transformation des contrats en contrats à durée indéterminée des AVS a été assortie de l'ouverture de nouveaux postes : 350 auxiliaires de vie individuels et 8 000 contrats aidés supplémentaires à la rentrée 2013-2014.

Cette orientation a été renforcée lors de la CNH du 11 décembre 2011 qui annonce la **mise en œuvre d'un véritable métier d'accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH)**. Les AVS bénéficient donc désormais de ce statut (article L. 917-1 du code de l'éducation), ce qui représente près de 5000 personnes à la fin de l'année 2015. A cela s'ajoute d'importants moyens humains pour mettre en œuvre la politique d'accueil de tous les élèves : au 1^{er} octobre 2014 ce sont environ 41 000 personnes en contrats aidés exerçant des fonctions d'accompagnement qui ont été recrutés. La formation permettant à ces personnels d'accompagnants les élèves est d'ores et déjà prévue par l'éducation nationale.

Par ailleurs, une **réforme réglementaire a été engagée afin de faciliter l'évaluation de la situation et des besoins des élèves en situation de handicap**, aboutissant à la publication du **décret n° 2014-1485 du 11 décembre 2014** portant diverses dispositions relatives à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Ce texte précise les compétences des différents acteurs et prévoit la **mise en place de documents standardisés destinés à être, d'une part, le support du projet personnalisé de scolarisation (PPS), pour en faciliter la rédaction, et d'autre part, le support de recueil des informations concernant la situation de l'élève**. Ainsi le guide

d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation (GEVA-Sco) regroupe les principales informations sur la situation scolaire d'un élève afin qu'elles soient prises en compte pour l'évaluation de ses besoins de compensation pour l'élaboration du PPS par l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (« MDPH »).

2. **Le nombre d'enseignant, leur formation et les ressources mises à leur disposition ont également été renforcés afin de favoriser la scolarisation en milieu ordinaire** de tous les élèves et donner corps à l'école inclusive.

Les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) dispenseront des formations portant sur la scolarisation des élèves handicapés et des ressources numériques permettant de répondre aux besoins spécifiques des élèves sont désormais à la disposition des enseignants. Un module de formation spécifique à l'autisme a ainsi été élaboré avec l'appui de représentants d'associations et de professionnels exerçant dans le champ de la scolarisation et de l'accompagnement des enfants présentant des troubles envahissant du développement. Il est publié sur le site EDUSCOL depuis le mois d'août 2012. Par ailleurs après la suppression de 80 000 postes dans l'éducation nationale entre 2007 et 2012, le Gouvernement a souhaité faire de la jeunesse la grande priorité de son quinquennat et s'est engagé à refonder le système scolaire français, par le biais de la loi de juillet 2013 instaurant l'école inclusive, et à recréer sur cinq ans 60 000 postes d'enseignant et de personnels éducatifs, médico-sociaux, administratifs et techniques. Ces engagements ont été traduits dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013. Sur ce total, 21 000 sont des postes d'enseignant titulaire des premier et second degrés (public et privé) dont les deux tiers iront à l'école primaire, conformément aux engagements d'accorder la priorité au premier degré, notamment sous-doté, alors même que s'y joue en grande partie le destin scolaire des élèves dont les élèves handicapés.

Cette démarche s'accompagne d'une professionnalisation accrue des professionnels dont les enseignants : une formation professionnelle spécialisée est prévue pour les enseignants exerçant dans les écoles, collèges et lycées scolarisant des élèves ayant besoin de scolarisation particulière liée au handicap, à la maladie ou à des difficultés scolaires. Elle comporte deux volets : une formation de base permettant aux enseignants spécialisés du premier et second degré d'accompagner la scolarisation des enfants handicapés et des modules de formation d'initiative nationale organisés au niveau inter-académique permettant aux enseignants du premier degré en poste d'approfondir leurs compétences ou de se préparer à l'exercice de nouvelles fonctions (des modules similaires sont ouverts pour le second degré).

Dans le cadre d'une **collaboration renforcée entre l'Education nationale et les établissements médico-sociaux**, une formation conjointe des personnels de l'Education nationale, des établissements et services médico-sociaux et des MDPH a été mise en place, permettant de mieux accompagner les élèves handicapés. Les travaux menés en 2014 ont permis d'élaborer un plan de formation qui se décline sur deux niveaux : un pour l'encadrement des structures ad hoc et un autre pour les professionnels de l'intervention et de l'accompagnement au quotidien des élèves

concernés. Cette formation est financée conjointement par l'UNIFAF¹³, le Centre national de la fonction publique territoriale (« CNFPT ») et le ministère de l'Education.

3. Les dispositifs collectifs de scolarisation des élèves handicapés (CLIS et ULIS) de l'Education nationale

Ces dispositifs **font actuellement l'objet de travaux des ministères concernés**, avec des représentants associatifs issus du conseil national consultatif des personnes handicapées, afin de clarifier et d'adapter leur fonctionnement. Il s'agira en particulier de **rappeler le rôle inclusif de ces dispositifs** dont les élèves sont avant tout des élèves de l'établissement scolaire, participant à l'ensemble des activités et projets de l'école ou de l'établissement, et dont l'admission se fait dans la classe correspondant à leur projet personnalisé de scolarisation (PPS) et autant que possible à leur classe d'âge. Ils bénéficient en sus des enseignements délivrés par le ou les enseignants de leur classe, de l'accompagnement d'un enseignant spécialisé. La réécriture des circulaires relative aux ULIS rappellera en outre que l'accès aux dispositifs ULIS ne sera pas conditionné par un niveau scolaire requis à l'entrée.

Ces travaux de réécriture s'accompagnent d'importantes avancées en matière d'évaluation des besoins des élèves : la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et de récents textes réglementaires permettent une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des élèves et des étudiants en situation de handicap. Ainsi, le projet personnalisé de scolarisation (PPS) et le guide d'évaluation en milieu scolaire (GEVA-SCO) sont-ils précisés dans le décret n° 2014-1485 du 11 décembre 2014 portant diverses dispositions relatives à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Cela permet ainsi de mieux garantir une égalité de traitement sur le territoire pour tous les enfants en situation de handicap et une meilleure évaluation de leurs besoins de scolarisation.

Plus largement, **le Gouvernement français a engagé une politique visant à faciliter l'installation des unités d'enseignement (UE) des établissements et services médico-sociaux au sein des écoles et des établissements scolaires ordinaires** afin de permettre un fonctionnement plus inclusif de ces dispositifs et favoriser l'alignement des pratiques pédagogiques sur celles de l'école ordinaire.

En 2014, environ 200 UE sont installées dans des établissements scolaires. A la rentrée 2015, au moins une UE supplémentaire par département sera externalisée (en milieu scolaire ordinaire).

En 2014-2015, le nombre d'enfants en situation de handicap scolarisés est de 259 941 : 151 412 dans le premier degré et 108 529 dans le second degré.

¹³ Organisme paritaire collecteur agréé par l'Etat (OPCA) pour collecter et gérer les fonds de la formation professionnelle continue des entreprises de la branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale, privée à but non lucratif.

Les sources à l'origine du chiffre de 20 000 enfants en situation de handicap non scolarisés sont inconnues du ministère de l'Éducation nationale.

Concernant la scolarisation dans les établissements et services médico-sociaux

Sur le fond, la scolarisation des élèves handicapés ne constitue pas une action subsidiaire des établissements et services médico-sociaux pour enfants handicapés. L'action médico-sociale à destination des enfants handicapés est définie par un triptyque indissoluble d'actions à visées thérapeutiques, éducatives et pédagogiques affirmé tant dans le code de l'action sociale des familles (« CASF ») que dans le code de l'éducation. L'article L312-1 du CASF dispose ainsi : « Sont des établissements médico-sociaux [...] les établissements ou services d'enseignement qui assurent à titre principal une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ». Par ailleurs, aux termes des articles L111-1, L111-2, L112-1 alinéa 7 du code de l'éducation, la formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants handicapés constitue une mission du service public de l'éducation qui « est *complétée* en tant que de besoin par des actions pédagogiques, psychologiques, éducatives, sociales, médicales et paramédicales coordonnées dans le cadre d'un projet personnalisé de scolarisation. »

En témoigne enfin le caractère premier du projet personnalisé de scolarisation des élèves, élaboré par la Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (« CDAPH ») et définissant notamment le parcours de formation, sur le projet individualisé d'accompagnement, réalisé, pour les élèves scolarisés dans les établissements médico-sociaux, par les équipes médico-sociales afin de mettre en œuvre le projet personnalisé de scolarisation (« PPS ») (D312-10-3 CASF « la mise en œuvre du projet personnalisé de scolarisation [...] constitue l'un des volets du projet individualisé d'accompagnement. Dans le cadre du PIA, les méthodes et pratiques pédagogiques en vigueur dans les établissements scolaires mises en œuvre par les enseignants des établissements et services médico-sociaux sont complétées en tant que de besoin, par un accompagnement adapté [...] »).

Dans ce cadre et pour donner suite aux orientations gouvernementales de scolarisation en milieu ordinaire, orientation renforcée par les annonces de la CNH, des mesures consistant en l'externalisation des unités d'enseignement en milieu scolaire ordinaire ont été prises :

Dans le champ de l'autisme, le plan a prévu la création d'une nouvelle offre pour compléter l'existante par un niveau d'intervention intensif précoce et encourager la coopération entre les secteurs médico-sociaux et de l'éducation nationale : ce sont 30 unités d'enseignement en maternelle qui ont ouvert en septembre 2014 avec un budget de 280 000€ par unités. Cette innovation a été saluée par le secteur associatif. Ces unités conçues spécifiquement pour la scolarisation de jeunes enfants avec autisme non verbaux disposent d'un enseignant et d'une équipe médico-sociale propre et d'un financement en sus des moyens de l'établissement ou du service médico-social porteur. A l'échéance du plan seront créées au total 100 unités en maternelle accueillant chacune 7 enfants. Leur évaluation, conduite pendant les 3 prochaines années, permettra de disposer de résultats qui guideront la suite des politiques à destination des personnes autistes et en particulier de leur scolarisation et de leur formation.

En outre, la conférence nationale du handicap a acté le développement d'unités d'enseignement externalisées dans les écoles pour tous les types de handicap. Dès la rentrée de septembre 2015, ce sont 100 unités d'enseignement qui seront localisées au sein d'établissements scolaires. Ces unités d'enseignement feront l'objet d'un suivi tout particulier du ministère des affaires sociales et du ministère de l'éducation nationale, associés aux acteurs concernés par la question, pour pouvoir essayer la pratique plus largement les années suivantes (mesure du relevé de conclusions de la CNH relative à « l'ouverture de l'école aux enfants et l'engagement de la « désinstitutionnalisation » »). Ces travaux sont étayés par un rapport conjoint des inspections générales des affaires sociales, de l'éducation nationale et des finances sur le fonctionnement des unités d'enseignement et le parcours de formation des élèves handicapés scolarisés dans les institutions spécialisées (en cours de finalisation).

§ 251 : En 2013-2014, 17 167 élèves en situation de handicap étaient scolarisés à temps partiel, soit 6,6%.

§ 253 : En 2014/2015, 5 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) verront leur contrat transformer en contrat à durée indéterminée.