

Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France

(Assemblée plénière – 6 juillet 2017 – Adoption : à l'unanimité moins 4 abstentions)

« Reconnaissant que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées »

Préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹

1. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le Pacte ») inscrit, en ces termes, les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « DESC ») dans le triptyque universalité, indivisibilité et interdépendance propre aux droits de l'homme. Loin d'être les parents pauvres de ces derniers, les DESC en sous-tendent la pleine et entière réalisation, et par là, découlent de la dignité inhérente à la personne humaine.
2. Conçus dans une démarche de mise en œuvre progressive, les DESC emportent diverses obligations fondamentales qui incombent aux Etats parties à l'égard des droits consacrés par le Pacte. C'est dans ce cadre que le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels opère (ci-après « le Comité »)². Ce dernier est en charge du contrôle de la mise en œuvre du Pacte par les Etats parties, par la voie d'un examen périodique de chacun d'entre eux. Dans ce cadre, il adopte des observations finales faisant part de ses préoccupations et recommandations quant à la situation des DESC dans ledit Etat.
3. La France a ratifié le Pacte le 4 novembre 1980, et s'est depuis conformée à l'obligation de remettre périodiquement un rapport précisant la manière dont elle le met en œuvre. Le dernier en date³ a été examiné par les experts onusiens les 6 et 7 juin 2016, au cours d'un dialogue interactif avec la

¹ Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) est un traité international multilatéral adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) dans sa résolution 2200A (XXI) à l'instar du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Il est aujourd'hui largement ratifié (165 États). Le PIDESC. Il forme – avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux protocoles – la Charte internationale des droits de l'homme. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

² Créé en vertu de la résolution 1985/17 de l'ECOSOC du 28 mai 1985, il est composé de 18 experts indépendants.

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Examen des rapports soumis par les Etats parties en application des articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *Quatrièmes rapports périodiques des Etats parties attendus en 2011*, France, E/C.12/FRA/4, 20 mars 2014, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fFRA%2f4&Lang=fr.

délégation française. À l'issue de cet échange, des observations finales ont été rendues le 27 juin de la même année⁴.

4. À cet égard, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), en tant qu'Institution nationale pour la protection et de promotion des droits de l'homme (INDH), accréditée de statut A auprès des Nations unies, joue un rôle clef. Selon les principes la régissant, elle doit « *promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements, des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et à leur mise en œuvre effective* »⁵. Elle exerce ainsi des missions de conseil auprès du Gouvernement dans le cadre de la rédaction de ces rapports au Comité⁶, parallèlement à ses missions de contrôle.
5. Toutefois, le suivi des recommandations nécessite un temps long et ne saurait se résumer à la préparation d'un rapport à intervalle régulier. Une telle conception empêche un véritable suivi et rompt l'effectivité et la continuité du mécanisme qui se veut périodique. Bien que la CNCDDH salue une certaine implication des différents ministères dans la mise en œuvre du Pacte, elle doute que l'importance de ces examens soit prise à sa juste mesure.
6. La CNCDDH est pourtant convaincue que l'appropriation par le Gouvernement des observations finales qui lui sont adressées par le Comité permettrait une élévation des débats, contribuerait à l'élaboration de politiques publiques respectueuses des DESC, et mettrait ainsi en perspective l'intérêt et la finalité des examens périodiques. Toutefois, cette appropriation ne saurait convenir que si elle est pensée et réalisée selon l'approche par les droits, plaçant alors la concrétisation des droits de l'homme au cœur même de la formulation des politiques publiques. De même, la mise en œuvre des recommandations du Comité doit s'entendre avec une approche sexospécifique, permettant alors de s'assurer que les injustices et inégalités fondées sur le sexe ne se trouvent pas exacerbées, et qu'une plus grande égalité entre femmes et homme soit promue.
7. Souhaitant que la France s'inscrive dans une démarche proactive, la CNCDDH lui recommande de se doter d'un plan détaillé de mise en œuvre des recommandations du Comité afin d'anticiper et identifier les mesures qu'elle devra prendre.
Ce nouvel exercice pourrait prendre la forme d'un échancier, budgétisé et responsabilisant les différents ministères concernés. Forte de son rôle de conseil, la CNCDDH conçoit le présent avis comme une notice pratique à laquelle le Gouvernement pourra se référer lors de l'élaboration de son plan d'exécution⁷. Pour ce faire, elle reprendra chacune des recommandations du Comité⁸ et indiquera ses préconisations quant à leur mise en œuvre. La CNCDDH a fait le choix d'amorcer cette nouvelle expression de ses missions avec les recommandations du Comité DESC en raison de sa doctrine établie sur les questions qui y sont traitées⁹, et qui lui permet de conseiller aux mieux le Gouvernement.

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, E/C.12/FRA/CO/4, 24 juin 2016.

⁵ Principes de Paris, *Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme*, A. 3. b).

⁶ *Ibid.*, A. 3. d).

⁷ Pour plus de lisibilité et d'opérationnalité, la CNCDDH reprendra, en annexe, l'ensemble des recommandations qu'elle formule à l'attention du Gouvernement pour qu'il se conforme aux préconisations du Comité sous la forme d'un tableau. Voir Annexe n°1.

⁸ Pour une certaine lisibilité, lesdites recommandations seront reprises telles que formulées par le Comité, sous la forme d'encadrés.

⁹ L'ensemble des avis et travaux divers de la CNCDDH portant sur les droits économiques, sociaux et culturels sera présenté en annexe. Voir Annexe n°2.

8. De plus, au-delà de cette initiative, la CNCDH souhaiterait que s’instaure un dialogue régulier entre son institution et les pouvoirs publics autour des engagements pris, des modalités et du suivi de leur mise en œuvre. Elle souhaite ainsi que soit renouvelée périodiquement l’audition de la délégation ministérielle qui s’est tenue 31 mars dernier¹⁰, réunissant alors 25 représentants des 9 ministères intéressés par la mise en œuvre des DESC. Ce format d’audition a mis en exergue la dimension transversale et interministérielle nécessaire au respect des droits contenus dans le Pacte.

Remarque préliminaire – La justiciabilité des droits économiques sociaux et culturels, ou le besoin d’assortir ces droits d’une véritable effectivité

§6. Le Comité engage l’Etat partie à prendre des mesures visant à uniformiser la pratique juridique quant à l’applicabilité du Pacte par ses juridictions nationales, s’appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière, ainsi que sur la décision du Conseil d’Etat. Il recommande notamment de sensibiliser les juges, les avocats et le public à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et à la possibilité d’invoquer le Pacte en justice.

9. « *La justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels a fait l’objet d’une longue controverse qui, à bien des égards, a empêché ces droits d’atteindre leur véritable dimension juridique* »¹¹. Cette recommandation du Comité, placée au premier rang de ses préoccupations, témoigne de son attachement à ce que le Pacte soit dûment reconnu en droit interne, car c’est de là que découle l’effectivité de l’ensemble de ses dispositions au sein des Etats parties¹².
10. En effet, bien qu’en France les conventions internationales priment sur les lois nationales, au titre de la Constitution¹³ et d’une jurisprudence bien établie¹⁴, leur applicabilité directe reste conditionnée et encore trop casuistique. Aussi, s’agissant du Pacte, il est difficile en France de qualifier son applicabilité directe ou non disposition par disposition car il revient aux juridictions nationales de se prononcer sur pareille question lorsqu’un moyen tiré d’une disposition du Pacte est soulevé devant elles. De ce fait, chacune des cours suprêmes françaises a déterminé, au fil de sa jurisprudence, les dispositions du Pacte directement applicables en droit interne. Pour la Cour de cassation, la reconnaissance de l’applicabilité des dispositions du Pacte reste épisodique¹⁵ et circonscrite¹⁶, mais

¹⁰ Audition d’une délégation ministérielle devant la CNCDH, le 31 mars 2017.

¹¹ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l’homme, *Droits économiques, sociaux et culturels – Manuel destiné aux institutions nationales des droits de l’homme*, New York et Genève, 2004, p.26.

¹² « *Le Comité attend en particulier des Etats parties qu’ils fournissent des précisions sur toute décision importante de leurs juridictions nationales s’appuyant sur les dispositions du Pacte* », Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°9 – Application du Pacte au niveau national*, E/C.12/1998/24, 28 décembre 1998, §12.

¹³ « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie* », Article 55, Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴ « *Mais attendu que le traité du 25 mars 1957, qui, en vertu de l’article susvisé de la Constitution, a une autorité supérieure à celle des lois [...] ; que, dès lors, c’est à bon droit, et sans excéder ses pouvoirs, que la Cour d’appel a décidé que l’article 95 du traité devrait être appliqué en l’espèce, à l’exclusion de l’article 265 du code des douanes, bien que ce dernier texte fut postérieur* », Cour de cassation, Chambre mixte, *arrêt Société des cafés Jacques Vabre*, Pourvoi n°73-13556, 24 mai 1975. Conseil d’Etat, *arrêt Nicolo*, arrêt d’Assemblée plénière du 20 octobre 1989, n°108243. Par cet arrêt, le Conseil d’Etat a accepté de contrôler la compatibilité d’une loi avec les stipulations d’un traité, même lorsque la loi est postérieure à l’acte international en cause, en application de l’article 55 de la Constitution.

¹⁵ Cour de cassation, arrêt du 15 octobre 1991, n°90-86.791 ; Cour de cassation, décision du 15 juin 2000, n°98-12.469 et n°98-12.497 ; Cour de cassation, arrêt du 19 juin 2014, n°13-11.954. Cette liste n’est pas exhaustive.

¹⁶ La Cour de cassation a reconnu à ce jour l’applicabilité directe des articles 6 (droit au travail), 7 (droit de jouir de conditions de travail justes et favorables) et 11 (droit à un niveau de vie suffisant) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

parfois évolutive¹⁷. Pour le Conseil d'Etat, la grille de lecture des conventions internationales récemment adoptée peine à offrir plus de prévisibilité en retenant des critères dont l'application demeure entre les mains des juges¹⁸.

11. Toutefois, la reconnaissance de l'applicabilité directe pour seulement quelques dispositions du Pacte par les juridictions nationales française ne satisfait pas aux exigences du Comité. Selon ce dernier « *les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'homme devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne de chaque Etat partie et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits* »¹⁹. De plus, il avait déjà affirmé qu' « *il y a dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un certain nombre d'autres dispositions, y compris celles des articles 3, 7 (al. a, i)), 8, 10 (par.3), 13 (par.2, al. a, et par.3 et 4) et 15 (par.3) qui, semble-t-il, sont susceptibles d'être immédiatement appliquées par des organes de caractère judiciaire et autre dans le cadre de nombreux systèmes juridiques nationaux* »²⁰.
12. Aussi, la CNCDH recommande, à titre principal, que les juges soient informés et se saisissent de ce débat en prenant la pleine mesure de leur office et reconnaissant l'applicabilité directe des dispositions du Pacte qui sont suffisamment claires et précises, en s'alignant, pour ce faire, sur la « jurisprudence » constante du Comité. Il convient, en effet, dans une plus large mesure, de prendre une position de principe sur les traités internationaux en matière de droits de l'homme, afin d'assurer une prévisibilité aux justiciables, leur permettant ainsi de faire valoir leurs droits fondamentaux en toute effectivité.
13. Cependant, une telle reconnaissance de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels ne peut se faire sans une réelle appropriation de ces derniers par les magistrats et autres professionnels du droit. Le Comité est particulièrement explicite sur ce point, « *dans la plupart des Etats, c'est aux tribunaux, et non au pouvoir exécutif ou législatif, qu'il appartient de déterminer si une disposition conventionnelle est directement applicable. Afin qu'ils puissent s'acquitter efficacement de cette fonction, les tribunaux et autres juridictions compétents doivent être informés de la nature et de la portée du Pacte et du rôle important des recours judiciaires dans son application* »²¹. Aussi, et afin d'assurer une meilleure pénétration du droit international découlant du Pacte dans le droit national, la CNCDH recommande la mise en place de modules dédiés à ce sujet dans la formation des magistrats, des avocats, et autres acteurs pertinents du droit.
14. Enfin, la CNCDH tient à saluer la récente ratification par la France du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²². Ce dernier

¹⁷ En effet, la Cour de cassation reconnaît, dans un arrêt de sa chambre sociale, l'applicabilité directe d'une des stipulations du Pacte. Mais surtout, la chambre sociale a soulevé d'office le moyen de l'inconventionnalité de la disposition en cause, ce qui rend la décision d'autant plus remarquable et constitue son principal apport. Cour de cassation, chambre sociale, *arrêt Eichenlaub c/ Axia France*, 16 décembre 2008, n°05-40.876.

¹⁸ « *Une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers* », Conseil d'Etat, *arrêt Gisti et Fapil*, n°322326, 11 avril 2012.

¹⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°9 – Application du Pacte au niveau national*, E/C.12/1998/24, 28 décembre 1998, §4.

²⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°3 – La nature des obligations des Etats parties (art.2, par.1, du Pacte)*, 1990, §5.

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°9 – Application du Pacte au niveau national*, E/C.12/1998/24, 28 décembre 1998, §11.

²² La France a ratifié le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 13 novembre 2014.

instaure la possibilité d'introduire des communications individuelles²³ auprès du Comité. Aussi, cette ratification apparaît comme un moyen privilégié pour tenter de renforcer l'effectivité des DESC, mais elle ne doit toutefois pas occulter les constats et les réels besoins en matière de justiciabilité de ces droits mentionnés ci-dessus. La position du Comité est sans appel sur ce point, en précisant que « *l'existence de procédures internationales pour l'examen de plaintes individuelles et le développement de telles procédures sont certes importantes, mais ces procédures ne viennent en définitive qu'en complément de recours internes effectifs* »²⁴. En ce sens, la France doit reconnaître la double justiciabilité des DESC, c'est-à-dire tant à l'international devant le Comité, qu'au plan national devant ses juridictions.

15. Au-delà de cet aspect primordial, la CNCDH s'intéressera dans cet avis à renseigner le Gouvernement sur la mise en œuvre des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, en portant l'accent sur les recommandations ayant trait aux questions de grande précarité sociale (I), ainsi que sur celles traitant du droit au travail, entendu au sens large (II). En effet, la situation dégradée de la protection sociale et de l'emploi, et les politiques d'austérité qui prévalent depuis plusieurs décennies pèsent lourdement sur la mise en œuvre du Pacte et surdéterminent le contenu et l'effectivité des droits. C'est pourquoi la CNCDH a décidé d'y attacher une attention toute particulière. Aussi, dans un souci méthodologique, elle distinguera les recommandations du Comité portant sur ces thématiques, sans reprendre l'ordre opéré par le Comité. Enfin, dans un souci d'exhaustivité, et soucieuse de remplir au mieux sa mission de conseil auprès du Gouvernement, la CNCDH traitera, aussi, plus brièvement des autres recommandations soulevées par le Comité (III).

*S'agissant des recommandations propres à la situation des DESC dans les territoires ultramarins français, la CNCDH renvoie à l'étude sur l'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer qui sera publiée au premier semestre 2018*²⁵.

I. La mise en œuvre des recommandations relatives à la lutte contre la précarité sociale et ses conséquences

16. La pauvreté – tout comme ses incidences directes et indirectes – constitue une violation des droits de l'homme²⁶, bien qu'elle ne soit pas mentionnée expressément dans les instruments internationaux relatifs à ces derniers. Son éradication à l'échelle mondiale est placée au premier plan des Objectifs de développement durable, dont le lien avec les droits de l'homme n'est plus à démontrer²⁷.
17. Notion qui recouvre différentes réalités, la pauvreté est définie par le Comité comme étant « *la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de*

²³ Les communications individuelles sont des plaintes individuelles.

²⁴ *Ibid*, §4.

²⁵ Il s'agit des recommandations figurant aux paragraphes §23, deuxième phrase ; §29, d) ; §§33-34 ; §§41-42 ; §§46-47 ; §§53-57 des observations finales du Comité.

²⁶ Le Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme souligne qu'il importe que « *les êtres humains [soient] libérés [...] de la misère* ». Cette même formule est reprise dans le Préambule commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²⁷ Dans le cadre de l'objectif n°1 de l'Agenda pour le développement 2030, il est précisé que « les ODD sont un engagement ambitieux pour achever ce que nous avons commencé, et ainsi enrayer la pauvreté sous toutes ses formes d'ici 2030. Cela implique de cibler ceux qui vivent dans des situations de vulnérabilité, d'augmenter l'accès aux services et aux ressources de base, ainsi que de porter soutien aux communautés frappées par les conflits et les catastrophes climatiques ».

vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »²⁸. Cette définition, dont la CNCDH se fait l'écho, emporte une conception multidimensionnelle de la pauvreté, reflétant l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme.

18. Partant ainsi du rapport direct et immédiat entre l'élimination de la pauvreté et l'effectivité des divers autres droits économiques, sociaux et culturels, la CNCDH a fait le choix de traiter des recommandations touchant à cette question dès la première partie de son avis. Il s'agira de repenser la lutte contre la pauvreté selon l'approche par les droits (A), en portant une attention particulière à l'appréhension des phénomènes de précarité sociale (B), ainsi que de faire du droit au logement une réalité pour tous (C) en intensifiant la lutte contre les atteintes qui y sont portées (D).

A. La lutte contre la pauvreté : l'absence d'une approche fondée sur les droits

§32. Le Comité engage l'Etat partie à évaluer l'impact de la réalisation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, non seulement par rapport aux objectifs mais également aux retombées sur les groupes défavorisés, tels que les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les demandeurs d'asile et les ménages vivant dans les zones urbaines sensibles.

19. La question de l'impact sur les personnes des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est fréquemment soulevée par le Comité²⁹. Dans ses échanges avec les experts onusiens, la France ne manque pas à ce titre de mettre en avant les nombreux dispositifs d'aide sociale existant sur le territoire. Bien qu'ils témoignent d'une volonté politique, ces derniers ne reflètent qu'une approche purement comptable du phénomène.
20. Or, bien que le Gouvernement déclare que la hausse de la pauvreté a été enrayerée³⁰, on ne peut que constater un durcissement de la précarité pour les groupes défavorisés et marginalisés visés par le Comité. Par ailleurs, les inégalités sociales vont en augmentant³¹. Ces disparités importantes sont d'autant plus nocives que ces personnes en situation de vulnérabilité se trouvent alors au croisement de plusieurs discriminations qui ne se contentent pas de s'accumuler mais s'aggravent mutuellement³².
21. La complexité des dispositifs, les difficultés vécues dans les relations avec les administrations gestionnaires, ou encore la stigmatisation présente dans les discours politiques, auxquels font face les personnes touchées par la grande pauvreté, interrogent sur l'adaptation et l'effectivité des politiques publiques en la matière. L'adoption d'un Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, dont la création doit être saluée, a permis de soulever l'importance de ces enjeux.

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Question de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Déclaration adoptée par le Comité le 4 mai 2001, E/C/12/2001/10, §8.

²⁹ Dans la liste de points concernant le 4^{ème} rapport périodique de la France, le Comité demandait à ce que soit indiqué « les mesures visant à renforcer l'accès des personnes les plus défavorisées et marginalisées, notamment des chômeurs de longue durée, des familles monoparentales, des personnes appartenant à des minorités raciales, ethniques et religieuses, et des demandeurs d'asile, aux mécanismes de lutte contre la pauvreté ». Voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Liste de points concernant le quatrième rapport périodique de la France*, 30 mars 2015, E/C.12/FRA/Q/4, §20.

³⁰ Propos recueillis au cours du dialogue interactif entre la France et le Comité à l'occasion de l'examen de son 4^{ème} rapport périodique, Genève, 6 et 7 juin 2016.

³¹ Rapport sur les inégalités en France, édition 2017, sous la direction d'Anne Brunner et Louis Maurin, éd. Observatoire des inégalités, juin 2017, p.176.

³² CNCDH, *Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale*, Assemblée plénière du 26 septembre 2016, JORF n°0235 du 9 octobre 2013, texte n° 40, §6, http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_sur_les_discriminations_fondees_sur_la_prekarite_sociale_-_26092013.pdf.

Aussi, il est à regretter que dans les prévisions actuelles du Gouvernement, aucun nouveau plan n'est envisagé.

22. De ce fait, la CNCDH, à l'instar du Comité, encourage la France à compléter l'évaluation des dispositifs de lutte contre la pauvreté d'ores-et-déjà conduite³³, pour les aspects chiffrés incontournables, par des aspects qualitatifs, en s'appuyant sur les effets induits pour les personnes les plus éloignées des seuils de pauvreté, et par conséquent les plus concernées.

Pour s'y conformer, la CNCDH souhaite que les travaux de l'ONPES soient valorisés, fassent l'objet d'une évaluation et qu'ils soient complétés à la demande des ONG et des syndicats, si besoin est. Elle recommande également de développer le croisement des savoirs lors des formations des professionnels de l'action sociale permettant de favoriser une compréhension réciproque avec les personnes les plus pauvres³⁴.

23. Une solution complémentaire résiderait dans l'essence même de l'approche fondée sur les droits de l'homme prônée par les Nations unies, à savoir la participation directe des personnes à l'élaboration des politiques de mise en œuvre des droits. En effet, ce cadre conceptuel « *s'emploie à renforcer les capacités des détenteurs de droits de faire valoir leurs revendications et de faire en sorte que les débiteurs d'obligations s'acquittent de leurs devoirs* »³⁵. Une telle approche est également soutenue par le Comité qui souligne que « *les droits de l'homme peuvent permettre à ces personnes [pauvres] et à des communautés de prendre leur destin en main. Il s'agit de donner aux personnes sans pouvoir les moyens d'utiliser les possibilités d'émancipation qu'offrent les droits de l'homme* »³⁶.

Aussi, en sus de recommander l'adoption d'un nouveau plan pluriannuel, la CNCDH encourage la France à y inclure – et plus largement dans chacune de ses politiques publiques visant l'éradication de la pauvreté – une dimension participative, afin de s'assurer que les problématiques propres aux personnes vivant dans la précarité soient appréhendées de la manière la plus juste et pertinente possible, permettant alors un véritable impact sur l'effectivité des droits de ces personnes. Cette dimension participative doit être introduite à tous les niveaux politique, national et territorial. L'expérience du 8^{ème} collège du CNLE – collège des personnes en situation de pauvreté et de précarité – apporte des enseignements précieux à partir desquels il convient de rechercher les modalités de participation les plus adaptées dans chaque cas.

B. La lutte contre la précarité sociale : une appréhension encore difficile du phénomène

Une stigmatisation inquiétante des personnes pauvres

§30. Le Comité engage l'Etat partie, dans la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à :

a) Prendre des mesures pour changer l'opinion publique tendant à stigmatiser la pauvreté et les bénéficiaires des prestations d'assistance sociale, par le biais de campagnes de sensibilisation véhiculant des messages d'approche de la pauvreté basée sur les droits de l'homme ;

³³ En France, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) fait réaliser par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), des études. Il publie tous les chiffres clés de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³⁴ *Ibid*, p.37.

³⁵ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme*, p.15.

³⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Question de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Déclaration adoptée par le Comité le 4 mai 2001, E/C/12/2001/10, §6.

24. La CNCDH tient tout d'abord à saluer l'inscription d'un critère de discrimination fondé sur la précarité sociale dans le corpus juridique français de lutte contre les discriminations³⁷. Cette avancée est en parfaite conformité tant avec les recommandations de la CNCDH³⁸ qu'avec celles du Comité³⁹.
25. Toutefois, ce signal fort ne doit pas occulter la réalité de la stigmatisation des personnes en situation de précarité sociale. En effet, les bénéficiaires des prestations sociales sont plus que jamais la cible d'une certaine défiance nourrie par des discours stigmatisant et démagogiques usant péjorativement du terme d'« assistanat social ». L'émergence de cette antipathie sociale s'illustre notamment par la montée des mesures répressives servant la « *nécessité d'un contrôle social et moral pour aboutir à des pratiques d'éliminations symbolique ou sociale – notamment sous la forme de radiation* »⁴⁰. Alors même que la garantie des droits sociaux et économiques constitue un des fondements du pacte républicain, traduisant en cela nature sociale de la République (art. 1^{er} de la Constitution), l'accès aux prestations d'aide sociale est restreint et connoté défavorablement. Aussi, en sus de ne pouvoir accéder à leurs droits fondamentaux, les personnes en situation de grande pauvreté sont tenues pour seules responsables de leur situation et sont ainsi doublement pénalisées⁴¹.
26. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale semble tenir compte de ce constat unanime, et réaffirme deux principes structurants que sont le principe d'objectivité⁴² et le principe de non-stigmatisation⁴³.
27. Néanmoins pour aller plus loin, et pour s'assurer de l'effectivité de ces mesures, il est indispensable de « *contrecarrer les idées reçues, combattre les préjugés, rassurer, écarter les fausses certitudes et les contrevérités et le faire avec les personnes qui se battent au quotidien pour leur dignité* »⁴⁴. Pour ce faire, la CNCDH se fait l'écho du Comité et appelle au lancement de campagnes d'information, au développement d'actions culturelles ou encore à l'organisation de formation réciproque entre les personnes des services publics en charge des prestations sociales, les travailleurs sociaux, les élus et les personnes en situation d'exclusion, de manière à faire évoluer les pratiques, les représentations et la connaissance mutuelles. Dans la réalisation de ces mesures, la CNCDH insiste sur le besoin d'une démarche véritablement participative qui valorise l'expérience et les connaissances des personnes en situation de précarité. Parallèlement, la CNCDH insiste tout autant pour que l'organisation du travail et les moyens consentis favorisent la réponse aux besoins des personnes.

³⁷ « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur* ». Voir loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

³⁸ Voir notamment CNCDH, Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale, Assemblée plénière du 26 septembre 2016, JORF n°0235 du 9 octobre 2013, texte n° 40.

³⁹ En effet, cette avancée législative entre en parfaite conformité avec la recommandation figurant au §30.e) des observations finales du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, à savoir « *accélérer le processus d'adoption de la proposition de loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale* ».

⁴⁰ Audition de P. Tartakowsky devant la CNCDH le 2 mars 2017.

⁴¹ Plateforme française pour les DESC, Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France, janvier 2015, p.59.

⁴² Selon le plan, « *continuer à considérer les pauvres et les précaires comme une minorité marginale, peu ou prou responsable de sa situation, est un non-sens sociologique autant qu'une irresponsabilité politique* ». Voir Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013.

⁴³ Selon le plan, « *c'en est fini de la dénonciation de la paresse ou de la malhonnêteté des ménages modestes. Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité veulent surmonter leurs difficultés* ». Voir Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013.

⁴⁴ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, Les cahiers du CNLE, Mars 2017, p.6.

L'hétérogénéité des dispositifs ou la nécessaire simplification des minima sociaux

b) Réévaluer les conditions d'accès aux prestations, les procédures, et les délais de demande et d'instruction afin de s'assurer qu'ils sont adaptés, raisonnables, proportionnés et transparents ;

28. Cette recommandation du Comité met en exergue le principal problème de l'hétérogénéité et de la complexité des dispositifs qui appelle à une réforme d'envergure. Avec la superposition des prestations sociales, la complexité est double touchant tant la compréhension de l'ensemble du système et l'articulation entre les différents dispositifs existants que le parcours de l'usager, qui s'égaré dans les méandres administratifs pour accéder à ses droits, avec des règles et des aides qui diffèrent selon la situation personnelle du demandeur.
29. Une simplification est donc plus que nécessaire, et suscite un débat qui traverse les instances publiques. Le Gouvernement a commandé un rapport parlementaire sur les moyens possibles pour réformer les minima sociaux, qui a été remis officiellement le 18 avril 2016⁴⁵.
30. Ce rapport rappelle le rôle indispensable des minima sociaux, tout en faisant état du système inéquitable dans lequel ils opèrent.
Pour la CNCDH, la priorité est de simplifier les règles d'obtention des différentes aides, de les rendre cohérentes (il y a 238 critères différents d'aides concernant les jeunes de 18 à 30ans)⁴⁶ et qu'il n'y ait de perte de droit pour aucun bénéficiaire. La principale préoccupation des personnes bénéficiaires est la précarité financière suite à un changement même minime de situation : il faut donc organiser un lissage des versements pour éviter une succession d'ouverture/fermeture de droits et/ou des suites de rappels et de trop perçus.
Pour la CNCDH, si la « couverture socle commune » était retenue elle devrait permettre de vivre dignement, dans le respect des droits fondamentaux. De même, l'accompagnement proposé dans le cadre du « complément d'insertion » doit s'entendre selon la définition qu'en donne le CNLE, à savoir qu'il ne doit pas constituer une contrainte, ni être conditionnel, ni obligatoire et ni imposé. En effet, la finalité de l'accompagnement étant le regain d'autonomie des individus les plus vulnérables, ceux-ci doivent pouvoir le choisir ou le refuser librement.
31. Aussi, la CNCDH recommande à l'actuel Gouvernement de poursuivre la réflexion pour une simplification de l'accès aux droits, en prenant en compte les réserves qu'elle exprime, avant le prochain examen de la France devant le Comité⁴⁷.

Le problème lancinant des non-recours

⁴⁵ Rapport au Premier Ministre, *Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune*, Mission confiée à M. Christophe Sirugue, député de Saône-et-Loire, avril 2016, www.gouvernement.fr/partage/6952-remise-du-rapport-de-christophe-sirugue-repenser-les-minima-sociaux-vers-une-couverture-socle.

⁴⁶ Voir : Rapport « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », C. Vérot, A. Dulin – mars 2017.

⁴⁷ Dans ses observations finales sur la France, le Comité l'invite à présenter son cinquième rapport périodique d'ici au 30 juin 2021. Voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, E/C.12/FRA/CO/4, 24 juin 2016, §61.

c) Examiner les causes non procédurales du taux élevé de non-recours aux prestations sociales, et identifier des mesures correctives en consultation avec les personnes vivant dans la précarité et la société civile ;

32. La question du non-recours aux droits va de pair avec celle, plus générale, de l'accès aux droits⁴⁸. En effet, la persistance, voire l'augmentation, du taux de non-recours interroge sur l'effectivité des dispositifs mis en place. Or, pour aborder cette première question et ainsi agir sur la seconde, il convient de connaître les raisons sous-jacentes à ce phénomène. À ce titre, et tout récemment, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a identifié huit causes : la mauvaise image de la prestation ; le manque d'information ; l'absence de proactivité de la part de l'utilisateur ; l'éligibilité inconnue ; le déficit de médiation et d'accompagnement ; la complexité de la prestation ; la rupture du processus d'instruction ; et enfin un faible intérêt pour la prestation ou sa concurrence avec d'autres⁴⁹.
33. Il serait faux d'affirmer que ce problème a été laissé sans réponse, il est même au cœur des préoccupations de l'Etat dans ses interactions avec les prestataires sociaux, comme en témoigne la dernière Convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)⁵⁰ et le développement par les CAF des « rendez-vous des droits ». Toutefois, force est de constater que les quelques mesures correctrices entreprises n'ont pas su endiguer le phénomène, pire, certaines d'entre elles ont engendré de nouvelles difficultés. Comme, par exemple, la mise en place de plateformes téléphoniques payantes où les temps d'attente sont particulièrement longs, ce qui exclue, de fait les plus pauvres pour des raisons économiques évidentes, témoignant alors de la méconnaissance des services publics de la réalité de survie de ces personnes. C'est le cas également de la dématérialisation opérée dans certaines démarches administratives pour accéder aux prestations sociales. Si cette nouvelle forme de déclaration présente des avantages indéniables⁵¹, elle a pour incidence d'exclure encore davantage les populations fragilisées qui n'ont pas accès à un ordinateur, ou qui ne maîtrisent peu ou pas l'outil informatique. Puisque la voie est ouverte à la généralisation du numérique dans les démarches administratives, il pèse alors sur l'Etat et ses organismes une responsabilité sociale à aller au-devant de ces personnes victimes de la fracture numérique. La CNCDH ne peut que recommander à la France de prendre en compte ce public dans toutes les démarches de dématérialisation qu'elle entreprendra, afin que personne ne soit laissé pour compte.
34. Prenant ainsi acte des efforts consentis par l'Etat, la CNCDH appelle à développer et soutenir les différentes solutions mise en place pour lutter contre le non-recours, puis à les généraliser, après qu'une évaluation tant qualitative que quantitative en ait été faite. Il s'agit, entre autres, du rendez-vous des droits, mis en place dans les CAF, ou encore du simulateur en ligne qui permettent à la fois

⁴⁸ Seront donc traitées dans les développements ci-après les recommandations b), c) et d) du Comité, hors dimensions ultramarines.

⁴⁹ Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, une démarche collaborative a été initiée en novembre 2012 dans les départements de Loire-Atlantique et de Seine-et-Marne, pilotée par la DGCS (Direction Générale de la Cohésion Sociale) et appuyée par le SGMAP (Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique). Cette recherche expérimentale - préfigurant les rendez-vous des droits inscrits dans la COG CNAF 2013-2017 - portait sur la lutte contre le non recours. Les travaux ont eu lieu d'octobre 2012 à novembre 2013. Le SGMAP a évalué les causes de non recours à certaines prestations servies par les CAF, dont le RSA.

⁵⁰ Convention d'objectifs et de gestion signée le 16 juillet 2013 entre la CNAF et l'Etat pour cinq ans. La Convention a trois ambitions : développer le service aux familles, réduire les inégalités ; apporter une réponse globale aux allocataires, renforcer l'accès aux droits, simplifier les démarches ; et accroître la capacité de production des CAF, améliorer la qualité du traitement des dossiers.

⁵¹ La dématérialisation permet, par exemple, de traiter plus rapidement et plus efficacement des volumes importants de pièces administratives.

de personnaliser les aides sociales, mais également aux personnes bénéficiaires de comprendre ce à quoi elles ont droit. Elle encourage également les pouvoirs publics à mener une réflexion plus approfondie sur l'action 10 de la feuille de route 2015-2017 du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui vise à créer un « coffre-fort numérique »⁵². En effet, ce dispositif serait à même de répondre à certaines des causes du non-recours, de faciliter l'accès aux droits et à l'accompagnement et enfin d'assurer la médiation vers le numérique.

35. Une autre piste, au vu de la particulière technicité des dispositifs existants qui rendent difficile une contestation des décisions, ou même leur évaluation, pourrait être la formation des professionnels sur ces droits afin que les bénéficiaires soient accompagnés du mieux possible.
36. Enfin, la CNCDH, tout comme le Comité, souhaite souligner la nécessaire participation des personnes à la construction et à la mise en œuvre des politiques qui les concernent, sans quoi tout dispositif envisagé – aussi pertinent soit-il – ne pourra avoir de véritable impact.

C. Le droit au logement : un impératif pour tous

37. En vertu du Pacte, les Etats parties « reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence »⁵³. Par conséquent, et comme le souligne le Comité, « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »⁵⁴.
38. Pourtant, en France, les indicateurs sont au rouge s'agissant de la question du mal-logement. Selon les derniers chiffres de la Fondation Abbé Pierre, près de 15 millions de personnes sont aujourd'hui victimes de la crise du logement et soumises à des formes plus ou moins graves de mal-logement : 4 millions sont mal logés et 12 millions fragilisés dans leur rapport au logement⁵⁵. Il est également à noter que la situation de ces personnes tend à s'aggraver, les éloignant alors d'années en années d'un retour au logement digne et stable⁵⁶.
39. Bien que les lois et plans en matière de logement qui se sont succédés témoignent des efforts du Gouvernement pour adapter et transformer la politique du logement, force est de constater que les résultats ne sont pas à la hauteur ni des attentes ni des dépenses publiques engagées, qui sont parmi les plus élevées d'Europe. C'est pourquoi, prenant conscience de ce que l'on peut appeler une « crise du logement en France », le Comité a adressé aux pouvoirs publics une série de recommandations que la

⁵² Ces coffres-forts doivent permettre de stocker et de partager avec des tiers des pièces justificatives nécessaires aux démarches administratives et offrir des garanties en termes de sécurisation des données à caractère personnel. Voir Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Bilan 2013-2014 et Feuille de route 2015-2017, 3 mars 2015, p.13.

⁵³ Paragraphe 1, Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁵⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, Sixième session, 1991, §1.

⁵⁵ Voir les dernier chiffres présentés dans : Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, <http://www.fondation-abbé-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

⁵⁶ Dans son rapport 2017, la Fondation Abbé Pierre fait état de différents indicateurs se dégradant, illustrant l'enracinement du problème du mal-logement, qu'il s'agisse du nombre de personnes privées de domicile personnel, de personnes payant trop cher leur logement, en situation de surpeuplement ou de précarité énergétique, sans compter celles qui n'ont plus aucune prise sur le choix de leur logement, sa localisation et leur statut d'occupation.

CNCDH entend rendre plus opérationnelles⁵⁷, afin que le droit au logement devienne une réalité pour tous.

De la recherche d'une meilleure gouvernance des politiques du logement

§37. Attirant l'attention de l'Etat partie sur son observation générale n°4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, le Comité exhorte l'Etat partie à :

a) Investir sur la base d'une priorisation géographique, des ressources proportionnelles à l'ampleur de la pénurie du logement ;

40. Il est incontestable que les politiques visant à résorber la pénurie du logement ne peuvent s'entendre sans un investissement de l'Etat, tant dans un rôle d'impulsion que dans les aspects purement financiers. Or, sur ce dernier plan, malgré un niveau de financement global de la construction en hausse depuis 2012, la participation de l'Etat à celui-ci est en forte diminution⁵⁸. En effet, l'objectif d'un montant de financement équivalent du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)⁵⁹ entre Etat et bailleurs n'a pas été respecté ; la participation des bailleurs sociaux étant venue se substituer à celle de l'Etat, au lieu de permettre l'accroissement substantiel du montant total des aides à la construction de logements. Aussi, la CNCDH encourage l'Etat à maintenir à un haut niveau sa participation au financement du parc social, et recommande de respecter l'objectif d'un financement du FNAP équivalent entre Etat et bailleurs sociaux afin de tendre à 150 000 logements sociaux financés par an⁶⁰.
41. Des problèmes se posent également à l'égard du niveau de décision et d'application des politiques publiques en matière de logement. En effet, le flou est total entre un pilotage « hors-sol » de l'Etat qui fixe des orientations nationales et une politique micro-locale marquée par la prédominance des élus et des bailleurs dans l'élaboration des programmes de construction. Cette nébulosité est renforcée par les tentatives inachevées du Gouvernement de transférer ces compétences aux intercommunalités. Aussi, les politiques locales du logement souffrent d'une superposition instable de compétences qui nuit aux capacités d'action ainsi qu'à la lisibilité et la compréhension des mesures engagées. Il apparaît donc primordial de doter la gouvernance locale du logement d'un pilote clairement identifié. En ce sens, pour la Fondation Abbé Pierre, « *le développement des politiques de l'habitat à l'échelle intercommunale est l'antidote le plus efficace* », si l'on veille à ce que les « souverainetés communales » soient dépassées en son sein⁶¹.
- Souscrivant à cette solution, la CNCDH encourage l'Etat à achever le transfert des compétences d'urbanisme des communes vers les intercommunalités et à entamer le transfert des compétences

⁵⁷ Pour ce faire, elle s'appuiera sur les développements faits ainsi que les recommandations élaborées dans le cadre de son avis sur le droit au logement. Voir : CNCDH, *Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>.

⁵⁸ Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale précise que la participation de l'Etat est passée de 800 millions d'euros en 2008 à 500 millions en 2013. Pour l'année 2017, le FNAP dispose d'un budget prévisionnel de 462 millions d'euros, dont 180 versés par l'Etat et 270 millions de subventions des bailleurs sociaux. Voir : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, Les cahiers du CNLE, Mars 2017, p.26.

⁵⁹ Créé par la loi de finances de 2016, il constitue le cadre institutionnel partenarial de la programmation des aides à la construction de logements sociaux.

⁶⁰ Lorsqu'il a signé le Contrat social pour une nouvelle politique du logement proposé par la Fondation Abbé Pierre, le 1^{er} février 2012, le Président François Hollande s'est engagé à produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent, dont 150 000 logements sociaux par an.

⁶¹ Voir : Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, p.210, <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

d'action sociale du département⁶² et des communes⁶³ ainsi que de l'attribution des logements sociaux vers ces mêmes acteurs. En outre, elle recommande que soit envisagée l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux afin de leur conférer une plus grande légitimité⁶⁴.

42. Enfin, une fois cet investissement centralisé, encore faut-il qu'il soit correctement dirigé et exercé. Se pose alors la question de l'attribution territoriale des logements. À ce jour, le parc social est mal réparti sur le territoire avec une concentration dans certaines villes et dans certains quartiers, principalement les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ceci s'explique sans doute par le manque de fiabilité des données globales disponibles qui induit des difficultés pour construire des politiques ciblées sur les besoins. Les diagnostics territoriaux à 360°⁶⁵ ont vocation à y remédier. Si ces diagnostics constituent une réelle avancée, leur élaboration effective est malheureusement très hétérogène sur le territoire. C'est pourquoi la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mobiliser davantage les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales dans l'élaboration de ces diagnostics afin de dépasser l'approche sectorielle des évaluations existantes, et de concourir à une « priorisation géographique » faisant sens⁶⁶.
43. Il convient toutefois de saluer la volonté affichée dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté de renforcer la diversification géographique du parc de logements locatifs sociaux. De telles ambitions doivent être encouragées et poursuivies, et les mesures qui en découlent devraient être actualisées et adaptées régulièrement selon l'évaluation qui en est faite.

Du nécessaire changement de paradigme dans la lutte contre le sans-abrisme

b) Accorder la priorité voulue aux personnes sans domicile fixe à travers une stratégie élaborée en consultation approfondie avec les intéressés, visant l'éradication du sans-abrisme et surtout l'accompagnement des individus vers des solutions de relogement pérennes, et leur permettant d'exercer les autres droits visés par le Pacte ;

44. Aujourd'hui, la prise en charge des personnes sans-abri est assurée par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), selon les principes et missions qui leurs ont été nouvellement attribués par la loi pour l'accès à un logement et à un urbanisme rénové (ALUR)⁶⁷. Les SIAO ont principalement pour objectif de : recenser les places d'hébergement et les logements des organismes et structures adaptés ; améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières ; et favoriser l'accès au dispositif d'hébergement et de logement. Comme le souligne le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), ces nouvelles dispositions législatives ainsi que la généralisation d'un SIAO unique dans l'ensemble des départements doit permettre de « garantir un traitement équitable des demandes », « d'améliorer la

⁶² Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

⁶³ Les actions des centres communales d'action sociale (CCAS).

⁶⁴ Pour plus de détails quant à cette recommandation, voir : CNCDH, *Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, Recommandation n°26, p.35, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>.

⁶⁵ L'élaboration des diagnostics partagés à 360° est une des dispositions du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adoptée lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. L'enjeu de ces diagnostics est de disposer, sur chaque territoire, d'une vision objectivée, globale et partagée, des problématiques des personnes – de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement – mise en perspective avec l'offre existante.

⁶⁶ Pour plus de détails quant à cette recommandation, voir : CNCDH, *Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, Recommandation n°25, p.35, <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

⁶⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>.

fluidité entre l'hébergement et le logement » et « d'améliorer la connaissance des personnes et de leurs besoins »⁶⁸. La CNCDH sera attentive aux résultats de cette nouvelle ambition des SIAO de « *créer un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement* » et recommande que les personnes intéressées par ces services soient encore davantage intégrées dans les parcours d'insertion et les solutions d'hébergement qui leur sont proposés.

45. Toutefois, l'ambition de la recommandation du Comité appelle à un changement de paradigme vis-à-vis de la question du sans-abrisme en France. Comme ce dernier le souligne, « *il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et dans la dignité* »⁶⁹.
46. Cette conception du droit au logement doit être celle vers laquelle les Etats parties au Pacte doivent tendre. À cet égard, la doctrine du « logement d'abord », développée et adaptée au contexte français, présente un certain intérêt. Selon la Fondation Abbé Pierre, « *il est aujourd'hui avéré que la meilleure solution pour réduire le sans-abrisme est de fournir au plus tôt un vrai logement autonome de droit commun aux personnes qui sont dépourvues, pour pouvoir se poser, se soigner, se projeter vers l'avenir, au lieu de laisser tourner sans fin les personnes dans les circuits complexes de l'hébergement et de l'urgence* »⁷⁰. Dans son dernier rapport, la Fondation fait état des expériences menées qui illustrent, pour la grande majorité d'entre elles, la pertinence de la démarche. Aussi, la décision du Gouvernement de pérenniser le dispositif « un chez-soi d'abord »⁷¹ dans les 4 villes d'expérimentation et de l'élargir à 16 nouveaux sites entre 2018 et 2022 reste un pas dans le bon sens, bien que certains espéraient davantage. En effet, la nécessaire réforme de la politique du logement des personnes défavorisées ainsi mise en avant, et à laquelle la CNCDH appelle de tous ses vœux, ne peut se faire dans la précipitation, et nécessitera des actions de concertation et de consultation ainsi qu'un financement conséquent. Pour l'heure, l'accent doit être mis sur la sortie des solutions dites « d'urgence », telles que le recours aux nuitées d'hôtel, ou encore sur une meilleure gestion et sur l'affectation de moyens plus importants pour le 115.

Pour une meilleure effectivité du droit au logement opposable

c) Lever certains obstacles à l'accès au logement prévus par la loi DALO (droit au logement opposable) comme la régularité de séjour ;
--

⁶⁸ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Les cahiers du CNLE, Mars 2017, p.20.

⁶⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, Sixième session, 1991, §7.

⁷⁰ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, p.35, <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

⁷¹ La stratégie du « logement d'abord » a conduit à la mise en œuvre d'une expérimentation sur le modèle américain, intitulé « Un chez-soi d'abord », sur quatre territoires entre 2011 et 2015 (Lille, Marseille, Paris, Toulouse), piloté par la DIHAL. Ce programme consiste à proposer à plus de 350 personnes volontaires en situation de grande exclusion, souffrant de graves troubles psychiatriques ou d'addiction, une solution de logement autonome en un mois en moyenne, la plupart du temps en sous-location, et un accompagnement intensif et pluridisciplinaire, ponctué de nombreuses visites à domicile. Pour une synthèse des résultats, voir : Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, p.43 ; <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>. Voir également : Arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales « Un chez-soi d'abord » en faveur des personnes en situation de précarité, JORF n°0097 du 24 avril 2011, page 7332, texte n°18.

47. La CNCDH tient, avant tout, à saluer l'avancée que représente la loi DALO – pourtant souvent décriée – en ce qu'elle permet bel et bien de reloger des ménages en difficulté et de révéler les besoins les plus urgents en matière de logement.
48. L'efficacité du dispositif doit néanmoins être nuancée eu égard aux dysfonctionnements constatés depuis sa mise en œuvre. En effet, les obstacles au relogement des ménages DALO perdurent : non recours au droit, refus ou incapacité d'accompagnement des ménages dans la procédure, délais très longs, propositions de logement inadaptées et radiations abusives en cas de refus ou de non-réponse, pour n'en citer que quelques-uns. De plus, en matière de reconnaissance du statut prioritaire DALO, les pratiques des commissions de médiation départementale (COMED) sont extrêmement hétérogènes selon les territoires et les profils des demandeurs, ce qui est hautement attentatoire au principe d'égalité entre les personnes, de même qu'à celui de non-discrimination. En effet, certaines COMED, surtout dans les territoires tendus, durcissent leurs pratiques et outrepassent leurs prérogatives en opérant un tri entre des situations relevant toutes de l'urgence, par une interprétation de plus en plus stricte, voir illégale, des critères d'éligibilité au DALO⁷². Tous ces constats conduisent à l'élimination de bénéficiaires potentiels et nuisent ainsi à l'effectivité du droit au logement opposable.
49. Aussi, pour parer ces obstacles structurels, la CNCDH recommande que les services déconcentrés de l'Etat soient représentés dans les COMED et dans le comité de suivi de la loi DALO, au moins pour les dossiers jugés complexes, afin que l'esprit de la loi prévale sur d'éventuelles considérations inégalitaires. Elle recommande également d'y faire intervenir des représentants d'associations de locataires ou de mal-logés afin que la voix des personnes intéressées puisse être entendue et prise en compte. Enfin, elle exhorte les commissions en charge des dossiers DALO à motiver et expliciter de manière intelligible les motifs du refus de logement, plutôt que de recourir à des périphrases obscures et incompréhensibles.
50. Dans une perspective plus ambitieuse, la CNCDH encourage l'Etat à expérimenter une procédure de débat contradictoire préalable dans les COMED de manière à ce que le requérant DALO puisse s'exprimer au cours de l'examen de sa situation, surtout si l'instance précitée envisage de rendre une décision défavorable.

d) Réexaminer l'adéquation des procédures administratives d'accès et des critères d'éligibilité au logement social et aux aides au logement, ainsi que du montant de ces aides ;
--

Du besoin d'objectiver et de simplifier l'accès au logement social

51. Les procédures d'attribution de logements sociaux souffrent, comme dans le cadre du DALO, et plus généralement comme dans l'ensemble de la politique française du logement, d'un imbroglio administratif qui porte préjudice aux demandeurs. Il ressort des études menées que si un logement est formellement attribué par la Commission d'attribution du logement (CAL), la sélection s'opère en réalité en amont par les services instructeurs qui appliquent des critères généraux, flous et informels, laissant alors entre leurs mains une marge d'appréciation non négligeable.

⁷² CNCDH, Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, p.16.

52. Prenant en considération ce constat, les décideurs publics se sont récemment engagés dans la voie d'un renforcement de la cohérence et de la transparence des politiques d'attribution⁷³. Particulièrement, les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, ont désormais l'obligation de créer une conférence intercommunale du logement, chargée de définir les orientations régissant tout le processus d'attribution. Ces conférences intercommunales ayant pour vocation de devenir la pierre angulaire des politiques de peuplement ainsi qu'un outil de coordination des actions menées par les parties prenantes, la CNCDH préconise de généraliser leur création à l'ensemble des EPCI.
53. Une solution complémentaire, permettant de ramener une part d'objectivité dans l'attribution des logements sociaux réside dans la cotation de la demande⁷⁴. Elle permet en effet d'améliorer la transparence et la cohérence des procédures d'attribution, et de les simplifier, par l'établissement de critères communs pour chaque situation. Aussi, pour parfaire les critères d'éligibilité au logement social, la CNCDH encourage la généralisation de la cotation, en veillant toutefois à préserver une certaine part d'adaptabilité et de souplesse, pour ne pas laisser de côté les « hors-cases »⁷⁵.

De l'adaptabilité des aides au logement aux besoins des ménages

54. S'agissant du montant des aides au logement, la CNCDH déplore, depuis le début des années 2000, un décrochage du barème des aides personnelles au logement par rapport à la hausse des loyers. Or, comme l'indique le Comité, « *le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les Etats parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière* »⁷⁶. Aussi, la CNCDH recommande urgemment à la France d'actualiser le barème des aides personnelles au logement en prenant en compte la hausse des loyers et des charges locatives qui évoluent plus vite que l'indice des prix à la consommation⁷⁷.

Une nécessaire formation pour déconstruire les préjugés sous-tendant des pratiques discriminatoires

⁷³ Voir : Article 70, Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=A8CF76020395560549E7BB505752E332.tpdila12v_1?cidTexte=JORFTEXT000033934948&categorieLien=id.

⁷⁴ Méthode d'attribution des HLM basée sur une évaluation objective des demandes en fonction de critères donnant droit à un certain nombre de points permettant de hiérarchiser les demandes.

⁷⁵ Comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, les principaux problèmes des ménages demandeurs de logement social sont bien connus et peuvent être codifiés à l'aide d'outils qui ont fait leurs preuves : degré de surpeuplement, taux d'effort, insalubrité, handicap, temps d'attente etc. Toutefois, il est nécessaire, parmi les attributions dans un système de cotation généralisée, de conserver 5% ou 10% d'attributions hors-critères, pour des situations exceptionnelles qui n'entrent pas dans les cases de la cotation. Voir : Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France 2017, Rapport annuel #22, p.68, <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>. Cette recommandation figurait également dans : Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, recommandation n°7, p.33, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>.

⁷⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte)*, Sixième session, 1991, §8.

⁷⁷ Pour plus de détails quant à cette recommandation, voir : CNCDH, Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, Recommandation n°34, p.37, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>. Cette recommandation vise les moyens permettant aux ménages les plus modestes d'accès à un logement.

55. Sur les préconisations c) et d) du Comité, la CNCDH tient à formuler une recommandation à la conjonction des deux problématiques, à savoir les préjugés qui sous-tendent les pratiques discriminatoires que l'on observe tant à l'égard du DALO que de l'accès au logement social. Elle préconise alors d'intensifier les actions de formation et de sensibilisation des services instructeurs, des membres des Commissions d'attribution du logement et des COMED ; elles pourraient notamment porter sur les critères légaux d'éligibilité au DALO et ceux devant être pris en compte dans l'attribution d'un logement, sur la diversité des profils et des besoins des ménages mal-logés, ainsi que sur les registres de stéréotypes et préjugés et les risques d'inégalités de traitement associés⁷⁸.

Pour une mobilisation du parc privé à des fins sociales

e) Etablir un calendrier et des objectifs en matière de réquisition de logements vacants ;

56. La CNCDH, tout en saluant cette recommandation, tient à interpeller le Gouvernement sur une solution alternative à celle du Comité et encore peu exploitée, qui est l'intermédiation locative. En effet, ce dispositif permet de mobiliser le parc privé à des fins sociales en faisant intervenir un tiers social entre le propriétaire et le locataire, sous la forme d'un mandat de gestion (bail signé entre le propriétaire et le ménage) ou d'une location/sous-location (bail signé entre le propriétaire et une association agréée le mettant à la disposition du ménage). L'intermédiation locative, en sus de la réquisition des logements privés vacants, présente l'intérêt de faire converger les intérêts du bailleur (exonération fiscale, délégation de la gestion locative, aide à la réhabilitation du logement), du locataire (loyer maîtrisé), et enfin de l'Etat, en tant que garant du droit au logement.

57. Aussi, la CNCDH recommande une intervention accrue sur le parc privé afin que l'Etat soit à même de proposer une offre de logement à loyer maîtrisé. Pour ce faire, il conviendrait de faire connaître plus largement aux bailleurs et aux professionnels de l'immobilier les dispositifs existants, tels que l'intermédiation locative, et de leurs en présenter les nombreux avantages. De plus, le Gouvernement pourrait inciter les collectivités territoriales à exploiter davantage le fichier recensant les propriétaires entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants en vue de les sensibiliser à la mobilisation du parc privé à des fins sociales. Une fois identifiés, une information pourrait leur être faite sur les aides à la réhabilitation des logements et à leur remise sur le marché.

Etablir un encadrement des loyers plus effectif

f) Etendre la mise en place du système d'encadrement des loyers dans les villes où cela est jugé nécessaire ;

58. L'idée de l'encadrement des loyers est loin d'être neuve et ne s'est pourtant jamais véritablement implantée dans le paysage du droit au logement français⁷⁹. C'est pourquoi la loi ALUR avait prévu la mise en place de ce dispositif dans 28 agglomérations où les prix des logements loués se trouvent à des niveaux particulièrement élevés. Pourtant, le Gouvernement est revenu sur cette disposition, en décidant d'en restreindre l'application à la seule ville de Paris dans un premier temps, ainsi qu'aux

⁷⁸ Ces actions de formation pourraient prendre la forme de co-formation, sur le modèle de celles mises en œuvre dans le cadre des Centres nationaux de la fonction publique territoriale où interagissent professionnels et personnes vivant en grande précarité.

⁷⁹ Après l'émergence d'un débat dans les années 2000, le premier jalon de l'encadrement des loyers a été posé par le décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012 relatif à l'évolution de certains loyers, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

collectivités volontaires, précisant alors que l'encadrement des loyers ne serait pas « étendu à d'autres agglomérations tant qu'un bilan de sa mise en œuvre n'aurait pas été réalisé ». Bien que cette précaution soit louable, les retours de l'expérimentation à Paris ont très vite mis en lumière la pertinence du dispositif et par voie de conséquence la nécessité de l'étendre. Aussi, la CNCDH recommande, à l'instar du Comité, la pleine application du dispositif aux agglomérations initialement visées dans la loi ALUR. Une telle extension est primordiale, car comme le souligne la Fondation Abbé Pierre, les 28 agglomérations visées comprennent 1100 communes, soit potentiellement 2,8 millions de logement. De même, l'encadrement des loyers est dans l'intérêt de l'Etat en ce qu'il constitue également une solution centrale pour limiter la hausse des allocations logement.

59. Toutefois, pour que l'encadrement des loyers soit effectif, il convient que les locataires prennent connaissance de leurs droits. En effet, dispositif relativement complexe, l'encadrement des loyers doit être accompagné d'une campagne de communication grand public à l'attention des locataires et des propriétaires concernés.

De la fin de l'inexistence légale des personnes non-domiciliées

g) Instaurer des mécanismes de domiciliation permettant aux personnes sans domicile fixe ou sans adresse de ne pas être exclues, pour ce motif, de l'accès aux droits sociaux.
--

60. La CNCDH souscrit à la recommandation du Comité en ce que l'absence d'une attestation de domiciliation pour les personnes sans domicile stable ou fixe entrave l'accès à certains droits et prestations sociales⁸⁰. Or il arrive très fréquemment que les instances capables de délivrer une telle attestation refusent d'y procéder de manière arbitraire. Il convient donc pour l'Etat, afin de se conformer aux préconisations du Comité, d'être particulièrement attentif à ces pratiques qui emportent une « inexistence légale » des personnes concernées, et de prendre la pleine responsabilité qui est la sienne d'instaurer des mécanismes de domiciliation à même de répondre aux difficultés de ce public, et ce, le plus tôt possible.

D. Les atteintes portées au droit au logement : entre manque d'adaptabilité des politiques et expulsions forcées

Le droit au logement des gens du voyage : la faiblesse de la prise en compte des spécificités

§38. Le Comité regrette les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (loi dite « Besson II »), le taux de réalisation effectif des aires d'accueil demeurant inférieur aux objectifs fixés dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.
--

61. La question de l'ineffectivité du droit au logement des gens du voyage, ici mise en cause par le Comité, est une problématique récurrente sur laquelle une attention toute particulière est portée⁸¹. En

⁸⁰ La domiciliation permet aux personnes sans domicile fixe ou stable de recevoir du courrier, de faire valoir certains droits comme la délivrance de papiers d'identité, l'inscription sur les listes électorales ou l'aide juridictionnelle, et de bénéficier de prestations sociales. Ces personnes peuvent « élire domicile » auprès de centres communaux d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet.

⁸¹ Pour exemple, cette question était déjà soulevée dans les recommandations du Comité de 2008. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales*, 9 juin 2008, E/C.12/FRA/CO/3, §24. Cette préoccupation faisait également partie de la liste de questions adressée par le Comité à la France sur son dernier rapport en date. Voir Comité des

effet, le Comité n'a de cesse de relever les atteintes portées aux DESC de ces populations dans ses échanges réguliers avec la France. Un tel caractère répétitif témoigne de la difficulté des pouvoirs publics à se conformer aux recommandations portées à son égard sur ce sujet, malgré quelques avancées timides⁸².

62. Il convient de rappeler ici, à titre d'exemple, les problèmes que rencontre la France dans l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Winterstein c. France*⁸³. Cette affaire emblématique a mis en avant le besoin de prise en compte, par la France, de la diversité des besoins d'accueil et d'habitat des gens du voyage afin d'adapter et de rendre effectif le cadre légal correspondant. C'est donc là que l'enjeu repose pour le Gouvernement s'il entend suivre la recommandation du Comité DESC.
63. Assurément, comme le souligne le CNLE, les politiques d'accueil et d'habitat des gens du voyage sont d'autant plus complexes à évaluer que leur situation n'est encore qu'imparfaitement connue⁸⁴. Aussi, il est indispensable que la France se dote d'outils permettant de connaître avec davantage de justesse la situation spécifique qui est la leur.
64. Pour ce qui est des politiques d'accueil, la CNCDH rappelle qu'il est nécessaire que les terrains familiaux locatifs soient pris en compte dans le système de logement français, répondant alors au besoin « d'ancrage » des gens du voyage semi-sédentaire, en complément de la création d'un nombre suffisant d'aires d'accueil conformément à la loi du 5 juillet 2000. Elle réitère donc la recommandation faite dans son avis du 16 juin 2016⁸⁵ selon laquelle les schémas départementaux doivent prescrire des terrains familiaux locatifs et visant à ce que ces derniers soient inclus dans les dispositifs d'urbanisme de droit commun⁸⁶.
65. Pour ce qui concerne les politiques d'habitat, la CNCDH souligne à nouveau l'importance de reconnaître la caravane, et plus largement l'habitat mobile ou léger, comme un logement, afin de garantir à tous l'accès aux mêmes droits. Dans la même optique, la CNCDH recommande de prévoir la prise en compte de la spécificité du mode d'habitat mobile par le DALO avec une déclinaison particulière et la création d'un « droit à l'emplacement ».

Les expulsions forcées : la nécessité de les penser dans un impératif de protection et de prévention

droits économiques, sociaux et culturels, *Liste de points concernant le quatrième rapport périodique de la France*, 30 mars 2015, E/C.12/FRA/Q/4, §25.

⁸² En effet, la CNCDH prend note du transfert des compétences de création, de gestion et d'entretien des aires d'accueil vers les intercommunalités opéré par l'article 148 de la Loi Egalité et Citoyenneté. Cette disposition ne manquera pas de lever les obstacles opposés par les communes récalcitrantes, et de mettre un terme aux inégalités territoriales.

⁸³ Cour européenne des droits de l'homme, *Winterstein c. France*, Requête n°27013/07, 17 octobre 2013.

⁸⁴ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, Les cahiers du CNLE, Mars 2017, p.37.

⁸⁵ CNCDH, *Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, p.30, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>.

⁸⁶ Dans sa communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'arrêt *Winterstein c. France*, la CNCDH précisait que les dispositifs d'urbanisme de droit commun mentionné pouvaient être les outils publics de programmation d'urbanisme comme les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou encore le plan d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALD). La communication est consultable sur le site suivant : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2748946&SecMode=1&DocId=2257626&Usage=2>.

§39. Le Comité demande à l'Etat partie de prendre les mesures nécessaires pour réduire autant que possible le recours aux expulsions forcées en envisageant d'autres solutions en concertation avec les intéressés. Le Comité exhorte l'Etat partie à :

- a) Donner un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées par des décisions d'expulsion et les informer systématiquement des voies de recours ;
- b) Empêcher l'expulsion des personnes reconnues comme prioritaires par la loi DALO ;
- c) Différer l'exécution des décisions d'expulsion soit accompagnée de solutions de relogement ou de réinstallation adaptées ; et
- d) Eviter le recours à la force, ou du moins en limiter la nécessité lors des expulsions.

66. De l'avis du Comité, « *étant donné la corrélation et l'interdépendance qui existent entre tous les droits de l'homme, les expulsions forcées portent bien souvent atteinte à d'autres droits que le droit au logement* ». Le Comité a adopté en 1997 une observation générale⁸⁷, afin de rappeler les mesures de protection qui devraient être appliquées dans les cas d'expulsions forcées. Les recommandations ci-dessus entrent donc en parfaite résonance avec les principes qui y sont évoqués afin que les Etats, contraints de recourir à ces procédures, respectent leurs obligations conventionnelles.

67. Ainsi, la CNCDH souscrit en tout point aux recommandations du Comité et estime qu'elles sont suffisamment précises pour pouvoir être mises en œuvre par la France.

68. Elle attire cependant l'attention du Gouvernement sur les insuffisances constatées de la circulaire⁸⁸ invitant les préfets à refuser l'exécution de l'expulsion des ménages devant être relogés prioritairement et en urgence au titre du DALO. Son application inégale devrait conduire à l'adoption d'une nouvelle instruction ministérielle plus précise, afin de respecter pleinement la recommandation du Comité visant à empêcher l'expulsion des personnes reconnues comme prioritaires par la loi DALO.

69. Parce que les motifs conduisant aux expulsions forcées ne cessent d'augmenter et de se diversifier⁸⁹ et que de telles procédures ont de graves conséquences sur les ménages concernés, la CNCDH souhaiterait insister sur la nécessité d'une prévention effective, qui, à ce jour, intervient toujours trop tardivement.

70. Alors que pour répondre à cet impératif, la loi ALUR prévoyait la mise en place de la garantie universelle des loyers (GUL)⁹⁰, la volonté politique en a finalement été toute autre en décidant de son abandon et de son remplacement par deux dispositifs imparfaits. La CNCDH déplore un tel recul qui constitue « *une véritable occasion manquée de créer une véritable sécurité sociale du logement*

⁸⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées*, Seizième session, 1997.

⁸⁸ Instruction NOR INTK1229203 du 26 octobre 2012 relative aux modalités de mise en œuvre du DALO et à la gestion des expulsions locatives par les préfets.

⁸⁹ Selon la Fondation Abbé Pierre, les expulsions locatives sont la conséquence directe de la paupérisation d'une partie de la population exposées à des loyers et charges de moins en moins soutenables. Confrontés à un taux d'effort plus important, les ménages modestes logés dans le parc privé sont particulièrement exposés au risque d'expulsion locative, bien que celui-ci tende également à augmenter dans le parc social. Outre les niveaux des loyers et des charges, la fragilisation des mécanismes d'aide est aussi en cause dans la montée des expulsions, en particulier les coupes récurrentes, en particulier les coupes récurrentes opérées dans les aides au logement. Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, p.109, <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

⁹⁰ Cette garantie avait pour objectif d'assurer les risques d'impayés de loyer afin de prévenir les expulsions et de sécuriser l'investissement locatif des propriétaires privés. Elle prévoyait un système d'assurance universelle sous certaines conditions.

profitant à la fois aux bailleurs mieux indemnisés, aux locataires accédant plus facilement sans caution au logement, et à l'Etat qui diminuerait les coûts directs et indirects liés aux expulsions »⁹¹.

71. En effet, force est de constater que les dispositifs qui se substituent à la GUL n'emportent pas l'universalité recherchée originellement. Le premier, la caution locative étudiante (Clé), ne s'adresse qu'aux étudiants et est mal connue et peu efficace. Le second, VISALE, est accessible aux jeunes de moins de 30 ans, aux ménages en difficulté entrant dans un logement géré ou loué par une association d'insertion agréée à cet effet et aux salariés précaires. Aussi, tout un pan de la population en situation précaire, notamment les chômeurs, voit ses chances d'accéder à un logement dans un parc privé fortement réduites.
72. Comprenant toutefois les raisons pour lesquelles la GUL a été abandonnée, la CNCDH souhaiterait soumettre au Gouvernement une solution alternative, qu'elle a déjà précisée dans son avis du 16 juin 2016⁹². Elle appelle ainsi les pouvoirs publics à considérer la mise en place d'une garantie tripartite des loyers, financée conjointement par l'Etat, le bailleur et le locataire. Cette garantie serait généralisée à l'ensemble des baux de location à hauteur des plafonds de loyer HLM, le bailleur restant libre de souscrire une assurance complémentaire sur la fraction excédante du loyer. La CNCDH préconise ce dispositif pour plusieurs raisons : son coût serait modéré pour les parties du fait de sa généralisation, sans pour autant les déresponsabiliser ; il ne provoquerait pas d'effet inflationniste substantiel puisque le montant des loyers couverts serait plafonné ; il permettrait de s'affranchir totalement de la recherche d'un garant ; il lèverait la peur des bailleurs face aux impayés ; et la mobilisation du parc privé à des fins sociales en serait facilitée.

La résorption des campements illicites : une pratique toujours aussi critiquable

§40. Le Comité recommande qu'une évaluation soit faite de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.
--

73. La gestion des bidonvilles en France est depuis longtemps décriée, et les critiques à cet égard se polarisent principalement autour du manque d'effectivité de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Ainsi, malgré l'adoption de ce texte et la compétence donnée à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pour en garantir l'application, le rythme des expulsions n'a pas ralenti tout comme le nombre de bidonvilles n'a pas diminué. Pire, il est attesté que l'application de la circulaire repose essentiellement sur les bonnes volontés locales.
74. S'il convient toutefois de relever les efforts consentis par plusieurs collectivités⁹³ qui accompagnent les résidents de campements illicites dans leur accès aux droits fondamentaux, avec une mise à l'abri et une approche individualisée, force est de constater que ces initiatives démontrent une certaine carence de l'Etat. En effet, il apparaît que les collectivités locales, les associations et les collectifs de

⁹¹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2017*, Rapport annuel #22, p.120, <http://www.fondation-abbepierre.fr/22e-rapport-etat-mal-logement-en-france-2017>.

⁹² CNCDH, *Avis « Logement : un droit pour tous ? » - Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, Assemblée plénière du 16 juin 2016, JORF n°0149 du 28 juin 2016, texte n° 62, p.37-38, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-logement-un-droit-pour-tous>.

⁹³ Dans son rapport sur la lutte contre le racisme, la CNCDH relevait l'engagement de villes comme Toulouse, Strasbourg, Lyon, ou de plus petites villes comme Rézé ou Gardanne. Voir CNCDH, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Documentation française, 2016, p.215, <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/rapport-2016-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie>.

soutien sont souvent confrontés seuls à la nécessité de résorber les bidonvilles. Aussi, ces acteurs de terrain ont fait part de leur insatisfaction quant au manque d'implication des services de l'Etat s'agissant tant du manque de moyens engagés que des perspectives envisagées. Or, il est indéniable qu'il appartient à l'Etat, compétent sur les questions d'hébergement et de logement, de s'assurer de la bonne application de la circulaire du 26 août 2012 sur tout le territoire, en apportant, le cas échéant, une aide et des moyens humains, logistiques et financiers à la hauteur des besoins.

75. Partant de ce constat, la CNCDH recommande, pour se conformer à la recommandation du Comité sur ce point, que la France élabore et pilote une stratégie régionale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement des personnes, et ce en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (personnes installées dans les bidonvilles, élus, associations, collectifs de soutien, services de l'Etat).
76. De plus, la CNCDH souhaiterait attirer l'attention sur le rôle de la DIHAL qui pourrait être davantage renforcé quant à l'application de la circulaire. En effet, dans son dernier rapport sur la lutte contre le racisme⁹⁴, la CNCDH préconise que, contrairement à ce qui est aujourd'hui prévu dans les textes⁹⁵, la DIHAL soit informée des procédures d'expulsion bien avant le jour de leur réalisation. Une information en amont permettrait alors d'assurer la bonne application de la circulaire, en assurant la réalisation d'un diagnostic et la proposition d'alternatives de logements aux personnes concernées. Plus largement, la DIHAL devrait disposer de moyens plus conséquents pour assurer un suivi minutieux de l'action de l'Etat dans les territoires.
77. Surtout, et enfin, la CNCDH serait favorable à une réactualisation de la circulaire du 26 août 2012, car après plusieurs années d'existence, elle reste inadaptée à la complexité des situations observées sur le terrain et aux réponses qu'il convient d'y apporter. Pour la CNCDH, il est évident que l'évaluation préconisée par le Comité conduirait à pareil constat. Un nouveau texte pourrait alors constituer le cadre de référence d'une action publique renouvelée de l'Etat, prenant en compte l'ensemble des campements illicites et des populations qui y sont installées, via une action globale et individualisée d'insertion et d'accompagnement.

II. La mise en œuvre des recommandations relatives au droit au travail

78. Le droit au travail est un droit fondamental « *indispensable à l'exercice d'autres droits de l'homme ; il est inséparable et fait partie intégrante de la dignité humaine* »⁹⁶. Bien que reconnu dans divers instruments juridiques internationaux et régionaux, le droit au travail est appréhendé d'une manière inédite dans le Pacte, qui le traite dans tous ses aspects, tant individuels que collectifs, et qui l'entend comme « *le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté* »⁹⁷. Il occupe également une place singulière au sein des Objectifs de développement durable⁹⁸.

⁹⁴ CNCDH, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Documentation française, 2016, p.217, <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/rapport-2016-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie>.

⁹⁵ En juin 2016, une instruction cosignée par le DIHAL et le secrétaire général du ministère de l'Intérieur a été adressée aux préfets s'agissant de l'information sur les opérations de démantèlement. Elle porte sur la remontée des informations relatives aux expulsions réalisées sur les territoires, au travers d'une fiche de suivi à transmettre le jour de l'opération, <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/rapport-2016-sur-la-lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie>.

⁹⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°18 : Le droit au travail – Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, E/C.12/GC/18, Adoptée le 24 novembre 2005, §1.

⁹⁷ Article 6, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁹⁸ « *Les Objectifs de développement durable visent à encourager une croissance économique soutenue en tirant la productivité vers le haut et en innovant sur le plan technologique. À ce titre, il est déterminant de promouvoir des politiques*

79. Puisqu'il est un puissant facteur « *d'épanouissement personnel [et d'] intégration sociale et économique* », une attention toute particulière doit être portée à la réalisation du droit au travail, entendu au sens large du terme. Le Comité a formulé de nombreuses recommandations en ce sens à la France. En effet, le Comité s'est attaché à analyser la conformité de la France eu égard à ses obligations extraterritoriales en matière de travail dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises, bien que cette notion emporte nombreuses autres dimensions⁹⁹ (A). Puis il s'est intéressé au droit au travail tel qu'inscrit dans le Pacte (B), avant de l'examiner dans sa dimension individuelle (C) et collective (D).

A. Responsabilité sociale des entreprises : un devoir de vigilance en demi-teinte

§13. Le Comité engage l'Etat partie à prendre des mesures de prévention des atteintes aux droits de l'homme commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sous sa juridiction. À cet égard, il l'incite à accélérer le processus conduisant à l'adoption d'une loi imposant à ces entreprises une obligation contraignante de devoir de vigilance en matière de droits de l'homme, et garantissant aux victimes de violations des droits de l'homme dues aux activités à l'étranger de ces entreprises l'accès à des recours auprès des juridictions de l'Etat partie.

80. La loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre a été adoptée le 27 mars 2017¹⁰⁰. Celle-ci prévoit que certaines sociétés¹⁰¹ ont l'obligation d'élaborer, de rendre public et de mettre en œuvre un plan de vigilance, lequel comporte « *les mesures de vigilance raisonnables propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement* » résultant des activités de la société, des filiales et des sociétés qu'elle contrôle, et des sous-traitants et fournisseurs avec lesquels elle entretient « *une relation commerciale établie* », en France et à l'étranger. La loi prévoit également qu'une société qui méconnaîtrait cette obligation pourrait voir sa responsabilité engagée et être enjointe par le juge civil de la respecter, après qu'une mise en demeure soit restée infructueuse.

81. Si l'on peut se féliciter de l'adoption de cette loi, qui satisfait à la recommandation du Comité, et qui a pour mérite d'inscrire pour la première fois, dans le droit français, une obligation de vigilance qui concerne les activités de la société-mère, des filiales et des fournisseurs et sous-traitants, il convient d'exprimer quelques regrets. Après de nombreux allers-retours parlementaires depuis le dépôt de la

qui favorisent l'entrepreneuriat et la création d'emplois, de même que des mesures efficaces pour abolir le travail forcé, l'esclavage et la traite des humains. Pour ce qui est de ces cibles, l'objectif consiste à parvenir au plein emploi productif et au travail décent, pour tous les hommes et les femmes, d'ici 2030 », Objectif de développement durable n° 8 « Travail décent et croissance économique ».

⁹⁹ Voir : CNCDH, *Avis sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, Assemblée plénière du 24 avril 2008 ; CNCDH, *La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme – Nouveaux enjeux, nouveaux rôles*, Tome I, Les Etudes de la CNCDH, La Documentation française, 2009 ; CNCDH, *La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme – Etat des lieux et perspectives d'action publique*, Tome II, Les Etudes de la CNCDH, La Documentation française, 2009 ; CNCDH, *Avis Entreprises et droits de l'homme : les enjeux de l'application par la France des principes directeurs des Nations unies*, Assemblée plénière du 24 octobre 2013, JORF n°0266 du 16 novembre 2013, texte n°56.

¹⁰⁰ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, JORF n°0074 du 28 mars 2017, texte n°1, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte>.

¹⁰¹ Celles ayant leur siège social en France et qui, à la clôture de deux exercices consécutifs, emploient au moins 5000 salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises ou emploient au moins 10 000 salariés en leur sein et dans leurs filiales françaises et étrangères.

première version du projet de loi, celle-ci a subi une édulcoration non négligeable. Mais, et surtout, c'est sa censure partielle par le Conseil constitutionnel qui interroge.

82. En effet, par une décision du 23 mars 2017¹⁰², le Conseil constitutionnel a invalidé le dernier alinéa de l'article 1^{er}, le troisième alinéa de l'article 2 ainsi que l'article 3. Ces dispositions étaient relatives à l'amende civile que le juge pouvait prononcer dans le cas où la société ne respectait ses obligations. Fondant sa décision sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, le Conseil constitutionnel a statué comme suit : « *Compte tenu de la généralité des termes qu'il a employés, du caractère large et indéterminé de la mention des 'droits humains' et des 'libertés fondamentales' et du périmètre des sociétés, entreprises et activités entrant dans le champ du plan de vigilance qu'il instituait, le législateur ne pouvait sans méconnaître les exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et en dépit de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi déferée, retenir que peut être soumise au paiement d'une amende d'un montant pouvant atteindre dix millions d'euros la société qui aurait commis un manquement défini en des termes insuffisamment clairs et précis* »¹⁰³.
83. Ainsi, à la lecture de cette décision, il apparaît que pour le Conseil constitutionnel « *les droits humains* » et les « *libertés fondamentales* » sont des notions intelligibles, mais leur caractère large et indéterminé ne permet pas que leur violation soit susceptible de fonder une sanction de nature civile. On peut s'étonner d'un tel argumentaire dans la mesure où l'obligation des entreprises de respecter les droits humains est inscrite dans un certain nombre d'instruments internationaux, tel que les Principes directeurs des Nations unies¹⁰⁴ qui y sont consacrés ainsi que le Pacte lui-même.
84. Il convient toutefois de se satisfaire des avancées permises par la loi, qui même en l'absence d'amende civile, permet d'engager la responsabilité des entreprises ainsi que d'imposer à ces dernières une communication grand public de ses mesures de prévention, et non plus seulement à huit clos auprès de ses actionnaires. Aussi, la CNCDH espère que cette loi contribuera à renforcer le dialogue entre l'entreprise et toutes ses parties prenantes, de même qu'elle concourra à prévenir toute atteinte aux droits de l'homme que les activités des entreprises pourraient engendrer.
85. Par ailleurs, elle recommande au Gouvernement d'adopter le(s) décret(s) qui permettrait notamment de préciser le contenu des plans de vigilance. De tels éléments faciliteraient l'appropriation de la loi par les entreprises concernées. La CNCDH précise qu'il serait également important que soit inscrit dans ce(s) décret(s) la nécessaire participation de toutes les parties prenantes, internes et externes à l'entreprise, dans l'élaboration et le mécanisme de suivi des plans de vigilance.
86. Enfin, la CNCDH est convaincue que cette loi représente une avancée majeure dans la protection des droits de l'homme. C'est pourquoi elle encourage le Gouvernement à s'appuyer sur cette dernière pour promouvoir la notion de devoir de vigilance, notamment au niveau européen afin qu'un cadre réglementaire commun soit adopté. Elle sera donc particulièrement attentive à la mise en application de cette loi ainsi qu'à son effectivité dans le cadre de son nouveau mandat de Rapporteur national sur le suivi et l'évaluation du plan

¹⁰² Conseil constitutionnel, Décision n°2017-750 DC du 23 mars 2017 sur la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2017/2017-750-dc/decision-n-2017-750-dc-du-23-mars-2017.148843.html>.

¹⁰³ *Ibid.*, §13.

¹⁰⁴ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations unies, www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf.

national d'action pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, adopté le 27 avril 2017, dont il convient de saluer les avancées.

B. Le droit au travail à la lumière du problème structurel du chômage

§23. Le Comité recommande à l'Etat partie de surveiller l'effectivité des divers dispositifs au bénéfice des chômeurs et des entreprises, comme la garantie-jeunes et le plan de lutte contre le chômage de longue durée, et ceux prévus par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013, en matière d'accès par les populations cibles mais également de recrutement et de création d'emploi. [...]
Le Comité recommande également à l'Etat partie de veiller à l'adéquation des prestations auxquelles ont droit les chômeurs. Il renvoie l'Etat partie à son observation générale n°18 (2005) sur le droit au travail.

La garantie-jeunes : une mise en œuvre à parfaire

87. Les jeunes sont parmi les tranches de la population les plus fortement touchées par le chômage¹⁰⁵. Difficulté à accéder à un premier emploi¹⁰⁶, succession de stages, indécentement rémunérés, faute de trouver un emploi en adéquation avec leur formation, ou encore multiplication d'emplois précaires¹⁰⁷ sont parmi les multiples problèmes qu'ils rencontrent. De plus, les jeunes primo-accédant à l'emploi ne disposent d'aucun droit à indemnisation pendant leur période de recherche d'emploi¹⁰⁸, et en l'absence d'obligation de s'inscrire à Pôle emploi, ils ne sont bien souvent pas identifiés et, par voie de conséquence, ni pris en compte, ni accompagnés.
88. Ces constats contreviennent en tout point à l'interprétation, faite par le Comité, de l'application des droits du Pacte en matière de droit du travail. Comme il le souligne « *le recours excessif aux stages et aux programmes de formation non rémunérés ainsi qu'aux contrats à court terme ou à durée déterminée, qui portent atteinte à [la] sécurité de l'emploi [des jeunes travailleurs], à leurs perspectives de carrière et à leurs prestations de sécurité sociale, n'est pas conforme au droit des travailleurs de jouir de conditions de travail justes et favorables* »¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Selon les derniers chiffres de l'Insee, les jeunes entre 15 et 24 ans au chômage représentaient 21,8% de la population active. Voir : Insee, Informations rapides, Principaux indicateurs, n°131, 18 mai 2017. Consultable : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2851776>

¹⁰⁶ Selon le rapport du CESE, le temps d'insertion moyen est de 2 à 3 mois, mais il cache des disparités importantes. 45% des jeunes ont un accès immédiat et durable à l'emploi à l'issue de leurs études. Le temps d'insertion est toutefois très différent suivant le niveau de diplôme ou la spécialité : 40% des jeunes ont des difficultés à trouver un emploi, 24% des jeunes ont des trajectoires alternant chômage et inactivité, et 9% des jeunes ont des trajectoires de reprises d'étude ou de retour en formation, le plus souvent suite à un premier échec dans leur recherche d'emploi. Voir : Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, Avis présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé, rapporté par Mme Jacqueline Farache, mai 2016, p.16.

¹⁰⁷ Selon le rapport du CESE, lorsqu'ils travaillent les jeunes sont plus souvent en situation de précarité et de sous-emploi : 35% des jeunes salariés ont un contrat temporaire, 4,2% des jeunes se situent dans le halo du chômage (emploi très précaire), 5% sont en intérim. Voir : Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, op. cit., p.16.

¹⁰⁸ Selon un rapport du CESE, les jeunes alternent périodes travaillées et périodes de chômage, ce qui ne leur permet pas de constituer des droits. Près de 40% des demandeurs d'emploi qui ne sont indemnisables par aucune allocation du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité ont moins de 30 ans. Ils ne peuvent bénéficier du RSA socle et les conditions du RSA jeune actif sont beaucoup trop restrictives.

¹⁰⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°23 sur le droit à des conditions de travail justes et favorables* (art.7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/23, 27 avril 2016, §47.

89. C'est pour, d'une part, contrecarrer cette spirale négative, et d'autre part, se conformer aux initiatives de l'Union européenne¹¹⁰, que la France a inscrit la Garantie jeunes, à titre expérimental, dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹¹¹. Ce dispositif est à destination des jeunes âgés de 18 à 25 ans révolus en situation de grande précarité, qui vivent en dehors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation, et dont le niveau de revenus ne dépasse pas un certain plafond. Assuré par les Missions locales¹¹², il consiste, pour les jeunes concernés, en un suivi collectif en présence de ses pairs, et d'un suivi individuel, permettant tous deux de construire leur projet d'insertion sociale et professionnelle. En contrepartie de l'engagement du jeune dans cet accompagnement, lui est versée une allocation équivalente au montant du RSA. Il est, néanmoins, à regretter que ce dispositif prenne automatiquement fin au bout d'un an.
90. Comme cela était souhaité par nombres d'acteurs institutionnels et associatifs, la Garantie jeunes a été généralisée le 1^{er} janvier 2017¹¹³. La CNCDH tient à saluer le respect de ses engagements par le Gouvernement sur ce point.
91. Elle appelle toutefois à une certaine réserve sur les modalités de mise en œuvre de cette généralisation. En effet, le rapport d'évaluation de ce dispositif a mis en lumière des difficultés constatées au cours du stade d'expérimentation qui ne semblent pas avoir été corrigées dans le cadre de la généralisation¹¹⁴.
92. La première difficulté concerne les potentiels bénéficiaires du dispositif. Bien que les jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes correspondaient effectivement aux critères posés, ces derniers étaient déjà connus des Missions locales. Aussi, pour toucher un public plus large et ainsi assurer l'effectivité de ces mesures d'accompagnement, la CNCDH recommande, à l'instar du Conseil économique, social et environnemental (CESE), d'analyser les possibles dispositifs complémentaires à mettre en place afin de pouvoir toucher les jeunes les plus éloignés des structures d'accompagnement¹¹⁵. Il conviendrait de réfléchir à des supports et des canaux d'information pertinents pour les potentiels demandeurs.
93. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de lutter contre le « non-recours par auto-sélection », c'est-à-dire le cas où le jeune est bien informé de l'existence du dispositif mais ne demande pas à en bénéficier. Comme le rapport d'évaluation le souligne, ce type de non-recours peut résulter d'une

¹¹⁰ En avril 2013, les pays de l'Union européenne ont adopté le principe d'une « garantie pour la jeunesse » afin de lutter contre le chômage des jeunes en proposant à tous ceux âgés de moins de 25 ans qu'ils soient inscrits au chômage ou non, une offre de qualité dans les 4 mois suivants la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi. Voir : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=fr>.

¹¹¹ « Le Gouvernement s'engage à mettre en place une 'Garantie jeunes' visant à inscrire 100 000 jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, reposant sur une évolution de l'actuel CIVIS », Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013, p.30. Voir également : Décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

¹¹² Les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sont des structures spécialisées dans l'accueil des jeunes de 16 à 25ans. L'action des missions locales est basée sur l'approche globale, c'est-à-dire le traitement conjoint des dimensions professionnelles et sociales dans le but de contribuer à lever les freins pratiques, organisationnels et financiers et de faciliter l'accès à l'emploi et à l'autonomie. Chaque jeune accueilli bénéficie d'un suivi personnalisé comprenant les domaines de la formation, de la mobilité, de l'information sur la santé, de l'accès aux soins, et de la recherche d'un hébergement.

¹¹³ La disposition est inscrite à l'article 46 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Les règles en sont précisées dans le décret n°2016-1855 du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la garantie jeunes.

¹¹⁴ Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes, Rapport intermédiaire, novembre 2016.

¹¹⁵ Conseil économique, social et environnemental, *Avis « Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes »*, Avis présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé, rapporté par M. Antoine Dulin, 7 avril 2015.

proposition mal adaptée tant dans sa forme que dans ses modalités, où le jeune se décourage face à la complexité ou encore à la lourdeur administrative des procédures d'accès¹¹⁶. Pour ce faire, les pouvoirs publics sont tenus de rendre la Garantie jeunes la plus accessible possible, en adaptant et en accompagnant, autant que de besoin, la constitution du dossier.

94. Il s'agit, ensuite, des difficultés qui sont apparues au sein même des Missions locales. Bien que certaines aient su s'adapter à cette nouvelle prérogative, d'autres ont souffert d'importants problèmes organisationnels. En effet, les charges administratives afférentes à cette nouvelle mission n'ont pas été suffisamment appréhendées, et le financement permettant d'en assurer la mise en œuvre n'a pas été sécurisé. Aussi, les Missions locales ont eu à constituer de nombreux dossiers de subventions, ce qui s'est fait, dans bien des cas, au détriment des missions d'accompagnement des jeunes. Aussi, la CNCDH ne peut que recommander au Gouvernement de satisfaire aux ambitions de la Garantie jeunes, à savoir assurer aux jeunes un accompagnement de qualité, et par voie de conséquence, de doter les Missions locales des moyens humains et financiers pérennes à la hauteur de cet enjeu.
95. Enfin, la CNCDH tient à souligner les efforts consentis par l'Etat pour évaluer ce dispositif avant de le généraliser, elle l'encourage donc à tirer les enseignements de cette évaluation, et à reconduire celle-ci tout au long de sa mise en place, pour que la Garantie jeunes rencontre les résultats escomptés.

La question de l'adéquation des prestations chômage

96. Les prestations chômage présentent un enjeu majeur en ce qu'elles jouent un rôle d'amortisseur économique et social permettant de sécuriser les conditions de vie des chômeurs. Toutefois, avant même de parler de leur adéquation, il convient de faire état de leur effectivité. En effet, toutes les personnes privées d'emploi ne sont pas indemnisées par l'assurance chômage¹¹⁷. Pensées dans un contexte différent, les prestations chômage n'ont pas été conçues ni financées pour faire face à un tel afflux ou à de tels besoins. De plus, la situation ne peut que s'aggraver si le chômage ne connaît pas une forte réduction, car corollairement, plus il y a de chômeurs moins il y aura de cotisations perçues pour financer le système d'indemnisation, alors même qu'à l'évidence les besoins s'intensifient en pareille situation. Enfin, l'allongement de la durée moyenne du chômage est également un facteur à prendre en compte, car il conduit à l'épuisement des droits des personnes, et donc à les placer dans une situation de grande précarité, sans aides ni allocations liées à leur perte d'emploi.
97. Aussi, la CNCDH recommande à la France de prendre urgemment ce problème en compte, et de tout mettre en œuvre pour que les chômeurs disposent d'une protection permettant de limiter leur exposition aux risques d'exclusion sociale et économique. Une réflexion devrait ainsi être menée sur le système d'assurance chômage, en envisageant deux types de scénarios possibles, à savoir l'aggravation ou l'amélioration de la crise du chômage, et plaçant les droits de l'homme au cœur de ces actions de concertation.

¹¹⁶ Voir : Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes, Rapport intermédiaire, novembre 2016.

¹¹⁷ Selon les chiffres avancés par le CESE, 40% des chômeurs ne perçoivent pas d'indemnisation, dont les jeunes n'ayant pas accédé au premier emploi ou encore les personnes qui cumulent des emplois précaires. Voir : Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, op.cit., p.25.

98. Une autre difficulté relative à l'adéquation des prestations chômage tient au phénomène de non-recours qui impacte de nombreux bénéficiaires potentiels¹¹⁸. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce problème : manque d'information sur l'existence de certaines prestations et sur leurs conditions d'accès ; découragement devant la complexité des démarches administratives ; sentiment de honte à demander des aides ; et le manque de stabilité de la situation de certains allocataires qui entraînent des ruptures dans leurs droits¹¹⁹. Parallèlement, l'augmentation des pratiques de radiation par Pôle Emploi entraîne la privation des droits à prestations, alors même que la motivation des décisions est parfois sommaire et les voies de recours particulièrement complexes.
99. Aussi, la CNCDH se fait l'écho des recommandations du CESE relatives à cette problématique. Elle recommande ainsi, en lien avec les préoccupations du Comité, une meilleure information des chômeurs sur leurs droits. Pour ce faire, un guide d'accueil et d'accompagnement du demandeur d'emploi¹²⁰ pourrait être élaboré par Pôle emploi, en collaboration avec les différentes parties prenantes et en consultant les personnes directement concernées. Ce guide a vocation à être distribué le plus en amont possible. Une telle action permettrait de restaurer l'adéquation du système en lui-même, car il est fait pour bénéficier aux personnes en demande, et celle des prestations, car les chômeurs ainsi familiarisés aux conditions d'accès sauront à quoi prétendre.

Des conséquences plus insidieuses du chômage

100. Le chômage emporte tout d'abord des incidences sur l'« *identité sociale, voire [la] valeur sociale* »¹²¹. Comme souligné ci-dessus, ce sentiment de dévalorisation sociale peut être une cause du non-recours aux droits liés au chômage. Aussi, afin de lutter contre les non-recours découlant du sentiment de honte que connaissent les chômeurs, et plus largement contre la stigmatisation dont ils font l'objet, la CNCDH préconise la mise en place d'une campagne d'information et de sensibilisation qui viserait à restaurer leur image dans la société.
101. Dans une autre mesure, et de manière plus inédite, le CESE a mis en exergue les répercussions du chômage sur la santé des demandeurs d'emploi¹²². Dans son rapport, le CESE qualifie le chômage de question de santé publique avec tant des incidences physiques (détérioration de la santé physique, surmortalité, etc.) que psychologiques (traumatisme, trouble dépressif, suicide, etc.) sur les personnes. Il y note également des conséquences sur les familles (séparation, conséquence sur les enfants, sur leur réussite scolaire, sur l'autonomie des jeunes, etc.).
102. Partant de ce constat, il formule plusieurs préconisations que la CNCDH reprendra ici¹²³. Dans un premier temps, et s'agissant de ce qui peut être mis en place le plus rapidement par le Gouvernement, il conviendrait de restaurer et de généraliser la proposition de soutien psychologique

¹¹⁸ Selon les estimations de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, chaque année, 2 milliards d'euros d'indemnités ne sont pas attribués à des chômeurs pourtant éligibles, pour la seule raison qu'ils ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

¹¹⁹ Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, op. cit., p.29-30.

¹²⁰ Ce guide pourrait présenter les différentes ressources disponibles pour le demandeur, ses droits, les contacts utiles dans les domaines associatifs, financiers, du soutien psychologique, du suivi médical, etc.

¹²¹ Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, op. cit., p.31.

¹²² Conseil économique, sociale et environnemental, *Avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, op. cit.

¹²³ Audition de Mme Jacqueline Farache, membre du CESE au titre de la vie économique et du dialogue social, devant la CNCDH, le 3 mai 2017.

offerte au demandeur d'emploi lors de son premier rendez-vous à Pôle emploi. En effet, une telle initiative permettrait au demandeur d'emploi de prendre conscience que ce qui lui arrive n'est pas anodin, ni même anormal, et qu'une prise en charge peut lui être proposée.

Dans un temps plus long, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de conduire des études épidémiologiques ainsi que des études sur les impacts du chômage en la matière afin de palier la méconnaissance actuelle du phénomène. En effet, bien que cet aspect-là ne soit pas soulevé dans les recommandations du Comité, il convient d'y apporter une attention particulière tant le rapport du CESE est éclairant sur la problématique à venir ainsi que sur sa faible prise en compte.

Enfin, la CNCDH encourage d'inclure dans la formation du corps médical un module sur la sensibilisation à ce phénomène afin d'assurer un repérage précoce des signes. Cette formation pourrait utilement être étendue aux professionnels du travail social et de Pôle emploi.

C. Conditions de travail justes et favorables : les réformes du code du travail ou la polarisation des inquiétudes du Comité

§24. Le Comité est préoccupé par les dérogations à des protections acquises en matière de conditions de travail proposées dans le projet de loi travail (projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs), y compris pour accroître la flexibilité du marché du travail, sans qu'il ne soit démontré que l'Etat partie a considéré toutes les autres solutions possibles.

§25. Le Comité engage l'Etat partie à s'assurer que les dispositifs proposés pour accroître la flexibilité du marché du travail n'ont pas pour effet la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur. Il l'exhorte également à s'assurer que toute mesure rétrograde concernant les conditions de travail :

a) Est inévitable et pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits du Pacte, compte tenu de l'obligation de l'Etat partie de viser la pleine réalisation de ces droits au maximum de ses ressources disponibles ;

b) Est nécessaire et proportionnée à la situation, c'est-à-dire que l'adoption de toute autre mesure, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits visés par le Pacte ; et

c) N'est pas discriminatoire et en touche pas de manière disproportionnée des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés.

103. Au cours de l'examen de la France par le Comité, nombre des questions des experts se sont polarisées autour du projet de loi travail, adopté depuis¹²⁴. La préoccupation qui était la sienne à ce moment s'est alors traduite par l'utilisation du terme « mesure rétrograde », dans ses observations finales, qu'il convient de remettre en perspective. En effet, ce dernier relève d'un langage technique servant à qualifier une situation où la législation adoptée représente un recul par rapport au niveau de réalisation déjà acquis, et non pas nécessairement une violation du Pacte. Pour être admise par le Comité, l'Etat doit satisfaire à une triple condition. Il « doit faire la démonstration qu'une telle disposition est [...] nécessaire, non-discriminatoire et qu'elle respecte au moins les obligations fondamentales qui lui incombent »¹²⁵. De plus, une telle mesure ne peut être prise « sans étude

¹²⁴ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, JORF n°0184 du 9 août 2016, texte n°3.

¹²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°23 sur le droit à des conditions de travail justes et favorables* (art.7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/23, 27 avril 2016, §52.

attentive préalable et sans justification sérieuse »¹²⁶. C'est donc sur la question de savoir si la loi en cause est rétrograde que la France est pointée du doigt par le Comité et au titre duquel elle est appelée à se justifier.

104. À cet égard, la France met en avant les avancées positives, certes non négligeables, que cette loi comporte et la présente comme un moyen d'adapter le code du travail pour gagner en flexibilité et ainsi tendre à une meilleure situation économique. Cependant, pour s'assurer qu'une telle loi emporte des effets bénéfiques, il convient d'en analyser chaque mécanisme afin de l'évaluer dans sa globalité et d'en déterminer les effets pour les travailleurs¹²⁷.
105. Ce faisant, et à la lecture des dispositions contenues dans la loi travail, force est de constater que la lettre et l'esprit de la loi constituent un retour en arrière préjudiciable aux travailleurs. Nous ne citerons ici que deux des changements phares opérés par la loi pour illustrer ces propos.
106. Tout d'abord, la loi travail instaure une inversion de la hiérarchie des normes en entreprise et du niveau de négociation. En effet, cette dernière étend la supplétivité de l'accord de branche à la plupart des règles relatives au temps de travail, de congés et de repos. Autrement dit, s'il existe un accord d'entreprise celui-ci prévaut sur l'accord de branche, quand bien même il comporterait des règles moins favorables aux salariés. On assiste alors à la création d'un cadre de négociation décentralisé, où chaque entreprise disposera de ses règles propres, entraînant alors un possible déséquilibre des rapports de force en présence, et concourant à une certaine disparité entre les travailleurs. Partant, il est à craindre que les effets d'un tel revirement contreviennent à la condition posée par le Comité, à savoir que la mesure mise en cause soit « *nécessaire et proportionnée à la situation* ».
107. Ensuite, cette même loi prévoit des facilités de licenciement. Elle crée un nouveau dispositif, l'accord de préservation et de développement de l'emploi¹²⁸, dont les stipulations se substituent de plein droit aux clauses contraires et incompatibles du contrat de travail, en particulier en matière de rémunération. Il faut toutefois que les salariés donnent leur accord à l'application de pareilles règles, en revanche, en cas de désaccord formel, ils s'exposent à un licenciement, sans que l'entreprise ait besoin de justifier d'une quelconque difficulté économique. D'autre part, la loi précise le contrôle du juge dans le cas d'un tel licenciement. Alors qu'en principe, le salarié licencié peut demander au juge de vérifier que son licenciement repose sur une « cause réelle et sérieuse », désormais, ce contrôle est grandement limité en ce que la loi l'affirme, sans préciser de quelle cause il s'agit. Même si le salarié reste en droit de saisir le juge, cela l'empêche de se défendre et de faire contrôler par le juge la cause du licenciement. Assurément, ces nouvelles dispositions sont à même de constituer une certaine rétrogression par rapport à la législation précédente, posant alors la question de savoir si ces mesures sont effectivement « *inévitable[s] et pleinement justifié[s]* ».
108. D'autres mesures¹²⁹ constituent également une forme de recul dont la mise en œuvre appellera de la France une particulière attention dans ses divers échanges avec le Comité. En effet, « *l'exercice*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Audition de Mme Sylvaine Laulom, Directrice de l'Institut d'études du travail de Lyon (IETL), Professeure de droit à l'Université Lyon II, devant la CNCDH le 24 mars 2017.

¹²⁸ Les règles qui y sont relatives sont précisées dans le décret n° 2016-1909 du 28 décembre 2016 relatif aux accords de préservation ou de développement de l'emploi mentionnés à l'article L. 2254-2 et suivants du code du travail et au parcours d'accompagnement personnalisé.

¹²⁹ Il s'agit entre autres : de la facilitation du licenciement économique, de l'adoption des accords collectifs d'entreprise par référendum, la modulation du temps de travail, les dispositions relatives aux astreintes, etc.

du droit à des conditions de travail justes et favorables est aussi un préalable à l'exercice d'autres droits prévus par le Pacte », aussi, toute mesure qui y est relative doit être pensée et réalisée conformément au Pacte.

109. Forte de ces constats, la CNCDH regrette que l'Etat n'ait pas encore, à ce jour, apporté les justifications nécessaires à l'adoption d'une telle législation – qualifiée de rétrograde – par le Comité, au regard des conditions imposées par ses engagements internationaux. De ce fait, la CNCDH appelle l'Etat à fournir les éléments attestant du caractère inévitable et pleinement justifié de cette loi, ainsi que des caractères nécessaires, proportionnés et non-discriminatoires des mesures qui en découleront, eu égard à l'ensemble des droits du Pacte, et plus particulièrement son article 7. Cette recommandation de la CNCDH est d'autant plus pertinente que des ordonnances en la matière sont amenées à être prises au courant de l'été 2017¹³⁰.

D. Droits syndicaux : le besoin de renforcer la protection de l'activité syndicale

§28. Le Comité engage l'Etat partie à prendre des mesures efficaces de protection des personnes engagées dans des activités syndicales, et de prévention et de répression de toutes formes de représailles. Il l'engage également à assurer l'effectivité de la négociation collective et du droit de bénéficier d'une représentation syndicale conformément aux normes internationales afin de protéger les droits des travailleurs en matière de conditions de travail et le droit à la sécurité sociale.

110. De l'avis du Comité, « *les syndicats jouent un rôle primordial pour assurer le respect du droit au travail aux niveaux local et national et pour aider les Etats à s'acquitter de leurs obligations découlant de l'article 6* »¹³¹. Or, à cet égard, on a assisté ces dernières années à une régression critiquable s'agissant du respect en France de la liberté syndicale et du droit de grève. En effet, la répression syndicale¹³² qui a eu cours interroge quant au respect du Pacte, mais également de certaines conventions fondamentales de l'OIT¹³³.
111. Bien que les textes existent¹³⁴, c'est de leur bonne application et de leur effectivité concrète que dépend la réalité des droits. Aussi, la CNCDH a fait le constat de violations graves et répétées, jusqu'à une criminalisation de l'activité syndicale. Par un travail d'investigation poussé, les organisations syndicales¹³⁵ ont recensé les faits les plus illustrant, pour l'année 2016, faisant alors état d'un grand nombre de dossiers¹³⁶. Un tiers d'entre eux portent sur la remise en cause du droit de manifestation en visant des publics aussi variés que lycéens, étudiants, ou militants salariés. Les autres dossiers portent principalement sur les poursuites disciplinaires et le licenciement de militants syndicaux en raison de leur activité syndicale dans l'entreprise, qui sont venus s'ajouter au contentieux ancien en matière de discrimination syndicale. Enfin, les quelques dossiers collectifs recensés ont trait

¹³⁰ Voir : Le Monde, *Code du travail, assurance-chômage ... le gouvernement présente ses réformes sociales*, 6 juin 2017. Consultable sur le site du Monde : http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/06/06/code-du-travail-assurance-chomage-le-gouvernement-presente-ses-reformes-sociales_5139594_823448.html.

¹³¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°23 sur le droit à des conditions de travail justes et favorables* (art.7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/23, 27 avril 2016, §54.

¹³² Audition de M. Bernard Thibaut, membre du groupe des travailleurs, au nom des syndicats français, au conseil d'administration du Bureau international du travail, devant la CNCDH le 3 février 2017.

¹³³ Notamment la Convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical du 9 juillet 1948.

¹³⁴ Audition d'une délégation ministérielle devant la CNCDH le 31 mars 2017.

¹³⁵ Voir notamment : CGT, *Note de synthèse du collectif confédéral chargé de la répression syndicale*, mars 2017.

¹³⁶ 147 dossiers collectés dont 133 « individuels » concernant 299 personnes, et 14 dossiers collectifs.

à des interdictions de participer à des manifestations, et surtout, à des remises en cause des locaux syndicaux par les collectivités territoriales.

112. Aussi, comme le pointe la Plateforme DESC, on assiste en France à un durcissement des rapports sociaux, se traduisant alors par une remise en cause des activités syndicales, voire jusqu'au traitement indifférencié entre les militants syndicaux et des délinquants¹³⁷. Cette atmosphère concourt à une certaine diabolisation de la contestation sociale, qui est, par ailleurs, relayée et instrumentalisée sur le plan médiatique.

113. Se faisant l'écho du Comité, la CNCDH recommande le renforcement des textes afin d'assurer une protection pérenne et effective des représentants syndicaux.

114. Au-delà des recommandations du Comité, il convient de noter que l'aggravation de ce phénomène est en partie liée au contexte de l'état d'urgence. En effet, dès son premier avis sur le sujet, la CNCDH avait mis en avant les risques qu'emportait un tel régime exceptionnel sur le mouvement social. Et ce, une fois après avoir constaté l'assignation à résidence de militants écologistes en vue de les empêcher de participer aux manifestations en marge de la COP21. Depuis, 639 personnes ont fait l'objet d'interdiction de manifestation alors même que peu ou pas d'éléments pouvaient laisser penser qu'ils auraient participé à des violences¹³⁸.

115. En sus, les tribunaux ont eu, de plus en plus, recours aux interdictions de séjour, en tant que peine complémentaire, à l'égard de militants syndicaux. Sur ce point, la CNCDH note avec satisfaction la décision du Conseil constitutionnel qui a invalidé l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 prévoyant que la déclaration de l'état d'urgence donne certains pouvoirs au préfet du département, notamment celui « *d'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* »¹³⁹. Aussi, la CNCDH restera vigilante à ce que les nouvelles propositions législatives qui interviendront après cette décision ne soient pas tout aussi attentatoires aux libertés fondamentales.

III. Autres recommandations

Dans cette partie, la CNCDH s'attache à étayer les recommandations du Comité suivant l'ordre opéré par ce dernier.

1. Aide au développement : le difficile respect des engagements internationaux

§8. Le Comité recommande à l'Etat partie d'intensifier ses efforts pour porter le montant de son aide au développement à 0,7% de son PNB, conformément à l'objectif convenu au niveau international. Il lui recommande également de développer des outils méthodologiques robustes permettant d'analyser l'impact sur les droits prévus par le Pacte des opérations financées par les institutions d'aide au développement. En outre, il recommande à l'Etat partie d'intégrer le Pacte parmi les instruments de référence de conformité dans ces institutions.

¹³⁷ Plateforme française pour les DESC, *Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France*, janvier 2015, p.13 et s.

¹³⁸ Voir : Amnesty International, *Un droit pas une menace – Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France*, EUR 21/6104/2017, 31 mai 2017.

¹³⁹ Conseil constitutionnel, Décision n°2017-635 QPC du 9 juin 2017.

116. Au titre de l'article 2 du Pacte, la France a des obligations extraterritoriales en matière de coopération et de solidarité internationales. Pour se conformer à pareil engagement, la France a adopté le 8 juillet 2014 une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, sur laquelle la CNCDH a rendu un avis¹⁴⁰. Or, cette loi, aussi louable soit-elle sur certains aspects, a failli sur ses ambitions, en ne constituant qu'un rappel des engagements internationaux de la France et en occultant les aspects budgétaires.

117. Pourtant, l'un des volets principal de la coopération internationale de la France, au titre du Pacte, réside dans son obligation de porter à 0,7% de son PNB son aide publique au développement. Aussi, sans balise claire dans la loi, force est de constater que le montant dévoué à l'aide publique au développement connaît des baisses successives et des tentatives vaines d'augmentation, traduisant un certain manque de stabilité et de prévisibilité. Elle est aujourd'hui à 0,4% du PNB¹⁴¹ ce qui ne saurait suffire à remplir la recommandation du Comité. Aussi, la CNCDH encourage la France à faire du respect de cet engagement une priorité dans la perspective de son prochain examen devant le Comité. De plus, pour se conformer parfaitement à ses engagements, la France se doit d'être transparente quant au montant et à l'utilisation de cette aide publique. Bien que la CNCDH note les efforts consentis par le Gouvernement sur ce point¹⁴², les derniers chiffres publiés datent d'avril 2015. Aussi, elle recommande une actualisation plus soutenue des montants alloués à l'aide publique au développement.

118. Le second point de la recommandation du Comité rejoint les préoccupations de la CNCDH tenant à ce que l'approche fondée sur les droits constitue le cadre conceptuel et opérationnel des politiques de développement et de solidarité internationale. Cette approche emporte deux considérations. La première est que la France doit placer les droits de l'homme, tels qu'ils résultent des conventions internationales auxquelles la France est partie, à l'instar du Pacte, au centre de son action. Aussi, la CNCDH considère que la recommandation tenant à ce que le Pacte soit au cœur des évaluations conduites est suffisamment claire et précise pour être mise en œuvre. La seconde suppose la participation active des populations concernées avec l'accent mis sur la création de mécanismes participatifs. Or, ce point n'est que rapidement abordé par la loi du 8 juillet 2014, c'est pourquoi la CNCDH recommande vivement à la France d'inscrire comme principe de la politique de développement la participation des populations concernées.

2. Accords commerciaux et d'investissement bilatéraux et multilatéraux : pour une pleine prise en compte des droits de l'homme

§10. Le Comité appelle l'Etat partie à assumer pleinement ses obligations au regard du Pacte dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des accords commerciaux et d'investissement bilatéraux et multilatéraux. Il l'encourage notamment à :

¹⁴⁰ CNCDH, *Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale*, Assemblée plénière du 30 janvier 2014, JORF n°0038 du 14 février 2014, texte n°104. Pour une meilleure compréhension des enjeux soulevés ici, la CNCDH renvoie aux développements de cet avis.

¹⁴¹ Audition d'une délégation ministérielle devant la CNCDH le 31 mars 2017.

¹⁴² Le ministère des Affaires étrangères et du développement international a consacré une infographie sur l'aide publique au développement en chiffres sur son site internet. Cette page est consultable à l'adresse suivante : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/l-aide-publique-au-developpement-francaise-et-ses-principes/l-aide-publique-au-developpement-francaise/article/infographie-l-aide-publique-au-developpement-en-chiffres>.

- a) S'assurer que des consultations auprès des parties prenantes concernées, y compris les communautés concernées, sont engagées au cours des phases d'élaboration, de négociation et de ratification de ces accords, sur la base d'une évaluation de l'impact attendu ;
- b) S'assurer qu'une évaluation de l'impact est systématiquement menée au cours de la mise en œuvre de ces accords, afin d'adapter, le cas échéant, le contenu des engagements ; et
- c) S'assurer que les mécanismes de règlement des différends ne compromettent pas la capacité de l'Etat partie de s'acquitter de ses obligations au titre du Pacte.

119. La CNCDH a rendu, tout récemment, un avis étayé sur la place des droits de l'homme dans les accords internationaux de commerce et d'investissement, prenant appui sur l'Accord économique et commercial global (AECG ou CETA dans sa version anglaise)¹⁴³. Elle rappellera donc ici les recommandations pertinentes issues de cet avis eu égard aux préconisations du Comité sur ce sujet. En effet, compte tenu de la ratification nationale à venir de l'AECG, le Gouvernement tient là l'occasion de prendre pleinement compte des préoccupations du Comité et de s'y conformer.

120. La CNCDH tient tout d'abord à saluer les efforts de consultation opérés par le Gouvernement dans le cadre des négociations des récents accords internationaux de commerce et d'investissement engageant l'Union européenne et des pays tiers¹⁴⁴. Toutefois, la CNCDH regrette de n'avoir été associée à ces phases de dialogue et d'échanges sur lesdits accords. Elle encourage donc le Gouvernement, pour se conformer à la recommandation du Comité, de poursuivre ses efforts en matière de transparence et d'interaction avec la société civile tout au long du stade de ratification nationale de l'AECG, et d'y associer étroitement la CNCDH, de manière à ce que les impératifs liés aux droits de l'homme soient pleinement mesurés et pris en compte.

121. Par ailleurs, la CNCDH avait relevé dans son avis qu'il n'existe à ce jour aucune étude globale sur l'impact de la libéralisation des échanges commerciaux et d'investissement sur les standards de protection sociale. En effet, les études conduites sur ce sujet ne sont que circonscrites à certains aspects des droits économiques et sociaux, et dépendent largement de la disponibilité de données fiables. Aussi, la CNCDH réitère sa recommandation, en écho à celle du Comité, tenant à ce que des études d'impact des accords de libre-échange sur les droits économiques et sociaux soient systématiquement conduites, de manière globale et en se fondant sur des données fiables et attestées. Elle insiste également sur la nécessaire actualisation de ces études, tant au moment de la signature des accords qu'au moment de leur ratification nationale.

122. Enfin, au titre de l'article 2 du Pacte, la France est tenue de respecter, de protéger et de garantir les droits économiques, sociaux et culturels des populations des pays tiers dans toutes les politiques commerciales et d'investissement qu'elle adopte¹⁴⁵. C'est pourquoi la CNCDH recommande que le respect des normes internationales en matière de droits économiques et sociaux irrigue l'ensemble du contenu de ces politiques et qu'elle constitue une condition *sine qua none* de la mise en

¹⁴³ CNCDH, Avis sur les accords internationaux de commerce et d'investissement : Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux - L'exemple de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA), Assemblée plénière du 15 décembre 2016, JORF n°0056 du 7 mars 2017, texte n° 65, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/ne-sacrifions-pas-les-droits-de-lhomme-aux-interets-commerciaux>.

¹⁴⁴ Sous l'égide du Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, un comité de suivi stratégique de la politique commerciale a été institué. Ce comité se réunit chaque trimestre et est composé de représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales, des syndicats et des fédérations professionnelles, des parlementaires européennes, des députés et des sénateurs. Cette enceinte permet d'échanger sur les principaux enjeux actuels de politique commerciale.

¹⁴⁵ Plateforme française pour les DESC, Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France, janvier 2015, p.54.

application des accords internationaux de commerce et d'investissement, y compris dans leur volet relatif au règlement des différends.

3. Discrimination et données statistiques ventilées : une évolution attendue

§17. Le Comité engage l'Etat partie à développer des méthodologies appropriées de collecte de données et de production de statistiques ventilées concernant les minorités ethniques visibles, notamment les personnes d'ascendance étrangère ou les Roms dans le respect du principe de l'auto-identification, permettant aux victimes de discrimination indirecte de prouver celle-ci. Il demande également à l'Etat partie d'inclure les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer (DROM-COM) dans ces statistiques. En outre, il lui recommande de surveiller à travers des statistiques ventilées les impacts des politiques publiques sur ces groupes. Il attire l'attention de l'Etat partie sur la note d'orientation sur l'approche de la collecte de données fondée sur les droits élaborée par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme.

123. Les statistiques ethniques suscitent, en France, un débat récurrent régulièrement souligné par les instances internationales, à l'instar du Comité DESC, qui plaident pour la mise en place de données statistiques ventilées par « ethnie » permettant aux pouvoirs publics de mesurer l'ampleur des discriminations commises sur le territoire français et de pouvoir mieux les combattre.
124. La position de la France, à cet égard, a longtemps constitué en une opposition farouche, qui prenait appui sur une décision du Conseil constitutionnel de 2007¹⁴⁶. Pour les raisons qu'elle développe dans un avis de 2012¹⁴⁷, puis dans son dernier rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie¹⁴⁸, la CNCDH s'accorde sur les risques qu'emporterait l'autorisation de statistiques ventilées par « ethnie ». En effet, elle rejoint la position française sur le point de considérer que les statistiques ne sont pas des outils neutres et qu'elles doivent être maniées avec la plus grande précaution.
125. Cependant, elle estime nécessaire d'améliorer la connaissance du parcours des personnes selon leur origine, dès lors que les données collectées reposent sur des éléments juridiques objectifs¹⁴⁹. De plus, les personnes qui se sentent discriminées doivent pouvoir, dans le cadre d'une enquête, révéler, si elles le souhaitent, le ou les critères sur lesquels se fonde, selon elles, cette discrimination. À l'évidence, de telles informations peuvent aider les pouvoirs publics à évaluer la situation de la population du point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore à faciliter la preuve de l'existence de discriminations.
126. C'est pourquoi elle se félicite du revirement récent de la France qui s'est engagée dans une démarche d'explication, de dialogue constructif et de recherches de solutions innovantes respectant le cadre républicain, et permettant de dresser un état des lieux au plus près du racisme en France.

¹⁴⁶ « Considérant que, si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race ». Voir Conseil Constitutionnel, Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, §29.

¹⁴⁷ CNCDH, *Avis sur les statistiques « ethniques »*, Assemblée plénière du 22 mars 2012, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-les-statistiques-ethniques>.

¹⁴⁸ CNCDH, *Rapport sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, année 2016, La Documentation française, p.21 et s.

¹⁴⁹ Selon la CNCDH, ces éléments juridiques objectifs peuvent être liés à la filiation, comme le lieu de naissance et la nationalité de la personne, ainsi que le lieu de naissance et la nationalité des parents.

127. Pour l'encourager en ce sens, la CNCDH a initié une réflexion afin de fournir des éléments de réponses au gouvernement sur ce point¹⁵⁰. En partant du postulat que les statistiques administratives¹⁵¹ sont insuffisantes, la CNCDH considère qu'il convient de compléter cette approche avec d'autres sources de nature sociologique, telles que les enquêtes en population générale. En effet, selon sa propre démarche¹⁵², la CNCDH soutient l'idée selon laquelle une analyse croisée et approfondie des résultats issus de ces différentes enquêtes est essentielle pour comprendre les ressorts du racisme et des discriminations qui y sont liées. De plus, la CNCDH encourage l'ensemble des ministères à mettre en œuvre des outils permettant de mieux mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif.

128. Enfin, la CNCDH se fait l'écho de la recommandation du Comité visant à s'inspirer, dans la construction de données statistiques permettant de mesurer les phénomènes de discrimination et de racisme, de la note du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies pour une approche fondée sur les droits de la collecte de données¹⁵³. En effet, cette note constitue une grille de lecture particulièrement adéquate en prônant les principes de participation, d'auto-identification, de transparence, et de respect de la vie privée et des données personnelles.

4. Demandeurs d'asile : de nombreux obstacles à la jouissance des droits

§19. Le Comité appelle l'Etat à lever les obstacles administratifs et autres à la jouissance par les demandeurs d'asile des droits économiques et sociaux, notamment en :

- a) Informant les demandeurs d'asile de leurs droits de manière indépendante, complète et impartiale dans une langue qu'ils comprennent ;

129. La CNCDH a pris note des avancées opérées par la réforme du droit d'asile¹⁵⁴. Elle tient à ce titre à saluer les efforts entrepris en matière d'accessibilité des informations transmises aux demandeurs d'asile, avec une attention portée aux langues parlées tout au long du parcours d'accompagnement¹⁵⁵.

Néanmoins, la situation des demandeurs d'asile restent encore problématique, comme en témoigne les nombreuses recommandations du Comité eu égard à la question du respect de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

L'allocation pour demandeurs d'asile : l'inaptitude d'un prérequis indispensable

¹⁵⁰ CNCDH, Rapport sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, année 2016, La Documentation française, p.26 et s.

¹⁵¹ Chaque année, le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice communiquent à la CNCDH un bilan statistique de l'activité de leurs services en matière de lutte contre le racisme. Ces bilans chiffrés n'ont pas vocation à rendre compte de l'ensemble des actes racistes commis sur une période donnée, mais seulement de ceux ayant été constatés et rapportés par leurs services.

¹⁵² Dans le cadre de son rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH s'attache ainsi à fonder ses analyses et ses recommandations sur la base d'outils variés et complémentaires, tels que les bilans statistiques des administrations, les enquêtes en population générale, les enquêtes sur l'état de l'opinion, ou encore de nombreuses contributions des acteurs institutionnels, associatifs et internationaux.

¹⁵³ Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 Development Agenda – Guidance note to data collection and disaggregation*, 2016.

¹⁵⁴ CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de d'asile*, Assemblée plénière du 20 novembre 2014, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n°57, www.cncdh.fr/fr/actualite/avis-sur-le-projet-de-loi-portant-reforme-du-droit-dasile. La CNCDH renvoie à cet avis pour plus d'éclaircissements quant aux observations qu'elle formulera sur la recommandation n°19 du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁵⁵ Audition d'une délégation ministérielle devant la CNCDH le 31 mars 2017.

b) Simplifiant le parcours administratif pour l'ouverture des droits sociaux et économiques, et en garantissant un accès rapide ;

130. La CNCDH tient ici à s'attacher tout particulièrement à la question de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)¹⁵⁶, en ce qu'elle constitue un préalable indispensable à l'exercice des droits économiques et sociaux.
131. Sur les conditions d'octroi de l'ADA, la CNCDH, profondément attachée au libre choix de leur mode d'hébergement par les demandeurs d'asile, regrette qu'elle ne soit réservée qu'aux seules personnes ayant accepté les conditions matérielles d'accueil (CMA) proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) après l'enregistrement de la demande d'asile. Autrement dit, les demandeurs d'asile qui sont contraints de refuser l'offre de prise en charge pour des raisons diverses¹⁵⁷ ou ceux qui trouvent une solution alternative¹⁵⁸, n'ont plus le droit aux CMA dans leur ensemble, ce qui comprend l'ADA. Au vu des lourdes conséquences que les demandeurs d'asile encourent dans pareil cas, la CNCDH ne peut que regretter le manque d'information préalable qui leur est apportée.
- Aussi, la CNCDH recommande que le droit à la vie familiale soit suffisamment pris en considération pour que chacun puisse bénéficier de CMA adaptées à leur situation personnelle, et qu'aucun demandeur d'asile ne se trouve en situation de précarité du fait d'une décision de l'administration.
132. Sur les personnes visées par ce dispositif, la CNCDH ne peut que regretter que les mineurs ne puissent accéder à l'ADA¹⁵⁹. Elle rappelle qu'il est donc absolument nécessaire de supprimer cette condition d'âge.
133. Enfin, sur les montants même de l'ADA, il est patent, pour la CNCDH, qu'ils ne permettent pas aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins élémentaires. En outre, la saturation des dispositifs d'hébergement contraint toujours plus de la moitié des demandeurs d'asile à rechercher seuls des solutions d'hébergement dans le parc privé. À cet égard, le montant additionnel de l'ADA réévalué, récemment¹⁶⁰, à 5,40euros par jour par demandeur d'asile n'étant pas hébergé dans un lieu prévu à l'article L. 744-3 ou L. 345-2 du CESEDA paraît toujours insuffisant. La CNCDH estime que ce montant ne peut raisonnablement pas permettre d'accéder au marché locatif privé. Il est donc indispensable que la France adapte encore davantage le montant additionnel de l'ADA à la situation des demandeurs d'asile n'étant pas hébergés, en particulier pour ceux situés dans les grands centres urbains où les loyers pratiqués peuvent être prohibitifs.

¹⁵⁶ L'allocation pour demandeur d'asile a été créée par la loi du n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Elle a remplacé, à compter du 1^{er} novembre 2015, l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Aux termes des articles L. 744-9 et L. 744-10 du CESEDA, peuvent désormais prétendre au bénéfice de l'ADA : tout demandeur d'asile ayant formulé sa demande d'asile en France, tout demandeur d'asile relevant de la procédure définie par le règlement Dublin III, et toute personne étrangère victime de la traite des êtres humains bénéficiaire d'une carte de séjour temporaire en application de l'article L. 316-1 du CESEDA.

¹⁵⁷ Cela peut être le cas des couples dits « mixtes » (personne demandeuse d'asile en couple avec un conjoint(e) ayant un autre statut en France) pour qui ce dispositif est inadapté et inégalitaire. Certaines personnes sont en effet contraintes de refuser l'offre d'hébergement car leur conjoint n'y est pas éligible, et risque ne plus pouvoir bénéficier de l'ensemble des CMA.

¹⁵⁸ Cela peut être le cas de demandeurs d'asile accueillis en France par des membres de leur famille ou des connaissances.

¹⁵⁹ En vertu des articles L. 744-9, L. 744-10 et D. 744-18 du CESE, pour bénéficier de l'ADA, les intéressés doivent être âgés de « 18 ans révolus ».

¹⁶⁰ Auparavant fixé à 4,20 euros par jour et par demandeur d'asile, le montant additionnel de l'ADA a été révisé à la suite d'une décision n°394819 du Conseil d'Etat du 23 décembre 2016. Il est aujourd'hui fixé par le décret n°2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile.

L'hébergement des demandeurs d'asile : aller vers un accueil de qualité

c) Augmentant la capacité des centres d'accueil ou des structures équivalentes pérennes, afin de répondre aux besoins réels, et en prévoyant des mesures exceptionnelles d'hébergement à titre d'urgence et temporaire dans l'attente de couvrir l'ensemble des besoins en logement ;

134. La CNCDH reconnaît et souligne les efforts qui ont été menés par le gouvernement en créant de nouvelles places d'hébergement à destination des demandeurs d'asile¹⁶¹. Toutefois, l'objectif fixé à l'horizon 2017 de 60 864 places ne paraît pas encore suffisant pour garantir un accès effectif des demandeurs d'asile à l'hébergement¹⁶², ni même à pleinement répondre aux préoccupations du Comité.

La CNCDH recommande donc de poursuivre les efforts de construction de nouvelles places mais aussi d'agir sur tout le parcours de la demande d'asile, en proposant davantage de solutions de logement pérennes aux personnes protégées, afin d'apporter plus de fluidité au dispositif national d'accueil.

135. En outre, la CNCDH s'inquiète du recours à des dispositifs *ad hoc*, créés dans l'urgence, et sans garantie de pérennité, afin de répondre aux besoins flagrants d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile en France, qui témoignent du manque d'anticipation des pouvoirs publics. Ce fut notamment le cas lors du démantèlement de la « jungle » de Calais avec la création des Centres d'accueil et d'orientation (CAO) et des centres spécialement dédiés aux mineurs isolés (CAOMI). Pour la CNCDH, l'accompagnement proposé est trop souvent limité et inadapté aux publics accueillis, et les solutions d'urgence semblent devenir la norme plutôt que l'exception¹⁶³. Aussi, la CNCDH appelle le Gouvernement à renforcer les dispositifs prévus par la loi afin d'assurer, en toute égalité, les mêmes conditions matérielles à tous les demandeurs d'asile arrivant sur le territoire français, permettant alors un accueil de qualité.

Elle prend néanmoins note de la volonté du gouvernement de réduire, voire de mettre un terme, au recours à l'hôtel comme solution d'hébergement¹⁶⁴.

L'accès aux soins des demandeurs d'asile : la persistance des freins administratifs

d) Assurant un niveau de vie suffisant et un meilleur accès au système de santé de droit commun ainsi qu'aux structures spécialisées, notamment dans la prise en charge des troubles psychologiques et des traumatismes liés à la fuite ou à l'exil.

136. Pour la CNCDH, à l'instar du Comité, il convient d'être particulièrement attentif à la politique menée en France en matière d'accès effectif des personnes étrangères à l'assurance maladie. Elle formulera ici deux observations visant à ce que le Gouvernement se conforme à la recommandation du Comité.

¹⁶¹ Au 30 juin 2016, le dispositif national d'accueil, géré par l'OFFI, comptait près de 50 000 places dont près de 32 000 places CADA, 6 000 places d'AT-SA et 12 000 places d'HUDA. Voir : Rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du 5 octobre 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4077.asp>.

¹⁶² Ce constat est à placer dans le contexte du taux de demande d'asile qui reste élevé en France, mais également du fait que la France doit accueillir 30 700 demandeurs d'asile relocalisés d'ici la fin 2017 dans le cadre de ses engagements européens.

¹⁶³ Voir : CNCDH, *Déclaration relative au démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs*, Assemblée plénière du 8 novembre 2016, JORF n°0060 du 11 mars 2017, texte n°91, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/declaration-le-demantelement-du-bidonville-de-calais-et-ses-suites-le-cas-des-mineurs> ; CNCDH, *Déclaration sur la situation des mineurs isolés placés en CAOMI, à l'issue du démantèlement du bidonville de Calais*, Assemblée plénière du 26 janvier 2017, JORF n°0061 du 12 mars 2017, texte n°34, <http://www.cncdh.fr/fr/actualite/declaration-sur-la-situation-des-mineurs-isoles-places-en-caomi-lissue-du-demantelement>.

¹⁶⁴ Audition d'une délégation ministérielle devant la CNCDH le 31 mars 2017.

137. Premièrement, s'agissant de la Protection universelle maladie (PUMA), la CNCDH constate que la principale difficulté réside dans le fait qu'elle est conditionnée à la remise de l'attestation de demande d'asile. Or, tout en sachant que les délais d'accès à la procédure, soit trois jours, ne sont pas respectés dans la plupart des départements et atteignent jusqu'à vingt-cinq jours à Paris, cette condition semble nuire à l'effectivité du dispositif. En effet, pendant ces semaines d'attente, de nombreux demandeurs d'asile sont dépourvus de couverture maladie. Aussi, au vu de la réalité des pratiques de remise d'attestation de demande d'asile, la CNCDH encourage la France à revoir pareille condition, pour ne priver personne de couverture maladie.

138. Ensuite, tout comme le Comité, la CNCDH regrette la quasi-inexistence d'une prise en charge psychologique ou psychiatriques des lourds traumatismes liés aux persécutions et au parcours d'exil. De plus, le personnel médical, s'il existe, n'est que très peu formé à ces spécificités et à l'interculturalité. Elle recommande donc la mise en place d'une telle prise en charge, dans des structures adéquates et avec des intervenants spécialisés et formés.

5. Droit égal des femmes et des hommes : une politique éparpillée

§20. Le Comité observe avec préoccupation que, en dépit des progrès accomplis, les femmes demeurent défavorisées dans la société, et notamment sur le marché du travail au vu de l'écart salarial entre hommes et femmes (art. 3).

§21. Le Comité engage l'Etat partie à redoubler d'efforts pour mettre en œuvre les priorités adoptées lors du deuxième Comité interministériel des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes de 2014 et l'exhorte à :

a) Prendre des mesures ciblées en faveur des femmes qui sont plus défavorisées sur le marché de l'emploi, notamment les femmes immigrées, les femmes vivant dans les zones urbaines sensibles et les femmes vivant en milieu rural ;

b) Développer des outils d'évaluation des emplois permettant de revaloriser les salaires des métiers où les femmes sont traditionnellement surreprésentées ;

c) Accroître la représentation des femmes aux postes de décision dans les organes publics et promouvoir davantage la représentation équilibrée des sexes dans les entreprises, quelle que soit leur taille ;

d) Sensibiliser davantage le public aux responsabilités des hommes dans les tâches domestiques et de soin des enfants en agissant contre les stéréotypes sexistes véhiculés dans les manuels scolaires et par les médias ;

e) Investir davantage de moyens pour créer les nouvelles solutions d'accueil de la petite enfance prévues ; et

f) Sensibiliser le public aux dispositifs prévus par la loi n°2012-594 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, sanctionnant également les discriminations pouvant résulter des faits de harcèlement.

139. De longue date, la France affiche la question des droits des femmes comme une priorité, et traduit son volontarisme à cet égard par une multitude de lois, dispositifs et initiatives dont elle ne manque pas de faire état devant les organes internationaux¹⁶⁵. Elle a, par ailleurs, développé une

¹⁶⁵ Voir en ce sens : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Examen des rapports soumis par les Etats parties en application des articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Quatrièmes rapports périodiques des Etats parties attendus en 2011, France*, E/C.12/FRA/4, 20 mars 2014, p.15 et s, p.47 et s, p.49 et s ;

diplomatie pour la promotion des droits des femmes sur la scène internationale qu'il convient de saluer. Toutefois, cet éparpillement des mesures ne peut que conduire à des progrès épars – qu'il convient néanmoins de saluer – et non à une amélioration pérenne et globale des droits des femmes ni même à l'éradication des inégalités entre les femmes et les hommes en France.

140. La CNCDH souscrit donc en tout point aux recommandations du Comité qu'elle estime suffisamment précises pour être réalisées. Cependant, elle souhaite attirer l'attention du gouvernement sur les marges de progression encore conséquentes, qui ne pourront être appréhendées qu'avec l'émergence d'une véritable volonté politique transversale et transdisciplinaire. En effet, « *en raison de la discrimination croisée et du fait que les besoins des femmes ne sont pas abordés dans une perspective axée sur l'ensemble du cycle de la vie, les désavantages qu'elles cumulent ont [et auront] des incidences négatives sur le droit qu'elles ont de jouir de conditions de travail justes et favorables et sur d'autres droits* »¹⁶⁶.

141. Un signal fort en ce sens serait pour, le nouveau gouvernement, de revenir à un ministère des Droits des femmes de plein exercice permettant alors un transversalité de l'égalité femmes-hommes dans l'ensemble des domaines économiques, sociaux et culturels¹⁶⁷.

142. Une autre avancée notable serait le renforcement de la lutte contre les stéréotypes et les préjugés sexistes qui continuent de freiner la mise en œuvre des politiques publiques d'égalité entre les femmes et les hommes. Il convient, à ce titre, pour le Gouvernement, de conduire une réflexion sur l'image des femmes dans les médias et les conséquences qu'une utilisation stéréotypée de cette image pourraient avoir sur l'effectivité de l'égalité femmes-hommes, et donc sur les attitudes sociales. Il serait également opportun de soutenir les efforts de mise en œuvre de la Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons dans le système éducatif eu égard aux stéréotypes et préjugés sexistes en milieu scolaire qui influencent le choix des filières et des orientations, et, par ricochets, le milieu du travail. Il s'agit notamment de : former les acteurs de la communauté éducative aux questions de l'égalité entre les femmes et les hommes ; éliminer les stéréotypes sexués des manuels scolaires ; améliorer l'éducation à la sexualité ; mettre en place des actions de prévention des comportements et violences sexistes ; et promouvoir la diversification des choix d'orientation scolaire des filles pour une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans la vie économique et sociale.

6. Droit à l'éducation : un accès inégal et discriminatoire

§49. Le Comité note avec inquiétude le faible taux de scolarisation des enfants roms et les cas signalés de refus de scolarisation d'enfants par certains maires (art. 13).

§50. Rappelant que le principe de non-discrimination dans l'accès à l'éducation s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire présentes sur le territoire de l'Etat partie, indépendamment de leur situation

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Réponses de la France à la liste de points*, E/C.12/FRA/Q/4/Add.1, 7 avril 2016, §14.

¹⁶⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°23 sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte)*, E/C.12/GC/23, 27 avril 2016, §47.

¹⁶⁷ Le ministère des Droits des Femmes est devenu un ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en avril 2014, puis en août 2014 est institué un ministère des Affaires sociales et de la Santé et des Droits des Femmes, avec un secrétariat d'Etat aux droits des femmes. Voir : Plateforme française pour les DESC, Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France, janvier 2015, p.62. Depuis l'élection présidentielle de mai 2017, le Gouvernement actuel comprend un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'Egalité entre les femmes et les hommes. L'un des engagements de campagne du Président Emmanuel Macron était la mise en place d'un ministère plein et entier des Droits des Femmes.

administrative, le Comité appelle l'Etat partie à faire appliquer l'obligation des maires de recenser les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune, y compris ceux vivant dans les quartiers d'habitat informel, et de veiller à leur scolarisation.

143. Pour le Comité, « l'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne humaine »¹⁶⁸, aussi, « l'éducation doit être accessible à tous en droit et en fait, notamment aux groupes les plus vulnérables, sans discrimination fondée sur une quelconque des considérations sur lesquelles il est interdit de la fonder »¹⁶⁹.

144. Or la CNCDH ne peut que réitérer les préoccupations exprimées dans un avis de 2012 sur les problèmes d'exclusion scolaire des enfants roms entraînant alors une discrimination dans l'accès à l'éducation¹⁷⁰. Si les lois en vigueur permettent en théorie de scolariser tous les enfants, on constate un fossé entre les textes et leur application effective. À titre d'illustration, les maires ne s'acquittent pas tous de leur obligation de recenser les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune¹⁷¹, y compris ceux vivant dans les quartiers d'habitat informel, et de veiller à leur scolarisation. La CNCDH rappelle aux maires le caractère obligatoire du recensement des enfants d'âge scolaire, qui est assorti de l'obligation de remettre chaque année une liste à la direction de l'académie, au plus tard le premier jour de la rentrée scolaire.

145. De manière générale, les facteurs d'explication des atteintes répétées au droit à l'éducation – tels que les refus de certaines communes de les inscrire dans les établissements scolaires, l'éloignement des lieux de vie des écoles, les expulsions entraînant de fait une rupture plus ou moins longue dans la scolarisation, les barrières matérielles à la scolarisation directement liées aux conditions de vie et les obstacles administratifs – n'ont pas changé.

146. S'agissant plus particulièrement du refus de certains maires d'inscrire les enfants à l'école, la CNCDH note les progrès réalisés récemment. En effet, en plus des interventions de substitution possibles des préfets¹⁷² et des directeurs d'école habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant¹⁷³, la loi Egalité et Citoyenneté est venue rappeler que « le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire »¹⁷⁴.

Cependant, ces bonnes intentions ne pourront se concrétiser sans une véritable impulsion au plus haut niveau de l'Etat. Aussi, bien que la CNCDH soit consciente que ces enjeux dépassent le seul cadre des politiques menées par l'Education nationale, elle considère que ledit ministère doit être le chef de file de l'action publique visant à assurer l'éducation pour tous. Soulignant ainsi l'absence d'une action globale et coordonnée, elle recommande, au-delà de la publication de circulaires, d'instructions ou encore de lois, que ces dernières soient bel et bien appliquées sur l'ensemble du territoire, pour que leur ambition rencontre une effectivité certaine.

¹⁶⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n°13 – Le droit à l'éducation (art. 13 du Pacte)*, E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999, §1.

¹⁶⁹ *Ibid*, §6.

¹⁷⁰ CNCDH, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants*, Assemblée plénière du 22 mars 2012, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-respect-des-droits-des-gens-du-voyage-et-des-roms-migrants>.

¹⁷¹ Voir : Code de l'éducation, Article L. 113-6.

¹⁷² Voir : Code général des collectivités territoriales, Article L. 2122-34.

¹⁷³ Voir : Circulaire du 9 juillet 2014 n°2014-88 sur les modalités d'inscription.

¹⁷⁴ Voir : Loi n°2017-86 du 21 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, Article 193.

147. Les obstacles à la scolarisation se situent également au niveau des dispositifs d'accueil (type UPE2A) à même de recevoir les élèves allophones en amont de leur scolarisation en milieu ordinaire¹⁷⁵, en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Cette situation de saturation, entraîne des délais et conduit à des affectations inadaptées et à la mise en place de dispositifs dérogatoires au droit commun¹⁷⁶ en favorisant alors un système ouvertement discriminatoire et stigmatisant. La CNCDH entend ici rappeler les recommandations faites dans son dernier rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie¹⁷⁷, notamment celle tenant à ce que l'Education nationale mobilise des moyens humains, financiers et logistiques à la hauteur des enjeux, et soutienne les efforts investis par les acteurs de terrain, en veillant à ce que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire et, le cas échéant, à ce qu'aucun enfant ne se voit refuser l'accès à l'école et à ce qu'il soit affecté dans un établissement le plus rapidement possible.

7. L'éducation comme moyens d'égalisation des conditions : une ampleur encore mal maîtrisée

§52. Le Comité engage l'Etat partie, dans ses efforts visant à corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire, à :

- a) S'appuyer sur le principe du droit à un enseignement adapté et de qualité afin d'éviter que les dispositifs mis en place ne stigmatisent davantage les populations cibles ;
- b) Allouer les ressources nécessaires tant en termes de dotations budgétaires que de qualifications des enseignants ;
- c) Favoriser autant que possible l'assistance individualisée à l'élève quand elle est nécessaire ;
- d) Veiller à ce que les frais indirects liés à l'enseignement du second degré et à l'enseignement supérieur n'entravent pas l'accessibilité de l'enseignement par les personnes issues des ménages défavorisés ;
- e) Revenir sur l'assouplissement de la carte scolaire et, le cas échéant, surveiller les effets de cet assouplissement sur le profil des établissements prioritaires, et prendre des mesures concrètes pour favoriser la mixité sociale ; et
- f) Surveiller les effets de la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire sur la corrélation entre l'origine sociale et économique et la réussite scolaire.

148. Cet aspect soulevé par le Comité est d'une réelle importance, en ce que l'école est le principal levier pour faire reculer les conséquences de la fragilité sociale sur la réussite de tous les élèves¹⁷⁸. Or, malgré des réformes successives encourageantes, leur mise en œuvre fait parfois défaut, conséquemment, le diagnostic ne varie pas : le système éducatif français est profondément inégalitaire¹⁷⁹. En effet, dans le cadre de la scolarité, les mécanismes d'affectation des élèves, le processus d'orientation, la composition de classes de niveaux, les pratiques pédagogiques différenciées, ou encore les difficultés auxquelles sont confrontés certains jeunes lors de la recherche

¹⁷⁵ Si l'objectif est bien celui d'une scolarisation en milieu ordinaire, des aménagements et des dispositions adaptés, pouvant être temporairement nécessaires, sont prévus. Il s'agit principalement des structures spécifiques de scolarisation des élèves allophones arrivants (UPE2A), et des centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV).

¹⁷⁶ Par exemple, des cas de regroupement d'enfants vivant en bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire et qui plus est parfaitement inadaptés pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnases, commissariats de police, etc.) ont été rapportés.

¹⁷⁷ CNCDH, Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Documentation française, 2016, p.180 et s.

¹⁷⁸ Voir en ce sens : Conseil économique, social et environnemental, Avis « Une école de la réussite pour tous », 12 mai 2015.

¹⁷⁹ Les enquêtes nationales et internationales montrent que le poids de l'origine sociale sur les performances des élèves est plus fort en France que dans tous les pays de l'OCDE. Voir, par exemple : CNESCO, *Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?*, septembre 2016 ; ou encore les enquêtes PISA de l'OCDE sur la France.

de stages constituent des facteurs d'inégalités scolaires¹⁸⁰. Aussi, et parce que l'école reste un puissant facteur d'intégration, il est indispensable, pour la CNCDH, que la réduction des inégalités soit une priorité forte de la politique éducative française.

149. Pour ce faire, elle réitère les recommandations faites dans son dernier rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie¹⁸¹, à savoir : porter une vigilance particulière aux mécanismes à même de (re)produire des inégalités dans le système scolaire ; systématiser, dans le cadre de la formation initiale et continue des acteurs de l'école, la formation à la lutte contre les discriminations et aux biais implicites pouvant conduire à un traitement discriminatoire ; et renforcer les services d'orientation et de conseil aux élèves et à leurs familles, afin de leur donner les moyens de faire des choix éclairés, en luttant contre le défaut d'information, les stéréotypes et l'autocensure.

150. De plus, il convient de souligner le manque de mixité sociale et scolaire qui sévit en France. Du fait même de la fragmentation résidentielle, les descendants d'immigrés tendent à être concentrés dans certains établissements, ce qui se trouve encore accentué par les stratégies d'évitement scolaire. À cet égard, le Conseil national d'évaluation du système scolaire a mis en cause le manque d'ambition des politiques de sectorisation et d'affectation, et plus encore le quasi-immobilisme des politiques publiques en la matière qui se cantonnent à une approche compensatoire d'éducation prioritaire¹⁸².

151. Avec une certaine nuance, la CNCDH tient toutefois à noter les démarches entreprises par le Gouvernement pour reconnaître et agir contre ce phénomène. Plusieurs mesures ont ainsi été prises pour réformer l'éducation prioritaire, permettre des ajustements à la carte scolaire et rendre les établissements plus attractifs¹⁸³. Aussi, et dans le même sens que les recommandations du Comité, la CNCDH encourage avec force l'ensemble des acteurs engagés dans ces réformes à prolonger et amplifier cette dynamique afin qu'elle ne s'essouffle pas et que l'objectif de mixité sociale soit atteint.

152. Plus particulièrement, et pour suggérer les moyens de mettre en œuvre les recommandations du Comité, la CNCDH fera trois observations.

Tout d'abord, pour agir efficacement sur la mixité sociale, il convient de repenser la manière dont les élèves sont affectés. En ce sens, la CNCDH salue les expérimentations récentes de l'Education nationale visant à un nouveau mode d'affectation des élèves et à l'enrichissement de l'offre de formation dans les établissements prioritaires. Néanmoins, cet aspect doit être atténué par la timidité des mesures déployées, l'absence de prise en compte des établissements privés ainsi que les disparités géographiques opérées, laissant alors des pans entiers du territoire en dehors de ces démarches. Aussi, la CNCDH sera attentive aux premiers résultats des expérimentations et recommande au Gouvernement de procéder à une évaluation complète des solutions retenues afin de ne développer que celles qui auront prouvé leur efficacité et ainsi pouvoir opérer des changements significatifs sur le terrain.

¹⁸⁰ L'enquête « Trajectoires et Origines » révèle ainsi des parcours scolaires différenciés en fonction du sexe et du pays d'origine des parents, surtout lors de l'orientation, qui seraient vécus par les descendants d'immigrés comme des discriminations ethno-raciales.

¹⁸¹ Pour plus d'exhaustivité et d'analyses, voir : CNCDH, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Documentation française, 2016, p.174 et s.

¹⁸² Voir les rapports intitulés : *Mixité sociale à l'école, Mixité sociale et scolaire et ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français* et *Mixités sociales et scolaires à l'école. Agir, impliquer, informer. Les préconisations du CNESECO*. Voir également : *Rapport n°2013-037* de juin 2013, de l'inspection générale de l'Education nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche au ministre de l'Education nationale et à la ministre déléguée chargée de la Réussite éducative.

¹⁸³ Ces démarches ont été entreprises dans le cadre de la Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République et de la loi de refondation du 8 juillet 2013.

Ensuite, une politique de mixité véritablement efficace et pérenne doit être accompagnée par des actions ambitieuses en matière de mixité urbaine, d'accessibilité aux transports et au logement afin de favoriser la mobilité des élèves. Cette recommandation va de pair avec la nécessaire mobilisation des ressources des écoles, les collèges et les lycées pour accompagner la scolarisation de ces enfants, ainsi que celle des collectives territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires¹⁸⁴.

Enfin, et tout particulièrement, une telle politique et de telles ambitions doivent reposer sur un suivi et une évaluation régulière, par le ministère de l'Éducation nationale, des mesures prises pour éviter que des dispositifs se juxtaposent ou qu'ils soient reconduits faute d'évaluation. Pour que les orientations nationales soient déclinées sur le terrain, il est en outre indispensable d'assurer un pilotage de cette réforme à tous les niveaux de responsabilité du système éducatif.

153. A été ici dressé un large portrait de la situation des droits économiques, sociaux et culturels en France. La CNCDH saisit ce moment de changement gouvernemental pour ainsi insuffler de nouvelles orientations, respectueuses des droits de l'homme, et permettant aux pouvoirs publics de se conformer au Pacte. Elle recommande à nouveau qu'un dialogue régulier soit instauré sur ces points, et encourage le renforcement de la Plateforme DESC.

Cependant, les questions d'aujourd'hui pouvant ne pas être celles de demain, c'est pourquoi, la CNCDH fera une ultime recommandation à l'attention du Comité cette fois-ci, afin qu'il s'efforce de conserver une certaine souplesse et adaptabilité lors de l'examen des rapports périodiques, de manière à ce que des questions et problématiques nouvelles puissent émerger et se voir accorder toute l'importance qu'elle emporte. Il sera du ressort de la CNCDH de faire apparaître ces questions nouvelles, tant par le biais de ses avis, que lors de ses échanges avec le Comité dans le cadre de l'élaboration de la liste de questions adressées à la France¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Cela comprend les services de cantine, d'assurances scolaires, de sorties, de ramassage scolaire, de garderie après la classe, etc. Cette recommandation entre en résonance avec celle déjà précisée du Comité au d) du paragraphe 52.

¹⁸⁵ Conformément aux Principes de Paris, selon lesquels les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme doivent « e) *Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et toute autre institution de la famille des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme* ».

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des recommandations de la CNCDH servant à la mise en œuvre des observations finales du Comité des Nations unies des droits économiques, sociaux et culturels

Recommandation du Comité	Préconisation de mise en œuvre de la CNCDH	Ministère(s) concerné(s) et échéance recommandée
§6. Le Comité engage l'Etat partie à prendre des mesures visant à uniformiser la pratique juridique quant à l'applicabilité du Pacte par ses juridictions nationales, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière, ainsi que sur la décision du Conseil d'Etat.	Il convient de reconnaître l'applicabilité directe des dispositions du Pacte, <i>a minima</i> de celles qui ont été qualifiées de suffisamment claires et précises par le Comité.	Ministère de la Justice <i>Moyen terme</i>
	Plus largement, il peut être nécessaire d'adopter une position de principe sur l'ensemble des traités internationaux des droits de l'homme, ce qui assurerait une prévisibilité juridique aux justiciables.	Ministère de la Justice <i>Long terme</i>
§6. Il recommande notamment de sensibiliser les juges, les avocats, et le public à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et à la possibilité d'invoquer le Pacte en justice.	Mettre en place des modules dédiés à la justiciabilité des DESC et à l'invocabilité du Pacte dans la formation des magistrats, des avocats et autres acteurs pertinents du droit.	Ministère de la Justice <i>Court terme</i>
§8. Le Comité recommande à l'Etat partie d'intensifier ses efforts pour porter le montant de son aide au développement à 0,7% de son PNB, conformément à l'objectif convenu au niveau national.	La France doit faire du respect de cet engagement une priorité. Elle ne doit pas faire subir de baisses au montant de l'aide publique au développement qu'elle consent.	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <i>Court terme / Mise en œuvre continue</i>
	Il convient d'actualiser régulièrement les chiffres de l'aide publique au développement sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <i>Mise en œuvre continue</i>
§8. Il lui recommande également de développer des outils méthodologiques robustes permettant d'analyser l'impact sur les droits prévus par le Pacte des opérations financées par les institutions d'aide au développement. En outre, il recommande à l'Etat partie d'intégrer le Pacte parmi les instruments de référence de conformité dans ces institutions.	Les droits de l'homme, tels qu'ils résultent des conventions internationales auxquelles la France est partie, doivent être placés au cœur de son action en matière d'aide au développement. De plus, il faut assurer une participation active des populations concernées dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement.	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <i>Mise en œuvre continue</i>

<p>§10. Le Comité appelle l'Etat partie à assumer pleinement ses obligations au regard du Pacte dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des accords commerciaux et d'investissement bilatéraux et multilatéraux. Il l'encourage notamment à :</p> <p>a) S'assurer que des consultations auprès des parties prenantes concernées, y compris les communautés concernées, sont engagées au cours des phases d'élaboration, de négociation et de ratification de ces accords, sur la base d'une évaluation de l'impact attendu ;</p>	<p>L'Etat doit poursuivre ses efforts en matière de transparence et d'interaction avec la société civile dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des accords commerciaux d'investissements et bilatéraux et multilatéraux et associer étroitement la CNCDH à ces consultations</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances (et plus généralement interministériel) <i>Court terme</i></p>
<p>§10. b) S'assurer qu'une évaluation de l'impact est systématiquement menée au cours de la mise en œuvre de ces accords, afin d'adapter, le cas échéant, le contenu des engagements ; et</p>	<p>Des études d'impact de ces accords sur les DESC doivent être systématiquement conduites, de manière globale, en se fondant sur des données fiables et attestées.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances (et plus généralement interministériel) <i>Court et moyen termes (tout du long du processus de ratification nationale de l'AECG)</i></p>
	<p>Les études d'impact de ces accords doivent être régulièrement actualisées.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances (et plus généralement interministériel) <i>Mise en œuvre continue (dès les premières phases de négociation d'un accord, au moment de sa signature, puis au moment de sa ratification)</i></p>
<p>§10. c) S'assurer que les mécanismes de règlement des différends ne compromettent pas la capacité de l'Etat partie de s'acquitter de ses obligations au titre du Pacte.</p>	<p>Le respect des normes internationales en matière de droits économiques et sociaux doit irriguer l'ensemble du contenu des politiques commerciales.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances (et plus généralement interministériel) <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme doit constituer une condition <i>sine qua none</i> de la mise en application des accords internationaux de commerce et d'investissement, y compris dans leur volet relatif au règlement des différends.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances (et plus généralement interministériel) <i>Mise en œuvre continue</i></p>

<p>§13. Le Comité engage l'Etat partie à prendre des mesures de prévention des atteintes aux droits de l'homme commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sous sa juridiction. À cet égard, il l'incite à accélérer le processus conduisant à l'adoption d'une loi imposant à ces entreprises une obligation contraignante de devoir de vigilance en matière de droits de l'homme, et garantissant aux victimes de violations des droits de l'homme dues aux activités à l'étranger de ces entreprises l'accès à des recours auprès des juridictions de l'Etat partie.</p>	<p>Veiller à ce que la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre renforce le dialogue entre l'entreprise et toutes ses parties prenantes.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances <i>Court et moyen termes</i></p>
	<p>Veiller à ce que la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre prévienne toute atteinte aux droits de l'homme que les activités des entreprises pourraient engendrer.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances <i>Moyen et long termes</i></p>
	<p>Adopter le(s) décret(s) qui permettrait de préciser le contenu des plans de vigilance. Il serait important qu'y soit inscrite la nécessaire participation des personnes, internes ou externes à l'entreprise, dans l'élaboration des plans de vigilance.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances <i>Court terme</i></p>
	<p>Le Gouvernement doit prendre appui sur cette loi pour promouvoir la notion de devoir de vigilance, notamment au niveau européen, pour qu'un cadre réglementaire commun soit adopté sur la base du modèle français.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Mettre en œuvre le Plan national d'action pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.</p>	<p>Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères <i>Moyen et long termes</i></p>
<p>§17. Le Comité engage l'Etat partie à développer des méthodologies appropriées de collecte de données et de production de statistiques ventilées concernant les minorités ethniques visibles, notamment les personnes d'ascendance étrangère ou les Roms dans le respect du principe de l'auto-identification, permettant aux victimes de discrimination indirecte de prouver celle-ci. En outre, il lui recommande de surveiller à travers des statistiques ventilées les impacts des politiques publiques sur ces groupes.</p>	<p>L'ensemble des ministères doivent mettre en œuvre des outils permettant de mieux mesurer les discriminations sévissant dans leur champ d'action respectif. Pour ce faire, il convient d'appliquer une analyse croisée et approfondie des résultats issus d'enquêtes de tout type et de toute nature.</p>	<p>Interministériel <i>Long terme</i></p>
<p>§17. Il attire l'attention de l'Etat partie sur la note d'orientation sur l'approche de la collecte de données fondée sur les droits élaborée par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme.</p>	<p>La France devrait utiliser ladite note du Haut-Commissariat comme d'une grille de lecture dans sa mesure des phénomènes discriminatoires.</p>	<p>Interministériel <i>Court terme</i></p>

<p>§19. Le Comité appelle l'Etat partie à lever les obstacles administratifs et autres à la jouissance par les demandeurs d'asile des droits économiques et sociaux, notamment en :</p> <p>a) Informant les demandeurs d'asile de leurs droits de manière indépendante, complète et impartiale dans une langue qu'ils comprennent.</p>	<p>Poursuivre les efforts entrepris en matière d'accessibilité des informations transmises aux demandeurs d'asile, et porter une attention particulière aux langues parlées tout du long du parcours d'accompagnement.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p>
<p>b) Simplifiant le parcours administratif pour l'ouverture des droits sociaux et économiques, et en garantissant un accès rapide.</p>	<p>Assurer une information préalable aux demandeurs d'asile sur les dispositifs dont ils peuvent bénéficier et les conséquences auxquelles ils s'exposent en cas de refus.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p>
	<p>Prendre en considération le droit à la vie familiale pour que chacun puisse bénéficier de conditions matérielles d'accueil adaptées à leur situation personnelle.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p>
	<p>Supprimer la condition de majorité pour bénéficier de l'allocation pour demandeur d'asile.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p>
	<p>Adapter encore davantage le montant additionnel de l'allocation pour demandeur d'asile à la situation de ceux n'étant pas hébergés, afin de leur permettre d'accéder au logement, particulièrement pour ceux situés dans les grands centres urbains où les loyers pratiqués peuvent être prohibitifs.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur <i>Moyen terme</i></p>
<p>c) Augmentant la capacité des centres d'accueil ou des structures équivalentes pérennes, afin de répondre aux besoins réels, et en prévoyant des mesures exceptionnelles d'hébergement à titre d'urgence et temporaire dans l'attente de couvrir l'ensemble des besoins de logement.</p>	<p>Poursuivre les efforts de construction de nouvelles places.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère de l'Intérieur <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Agir sur tout le parcours de la demande d'asile en proposant davantage de solutions de logement pérennes aux personnes protégées.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère de l'Intérieur <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Renforcer les dispositifs d'hébergement et d'accompagnement prévus par la loi afin d'assurer les mêmes conditions matérielles à tous les demandeurs d'asile arrivant sur le territoire français.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère de l'Intérieur <i>Moyen et long termes</i></p>
<p>d) Assurant un niveau de vie suffisant et un meilleur accès au système de santé de droit commun ainsi qu'aux structures spécialisées, notamment dans la prise en charge des troubles psychologiques et des traumatismes liés à la fuite ou à l'exil.</p>	<p>Ne plus conditionner l'accès à la Protection universelle maladie à la remise de l'attestation de demande d'asile, ou alors s'assurer que cette dernière est remise dans des délais très courts, de manière à ne priver personne de couverture maladie.</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i></p>
	<p>Mettre en place une prise en charge psychologique ou psychiatrique pour les traumatismes liés au parcours d'exil.</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i></p>
	<p>Assurer une formation du corps médical en contact avec les demandeurs d'asile sur les troubles psychiatriques et psychologiques liés au parcours d'exil.</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i></p>

<p>§21. Le Comité engage l'Etat partie à redoubler d'efforts pour mettre en œuvre les priorités adoptées lors du deuxième Comité interministériel des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes de 2014 et l'exhorte à :</p> <p>a) Prendre des mesures ciblées en faveur des femmes qui sont plus défavorisées sur le marché de l'emploi, notamment les femmes immigrées, les femmes vivant dans les zones urbaines sensibles et les femmes vivant en milieu rural ;</p> <p>b) Développer des outils d'évaluation des emplois permettant de revaloriser les salaires des métiers où les femmes sont traditionnellement surreprésentées ;</p> <p>c) Accroître la représentation des femmes aux postes de décision dans les organes publics et promouvoir davantage la représentation équilibrée des sexes dans les entreprises, quelle que soit leur taille ;</p> <p>d) Sensibiliser davantage le public aux responsabilités des hommes dans les tâches domestiques et de soin des enfants en agissant contre les stéréotypes sexistes véhiculés dans les manuels scolaires et par les médias ;</p> <p>e) Investir davantage de moyens pour créer les nouvelles solutions d'accueil de la petite enfance prévus ; et</p> <p>f) Sensibiliser le public aux dispositifs prévus par la loi n°2012-594 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, sanctionnant également les discriminations pouvant résulter des faits de harcèlement.</p>	<p>Revenir à un ministère des Droits des femmes de plein exercice afin d'assurer une transversalité de l'égalité femmes-hommes dans l'ensemble des domaines économiques, sociaux et culturels</p>	<p>Premier ministre <i>Court terme</i></p>
	<p>Renforcer la lutte contre les stéréotypes et les préjugés sexistes, notamment en conduisant une réflexion sur l'image des femmes dans les médias ainsi que sur les conséquences d'une utilisation stéréotypée de cette image pourraient avoir sur l'effectivité de l'égalité femmes-hommes.</p>	<p>Secrétariat d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes <i>Moyen terme</i></p>

	<p>Soutenir les efforts de mise en œuvre de la Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons dans le système scolaire. Autrement dit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Former les acteurs de la communauté éducative aux questions de l'égalité entre les femmes et les hommes - Eliminer les stéréotypes sexués des manuels scolaires - Améliorer l'éducation à la sexualité - Mettre en place des actions de prévention des comportements et violences sexistes - Promouvoir la diversification des choix d'orientation scolaire des filles 	<p>Secrétariat d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes <i>Court et moyen terme</i></p>
<p>§23. Le Comité recommande à l'Etat partie de surveiller l'effectivité des divers dispositifs au bénéfice des chômeurs et des entreprises, comme la garantie-jeunes et le plan de lutte contre le chômage de longue durée, et ceux prévus par la loi de sécurisation de l'emploi de 2013, en matière d'accès par les populations cibles mais également de recrutement et de création d'emplois.</p>	<p>Analyser les différentes mesures disponibles ou à mettre en place afin de pouvoir toucher les jeunes les plus éloignés des structures d'accompagnement dans le cadre de la garantie-jeunes.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Faire une large information auprès des potentiels demandeurs de la garantie-jeunes afin de leur en faciliter l'accès.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Court terme</i></p>
	<p>Rendre la garantie-jeunes la plus accessible possible en adaptant et en accompagnant autant que de besoin les jeunes au cours de la constitution de leur dossier.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Doter les Missions locales, en charge de la mise en œuvre de la Garantie-jeunes, de moyens humains et financiers adéquats et pérennes à la hauteur de cet enjeu.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Conduire régulièrement une évaluation du dispositif de la garantie-jeunes.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Moyen et long termes</i></p>
<p>§23. Le Comité recommande également à l'Etat partie de veiller à l'adéquation des prestations auxquelles ont droit les chômeurs.</p>	<p>Prendre en compte le problème de l'adéquation des prestations chômage afin de tout mettre en œuvre pour que les chômeurs disposent d'une protection permettant de limiter leur exposition aux risques d'exclusion sociale et économique.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Engager une réflexion sur le système d'assurance chômage en plaçant au cœur des discussions l'impératif de respecter les droits de l'homme.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Court terme</i></p>
	<p>Fournir une meilleure information aux chômeurs sur leurs droits. Pour ce faire, il convient d'élaborer un guide d'accueil et d'accompagnement du demandeur d'emploi en collaboration avec les</p>	<p>Ministère du Travail <i>Court terme</i></p>

	parties prenantes et les sujets de droits, pour être distribué au cours du premier entretien à Pôle emploi.	
	Autres recommandations en lien avec les recommandations relatives au chômage : <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation afin de restaurer l'image des chômeurs dans la société - Restaurer et généraliser la proposition de soutien psychologique offerte au demandeur d'emploi lors de son premier rendez-vous à Pôle emploi - Conduire des études épidémiologiques et des études sur les impacts du chômage en la matière - Inclure dans la formation du corps médical un module sur la sensibilisation aux impacts épidémiologiques du chômage 	Ministère du Travail <i>Court terme</i>
		Ministère du Travail <i>Court terme</i>
		Ministère du Travail, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Moyen terme</i>
		Ministère du Travail, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Moyen terme</i>
§25. Le Comité engage l'Etat partie à s'assurer que les dispositifs proposés pour accroître la flexibilité du marché du travail n'ont pas pour effet la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur. Il l'exhorte également à s'assurer que toute mesure rétrograde concernant les conditions de travail : <p>a) Est inévitable et pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits du Pacte, compte tenu de l'obligation de l'Etat partie de viser la pleine réalisation de ces droits au maximum de ses ressources disponibles :</p> <p>b) Est nécessaire et proportionnée à la situation, c'est-à-dire que l'adoption de toute autre mesure, ou l'absence de mesures, aurait des effets encore plus néfastes sur les droits visés par le Pacte ; et</p> <p>c) N'est pas discriminatoire en ne touche pas de manière disproportionnée des personnes et des groupes défavorisés et marginalisés.</p>	Fournir au Comité les éléments attestant du caractère inévitable et pleinement justifié de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social, et à la sécurisation des parcours professionnels, ainsi que des caractères nécessaires, proportionnés et non-discriminatoires des mesures qui en découleront.	Ministère du Travail Court terme
		Porter une attention toute particulière à la recommandation du Comité lors de la réforme du travail à venir.

<p>§28. Le Comité engage l'Etat partie à prendre des mesures efficaces de protection des personnes engagées dans des activités syndicales, et de prévention et de répression de toutes formes de représailles. Il l'engage également à assurer l'effectivité de la négociation collective et du droit de bénéficier d'une représentation syndicale conformément aux normes internationales afin de protéger les droits des travailleurs en matière de conditions de travail et le droit à la sécurité sociale.</p>	<p>Renforcer les textes afin d'assurer une protection pérenne renforcée des représentants syndicaux.</p>	<p>Ministère du Travail <i>Court terme</i></p>
	<p>Porter une attention particulière, dans le contexte de l'état d'urgence, à ce que les propositions législatives relatifs aux droits syndicaux à venir ne soient pas attentatoires aux libertés fondamentales.</p>	<p>Ministère du Travail, Ministère de l'Intérieur <i>Court, Moyen et long termes</i></p>
<p>§30. Le Comité engage l'Etat partie, dans la mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à :</p> <p>a) Prendre des mesures pour changer l'opinion publique tendant à stigmatiser la pauvreté et les bénéficiaires des prestations d'assistance sociale, par le biais de campagnes de sensibilisation véhiculant des messages d'approche de la pauvreté basée sur les droits de l'homme ;</p>	<p>Lancer des campagnes d'information, développer des actions culturelles ou encore organiser des formations réciproques entre les personnes des services publics en charge des prestations sociales, les travailleurs sociaux, les élus et les personnes en situation d'exclusion afin de faire évoluer les pratiques, les représentations et la connaissance mutuelles. Il convient de concevoir ces démarches dans une dimension participative.</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé, Ministère de l'Action et des comptes publics <i>Court terme</i></p>
<p>b) Réévaluer les conditions d'accès aux prestations, les procédures, et les délais de demande et d'instruction afin d'assurer qu'ils sont adaptés, raisonnables, proportionnés et transparents.</p>	<p>Prendre position sur les engagements du précédent Gouvernement et poursuivre la réflexion sur la mise en place d'une « couverture socle commune ».</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court et moyen termes</i></p>
<p>c) Examiner les causes non procédurales du taux élevé de non-recours aux prestations sociales, et identifier des mesures correctives en consultation avec les personnes vivant dans la précarité et la société civile.</p>	<p>Prendre en compte les publics en situation de fracture numérique dans toutes les démarches de dématérialisation entreprises et à entreprendre.</p>	<p>Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé du numérique, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i></p>
	<p>Développer et soutenir les différentes solutions mises en place pour lutter contre le non-recours, puis les généraliser après d'une évaluation tant qualitative que quantitative en ait été menée (notamment le rendez-vous des droits et le coffre-fort numérique).</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Former les professionnels sur les droits aux prestations sociales afin que les bénéficiaires soient accompagnés du mieux que possible.</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i></p>
	<p>Associer les personnes directement concernées par les prestations sociales dans toutes les démarches entreprises.</p>	<p>Ministère des Solidarités et de la Santé</p>

		<i>Mise en œuvre continue</i>
§32. Le Comité engage l'Etat partie à évaluer l'impact de la réalisation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, non seulement par rapport aux objectifs mais également aux retombées sur les groupes défavorisés, tels que les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les demandeurs d'asile et les ménages vivant dans les zones urbaines sensibles.	Adopter un nouveau plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.	Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i>
	Evaluer les dispositifs de lutte contre la pauvreté, par des aspects chiffrés mais également qualitatifs, en prenant appui sur les effets induits pour les personnes les plus en-dessous des seuils de pauvreté.	Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Mise en œuvre continue</i>
	Mettre en place des outils statistiques pérennes permettant de mesurer chaque année les variations des différents aspects de la pauvreté.	Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i>
	Développer le croisement des savoirs lors des formations des professionnels de l'action sociale afin de favoriser une compréhension réciproque avec les personnes les plus pauvres.	Ministère de l'Action et des comptes publics, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Court terme</i>
	Inclure dans le prochain plan pluriannuel, et plus largement dans chacun des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, une dimension participative.	Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Moyen terme</i>
§37. Attirant l'attention de l'Etat partie sur son observation générale n°4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, le Comité exhorte l'Etat partie à : a) Investir sur la base d'une priorisation géographique, des ressources proportionnelles à l'ampleur de la pénurie du logement.	Maintenir à un haut niveau la participation au financement du parc social.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i>
	Respecter l'objectif d'un financement du Fonds nationale des aides à la pierre équivalent entre Etat et bailleurs sociaux.	Ministère de la Cohésion des territoires
	Achever le transfert des compétences d'urbanisme des communes vers les intercommunalités.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i>
	Entamer le transfert des compétences d'action sociale du département et des communes, ainsi que l'attribution des logements sociaux vers les intercommunalités.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i>
	Envisager l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux.	Interministériel <i>Court terme</i>
	Mobiliser davantage les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales dans l'élaboration des diagnostics territoriaux permettant de prioriser géographiquement les logements sociaux.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i>
	Encourager et poursuivre les mesures décidées dans le cadre de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté permettant de renforcer la diversification géographique du parc de logements locatifs sociaux.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i>

§37. b) Accorder la priorité voulue aux personnes sans domicile fixe à travers une stratégie élaborée en consultation approfondie avec les intéressés, visant l'éradication du sans-abrisme et surtout l'accompagnement des individus vers des solutions de relogement pérennes, et leur permettant d'exercer les autres droits visés par le Pacte.	Intégrer les personnes intéressées par les services intégrés d'accueil et d'orientation dans les parcours d'insertion et d'hébergement qui leur sont proposés.	Ministère des Solidarités et de la Santé, Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i>
	Engager des actions de consultation et de concertation ainsi qu'un financement conséquent pour changer de paradigme dans la gestion du sans-abrisme en France sur la base de la doctrine du « logement d'abord ».	Ministère des Solidarités et de la Santé, Ministère de la Cohésion des territoires <i>Long terme</i>
	Sortir des solutions dites « d'urgence », telles que le recours aux nuitées d'hôtel.	Ministère des Solidarités et de la Santé, Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i>
	Assurer une meilleure gestion et affecter des moyens plus importants pour le 115.	Ministère des Solidarités et de la Santé, Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i>
§37. c) Lever certains obstacles à l'accès au logement prévus par la loi DALO (droit au logement opposable) comme la régularité de séjour.	Assurer une représentation des services déconcentrés de l'Etat dans les Commissions de médiation départementale et dans le comité de suivi de la loi DALO, au moins pour les dossiers jugés complexes.	Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère de l'Intérieur <i>Mise en œuvre continue</i>
	Faire intervenir les représentants d'associations de locataires ou de mal-logés dans les Commissions de médiation départementales et dans le Comité de suivi de la loi DALO.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i>
	S'assurer que les commissions en charge des dossiers DALO motivent et explicitent de manière intelligible les motifs du refus de logement.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i>
	Expérimenter une procédure de débat contradictoire préalable dans les Commissions de médiation départementales.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i>
§37. d) Réexaminer l'adéquation des procédures administratives d'accès et des critères d'éligibilité au logement social et aux aides au logement, ainsi que du montant de ces aides.	Généraliser la création des conférences intercommunales du logement à l'ensemble des Etablissements publics de coopération intercommunale.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i>
	Généraliser la cotation de la demande de logement social, en veillant toutefois à préserver une certaine part d'adaptabilité et de souplesse.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i>
	Actualiser le barème des aides personnelles au logement en prenant en compte la hausse des loyers et des charges locatives.	Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i>

	<p>Sur les recommandations §37. c) et d) :</p> <p>Intensifier les actions de formation et de sensibilisation des services instructeurs, des membres des commissions d'attribution du logement et des commissions de médiation départementales aux préjugés qui sous-tendent les pratiques discriminatoires observées.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
§37. e) Etablir un calendrier et des objectifs en matière de réquisition de logements vacants	<p>Faire connaître plus largement aux bailleurs et aux professionnels de l'immobilier les dispositifs existant, tels que l'intermédiation locative, et leur en présenter les nombreux avantages.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
	<p>Inciter les collectivités territoriales à exploiter davantage le fichier recensant les propriétaires entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants en vue de les sensibiliser à la mobilisation du parc privé à des fins sociales.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
§37. f) Etendre la mise en place du système d'encadrement des loyers dans les villes où cela est jugé nécessaire.	<p>Etendre et faire appliquer le dispositif d'encadrement des loyers aux agglomérations initialement visées dans la loi ALUR.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Accompagner le dispositif d'encadrement des loyers d'une campagne d'information grand public à l'attention des locataires, des professionnels de l'immobilier et des propriétaires concernés.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
§37.g) Instaurer des mécanismes de domiciliation permettant aux personnes sans domicile fixe ou sans adresse de ne pas être exclues, pour ce motif, de l'accès aux droits sociaux.	<p>Instaurer des mécanismes de domiciliation à même de répondre aux difficultés de ce public, et éradiquer les pratiques emportant son inexistance légale.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère des Solidarités et de la Santé <i>Moyen terme</i></p>
§38. Le Comité regrette les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (loi dite « Besson II »), le taux de réalisation effectif des aires d'accueil demandeur inférieur aux objectifs fixés dans les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.	<p>Se doter d'outils permettant de connaître avec davantage de justesse la situation spécifique des gens du voyage.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires, Ministère de l'Intérieur <i>Court terme</i></p>
	<p>Les terrains familiaux d'accueil doivent être inclus dans les schémas départementaux et dans les dispositifs d'urbanisme de droit commun.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Reconnaître la caravane, et plus largement l'habitat mobile ou léger, comme un logement.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
	<p>Prévoir la prise en compte de la spécificité du mode d'habitat mobile par le DALO avec une déclinaison particulière et la création d'un « droit à l'emplacement ».</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Moyen terme</i></p>

<p>§39. Le Comité demande à l'Etat partie de prendre les mesures nécessaires pour réduire autant que possible le recours aux expulsions forcées en envisageant d'autres solutions en concertation avec les intéressés. Le Comité exhorte l'Etat partie à :</p> <p>a) Donner un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées par des décisions d'expulsion et les informer systématiquement des voies de recours ;</p> <p>b) Empêcher l'expulsion des personnes reconnues comme prioritaires par la loi DALO ;</p> <p>c) Différer l'exécution des décisions d'expulsion soit accompagnée de solutions de relogement ou de réinstallation adaptées ; et</p> <p>d) Eviter le recours à la force, ou du moins en limiter la nécessité lors des expulsions.</p>	<p>Mettre en place une alternative à la circulaire invitant les préfets à refuser l'expulsion des ménages devant être relogés prioritairement et en urgence au titre du DALO, compte tenu de son actuelle insuffisance.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Court terme</i></p>
	<p>Assurer une prévention effective des expulsions forcées.</p>	<p>Ministère de la Cohésion des territoires <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Considérer la mise en place d'une garantie tripartite des loyers, financée conjointement par l'Etat, le bailleur et le locataire.</p>	<p>Interministériel <i>Court terme</i></p>
<p>§40. Le Comité recommande qu'une évaluation soit faite de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.</p>	<p>Elaborer et piloter une stratégie régionale de résorption des bidonvilles, en proposant des solutions alternatives de logement et un accompagnement des personnes, et ce en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.</p>	<p>Interministériel <i>Long terme</i></p>
	<p>Renforcer le rôle de la DIHAL quant à l'application de la circulaire, en l'informant le plus en amont possible des décisions d'expulsion des campements illicites.</p>	<p>Interministériel <i>Court terme</i></p>
	<p>Doter la DIHAL de moyens plus conséquents afin d'assurer un suivi minutieux de l'action de l'Etat dans les territoires.</p>	<p>Interministériel <i>Moyen terme</i></p>
	<p>Réactualiser la circulaire du 26 août 2012</p>	<p>Interministériel <i>Court terme</i></p>
<p>§50. Rappelant que le principe de non-discrimination dans l'accès à l'éducation s'étend à toutes les personnes d'âge scolaire présentes sur le territoire de l'Etat partie, indépendamment de leur situation administrative, le Comité appelle l'Etat partie à faire appliquer l'obligation des maires de recenser les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune, y compris ceux vivant dans les quartiers d'habitat informel, et de veiller à leur scolarisation.</p>	<p>S'assurer que les maires respectent leur obligation de recenser tous les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune, et que cette liste soit dûment transmise à la direction de l'académie, au plus tard le premier jour de la rentrée scolaire.</p>	<p>Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Faire du ministère de l'Education nationale le chef de file de l'action publique visant à assurer l'éducation pour tous.</p>	<p>Ministère de l'Education nationale <i>Court terme</i></p>
	<p>S'assurer que l'arsenal législatif et réglementaire concourant à assurer une éducation à tous soit bel et bien appliqué sur l'ensemble du territoire.</p>	<p>Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i></p>
	<p>Mobiliser des moyens humains, financiers et logistiques à la hauteur des enjeux.</p>	<p>Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i></p>

	Soutenir les efforts investis par les acteurs de terrain, en veillant à ce que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire.	Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i>
<p>§52. Le Comité engage l'Etat partie, dans ses efforts visant à corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire, à :</p> <p>a) S'appuyer sur le principe du droit à un enseignement adapté et de qualité afin d'éviter que les dispositifs mis en place ne stigmatisent davantage les populations cibles ;</p> <p>b) Allouer les ressources nécessaires tant en termes de dotations budgétaires que de qualifications des enseignants ;</p> <p>c) Favoriser autant que possible l'assistance individualisée à l'élève quand elle est nécessaire ;</p> <p>d) Veiller à ce que les frais indirects liés à l'enseignement du second degré et à l'enseignement supérieur n'entravent pas l'accessibilité de l'enseignement par les personnes issues des ménages défavorisés ;</p> <p>e) Revenir sur l'assouplissement de la carte scolaire et, le cas échéant, surveiller les effets de cet assouplissement sur le profil des établissements prioritaires, et prendre des mesures concrètes pour favoriser la mixité sociale ; et</p> <p>f) Surveiller les effets de la mise en œuvre de la politique d'éducation prioritaire sur la corrélation entre l'origine sociale et économique et la réussite scolaire.</p>	Faire de la réduction des inégalités une priorité forte de la politique éducative française.	Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i>
	Porter une vigilance particulière aux mécanismes à même de (re)produire des inégalités dans le système scolaire.	Ministère de l'Education nationale <i>Court et moyen termes</i>
	Systematiser, dans le cadre de la formation initiale et continue des acteurs de l'école, la formation à la lutte contre les discriminations et biais implicites pouvant conduire à un traitement discriminatoire.	Ministère de l'Education nationale <i>Court terme</i>
	Renforcer les services d'orientation et de conseil aux élèves et à leurs familles, afin de leur donner les moyens de faire des choix éclairés, en luttant contre le défaut d'information, les stéréotypes et l'autocensure.	Ministère de l'Education nationale <i>Moyen et long termes</i>
	Prolonger et amplifier les efforts entrepris par le Gouvernement pour reconnaître et agir contre le phénomène de manque de mixité sociale dans l'éducation.	Ministère de l'Education nationale <i>Moyen et long termes</i>
	Procéder à une évaluation complète des solutions retenues s'agissant de l'affectation des élèves et l'offre de formation.	Ministère de l'Education nationale <i>Court terme</i>
	Accompagner la politique de mixité d'actions ambitieuses en matière de mixité urbaine, d'accessibilité aux transports et au logement afin de favoriser la mobilité des élèves.	Interministériel <i>Mise en œuvre continue</i>
	Mobiliser les ressources des écoles, collèges et lycées pour accompagner la scolarisation des enfants, ainsi que celles des collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires.	Ministère de l'Education nationale <i>Moyen et long termes</i>
	Suivre et évaluer régulièrement les mesures prises pour éviter toute juxtaposition ou la reconduire de dispositifs non pertinents.	Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i>
	Assurer un pilotage de la réforme de la politique éducative à tous les niveaux de responsabilité du système éducatif.	Ministère de l'Education nationale <i>Mise en œuvre continue</i>

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

Noria Derdek, chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre (22 mars 2017)

Manuel Domergue, directeur des études à la Fondation Abbé Pierre (22 mars 2017)

Gilles Ducassé, responsable de la branche économie solidaire à Emmaüs France (23 mars 2017)

Jacqueline Farache, membre du CESE (3 mai 2017)

Sylvaine Laulom, professeure de droit à l'Université Lyon II, experte des relations entre l'OIT et l'ONU (24 mars 2017)

Daniel Lenoir, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (23 mars 2017)

Antoine Math, chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (20 mars 2017)

Olivier de Schutter, expert au sein du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturel des Nations unies (27 janvier 2017)

Lisa Taoussi, chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre (22 mars 2017)

Pierre Tartakowsky, ancien Président de la Ligue des droits de l'Homme, au nom de la Plateforme DESC (2 mars 2017)

Bernard Thibault, membre du Conseil d'administration du Bureau international du Travail de l'Organisation internationale du Travail (3 février 2017)

Yves Veyrier, membre du Comité de la liberté syndicale au sein de l'Organisation internationale du travail (27 janvier 2017)

Délégation de ministères concernés par la mise en œuvre des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. Les ministères suivants seront représentés (31 mars 2017)

- Ministère des Affaires étrangères et du développement international
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé
- Ministère du Logement et de l'Habitat durable
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- Ministère de la Culture et de la Communication
- Ministère des Outre-mer

Annexe 3 : Avis de la CNCDH en lien avec les thématiques traitées par le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels

- Avis portant sur la grande pauvreté et droits de l'homme, 19 mai 1988
- Avis Priorité nationale pour lutter contre la grande pauvreté et garantir les droits fondamentaux de tous les citoyens, 28 juin 1990
- Avis sur le projet de dispositions nouvelles concernant l'autorisation de travail aux demandeurs d'asile, 6 juin 1991
- Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, 4 juin 1993
- Avis sur le droit au logement, 22 septembre 1994
- Note relative au projet de loi contre l'exclusion et la grande pauvreté, 14 septembre 1995
- Avis portant sur l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, 10 décembre 1996
- Avis portant sur la Charte sociale européenne révisée, 15 mai 1997
- Avis portant sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, 14 mai 1998
- Avis portant sur les dispositions nécessaires pour l'accueil des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés, 3 juillet 1998
- Avis portant sur le projet de loi relatif à l'accueil des gens du voyage, 17 juin 1999
- Avis portant sur le « harcèlement morale » dans les relations de travail, 29 juin 2000
- Avis sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 10 mai 2001
- Avis sur la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, 8 juillet 2002
- Avis relatif aux actions en faveur de la protection et la promotion des droits des personnes handicapées, 18 septembre 2003
- Avis sur le suivi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, 18 décembre 2003
- Avis relatif à l'avant-projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, 22 janvier 2004
- Avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe, 18 novembre 2004
- Avis L'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion, 23 juin 2005
- Avis sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme, 19 janvier 2006
- Avis sur la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, 8 mars 2007
- Avis Droits de l'homme et extrême pauvreté, 14 juin 2007
- Etude et propositions sur la situation des roms et des gens du voyage en France, 7 février 2008
- Avis sur le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 13 mars 2008
- Avis sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, 24 avril 2008
- Avis sur la scolarisation des enfants handicapés, 6 novembre 2008

- **Avis sur les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées**, 19 novembre 2009
- **Avis pour le 15^{ème} anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes**, 4 février 2010
- **Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, 5 mai 2011
- **Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France**, 15 décembre 2011
- **Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales**, 22 mars 2012
- **Avis sur la perspective de genre**, 22 mars 2012
- **Avis sur les statistiques ethniques**, 22 mars 2012
- **Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « Roms »**, 26 juillet 2013
- **Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale**, 26 septembre 2013
- **Avis sur les enjeux de la mise en œuvre en France des Principes directeurs des Nations unies relatif aux entreprises et aux droits de l'homme**, 24 octobre 2013
- **Avis relatif à l'introduction d'un enseignement moral et civique à l'école**, 24 octobre 2013
- **Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale**, 30 janvier 2014
- **Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles**, 20 novembre 2014
- **Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile**, 20 novembre 2014
- **Avis sur la réforme du droit des étrangers**, 21 mai 2015
- **Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides**, 26 mai 2016
- **Avis « Logement : un droit pour tous ? » Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement**, 16 juin 2016
- **Avis sur les accords internationaux de commerce et d'investissement : Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux – L'exemple de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA)**, 15 décembre 2016
- **Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane**, 23 février 2107