

Soumission du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Examen périodique universel
FRANCE

1. CONTEXTE GENERAL

La France a signé la *Convention de Genève relative au statut des réfugiés* du 28 juillet 1951 (Convention de 1951) en 1952, l'a ratifiée le 23 juin 1954 et a adhéré au Protocole du 31 janvier 1967, dit de « Bellagio », le 3 février 1971.

La loi du 25 juillet 1952 portant création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Commission des recours des réfugiés (CRR - juridiction administrative soumise au contrôle du Conseil d'Etat), complétée par un décret du 2 mai 1953, font directement référence à la définition du réfugié donnée à l'article 1(A)2 de la Convention de 1951, prévoient le respect de garanties fondamentales dans le déroulement de la procédure d'asile, et assurent la protection juridique et administrative des réfugiés et des apatrides une fois ce statut leur ayant été reconnu, notamment en leur délivrant les documents d'état-civil nécessaires à la vie quotidienne et à leur insertion dans la société. Selon les cas, les droits obtenus sont assimilables à ceux des étrangers les plus favorisés, voire à ceux des nationaux. Un assesseur désigné par le HCR est présent dans la formation de jugement de la CRR, devenue la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) le 1^{er} janvier 2008. Ce système complet dès l'origine a été considérablement modifié par la suite¹ mais la logique et les dispositions de fond restent inchangées.

La Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954 a été ratifiée le 8 mars 1960 et *la Convention sur la réduction des cas d'apatridie* du 30 août 1961 a été signée le 31 mai 1962 mais n'est toujours pas ratifiée. Le HCR a recommandé au gouvernement et au parlement d'engager une procédure de ratification de cet instrument à plusieurs reprises et notamment à l'occasion de la célébration du 50^{ème} anniversaire de cette Convention en 2011 mais sans succès à ce jour.

¹ Notamment à partir de la réforme du 20 novembre 2007 ainsi que dans le cadre du processus d'harmonisation de la politique de l'Union européenne (plus particulièrement en ce qui concerne le régime applicable aux demandeurs d'asile).

Au 31 décembre 2011, 168 887 personnes en France (y inclus les Départements et territoires d'outre mer) étaient placées sous la protection de l'OFPRA: 157 341 ayant le statut de réfugiés, 10 376 bénéficiant de la protection subsidiaire et 1 170 ayant la qualité d'apatrides. Le nombre de réfugiés n'est pas considérable mais il faut le mettre en perspective avec le processus de naturalisation dont les réfugiés ont pu bénéficier avec une relative facilité depuis plusieurs décennies, dans la mesure où la condition de durée minimale de séjour qui leur était imposée avant de pouvoir soumettre une demande était tout d'abord plus courte que celle demandée aux étrangers de droit commun (3 ans au lieu de 5 ans de résidence) et qu'elle a à présent complètement disparue.

La demande de protection internationale est en hausse pour la 4^{ème} année consécutive avec 57 337 demandes enregistrées en 2011 (mineurs accompagnants et réexamens compris), faisant de la France le premier pays industrialisé de destination en Europe et le second au niveau mondial². 19 680 demandes d'asile ont été enregistrées sur le premier semestre 2012 (il s'agit d'un chiffre provisoire donné par l'OFPRA).

En 2011, 40 444 premières demandes d'asile ont été enregistrées sur le territoire (hors mineurs accompagnants) et 5 200 demandes de réexamen. Sur un taux global de 55 500 décisions rendues, 10 702 étaient positives (4 630 du fait de l'OFPRA et 6 072 à la suite d'une décision de la CNDA). Le taux global d'admission par l'OFPRA et la CNDA était de 25,3% (contre 27,5% en 2010).

2. ASPECTS POSITIFS

Le HCR a entretenu des relations franches et ouvertes avec l'ensemble des autorités françaises concernées par les questions d'asile, de réfugiés et d'apatridie et estime que beaucoup de « bonnes pratiques » peuvent être portées au crédit des gouvernements successifs et de l'administration depuis plusieurs années, tels que les efforts faits en matière de réinstallation avec l'établissement d'un programme annuel depuis 2008 et son maintien (malgré l'augmentation constante depuis lors des demandes d'asile sur le territoire), ainsi que le rôle moteur joué par la France au sein de l'Union européenne pour la relocation des réfugiés reconnus à Malte, sans oublier l'action entreprise en faveur de l'arrivée d'environ 1 200 Irakiens sur le territoire français. Le HCR souhaite ici souligner que malgré les efforts d'économie budgétaire demandés instamment à tous les ministères au plus fort de « la crise économique », les fonds affectés au secteur de l'asile/des réfugiés n'ont pas été réduits.

Le HCR a noté par ailleurs avec une vive satisfaction les évolutions judiciaires et réglementaires récentes (qui font l'objet d'un développement à la section 3.2) en matière de rétention des familles et d'infractions à la législation sur les étrangers.

Dans l'ensemble et même si beaucoup d'initiatives et d'actions sont absolument nécessaires pour une intégration efficace et rapide des réfugiés, notamment en matière de politique de regroupement familial (où les délais sont encore trop longs dans nombre de

² UNHCR, *Global Trends 2011: A Year of Crises*, juin 2012, disponible sur : <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>.

cas, les difficultés d'accès à certains postes consulaires récurrentes et le niveau d'exigence en matière de documents d'état civil établis par le pays d'origine souvent trop élevé pour des familles de réfugiés), c'est essentiellement la situation des demandeurs d'asile qui préoccupe depuis plusieurs années et à plusieurs titres le HCR, en particulier les trois thèmes développés ci-dessous.

3. PREOCCUPATIONS MAJEURES

3.1. L'utilisation croissante de la procédure prioritaire et son corollaire : l'absence de recours suspensif

Près de 12 000 demandes (soit 26,1% du total) ont été soumises à une procédure prioritaire (procédure exercée dans des délais accélérés, ne permettant pas l'accès au dispositif national d'accueil - DNA - et ne prévoyant pas de recours avec effet suspensif auprès de la CNDA en cas de rejet de l'OFPRA). Cette proportion croissante résulte principalement de l'extension de la liste des pays d'origine sûrs en 2010 et en 2011, de l'augmentation des demandes présentées par des étrangers ayant dissimulé leur identité et leur lieu de provenance³ et de l'accroissement de la demande d'asile dans les départements d'outre-mer (essentiellement en Guyane et à Mayotte).

S'agissant de la procédure prioritaire encore plus accélérée appliquée aux demandes d'asile formulées dans le cadre de la rétention administrative, le HCR a déclaré que les conditions d'exercice du droit de présenter une demande d'asile ne pouvaient être considérées comme efficaces. En effet, le délai de 5 jours pour formuler une demande (le HCR recommande son extension à 10 jours), la rédaction de la demande en français sans interprète mis à disposition, le délai d'examen de 96 heures par l'OFPRA (délai auquel il est souvent dérogé par l'OFPRA, notamment s'il s'agit d'un cas complexe, ce qui révèle de facto son inadaptation) en sont quelques exemples. Le HCR a rappelé sa position⁴ à ce sujet, à l'occasion de l'affaire *I.M. c. France*⁵ portée devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) le 17 mai 2011, en qualité de tiers intervenant aux termes de l'article 36 §2 de la Convention⁶. Sans qu'il soit question de remettre en cause le droit des Etats d'instaurer des procédures accélérées, le HCR a fait valoir que les procédures d'asile prioritaires et la procédure d'éloignement telles que conçues et appliquées en France « ne permettent pas toujours un examen attentif et rigoureux du besoin de protection des personnes demandant l'asile en rétention avant qu'elles ne soient éloignées », eu égard notamment à la complexité des demandes, et a estimé que les procédures disponibles n'étaient pas de nature à garantir le respect effectif du principe de non-refoulement, notamment en cas de risque de violation de l'article 3 de la Convention

³ Possibilité visée explicitement par la loi récente du 16 juin 2011.

⁴ Voir HCR, *Observations actualisées du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire I. M. c. France*, requête no. 9152/09, 31 mars 2011, Requête no. 9152/09, disponible sur le site : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9995d02.html> et HCR, *Intervention orale du HCR devant la Cour européenne des droits de l'homme Audience dans l'affaire I.M. c. France*, 17 mai 2011, disponible sur le site : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dd2b7912.html>.

⁵ CEDH, *I.M. c. France*, requête no 9152/09, 2 février 2012, disponible sur le site : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f2932442.html>.

⁶ Voir paragraphe 116 de l'arrêt.

européenne des droits de l'Homme (CEDH) qui interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'absence de recours suspensif devant la CNDA a également été soulignée « *alors que toutes procédures d'asile confondues, cette juridiction spécialisée a annulé en 2010 plus d'une décision négative de l'OFPRA sur cinq* ». Le HCR a par ailleurs insisté sur le fait que le recours devant le tribunal administratif par lequel le requérant pouvait exposer ses craintes de mauvais traitements en cas de renvoi ne présentait pas de garanties suffisantes, compte tenu en particulier de l'absence d'interprète pendant la phase écrite de la procédure et des délais de recours (48 heures). Le délai d'examen par la juridiction administrative fixé à 72 heures n'est pas propre à permettre un examen aussi rigoureux que possible de la demande, d'autant plus qu'il s'agit d'une première demande souvent mal ou peu étayée compte tenu des contraintes. Il a été rappelé que la CNDA, juridiction spécialisée de l'asile, paraît « *plus à même de conduire l'examen le plus rigoureux possible* » étant donné qu'elle statue en formation collégiale « *et se prononce sur l'ensemble des circonstances de fait et de droit établies à la date à laquelle elle rend sa décision* ». Concrètement, l'affaire concernait les risques de mauvais traitements auxquels aurait été exposé le requérant en cas de renvoi vers le Soudan et l'effectivité des recours dont il disposait en France compte tenu de l'examen de sa demande d'asile selon la procédure prioritaire. Dans un arrêt du 2 février 2012, la Cour a fait droit aux revendications de l'intéressé en constatant une violation de l'article 13 sur le droit à un recours effectif combiné en partie avec une violation de l'article 3 sur l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants. La Cour a conclu que si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par le classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, la brièveté des délais de recours et les difficultés matérielles et procédurales, alors que le requérant était privé de liberté et qu'il s'agissait d'une première demande d'asile. La Cour a relevé à cet égard l'absence de caractère suspensif du recours formé devant la CNDA en cas de procédure prioritaire. Seule l'application de l'article 39 du règlement de la Cour a pu suspendre son éloignement, auquel plus rien ne s'opposait (notons ici que la France a fait l'objet en 2011 d'une critique générale de la Cour en raison du nombre considérable de recours à l'article 39 comme seule possibilité effective d'empêcher un renvoi). Le HCR regrette qu'il ait fallu une décision juridictionnelle pour permettre de déclencher les changements nécessaires à l'utilisation excessive des procédures accélérées/prioritaires et espère à présent que l'instauration possible d'un recours suspensif le rendra véritablement effectif et qu'il ne sera pas enfermé dans le (trop court) délai de la durée maximale de la rétention, soit 45 jours.

Recommandations:

- **Introduction du caractère suspensif du recours dans le cadre législatif et réglementaire afin de rendre le recours effectif également pour les procédures prioritaires et qu'une application plus circonscrite des conditions déclenchant la procédure prioritaire, notamment à travers l'utilisation du pays d'origine sûr, soit faite.**
- **S'agissant plus particulièrement des demandeurs d'asile en rétention, la procédure prioritaire qui leur est appliquée devrait être enfermée dans des**

délais plus larges (10 jours) ce qui permettrait entre autres de faciliter les possibilités d'obtenir un interprétariat bénévole.

- Ainsi que recommandé par le HCR dans l'affaire *I.M. c. France*⁷, il serait souhaitable que la CNDA puisse juger des recours des demandeurs d'asile en rétention alors qu'actuellement, même si l'intéressé peut introduire un recours en cas de rejet de l'OFPRA, il peut être éloigné à tout moment et être en-dehors du territoire français lorsque la CNDA sera en mesure de prendre son affaire.

3.2 La politique d'éloignement et les centres de rétention

Le HCR est préoccupé par le constat fait par cinq associations (la CIMADE, Service Social Familial Migrants, France terre d'asile, Forum-Réfugiés, l'Ordre de Malte) à l'occasion de la publication de leur premier rapport conjoint publié en 2011⁸, dans la mesure où certaines catégories d'étrangers placés en rétention peuvent être du ressort du HCR. En 2011, 970 étrangers ont effectué leur demande d'asile à partir d'un centre de rétention (soit pour la première fois, soit pour 8% des cas en réexamen). L'on peut y trouver par ailleurs des cas de déboutés mais néanmoins sous la responsabilité du HCR, par exemple s'ils avaient été antérieurement reconnus sous le mandat élargi du HCR,

Ces associations, qui opèrent depuis 2009 dans tous les centres de rétention, ont dressé leurs constats à partir du passage par un centre de rétention (de métropole ou d'Outre-mer) de plus de 60 000 personnes en situation irrégulière. Ce chiffre impressionnant est, selon elles, la conséquence directe d'une « politique du chiffre » mise en place en 2002 et renforcée depuis. Les autorités délivrent à l'étranger interpellé une obligation de quitter le territoire ou un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière : dans les deux hypothèses, il doit repartir volontairement dans son pays dans les 30 jours mais, dans certains cas et selon l'évaluation de son "risque de fuite", il sera placé en centre de rétention avant d'être éloigné.

Concernant le nombre de reconduites effectives à la frontière (qui sont en croissance constante depuis quelques années), il était de 32 912 en 2011 en France métropolitaine (contre 28 026 en 2010) pour plus de 84 000 infractions à la législation des étrangers constatées la même année par les forces de l'ordre. Il faut mentionner par ailleurs la situation particulière outre-mer, où le nombre de reconduites a été de 30 039 en 2010 (avec des situations très différenciées selon les départements, les plus difficiles ayant eu lieu en Guyane et à Mayotte). Le chiffre pour 2011 n'est pas encore disponible.

Les cinq associations se sont opposées à la banalisation de l'enfermement administratif qui leur semble contraire à l'esprit du droit européen. Elles ont relevé une dégradation des conditions d'enfermement qui conduit à de nombreux actes d'automutilations et de tentatives de suicide chez les personnes retenues et estiment que cette tendance s'est accentuée avec la loi du 16 juin 2011 qui a allongé la durée de rétention de 32 à 45 jours.

⁷ Voir aussi HCR, *Observations actualisées du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire I. M. c. France*, note d'en bas de page 4, paragraphes 3.10 à 3.12.

⁸ Disponible sur le site : http://infos.lacimade.org/RAPPORT_R_tention_2010_OK.versionlegere.pdf.

Le rapport précise enfin que les mesures de rétention sont particulièrement « massives » outre-mer où les retenus sont souvent éloignés avant même d'avoir rencontré un juge.

Le rapport pointe par ailleurs l'augmentation du nombre de familles et d'enfants en rétention. L'important arrêt de la CEDH *Popov c. France* du 19 janvier 2012⁹ devrait avoir pour conséquence l'interdiction de la rétention de familles, la remplaçant par l'assignation à résidence. Selon certains observateurs, cette pratique serait de plus en plus courante mais une dizaine de cas récents de rétention étaient signalés par le secteur associatif et le Défenseur des droits¹⁰ à la mi-juin 2012. Ces derniers ont fait appel au nouveau Gouvernement pour que des instructions claires soient données afin d'appliquer une nouvelle politique plutôt qu'un règlement au cas par cas et le HCR a constaté avec satisfaction qu'une circulaire avait été publiée dès le 6 juillet 2012¹¹ demandant aux préfets que soit totalement prohibée la rétention des familles et précisant les modalités de leur assignation à résidence.

Sur le terrain des décisions juridictionnelles positives (lesquelles ont été le moteur essentiel des changements de fond depuis quelques années), le HCR souhaite souligner l'évolution positive très récente du droit des étrangers qui peut indirectement concerner les demandeurs d'asile, à savoir la question du séjour irrégulier, qualifié jusqu'à présent de délit (et réprimé par un an de prison, 3 750 euros d'amende et trois ans d'interdiction du territoire). Il s'agit d'une question importante également sur le plan quantitatif puisque, selon une source médiatique, environ 500 personnes seraient condamnées en France tous les ans sur ce fondement, dont 200 à de la prison ferme.

A la suite de deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en 2011 qui semblaient interdire cette mesure de répression (*El-Dridi*¹² et *Achughbabian*¹³), les cours d'appel rendaient des décisions contradictoires. La chambre criminelle de la Cour de cassation a tranché la question sans ambiguïté dans un avis rendu le 5 juin 2012, avis rendu définitif par un arrêt de la chambre civile de la Cour le 5 juillet¹⁴ : il n'est plus possible d'incarcérer ou de placer en garde à vue un étranger au motif de son séjour irrégulier. Dorénavant, seul le contrôle d'identité, et donc une rétention d'au maximum quatre heures, semblerait pouvoir être envisagé pour un « sans-papiers » suivi d'un

⁹ CEDH, *Popov c. France*, Requêtes nos 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f1990b22.html>.

¹⁰ Pour plus d'informations voir

<http://defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution>.

¹¹ Disponible sur le site : <http://www.gisti.org/IMG/pdf/norintk1207283.pdf>. La famille Popov (un bébé et un jeune enfant avec leurs parents) avait été placée en rétention administrative pendant une durée de quinze jours dans l'attente de sa reconduite au Kazakhstan. La Cour a constaté qu'il y avait violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) à l'égard des enfants, violation de l'article 5 § 1 et 4 (droit à la liberté et à la sûreté) à l'égard des enfants et violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) à l'égard de tous les membres de la famille.

¹² Disponible sur le site : <http://www.unhcr.org/refworld/category.LEGAL.ECJ...4dde46cb2.0.html>.

¹³ Disponible sur le site : <http://www.unhcr.org/refworld/category.LEGAL.ECJ...4f2ab2162.0.html>.

¹⁴ Disponible sur le site :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000026158138&fastReqId=1280705944&fastPos=1>.

éventuel raccompagnement hors des frontières. C'est un changement radical de la philosophie du droit des étrangers qui, depuis 1938, a toujours relevé du droit pénal.

Il était donc devenu inévitable de réformer la loi sur la garde à vue du 14 avril 2011¹⁵ qui impose pour un tel placement « qu'il existe des raisons plausibles de soupçonner que la personne concernée a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'emprisonnement » et le HCR a constaté qu'une proposition de loi avait été déposée au Sénat le 6 juin 2012 visant à supprimer le délit de séjour irrégulier et à exclure les bénévoles du champ d'application du délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers en France.

Recommandation:

- **Des améliorations législatives importantes étant en bonne voie et à relativement court terme, le HCR souhaiterait que la situation outre-mer fasse également à présent l'objet d'une attention plus particulière, tant sur le plan législatif avec l'instauration de recours effectifs contre les mesures d'éloignement que des conditions matérielles dans les centres de rétention qui doivent, notamment à Mayotte, être plus dignes. Concernant ce département d'outre-mer, le HCR attend avec grand intérêt les résultats de l'audit requis par le ministère de l'intérieur et qui doit être entrepris en septembre 2012.**

3.3. Les conditions de réception des demandeurs d'asile

Dans un avis du 15 décembre 2011¹⁶, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) estimait que « *la rationalisation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile entreprise ces dernières années avait eu pour conséquence de précariser les droits des demandeurs d'asile, sans toutefois permettre de réduction significative des dépenses engagées* ». Le HCR partage cette inquiétude sur la précarisation croissante même si tous les demandeurs ne se sont pas vus appliquer les mêmes pratiques et c'est d'ailleurs cette inégalité de traitement, notamment en fonction du lieu de la formulation de la demande d'asile, qui apparaît d'emblée comme problématique. A cet égard en effet, la situation s'est considérablement aggravée depuis 2009, avec seulement un tiers des demandeurs d'asile qui ont été placés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) début 2011.

En 2011, sur 40 444 (premières) demandes d'asile, 12 808 personnes ont pu bénéficier d'un placement en CADA et un peu plus de 10 000 se trouvaient sur liste d'attente. Parmi ces dernières, une grande partie est accueillie dans le dispositif d'urgence dont le nombre de places varie en fonction des besoins mais qui ne leur est pas destiné à l'origine, qui n'est pas adapté et qui n'offre pas les conditions minimales d'accompagnement (social,

¹⁵ Disponible sur le site :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023860729&dateTexte=&categorieLien=id>.

¹⁶ Disponible sur le site :

http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/11.12.16_Avis_accueil_des_demandeurs_d_asile.pdf.

éducatif, juridique et médical) sans lesquelles certaines situations peuvent rapidement se détériorer de façon irréversible.

Le DNA comptant 20 410 lits en CADA, il est nécessaire d'augmenter ce nombre pour faire face aux besoins actuels en attendant les conséquences d'autres mesures, comme la diminution du délai global d'attente (actuellement d'un peu plus d'un an) avant de recevoir une décision définitive.

Comme publiée dans le contexte d'une demande de décision préjudicielle présentée à la CJUE par le Conseil d'Etat français le 18 avril 2011 (*CIMADE et GISTI c. Ministre de l'intérieur*¹⁷), le HCR estime que les cas « sous convocation Dublin » comme on les appelle communément (à savoir les demandeurs d'asile en attente de la détermination de l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile en application du règlement 343/2003/CE du Conseil « règlement Dublin II ») doivent pouvoir accéder au DNA jusqu'à la décision de transfert à l'Etat responsable. La situation s'est améliorée sur ce plan mais elle reste tributaire de décisions de justice au cas par cas.

La situation est particulièrement précaire outre-mer, où il n'y a aucun CADA. Des aménagements ad hoc existent en fonction des particularités du tissu social et administratif local mais beaucoup de demandeurs d'asile en sont exclus et vivent dans des conditions extrêmement précaires, d'autant plus difficiles à supporter que la durée de la procédure d'asile est généralement longue.

Il est nécessaire que les autorités compétentes règlent le problème de la « domiciliation » dans certains départements, adresse légale exigée par les préfectures pour le dépôt d'une demande d'asile et pour pouvoir adresser à l'intéressé son courrier administratif en attendant qu'il soit admis dans une structure d'accueil. Cette démarche est parfois si longue et compliquée que les demandeurs d'asile ne sont pas en mesure d'accéder à l'OFPRA et à une possibilité de prise en charge matérielle avant de très longs mois, et ce en contradiction avec la directive du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (Directive Accueil¹⁸).

Recommandations :

- **Le HCR souhaite que le nombre de places en CADA soit augmenté de façon à répondre aux besoins réels et qu'il ne soit plus recouru au système d'hébergement d'urgence que comme un facteur d'ajustement;**
- **que le système de domiciliation soit simplifié et facilement accessible afin de ne pas rajouter des délais indus à la procédure d'asile déjà longue et**

¹⁷ Demande de décision préjudicielle présentée par le Conseil d'Etat (France) le 18 avril 2011 - CIMADE, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) / Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Affaire C-179/11, disponible sur le site : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=112309&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=44185>.

¹⁸ Disponible sur le site : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:fr:HTML>.

- **que des efforts supplémentaires soient faits concernant les conditions de réception des demandeurs d'asile et les conditions de séjour des réfugiés dans les départements d'outre-mer.**

**Unité de liaison en charge des Droits de l'Homme
Division de la protection internationale
HCR, juillet 2012**

ANNEXES

Extraits des Observations Finales et Recommandations des Organes des droits de l'homme et Rapports des Procédures Spéciales

1. Extraits des Observations Finales et Recommandations des Organes des droits de l'homme

Comité contre la torture

CAT/C/FRA/CO/4-6, 44^{ème} Session

20 mai 2010

Aspects positifs

5. Le Comité note également avec satisfaction :

a) L'instauration d'un recours juridictionnel suspensif de plein droit, introduit par la loi du 20 novembre 2007 contre une décision de non-admission suite à une demande d'asile présentée à la frontière;

Non-refoulement

14. Tout en prenant acte des informations fournies au Comité par l'État partie, selon lesquelles ces chiffres seraient en baisse par rapport à l'année 2008, le Comité reste préoccupé du fait que 22 % des demandes d'asile présentées en 2009 auraient été traitées sous la procédure dite prioritaire, qui n'offre pas de recours suspensif contre un refus initial de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le demandeur peut donc être renvoyé vers un pays où il risque la torture, et ce avant que la Cour nationale du droit d'asile ait pu entendre sa demande de protection. En l'absence de données chiffrées relatives aux requêtes introduites contre une mesure d'éloignement pour cause de risque de torture, ainsi qu'au nombre d'annulations de mesures d'éloignement prononcées par le juge administratif sur la base de l'article 3, le Comité n'est pas convaincu que la procédure prioritaire offre des garanties suffisantes contre un éloignement emportant un risque de torture. (art. 3)

Le Comité recommande que l'État partie instaure un recours suspensif pour les demandes d'asile placées en procédure prioritaire. Il recommande également que les situations couvertes par l'article 3 de la Convention fassent l'objet d'un examen approfondi des risques, notamment en assurant une formation adéquate des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi et en procédant d'une manière systématique à des entretiens individuels à même d'évaluer le risque personnel encouru par les demandeurs.

15. Tout en notant avec satisfaction que, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007, les demandeurs d'asile se trouvant à la frontière disposent désormais d'un recours suspensif contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, le Comité est préoccupé du fait que le délai imparti pour présenter une telle demande est très court (48 heures), que la langue dans laquelle il doit être présenté est obligatoirement le français, et du fait que le juge administratif ait la possibilité de rejeter le recours par

voie d'ordonnance, privant ainsi le demandeur de la tenue d'une audience au cours de laquelle il puisse défendre son recours, ainsi que des garanties procédurales telles le droit à un interprète et à un avocat. (art. 3)

Le Comité recommande que les recours qui peuvent être engagés suite à une demande d'asile présentée à la frontière fassent l'objet d'une audience permettant au demandeur sujet à un éloignement de faire une présentation effective de son recours, et que celui-ci soit assorti de toutes les garanties procédurales essentielles, notamment le droit à un interprète et à un conseil.

16. Le Comité est par ailleurs préoccupé par les difficultés spécifiques rencontrées par les demandeurs d'asile se trouvant au sein d'un lieu privatif de liberté comme un centre de rétention, qui doivent présenter leur demande dans un délai de cinq jours à compter de la notification de ce droit, en vertu du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Un tel délai n'est pas compatible avec la nécessité imposée aux demandeurs de présenter un dossier crédible établissant un risque en cas de retour, ce qui implique, entre autre, la collecte d'éléments probants, de témoignages ou autres pièces dans leur pays d'origine. (art. 3)

À l'instar du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) suite à sa visite en France, effectuée du 27 septembre au 9 octobre 2006, le Comité recommande à l'État partie d'accorder un délai adéquat, ainsi que toutes les garanties procédurales essentielles à toute personne retenue en Centre de rétention administrative, et souhaitant déposer une demande d'asile, tout en veillant à ne pas indûment prolonger la durée de sa rétention.

17. Depuis ses dernières observations et recommandations, le Comité demeure préoccupé par les dispositions de la loi du 10 décembre 2003 introduisant des notions d'«asile interne» et de «pays d'origine sûrs», qui ne garantissent pas une protection absolue contre le risque de renvoi d'une personne vers un État où elle risquerait d'être soumise à la torture. Ceci est corroboré par l'absence d'information précise quant aux sources documentaires retenues pour l'établissement d'une liste de «pays d'origine sûrs», et aux échéances de révision d'une telle liste. Par ailleurs, il est intéressant d'observer que selon l'OFPRA, le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié, ou l'octroi de la protection subsidiaire pour des personnes originaires de dits «pays d'origine sûrs» avoisinait les 35 % en 2008. (art. 3)

Le Comité réitère sa recommandation, à l'effet que l'État partie prenne les mesures idoines pour s'assurer que les demandes d'asile de personnes provenant d'États auxquels s'appliquent les notions d'«asile interne» ou de «pays d'origine sûrs» soient examinées en tenant compte de la situation personnelle du demandeur et en pleine conformité avec les dispositions de l'article 3 de la Convention.

18. Le Comité déplore qu'il ait été saisi de plusieurs allégations documentées relatives au renvoi d'individus vers des pays où ils risquaient d'être soumis à des actes de torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et de mauvais traitements subis à leur arrivée, ce parfois en dépit de mesures provisoires de protection du Comité ou de la

Cour européenne des droits de l'homme. (art. 3)

Le Comité réitère sa recommandation que l'État partie prenne les mesures nécessaires afin de garantir en tout temps qu'aucune expulsion ne soit exécutée à l'encontre de quiconque risquerait d'être soumis à la torture en cas de renvoi vers un État tiers.

Formation des agents de la force publique

21. Le Comité demeure particulièrement préoccupé face à la persistance d'allégations qu'il a reçues au sujet de cas de mauvais traitements qui auraient été infligés par des agents de l'ordre public à des détenus et à d'autres personnes entre leurs mains. (art. 16)

L'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que chaque allégation de mauvais traitements imputable à des agents de l'ordre fasse promptement l'objet d'une enquête transparente et indépendante, et que les auteurs soient sanctionnés d'une manière appropriée.

L'État partie devrait en outre transmettre au Comité des informations relatives à la Note de l'inspection générale de la police nationale qui aurait été circulée en octobre 2008, en rapport avec l'usage des méthodes de contention par les forces de l'ordre contre un suspect ou des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, méthode qui a déjà entraîné la mort par asphyxie (Cas de Mohamed Saoud en 1998 et de Abdelhakim Ajimi en 2007).

Zones d'attente

25. Tout en prenant acte des efforts entrepris par l'État partie pour améliorer la situation des zones d'attente, notamment aéroportuaires, notamment à travers la création d'un groupe de travail ministériel sur la question des mineurs dans ces zones d'attente, le Comité demeure néanmoins vivement préoccupé par l'annonce, dans le contexte du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 31 mars 2010, de l'extension des zones d'attente à toutes les frontières de l'État partie lorsque des étrangers arriveront à la frontière en dehors d'un point de passage frontalier, assujettissant par conséquent ces personnes en attente à un régime dépourvu des garanties procédurales applicables hors de ces zones, notamment en ce qui concerne le droit de voir un médecin, de communiquer avec un conseil, et d'être assisté d'un interprète. (art. 11 et 16)

Le Comité recommande à l'État partie de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les conditions de vie en zone d'attente soient conformes aux exigences des articles 11 et 16 de la Convention, en veillant particulièrement à épargner les mineurs d'actes de violence, en assurant la séparation stricte des mineurs des adultes, et en veillant scrupuleusement à ce que chaque mineur bénéficie obligatoirement de l'assistance d'un administrateur *ad-hoc*, et que toute procédure de renvoi garantisse la sécurité des mineurs, en tenant compte de leur vulnérabilité et du respect dû à leur personne. Par ailleurs, l'État partie est encouragé à ne pas étendre les zones d'attente actuelles, et à se montrer particulièrement attentif à la mise en œuvre et au suivi des recommandations du CGLPL suite à ses visites des zones d'attente existantes.

Mesures provisoires de protection

35. Le Comité se déclare préoccupé du fait que l'État partie estime qu'il n'est pas tenu de donner suite aux demandes de mesures de sécurité provisoires formulées par le Comité (en référence aux communications n° 195/2002, *Brada c. France* (17 mai 2005) et n° 300/2006, *Tebourski c. France* (1^{er} mai 2007).

Rappelant que l'article 108 du règlement intérieur du Comité vise à donner un sens et une portée aux articles 3 et 22 de la Convention, qui autrement n'offriraient aux demandeurs d'asile invoquant un risque sérieux de torture qu'une protection théorique, le Comité exhorte l'État partie à revoir sa politique en la matière, en examinant de bonne foi les demandes de mesures provisoires dont il est saisi, et en conformité avec ses obligations au sens des articles 3 et 22 de la Convention.

Comité des droits de l'Homme

CCPR/C/FRA/CO/4, 93^{ème} Session

31 juillet 2008

Principaux sujets de préoccupation et recommandations

10. Le Comité relève avec satisfaction l'engagement qu'a pris l'État partie de réexaminer sa déclaration interprétative à l'égard du paragraphe 5 de l'article 14 du Pacte, concernant le droit de faire appel d'une condamnation pénale, et sa déclaration relative à l'article 13 concernant l'expulsion des étrangers, mais il demeure néanmoins préoccupé par la portée et le nombre des autres réserves et déclarations qui ont été adoptées aux fins de restreindre le champ d'application du Pacte. Il s'agit notamment de la réserve relative au paragraphe 1 de l'article 4 (prévoyant que le pouvoir du Président de prendre «les mesures exigées par les circonstances» dans un «état d'urgence ou un état de siège» ne peut être autrement limité par le Pacte), ainsi que de la réserve concernant les articles 9 et 14 du Pacte (dans laquelle il est affirmé que ces articles ne sauraient faire obstacle à «l'application des règles relatives au régime disciplinaire dans les armées»).

L'État partie devrait réexaminer ses réserves et déclarations interprétatives à l'égard du Pacte, dans la perspective de les retirer en totalité ou en partie.

18. Le Comité note avec préoccupation que de très nombreux étrangers sans papiers et demandeurs d'asile sont retenus dans des locaux inappropriés – zones d'attente dans les aéroports et centres et locaux de rétention administrative. Le Comité est également préoccupé par des informations faisant état d'une situation d'entassement et d'insuffisance des installations sanitaires, et de la nourriture et des soins médicaux inadéquats, en particulier dans les départements et territoires d'outre-mer, et par le fait que des inspections indépendantes régulières de ces centres ne soient pas menées. Le Comité note avec inquiétude la situation des mineurs non accompagnés placés dans de tels centres de rétention et les informations signalant l'absence de dispositifs garantissant la protection de leurs droits, et le retour en toute sécurité dans leur communauté d'origine (art. 7, 10 et 13).

L'État partie devrait revoir sa politique de détention à l'égard des étrangers sans papiers et des demandeurs d'asile, y compris des mineurs non accompagnés.

Il devrait prendre des mesures pour atténuer la surpopulation et améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention, en particulier ceux des départements et territoires d'outre-mer.

19. Le Comité demeure préoccupé par les allégations indiquant que des étrangers dont des demandeurs d'asile, détenus dans des prisons et des centres de rétention administrative sont l'objet de mauvais traitements de la part des agents des forces de l'ordre et que l'État partie n'a pas ouvert d'enquête sur ces violations des droits de l'homme ni sanctionné comme il convient leurs auteurs. Le Comité note l'absence de renseignements statistiques détaillés sur les cas rapportés de mauvais traitements de ressortissants étrangers, y compris sur les sanctions prises contre les responsables (art. 7 et 9).

L'État partie ne devrait accepter aucune tolérance pour les actes de mauvais traitements commis par les agents des forces de l'ordre sur la personne de ressortissants étrangers, y compris de demandeurs d'asile, qui sont placés dans des prisons et des centres de rétention administrative. Il doit mettre en place des systèmes adéquats pour surveiller les pratiques et prévenir les violations et devrait mettre au point de nouvelles formations à l'intention des agents des forces de l'ordre.

20. Le Comité relève avec satisfaction la déclaration de l'État partie qui affirme qu'il s'efforce d'honorer l'obligation de «non-refoulement» pour éviter le renvoi de toute personne vers un pays où il y a pour elle un risque réel de mauvais traitements. Néanmoins, il est préoccupé par des informations signalant que des étrangers ont en fait été renvoyés dans des pays où leur intégrité était en danger et ont effectivement été soumis à des traitements contraires à l'article 7 du Pacte. Le Comité a également reçu des informations signalant que souvent les étrangers ne sont pas correctement informés de leurs droits, notamment du droit de demander l'asile, et que souvent l'assistance d'un conseil ne leur est pas assurée. Il relève que les étrangers sont tenus de soumettre leur demande d'asile dans un délai maximum de cinq jours après le placement en rétention et que les demandes doivent être rédigées en français, ce qui se fait souvent sans l'aide d'un traducteur. Le droit d'appel est également assorti d'un certain nombre de restrictions contestables, notamment un délai d'appel de quarante-huit heures, et l'absence de suspension automatique de l'expulsion en attendant la décision sur le recours dans les cas où des considérations de «sécurité nationale» sont en jeu. Le Comité s'inquiète également de ce qu'en vertu de la procédure dite «procédure prioritaire» l'expulsion physique a lieu sans attendre la décision d'un tribunal si la personne est renvoyée vers un «pays d'origine sûr», y compris apparemment vers l'Algérie et le Niger. De plus, aucun recours en justice n'est ouvert pour les personnes expulsées à partir du territoire d'outre-mer de Mayotte, ce qui serait le cas de 16 000 adultes et de 3 000 enfants chaque année, ni à partir de la Guyane française ou de la Guadeloupe (art. 7 et 13).

L'État partie devrait veiller à ce que la décision de renvoyer un étranger, y compris un demandeur d'asile, soit prise à l'issue d'une procédure équitable qui permet d'exclure effectivement le risque réel de violations graves des droits de l'homme dont l'intéressé pourrait être victime à son retour. Les étrangers sans papiers et les demandeurs d'asile doivent être correctement informés de leurs droits, lesquels

doivent leur être garantis, y compris du droit de demander l'asile, et bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite. L'État partie devrait également veiller à ce que tous les individus frappés d'un arrêté d'expulsion disposent de suffisamment de temps pour établir une demande d'asile, bénéficient de l'assistance d'un traducteur et puissent exercer leur droit de recours avec effet suspensif.

L'État partie devrait en outre reconnaître que plus la pratique de la torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants est systématique moins il y a de chances que les assurances diplomatiques permettent d'éviter le risque réel de traitements incompatibles avec le Pacte, aussi rigoureuse la procédure de suivi éventuellement arrêtée soit-elle. L'État partie devrait faire preuve de la plus grande circonspection quand il recourt aux assurances diplomatiques et adopter des procédures claires et transparentes prévoyant un réexamen par des mécanismes judiciaires appropriés avant de procéder à une expulsion, ainsi que des moyens efficaces de suivre la situation des personnes renvoyées.

21. Le Comité est préoccupé par la durée des procédures de regroupement familial pour les réfugiés statutaires.

L'État partie devrait revoir sa procédure de regroupement familial pour les réfugiés statutaires, en vue de garantir que les demandes de regroupement familial soient traitées aussi rapidement possible.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

E/C.12/FRA/CO/3, 40^{ème} Session

9 juin 2008

Aspects positifs

7. Le Comité prend note avec satisfaction du cadre juridique complet mis en place par la loi n° 2003/239 du 18 mars 2003 pour lutter contre la traite des personnes et d'autres formes contemporaines d'esclavage.

Principaux sujets de préoccupation

26. Le Comité observe avec préoccupation que, malgré la mise en place en juillet 1999 de la couverture maladie universelle (ou CMU), les personnes appartenant à des groupes vulnérables et défavorisés, notamment les demandeurs d'asile ou encore les travailleurs migrants sans papiers et les membres de leur famille, continuent de se heurter à des difficultés en matière d'accès aux soins de santé (établissements, biens et services), en raison des conditions administratives à remplir (obligation de stabilité et de régularité de résidence sur le territoire de l'État partie), de la complexité des démarches à accomplir, de la méconnaissance par les intéressés de leurs droits, et d'obstacles linguistiques.

47. Tenant compte de son Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité demande instamment à l'État partie d'adopter toutes les mesures voulues pour que les personnes appartenant aux groupes défavorisés et marginalisés, notamment les demandeurs d'asile ainsi que les travailleurs migrants sans papiers et les membres de leur famille, aient accès aux établissements, aux biens et aux services en matière de santé.

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

CEDAW/C/FRA/CO/6, 40^{ème} Session

8 avril 2008

20. Le Comité prend note de l'interdiction du port de signes ou de tenues indiquant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics par la loi du 25 mars 2004. Il estime néanmoins qu'il faut absolument veiller à ce que cette interdiction n'ait pas pour effet d'empêcher des filles d'exercer leur droit à l'éducation et de participer à tous les aspects de la société française.

21. Le Comité recommande à l'État partie de continuer à suivre de près l'application de cette loi afin d'éviter qu'elle n'ait des répercussions négatives sur l'éducation des filles et leur inclusion dans tous les aspects de la société française. En outre, le Comité recommande à l'État partie de communiquer dans son prochain rapport des données sur les résultats scolaires des migrantes et émigrées à tous les niveaux.

22. Le Comité constate avec préoccupation que les immigrées vivant en France continuent d'être défavorisées sur de nombreux plans, notamment pour ce qui est de l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins médicaux et de la violence sexiste. Il est également préoccupé par les nouvelles lois et politiques restrictives sur l'immigration qui rendent difficile, pour beaucoup d'immigrées, l'obtention d'un titre de séjour. Il se dit surtout inquiet des mesures restrictives concernant le regroupement familial, qui touchent essentiellement les femmes, comme les tests ADN, jugés discriminatoires par la HALDE, ainsi que les tests de connaissance du français et des valeurs de la République.

23. Le Comité réitère les observations qu'il a formulées après avoir examiné les quatrième et cinquième rapports périodiques de l'État partie et demande instamment au Gouvernement français de prendre des mesures efficaces pour éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des immigrées. Il engage l'État partie à évaluer les lois et les politiques touchant les immigrées et à présenter, dans son prochain rapport, des informations à ce sujet, y compris des données et des analyses. Le Comité prie également l'État partie de donner des informations sur le nombre d'immigrées qui ont obtenu un titre de séjour, notamment dans le cadre du regroupement familial.

30. Le Comité se dit préoccupé par la prévalence de la traite et craint que l'accroissement de la traite des femmes et des filles ne favorise encore plus l'exploitation sexuelle des femmes. Il s'inquiète de la rareté des statistiques, des données et des travaux de recherche sur la traite des femmes et des filles et sur l'obligation des femmes victimes de la traite de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour. Pour ce qui est de la prostitution, le Comité se dit à nouveau préoccupé par l'interdiction du racolage passif. Il s'inquiète également de l'absence d'une définition juridique claire du harcèlement sexuel dans le Code du travail.

31. Le Comité demande instamment à l'État partie de prendre les mesures appropriées pour éliminer toutes les formes de traite et d'exploitation sexuelle des femmes. Il l'engage à cet égard à procéder régulièrement à la collecte et à l'analyse de données, ventilées par âge et par origine sociale, pour se faire une meilleure idée de l'ampleur de la traite et de son évolution, en découvrir les causes premières et formuler des politiques pour les éliminer. Pour éviter que les femmes et les mineurs victimes de la traite, qui ont besoin d'une protection internationale, ne soient expulsés, le Comité recommande à l'État partie de réexaminer l'obligation de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour. Il lui demande de mener une étude détaillée sur l'incidence que la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, qui interdit notamment le racolage passif, a sur la prostitution, et de revoir la définition du harcèlement sexuel.

2. Rapports des Procédures Spéciales

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, Najat Maalla M'jid

Additif : Mission en France

Conseil des droits de l'homme, 19^{ème} Session

A/HRC/19/63/Add.2

29 février 2012

1. Prostitution des enfants

10. Aucun des services rencontrés n'a été en mesure de fournir des données officielles ventilées selon le sexe, le profil, l'âge et le statut des victimes et sur les auteurs appréhendés et jugés, permettant d'avoir une vue globale du phénomène. Selon de nombreux acteurs rencontrés, la prostitution des enfants en France affecte principalement des mineurs étrangers (isolés ou non) issus en grande partie d'Europe de l'Est ou d'Afrique subsaharienne, parfois victimes de réseaux de traite. Ce phénomène peut également concerner, de manière plus confinée, des mineurs non accompagnés ou ayant fugué (de leur foyer ou de centres d'accueil) utilisant la prostitution comme moyen de subsistance.

B. Causes et facteurs de risque

22. Certaines catégories d'enfants sont plus vulnérables, à savoir: les enfants vivant ou errant dans la rue, les enfants placés en institution [selon l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED)¹⁰, plus de 267 000 enfants étaient pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre 2008 (chiffre en progression de 6 % par rapport à 2004)], les enfants victimes d'abus sexuels intrafamiliaux, les enfants toxicomanes et alcooliques, les mineurs isolés étrangers (estimés entre 6 000 et 8 000) dont certains sont victimes de réseaux de traite à des fins sexuelles, de mendicité ou délinquance.

Assistance et prise en charge des enfants

73. La prise en charge des mineurs isolés étrangers, actuellement au cœur d'une importante polémique, reste insuffisante et varie d'un département à l'autre du fait, entre autres, du dépassement des capacités des départements accueillant ces jeunes en très grand nombre. À cet effet, le Gouvernement a mis en place un groupe de travail associant l'État et les conseils généraux afin de rechercher des solutions visant une répartition plus homogène des jeunes sur l'ensemble du territoire. La majorité des professionnels impliqués dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers a également exprimé une grande frustration quant aux efforts investis dans la construction d'un projet avec ces mineurs qui peuvent se retrouver ensuite expulsés du territoire dès leurs 18 ans.

A. Conclusions

106. Cependant, malgré ces accomplissements notables, certains défis subsistent: la surenchère législative et la tendance répressive actuelles risquent de compromettre les acquis d'un cadre législatif solide qui a permis la mise en place d'un dispositif de protection de l'enfance très élaboré; les enfants, souvent les plus vulnérables issus de familles dysfonctionnelles et/ou en situation de précarité, passent au travers des mailles du filet de protection. Les mineurs étrangers isolés apparaissent parmi les enfants les plus défavorisés et les plus vulnérables à toute forme d'exploitation. En dépit de tous les efforts déployés par les autorités et la forte mobilisation de la société civile, la prise en charge des enfants reste fragmentée, inégale en fonction des départements et souffre d'un manque de coordination intersectorielle. Les services d'aide sociale sont submergés, leurs capacités d'accueil et d'encadrement sont dépassées.

B. Recommandations

107. Dans un esprit de dialogue et de coopération, la Rapporteuse spéciale souhaiterait formuler les recommandations suivantes destinées à consolider et renforcer les efforts actuellement entrepris par le Gouvernement français. Elle est convaincue que tous les moyens nécessaires seront engagés pour leur mise en œuvre et reste disposée à offrir sa pleine coopération et assistance à cet égard.

108. En ce qui concerne le volet législatif, la Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement français de:

- a) Regrouper tous les textes de lois relatifs à la protection de l'enfance dans un seul guide pratique afin de faciliter leur compréhension et mise en œuvre;
- b) S'assurer de la pleine mise en œuvre du solide arsenal juridique en place destiné à protéger les mineurs, notamment la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance;
- c) Préserver les acquis en matière de justice des mineurs en favorisant l'approche éducative à l'approche exclusivement répressive, notamment pour les enfants qui, tout en étant auteurs de délits, sont victimes de réseaux d'exploitation ou de traite;
- d) La politique migratoire restrictive ne doit pas se faire au détriment de la protection des mineurs isolés étrangers, qui sont les plus vulnérables à toutes formes d'abus et d'exploitation. La détermination de la minorité ne doit pas se limiter à la pratique peu fiable des examens osseux; de même, les mineurs isolés étrangers ayant élaboré un projet

éducatif ou professionnel en France ne doivent pas faire l'objet d'expulsion en raison de l'atteinte de la majorité;

- e) Accélérer le processus de réforme du système de l'adoption en France visant à encourager les adoptions nationales, notamment à travers la proposition de loi sur l'enfance délaissée et l'adoption soumise à cet égard en septembre 2011; revoir les modalités de délivrance d'agrément pour l'adoption par les conseils généraux;
- f) Renforcer la professionnalisation des organismes agréés pour les adoptions;
- g) Émettre le décret permettant la mise en œuvre de la proposition d'un dispositif de signalement en ligne des comportements de tourisme sexuel soumis par l'OCRVP et réalisée conjointement avec ECPAT;
- h) Veiller à systématiser la conformité de la participation des enfants au processus de justice⁵⁴, afin d'éviter la re-victimisation;
- i) Accélérer les procédures judiciaires et simplifier les procédures de demande d'asile;
- j) Systématiser la formation des policiers, gendarmes et magistrats, tout en les dotant des moyens nécessaires, afin d'harmoniser les pratiques et de garantir la protection effective des enfants.

109. En ce qui concerne les politiques et stratégies, la Rapporteuse spéciale encourage vivement le Gouvernement français à adopter une approche transversale centrée sur les droits des enfants, visant à mettre en place un cadre stratégique national de protection de l'enfance. Les schémas départementaux de protection de l'enfance seraient alors une déclinaison de ce cadre stratégique national, constituant ainsi des systèmes territoriaux intégrés de protection des enfants, harmonisés et conformes aux règles et normes internationales. Pour ce faire, la Rapporteuse spéciale recommande de:

- a) Réaliser une cartographie de tous les programmes et acteurs intervenant dans la protection de l'enfance, afin d'identifier: i) les bonnes pratiques pour les disséminer; ii) les doublons pour inscrire les actions dans la synergie, la complémentarité; et iii) les dysfonctionnements et les écarts dans le but de les pallier;
- b) Délimiter les champs de compétence et les responsabilités de chaque intervenant: i) en mettant en place des mécanismes effectifs de coordination intersectorielle; et ii) en instaurant des mécanismes de reddition de comptes par domaine d'intervention;
- c) Mettre en place un système centralisé, normalisé et fiable de collecte et de traitement des données, ventilées par âge, sexe, profil, statut, libellé clair de la nature de l'infraction commise sur l'enfant;
- d) Élaborer de manière participative, avec tous les acteurs, des indicateurs de protection de l'enfance;
- e) Instaurer des modalités rigoureuses de suivi et d'évaluation: i) de la mise en œuvre de la stratégie nationale; ii) de ses déclinaisons territoriales; iii) du degré d'atteinte des indicateurs de protection de l'enfance; et iv) de l'impact des programmes sur la situation des enfants et de leurs droits;
- f) Déterminer les ressources nécessaires et l'échéancier pour la mise en œuvre de ce cadre national et de ses déclinaisons territoriales;
- g) Maintenir les ressources allouées à la protection de l'enfance en dépit des contraintes imposées par la conjoncture économique actuelle;

h) Entreprendre un processus de consultation inclusif avec tous les acteurs concernés en vue de la préparation du cinquième rapport périodique au Comité des droits de l'enfant.

110. En matière de prévention, la Rapporteuse spéciale recommande de:

- a) Renforcer l'accès pour les enfants vulnérables à la scolarisation et aux soins;
- b) Renforcer le soutien aux familles en difficulté;
- c) Inscrire les campagnes de sensibilisation dans la durée, en impliquant fortement les médias, les associations, le secteur privé et surtout les organisations d'enfants ou de jeunes; accorder une grande importance à l'information sur les moyens permettant aux enfants de se protéger, de signaler et d'obtenir de l'aide;
- d) Renforcer les programmes d'éducation sexuelle ciblant tous les enfants, y compris ceux du primaire;
- e) Renforcer les services d'aide et d'accompagnement à domicile avant d'opter pour le placement de l'enfant en institution;
- f) Renforcer les procédures de suivi lors de placements en institution ou en famille d'accueil;
- g) Conduire des études/recherche-actions pour mieux cerner l'ampleur, les tendances évolutives, les causes, la demande, les facteurs de risque et de vulnérabilité des enfants.

111. En vue de consolider les dispositifs de protection et de les rendre accessibles à tous les enfants sans discrimination aucune, il est recommandé de:

- a) Renforcer les mécanismes de signalement adaptés aux enfants, garantissant leur protection, sécurité et confidentialité;
- b) Renforcer le repérage de mineurs en danger dans les rues;
- c) Augmenter le nombre d'unités médico-judiciaires en mesure de fournir une prise en charge interdisciplinaire aux enfants victimes d'abus et exploitation sexuelle;
- d) S'assurer que les programmes de prise en charge développent une approche psychosociale intégrée centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant et sa participation en l'impliquant dans chaque décision prise le concernant;
- e) Mettre en place des alternatives réinsertionnelles durables;
- f) Veiller à augmenter les capacités des structures et à les doter des moyens nécessaires;
- g) Systématiser les formations continues et interdisciplinaires dispensées aux professionnels en contact avec les enfants victimes ou qui risquent de l'être, afin d'harmoniser les pratiques et de garantir la protection effective des enfants; reconnaître formellement les acquis et compétences issus de ces formations;
- h) Assurer le suivi régulier des enfants.

112. En ce qui concerne la participation des enfants, le Gouvernement devrait renforcer:

- a) L'accès facile des enfants à l'information;
- b) La prise en compte de leurs opinions dans les décisions les concernant;
- c) Encourager et soutenir les actions et organisations d'enfants et de jeunes, afin de mieux les outiller pour assurer leur protection et celle de leurs pairs.

113. En ce qui concerne les instances de veille, la Rapporteuse spéciale souligne la nécessité de renforcer:

- a) L'accessibilité aisée de tous les enfants sans discrimination aucune à cette institution;

- b) Le suivi et l'évaluation des programmes et stratégies et de leur impact sur la situation des enfants et de leurs droits;
- c) La coopération avec la CNCDH;
- d) La promotion et le suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, de son Protocole facultatif ainsi que des autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

114. En ce qui concerne la responsabilité sociale du secteur privé, la Rapporteuse spéciale encourage le Gouvernement à:

- a) Développer et renforcer ses partenariats avec le secteur privé, en particulier avec le secteur du tourisme et du voyage, les FAI, les entreprises de télécommunications, les banques, les syndicats du secteur du transport ainsi que les médias, dans le but de combattre le tourisme sexuel impliquant des enfants et la pédopornographie sur Internet;
- b) Faire connaître le point de contact de l'AFA au grand public en faisant la promotion par un média fort tel que la télévision;
- c) Renforcer le blocage des sites à contenu pédopornographique en agissant au niveau des noms de domaine et pas seulement au niveau des hébergeurs;
- d) Instaurer l'alignement des prix facturés aux services de police et de gendarmerie pour l'obtention des adresses de protocole Internet et assurer une réponse rapide;
- e) Contribuer fortement à la coalition financière européenne visant à détecter et démanteler les dispositifs financiers servant à conclure des transactions ayant pour objet l'exploitation sexuelle des enfants.

115. Afin de renforcer la coopération régionale et internationale, pour combattre efficacement ces phénomènes qui transcendent les frontières, le Gouvernement français devrait:

- a) Poursuivre et renforcer les efforts entrepris en termes de formations et de partage d'informations afin: i) d'identifier un plus grand nombre d'enfants victimes et de contribuer à alimenter la banque de données d'Interpol; ii) d'appréhender les auteurs de crimes sexuels sur mineurs; et iii) de démanteler les réseaux de vente et de traite des enfants;
- b) Poursuivre et renforcer l'appui technique et logistique aux pays ne disposant pas des ressources et de l'expertise suffisantes;
- c) Soutenir au niveau européen la mise en place des cadres juridiques communs, la coordination et l'harmonisation des actions, l'intérêt supérieur de l'enfant devant être la première considération dans toutes les actions entreprises contre ces crimes.

Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay McDougall

Additif : Mission en France

Conseil des droits de l'homme, 7^{ème} Session

A/HRC/7/23/Add.2

3 mars 2008

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'EXPERTE INDEPENDANTE

75. Malgré l'existence d'une importante législation anti discrimination, les membres des communautés minoritaires en France sont victimes d'une véritable discrimination raciale, ancrée dans les mentalités et les institutions. Le refus politique de reconnaître ce problème a entravé l'adoption de mesures propres à garantir l'application des dispositions législatives pertinentes et à corriger les inégalités complexes qui se sont installées. Les récentes explosions de violence urbaine ont alerté les autorités quant à la nécessité d'un changement.

76. L'experte indépendante invite instamment le Gouvernement à tenir pleinement compte du contenu du présent rapport dans l'élaboration des politiques qu'il entend mettre en œuvre en réponse aux émeutes urbaines. La priorité du Gouvernement devrait être de s'attaquer aux causes profondes de ce mécontentement et de rechercher des solutions structurelles.

Reconnaissance de la réalité

77. Le Gouvernement français devrait: 1) reconnaître l'existence de minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques sur le territoire français et retirer sa réserve à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant les droits des personnes appartenant à des minorités, et à l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant; 2) ratifier les instruments européens relatifs aux droits de l'homme concernant les droits des minorités, notamment le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

Garanties en faveur de la non-discrimination et de l'égalité

78. La législation anti discrimination de la France devrait être modifiée de façon à permettre de sanctionner les pratiques discriminatoires par des peines et des amendes suffisamment lourdes pour être dissuasives. Elle devrait également être modifiée de façon à renforcer les pouvoirs de sanction de la HALDE en cas de non-versement de l'amende transactionnelle. Les tribunaux devraient prononcer des peines plus lourdes à l'encontre des auteurs d'actes discriminatoires, comme prévu dans le Code pénal.

79. Des politiques volontaristes devraient être adoptées pour contrer les effets de la discrimination à long terme à l'encontre des minorités. Les groupes de la société civile et les représentants des pouvoirs publics ont fait part à l'experte indépendante de leurs arguments à la fois pour et contre une action volontariste. L'emploi répandu des termes «discrimination positive» conduit selon elle à la fausse idée de «privilèges» accordés aux personnes appartenant à certains secteurs de la société au détriment des autres. Une telle terminologie a pour effet de rendre l'opinion publique défavorable à des programmes qui sont pourtant bénéfiques pour tous.

80. La question devrait faire l'objet d'un débat élargi et informé, faisant appel à la participation de tous et s'appuyant sur l'expérience des autres États Membres de l'ONU et sur les recommandations des institutions régionales et internationales. Ce débat devrait s'articuler autour de la notion de mesures spéciales/volontaristes telle que définie dans les normes internationales, y compris les articles 1.4 et 2.2 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

81. L'experte indépendante partage l'avis du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, selon lequel l'insuffisance des données statistiques tenant compte de la race, de l'appartenance ethnique ou de la religion constitue un obstacle à la lutte contre la discrimination en France. Elle se félicite du débat actuel concernant l'utilisation des statistiques, notamment sa constitutionnalité, et espère que celui-ci continuera d'être alimenté par l'expérience et les pratiques des autres pays européens.

82. La collecte de données socioéconomiques ventilées selon des critères tels que l'appartenance ethnique et la religion mais aussi le sexe apparaît comme un outil indispensable pour obtenir un tableau complet des problèmes sociaux auxquels sont confrontées les personnes appartenant aux différents groupes ethniques ou religieux minoritaires. L'existence de telles données faciliterait l'adoption de politiques et de pratiques adéquates et efficaces pour lutter contre les effets de la discrimination.

83. Le Gouvernement devrait mettre en oeuvre des mesures de renforcement de la confiance et de sensibilisation s'adressant à toutes les communautés, y compris les groupes minoritaires, afin de promouvoir et d'encourager leur participation à la collecte de données, notamment aux opérations de recensement, et de dissiper leurs craintes quant à l'utilisation de ces données à des fins discriminatoires.

84. Le Comité interministériel de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie a été inactif depuis 2005 et devrait être rétabli et réuni régulièrement. Ce type d'organe permet en effet de mieux coordonner les politiques et les pratiques des différents ministères, en tenant compte des liens entre leurs mandats respectifs et de la nécessité de mener une action globale pour lutter contre le racisme et la discrimination et promouvoir les droits des minorités.

85. S'appuyant sur son entretien avec le Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et rappelant les recommandations contenues dans son rapport de 2007 sur les minorités, la pauvreté et les objectifs du Millénaire pour le développement, l'experte indépendante fait observer que la mise en oeuvre de mesures globales s'appliquant à l'ensemble des pauvres et ne prenant pas en compte la nature spécifique des obstacles rencontrés par les groupes minoritaires ne permettra pas de trouver des solutions durables au problème de la pauvreté de ces groupes.

Discrimination dans l'emploi

86. Le secteur public doit montrer l'exemple en favorisant et garantissant l'égalité, la non-discrimination et la diversité de façon à envoyer un message clair à tous les secteurs de la société. Le Gouvernement devrait adopter des stratégies plus agressives en vue d'accroître considérablement le nombre de personnes issues de l'immigration dans le service public, en particulier dans la police, l'administration et la magistrature, afin de mieux refléter la grande diversité de la société française. Ces stratégies devraient être évaluées sur la base des résultats obtenus, en utilisant des données statistiques ventilées de manière à révéler le nombre de personnes appartenant à des minorités visibles qui ont été recrutées ou promues pendant la période considérée. Dans le secteur privé, les candidatures anonymes devraient être encouragées.

Discrimination dans le logement

87. L'experte indépendante se félicite des mesures proposées pour améliorer le logement et les conditions de vie dans les banlieues françaises. Elle considère toutefois que les investissements massifs dans la rénovation urbaine ne devraient être qu'un volet d'un programme d'action beaucoup plus vaste, mettant également l'accent sur le rôle de l'emploi et de l'éducation dans la lutte contre la discrimination. Elle souligne qu'il faudrait veiller à ce que les logements nouveaux ou rénovés soient attribués en priorité aux résidents de longue date des banlieues concernées.

88. Les municipalités qui ne respectent pas l'obligation légale d'atteindre un pourcentage donné de logements sociaux devraient être sévèrement sanctionnées. Le Gouvernement devrait mettre sur pied un dispositif de surveillance à cet effet.

89. Par ailleurs, les lourdes peines prévues par la loi devraient être effectivement appliquées aux municipalités qui ne respectent pas les dispositions visant à protéger les droits des personnes appartenant aux communautés tziganes/voyageurs.

Discrimination dans l'enseignement

90. Le Gouvernement devrait évaluer ses programmes actuels en faveur des écoles en difficulté à la lumière d'études spécifiques sur les obstacles rencontrés par les élèves appartenant à une minorité, qu'ils soient issus de l'immigration ou fassent partie des communautés tziganes/voyageurs. Des mesures spéciales devraient être adoptées pour garantir aux enfants de familles tziganes/voyageurs la possibilité d'être scolarisés dans les établissements ordinaires et leur éviter d'être envoyés dans des écoles ou des classes normalement réservées aux enfants ayant des difficultés d'apprentissage lorsque cela n'est pas nécessaire.

Intégration des femmes appartenant à des minorités

91. La situation des femmes appartenant à un groupe minoritaire est particulièrement complexe. Outre la discrimination dont elles sont victimes dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement, elles sont souvent confrontées à des difficultés particulières sur le plan familial en raison de leur statut d'immigration lorsque celui-ci est lié au statut de leur mari. Les procédures de divorce devant les tribunaux de certains pays étrangers peuvent entraver la réalisation de droits qui leur seraient reconnus par la législation française. Les ministères concernés et les autorités locales et régionales devraient prendre des dispositions spécifiques pour faire face à ces problèmes et prévoir des fonds en conséquence.

92. La pleine participation des femmes issues de minorités devrait être considérée comme un aspect essentiel de l'action menée par les pouvoirs publics et la société civile pour répondre à leurs problèmes. Il faudrait envisager la création d'un organe consultatif sur ces questions auprès de la HALDE comme moyen de recueillir l'avis et les données d'expérience des femmes appartenant à une minorité et de faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques visant à répondre à leurs problèmes et préoccupations.

Promotion des droits linguistiques, religieux et culturels

93. L'experte indépendante appuie les appels lancés à la France pour qu'elle ratifie la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui donne à tous les États européens des orientations précieuses quant à la manière de traiter les questions linguistiques et de préserver et promouvoir le riche héritage culturel et linguistique de chaque État. Le Gouvernement français devrait favoriser l'enseignement en langue régionale ou minoritaire dans les premières années du primaire, pour les élèves qui le souhaitent.

94. L'experte indépendante souscrit aux conclusions et recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction dans son rapport sur sa visite en France en 2005 en ce qui concerne la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 sur la laïcité et le port de signes religieux ostensibles dans les écoles publiques, qui constitue selon elle une limitation du droit de manifester une religion ou une conviction et a surtout touché certaines minorités religieuses, notamment les personnes de culture musulmane. Elle approuve la recommandation de la Rapporteuse spéciale tendant à ce que le Gouvernement suive de près la manière dont les établissements scolaires appliquent cette loi et préconisant une application souple de la loi de façon à tenir compte du cas des enfants pour lesquels le fait d'arborer des signes religieux fait partie intégrante de leur foi.