

**Avis sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté »**

*(Assemblée plénière – 7 juillet 2016 – adoption : 31 voix « pour »,*

*deux voix « contre », trois abstentions)*

Dans son avis « Liberté, égalité, fraternité : rendre effectives les valeurs de la République »[[1]](#footnote-1), la CNCDH notait que « *les modèles français d’éducation, d’insertion sociale, d’intégration, ou de politique de la ville, qui ont prévalu jusqu’à présent,* [peinaient] *à conférer* [aux] *valeurs fondamentales* [de la République] *une réalisation concrète pour l’ensemble de ceux qui vivent en France. Se construisent en effet des frontières intérieures symboliques, entre les différentes composantes de la société, dont l’édification est aussi le fait des catégories sociales qui par des mécanismes d’évitement contribuent à alimenter un phénomène de « ghettoïsation par le haut* *»[[2]](#footnote-2). Ces frontières intérieures rendent difficile actuellement toute construction d’une société commune. Ainsi, les personnes vivant dans des quartiers dits populaires, en particulier les descendants d’immigrés, Français ayant grandi en France, ayant fait leurs études dans l’école de la République, et fondé un foyer sur le sol français, restent encore, trop souvent, perçus comme des Français illégitimes et peinent à trouver leur place dans la société*». La CNCDH invitait alors les autorités publiques à *« s’interroger sur les manières dont ces valeurs peuvent se traduire en pratiques : comment donner corps aux valeurs de la République pour construire une société commune ?* »

Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » a pour objectif affiché de répondre à cette invitation. L’exposé des motifs précise en effet que « *le Gouvernement a estimé que la réaffirmation et le rassemblement autour des valeurs de la République constituait un objectif impérieux, et que cet objectif ne pourrait être atteint que si ces valeurs parvenaient à s’incarner dans le quotidien de tous nos compatriotes. C’est à travers une « République en actes », une République qui se manifeste concrètement dans le quotidien des Français, que celle-ci retrouvera sa puissance fédératrice*. […] *L’objet du présent texte n’a donc pas vocation à rassembler l’ensemble des réponses de la « République en actes », mais vise à les compléter, de façon ciblée et transversale, là où une inscription dans la loi était indispensable ou de nature à renforcer l’action de l’État* ». Présenté par le Gouvernement comme le dernier grand texte du quinquennat, le projet de loi, porté par le ministre de la Ville, la ministre du Logement et la secrétaire d'État à l'Égalité réelle, se veut une réponse législative à «*l'apartheid territorial, social et ethnique*» dénoncé par le Premier ministre. La CNCDH ne peut que se réjouir de cette ambition. Elle regrette cependant de ne pas avoir été saisie par le Gouvernement pour avis, alors que de nombreuses dispositions du projet de loi entrent dans le champ de ses missions. Elle s’est donc autosaisie.

Dans le présent avis, la CNCDH s’attache à formuler un certain nombre de remarques et recommandations sur les dispositions du projet de loi relatives à « *la citoyenneté et l’émancipation des jeunes* » (titre I) et « *pour l’égalité réelle* » (titre III). Le titre II, consacré à « *la mixité sociale et à l’égalité des chances dans l’habitat* », fait l’objet d’un avis distinct adopté à l’unanimité le 16 juin 2016 : « Logement : un droit pour tous ? » *Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*[[3]](#footnote-3). Dans cet avis, la CNCDH considère que nombre de dispositions du projet de loi constituent une réelle avancée pour accroitre l’effectivité du droit en vigueur, bien que certaines d’entre elles puissent encore être améliorées.

Sur les titres I et III, dans le présent avis, la CNCDH entend formuler à titre liminaire quelques remarques générales :

* l’étude d’impact relative à ces deux titres est de moindre qualité que celle se rapportant au titre II, ce qui nuit à l’évaluation du projet. Or ces études sont d’autant plus nécessaires que la procédure accélérée ne permet qu’une seule lecture devant chaque Assemblée.
* Par ailleurs, il est regrettable que les mesures phares des titres I et III aient été retirées du texte initial, pour rejoindre deux autres projets de loi en cours d’adoption[[4]](#footnote-4). En conséquence, le projet de loi « Égalité et citoyenneté » perd en cohérence et en lisibilité.
* De façon générale, le processus d’élaboration du texte n’est pas satisfaisant, un déficit de consultation en amont est patent. Si le ministère de la Ville a invité acteurs associatifs et citoyens à participer à la réflexion grâce à deux consultations numériques, organisées en mars et mai 2016, des questions se posent cependant quant au calendrier et à la méthodologie adoptée.
* Enfin, le projet de loi, en dépit de quelques mesures qui tendent à faire des citoyens de véritables acteurs des politiques publiques[[5]](#footnote-5), demeure à bien des égards bureaucratique et vertical.

La CNCDH formule, dans le présent avis, un certain nombre de remarques et de recommandations sur les principales dispositions prévues par le texte. Cet avis porte sur la version du projet de loi issue des travaux de la commission parlementaire spéciale « chargée d'examiner le projet de loi Égalité et citoyenneté », qui a considérablement enrichi le texte initial.

# émancipation des jeunes, citoyenneté et participation

À titre préliminaire, la Commission s’étonne de ce qu’un projet de loi intitulé « Égalité et citoyenneté » omette la question, pourtant centrale, de la citoyenneté politique. Ainsi, le sujet de la participation des étrangers aux élections locales, qui aurait pu être intégré dans une révision constitutionnelle, a été écarté. De même, la question de l’exercice du droit de vote des personnes en situation de handicap est un impensé de la loi alors même que le code électoral, dans son article 5, autorise une rupture d’égalité entre citoyens français. En permettant à un juge de supprimer le droit de vote d’une personne protégée, cette disposition introduit en effet une discrimination contraire aux engagements internationaux souscrits par la France au titre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. En définitive, l’approche exclusivement sociale de la notion de citoyenneté, promue par un projet de loi qui n’aborde pas celle de citoyenneté électorale, tend à vider de son sens la notion globale de citoyenneté, pourtant indissociable d’un projet démocratique fort.

## Mesures relatives à l’engagement

### La réserve civique (articles 1er à 7)

Le projet de loi propose de favoriser l’engagement volontaire des citoyens. À cette fin, son article 1er instaure une « *réserve civique* [offrant] *à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en s’engageant, à titre bénévole et occasionnel, sur des projets d’intérêt général*». Le Président de la République a inscrit le projet de création de cette réserve civique dans le prolongement de « *l’esprit du 11 janvier »,* afin de *« conférer à ces valeurs fondamentales une réalisation concrète pour l’ensemble des Français »*[[6]](#footnote-6). La forte mobilisation et l’ampleur des manifestations qui ont suivi les attentats de janvier 2015 ont en effet témoigné « *d’une adhésion renouvelée aux valeurs de la République, mais aussi d’une prise de conscience des devoirs du peuple français à leur égard, interpellant la responsabilité de chaque citoyen* »[[7]](#footnote-7). La création de cette réserve civique entend donc « *permettre et encourager l’engagement de la société dans son ensemble et de tous les citoyens au profit de missions de service public et d’intérêt général, pour répondre aux tentatives obscurantistes en créant les conditions du renforcement de la cohésion nationale autour des valeurs communes de liberté, d’égalité et de fraternité* »[[8]](#footnote-8).

La CNCDH salue la volonté du Gouvernement de travailler à la mise en œuvre concrète des valeurs républicaines et d’encourager le développement d’actions permettant à tous ceux qui le souhaitent de s’engager. Par ailleurs, la réserve civique peut conduire à mobiliser des personnes qui ne se tourneraient pas spontanément vers le bénévolat associatif, et former ainsi le point de départ d’un parcours bénévole pouvant conduire le réserviste vers un engagement durable dans une association[[9]](#footnote-9). On constate en effet, depuis quelques années, que le modèle traditionnel de l’engagement militant d’une vie s’efface, au profit d’investissements plus ponctuels en faveur de causes bien identifiées, sans contrainte excessive dans la durée. L’enjeu crucial aujourd’hui réside donc dans la capacité à stabiliser les bénévoles dans un engagement durable qui, seul, permet un travail en profondeur[[10]](#footnote-10). La réserve civique peut contribuer à diffuser une telle culture, et participer ainsi à la consolidation du bénévolat. Le dispositif gagnerait toutefois à être renforcé, et le texte du projet de loi appelle plusieurs remarques.

La CNCDH regrette, d’abord, que la définition de l’autorité chargée de la gestion de la réserve ait été renvoyée au pouvoir règlementaire. Il aurait été souhaitable de compléter l’étude d’impact afin de préciser les intentions du Gouvernement en la matière, ou au moins de préciser les options susceptibles d’être retenues quant à la définition de cette autorité et de ses éventuelles déclinaisons à l’échelle locale (il semble en effet pertinent de prévoir un échelon local de gestion de la réserve civique)[[11]](#footnote-11).

La CNCDH entend, ensuite, souligner ensuite l’absence, dans le projet de loi, de dispositions relatives à la formation des réservistes. Cette formation est essentielle pour assurer la bonne exécution des missions confiées au réserviste, dont certaines peuvent être délicates. S’agissant par exemple de ceux appelés à intervenir en milieu scolaire, un travail en amont avec les équipes éducatives de l’établissement, afin de préparer l’intervention, est primordial. Or actuellement rien de tel n’est prévu. Cela est d’autant plus étonnant que les associations autorisées à intervenir en milieu scolaire doivent – à juste titre - être agréées par le ministère de l’Éducation nationale au terme d’un processus relativement long et fouillé[[12]](#footnote-12). Pour le réserviste, l’accès à une formation est également un élément important. Une formation lui permettrait de renforcer ses compétences et de faire évoluer son profil lorsqu’il peine à trouver une affectation correspondant à ses centres d’intérêt. Elle pourrait également être valorisée dans une démarche d’insertion professionnelle ou de validation des acquis de l’expérience (VAE). La CNCDH recommande donc de vérifier, lors de la labellisation des projets, les modalités de formation qui pourront être proposées par le service affectataire. Il conviendrait par ailleurs de prévoir une possibilité de prise en charge des coûts de formation par l’autorité de gestion de la réserve civique, dans le cas où la structure d’accueil des réservistes ne disposerait pas de moyens financiers suffisants à cet effet. Par ailleurs, l’autorité de gestion pourrait utilement s’appuyer sur l’expertise associative pour mettre en place des outils de formation à destination des réservistes.

La CNCDH regrette l’absence de disposition relative à l’encadrement et à l’animation de la réserve nationale. La réserve de l’Éducation nationale a connu un réel engouement lors de sa création, mais les établissements scolaires l’ont très peu sollicitée. Il semble donc nécessaire d’entretenir le réseau des réservistes pour ne pas décourager les volontés d’engagement. Au-delà des missions ponctuellement proposées *via* une plateforme internet, les moments privilégiés de réunion et de mise en valeur de l’engagement des réservistes sont essentiels pour assurer la pérennité de ce dispositif[[13]](#footnote-13). L’animation de la réserve pourrait par exemple consister en l’organisation d’actions de formation générale ; la sensibilisation à des questions relevant de grandes causes nationales pour lesquelles les réservistes pourraient jouer un rôle de veille, dans la présentation de projets nationaux ou locaux particulièrement fédérateurs ; l’organisation de rencontres régulières avec différents acteurs (responsables administratifs, associatifs, chefs d’entreprises, *etc*.) pour engager une réflexion collective sur les moyens de dynamiser le lien social, notamment à l’échelle locale ; *etc.*[[14]](#footnote-14) Le Haut Conseil à la vie associative - dont l’implication dans la mise en œuvre de la réserve civique a été renforcée par un certain nombre d’amendements adoptés par la Commission spéciale[[15]](#footnote-15) - pourrait utilement être consulté à cet effet par l’autorité de gestion de la réserve.

Par ailleurs, la CNCDH estime qu’il aurait été utile que le projet de loi explicite l’intérêt que peut présenter la réserve civique pour les services publics, mais également pour les associations susceptibles d’y recourir. Les auditions menées par la CNCDH ont montré que la question de l’articulation entre la réserve citoyenne et le volontariat associatif était un sujet délicat[[16]](#footnote-16). En effet, si la réserve civique est placée en priorité « *au service de la République* », la possibilité pour des réservistes d’être affectés au sein d’associations, si elles en expriment le souhait, n’est pas écartée. La frontière entre les différents types d’engagement semble poreuse, et la CNCDH recommande au législateur de mûrir la réflexion sur ce point, en associant le Haut conseil à la vie associative. Par ailleurs, il aurait été pertinent que l’étude d’impact apporte des élémentssur l’attractivité de la réserve citoyenne pour les services publics. On constate, par exemple, que les établissements scolaires font appel depuis de nombreuses années à des intervenants extérieurs (notamment associatifs) pour compléter l’enseignement délivré par les équipes pédagogiques, mais ont très peu recours à la réserve citoyenne de l’Éducation nationale. S’agissant des associations, on peut également se demander dans quelle mesure elles seraient amenées à préférer le mécanisme de la réserve civique au bénévolat et au volontariat auxquels elles font déjà largement appel.

Enfin, la question du statut juridique du réserviste soulève quelques interrogations. Le réserviste qui effectue sa mission auprès d’une personne morale de droit public ou d’un organisme de droit privé chargé d’une mission de service public doit normalement être soumis aux règles qui régissent le service public. En revanche, s’il effectue sa mission auprès d’une personne morale de droit privé, hors mission de service public, la détermination du droit applicable soulève plus de difficultés, d’autant que l’article 5 du projet de loi prévoit expressément que le code du travail n’est pas applicable à son activité. La situation s’apparente à un « bénévolat d’État », et de ce fait oscille entre le privé et le public[[17]](#footnote-17) : l’origine de l’engagement découle d’une volonté publique, mais il semble difficile d’imposer aux structures d’accueil de droit privé, à travers une charte par exemple, le respect de règles de droit public, notamment le principe de neutralité. En outre, comme le préconise le rapport de Claude Onesta et de Jean-Marc Sauvé, il conviendrait, lors de la labellisation du projet, de vérifier les conditions de prise en charge du réserviste et d’inviter, le cas échéant, l’organisme d’accueil à souscrire une assurance. Le coût de cette assurance devrait pouvoir être pris en charge par la puissance publique, sous forme de subvention exceptionnelle pour les associations ne pouvant en assumer la charge[[18]](#footnote-18).

En conséquence, la CNCDH estime qu’en l’état actuel du projet de loi, la création de la réserve civique ne constitue pas un dispositif totalement abouti, ce qui risque de nuire à son attractivité et, par là même, à son utilité.

### Le service civique (articles 9 à 13)

Créé par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, le service civique a été conçu pour être à la fois une forme nouvelle de mobilisation citoyenne des jeunes et une étape d’apprentissage de la mixité sociale par l’action solidaire. La loi de 2010 prévoit ainsi qu’est apportée au jeune, pendant son service civique, une « *formation civique et citoyenne* » en sus d’un accompagnement dans sa réflexion sur son projet d’avenir[[19]](#footnote-19). Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » entend maintenir les spécificités de cette forme particulière de volontariat : une durée significative (au moins 6 mois), l’intensité de l’engagement (24h minimum par semaine), un accompagnement de la personne volontaire, et une indemnité indispensable pour que cette expérience d’engagement soit accessible à tous. Ces éléments font toute la spécificité du service civique par rapport à d’autres formes d’engagement (bénévolat, volontariat) et ont contribué à son succès. La CNCDH salue sa généralisation par le présent projet de loi et approuve les différentes dispositions prévues à cet effet. Elle entend toutefois attirer l’attention du législateur sur un certain nombre d’écueils du dispositif tel qu’il existe aujourd’hui.

L’article 9 prévoit de permettre aux engagés du service civique réalisant leur mission auprès d’un service d’incendie et de secours de bénéficier de tout ou partie de la formation initiale de sapeur-pompier volontaire sur le temps de leur mission de service civique. Ce dispositif a été expérimenté avec succès dans la région Lorraine et sa généralisation semble bienvenue. L’article 11 prévoit quant à lui d’ouvrir le service civique aux étrangers titulaires d’un titre de séjour pluriannuel, aux étudiants étrangers, aux titulaires d’un titre de séjour «  Passeport talent » et aux réfugiés présents depuis au moins un an sur le territoire. Cette ouverture du service civique à des ressortissants étrangers constitue une avancée positive, dans la mesure où elle peut constituer un bon moyen d’intégration dans le pays d’accueil.

L’article 10 entend diversifier les structures d’accueil en service civique en créant de nouvelles missions. Il permet de rendre éligibles à ce dispositif tous les organismes d’habitation à loyer modéré (HLM), mais aussi, sous réserve d’agrément, les sociétés publiques locales visées à l’article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, les sociétés dont l’État détient la totalité du capital, et les entreprises solidaires d’utilité sociale agréées en application de l’article L.3332-17-1 du code du travail. Sur le principe, la CNCDH n’est pas opposée à cette diversification des structures d’accueil, dans la mesure où les structures visées par l’article 10 peuvent effectivement offrir de vraies opportunités d’engagement dans des missions d’intérêt général. Néanmoins, cette extension du dispositif à des structures ayant un statut commercial peut avoir pour conséquence d’accroître le risque de détournement du dispositif. La CNCDH juge en effet préoccupant le constat quasi unanime, sur ce point, des personnes qu’elle a auditionnées. De nombreux jeunes volontaires se verraient en effet confier des missions qui s’apparenteraient davantage à une forme d’emploi déguisé, venant pallier les manques d’effectifs de la structure d’accueil, qu’à une véritable mission d’intérêt général au service de la collectivité. Un grand nombre de défaillances dans la qualité de l’accompagnement de la mission ont également été signalées. La CNCDH entend donc rappeler que l’augmentation très importante du nombre de missions ne peut se faire sans une obligation de résultat imposée aux associations, aux collectivités et aux établissements publics en termes de qualité du dispositif proposé aux jeunes. À cet égard, les amendements adoptés par la Commission spéciale vont dans le sens d’une préservation des spécificités du service civique, en rappelant que les volontaires interviennent en complément, et non à la place, des salariés ou des agents publics[[20]](#footnote-20), et en excluant du champ des missions proposées celles qui relèvent du fonctionnement général de l’organisme d’accueil.

La CNCDH estime toutefois qu’un recadrage du dispositif est nécessaire pour assurer la qualité des missions proposées. Nature et durée des missions, accompagnement et formation sont des éléments essentiels pour que le service civique reste fidèle à son esprit. Il conviendrait ainsi de renforcer certains éléments qui distinguent un service civique d’un emploi.

* Un engagement d’une durée de six à douze mois, pour 24 heures hebdomadaires au moins - ou l’équivalent sur la durée de la mission - doit rester la règle. Sa réussite suppose en effet une durée significative, condition d’une expérience de socialisation et d’engagement enrichissante et transformatrice pour le jeune.
* Le service civique doit être réservé aux missions de terrain, aux missions relationnelles (contact direct avec les populations, par exemple) et aux missions collectives (pas de jeune seul sur une mission, pour renforcer l’apprentissage du « faire-ensemble » et favoriser l’accès au service civique des jeunes moins autonomes, ainsi que la mixité sociale).
* Chaque structure doit contribuer de manière effective à rendre le service civique accessible aux jeunes les plus éloignés de l’engagement. À cette fin, doivent être institués des quotas de recrutement en fonction de trois critères[[21]](#footnote-21) : handicap, niveau de formation et lieu de résidence situé dans un quartier politique de la ville (QPV)[[22]](#footnote-22). La CNCDH note que les amendements adoptés par la Commission spéciale de l’Assemblée nationale tendent à renforcer l’objectif d’accessibilité du service civique. Il est en effet prévu que les structures agréées s’engagent à « *contribuer à l’objectif de mixité sociale et éducative du service civique en recrutant les volontaires en fonction de leur motivation et en accueillant en service civique des jeunes de tous niveaux de formation initiale*»[[23]](#footnote-23). La CNCDH estime toutefois que la nouvelle disposition doit être complétée par une prise en compte des critères du handicap et du lieu de résidence.

L’aide au tutorat[[24]](#footnote-24) pourrait être utilisée - par un système de majoration - comme un outil pour renforcer l’accès de tous au service civique et la mixité des volontaires accueillis dans une structure[[25]](#footnote-25). Si l’idée de moduler le montant de l’aide en fonction du profil du jeune accueilli (entre 100 euros par mois pour des jeunes de niveaux 1et 2 et 400 euros par mois pour des jeunes de niveaux 5 et 6) ne semble pas opportune à la CNCDH, dans la mesure où elle pourrait avoir un effet stigmatisant pour les jeunes qui « rapportent » plus ou moins à l’organisme d’accueil ; il lui semble en revanche possible de conditionner le montant de l’aide, pour les organismes qui accueillent six volontaires par an ou plus, au respect d’un certain nombre d’objectifs promus par l’Agence du service civique en matière de mixité et d’accessibilité (proportion de volontaires sans aucune qualification - décrocheurs scolaires, proportion de volontaires peu ou pas qualifiés, proportion de volontaires issus de QPV, proportion de volontaires handicapés). Afin de tenir compte de la situation de chaque association, on pourrait envisager que trois des quatre indicateurs doivent être remplis pour déclencher le versement d’une aide majorée. L’aide au tutorat de 100 euros serait versée sans condition pour chaque volontaire accueilli dans l’année. Une aide complémentaire (dont le montant reste à déterminer) serait débloquée en fin d’année à partir des recrutements effectifs et de l’atteinte des objectifs. Par ailleurs, il pourrait être envisagé que l’État prenne en charge l’indemnité complémentaire versée au volontaire (106,31 euros par mois) pour les jeunes de niveaux de qualification 5 et 6. Ces mesures devraient favoriser les comportements vertueux en matière de mixité sociale.

Il conviendrait également de replacer la formation civique et citoyenne au cœur du dispositif, en réaffirmant qu’elle est obligatoire, qu’elle doit intervenir dans les premiers mois de la mission et qu’elle n’est pas une formation technique d’aide à la réalisation de la mission. À cet égard, la CNCDH salue l’adoption par la Commission spéciale d’un article 12 *ter* qui prévoit que l’Agence du service civique aura désormais la charge de l’organisation d’un temps de formation des tuteurs (qui ont un rôle central dans l’accompagnement des volontaires). Elle regrette néanmoins que la formation civique et citoyenne des jeunes ne fasse pas l’objet d’une plus grande attention de la part du législateur. Si le nouvel article 12 *ter* prévoit que cette formation sera « *délivrée dans les trois premiers mois suivant le début de l’engagement de service civique* », la durée minimale de cette formation est renvoyée au pouvoir règlementaire. Cet article confie par ailleurs aux préfets des départements la charge : « *de promouvoir et de valoriser le service civique ; de veiller à l’égal accès des citoyens au service civique ; d’assurer la mixité sociale des bénéficiaires du service civique* », mais il ne mentionne pas la formation civique et citoyenne. Le projet de loi pourrait renforcer le caractère éducatif du service civique en augmentant le nombre de jours de formation (qui pourrait être fixé à huit), et en systématisant leur organisation sous la forme de sessions de formation communes (au niveau régional par exemple), pour conforter la qualité des formations délivrées. Ces sessions communes, en favorisant la rencontre entre les jeunes volontaires et entre les structures d’accueil, permettraient d’asseoir la mixité sociale, et les échanges entre jeunes volontaires pourraient les aider à se prémunir contre certaines dérives (emplois au rabais par exemple). Les missions locales pourraient se voir confier la mission d’organiser ces sessions communes. Le renforcement de la formation devra s’accompagner des financements adéquats : contre deux jours de formation par volontaire actuellement financés par l’État, il faudrait prévoir le financement de huit jours par volontaire.

La question de l’intermédiation a par ailleurs été soulevée lors des auditions conduites par la CNCDH. Le projet de loi devrait prévoir un renforcement des obligations de la structure intermédiaire qui doit se porter garante de l’objectif éducatif du service civique, de la qualité de la mission confiée au volontaire, de sa formation civique et citoyenne et du respect par les structures d’accueil des principes d’égal accès et de mixité. Il conviendrait donc de renforcer les exigences pesant sur les organismes intermédiaires, afin de s’assurer qu’ils ont les capacités de remplir de manière satisfaisante les missions que l’Agence du service civique leur délègue de fait, et que la mise à disposition a bien pour objectif d’offrir un service civique plus riche aux volontaires. La CNCDH note à ce titre que les associations d’éducation populaire et les associations de service civique (UnisCités notamment), qui ont une compétence particulière dans le domaine de l’accompagnement des jeunes, ont davantage vocation à devenir des structures d’intermédiation que les établissements publics ou les collectivités territoriales, visées par l’article 12 du projet de loi. La CNCDH préconise à cet égard de soumettre à l’intermédiation associative les interventions auprès des bailleurs sociaux et des entreprises publiques, mais aussi les missions dans des administrations publiques et des collectivités locales.

La CNCDH estime également que le projet de loi aurait pu prévoir des dispositions particulières pour ouvrir la possibilité d’un service civique dit « inversé » : le principe est de permettre à des jeunes de proposer leur propre mission. Il s’agit de leur donner l’opportunité de consacrer leur année de service civique à la réalisation de projets solidaires qu’ils auront eux-mêmes imaginés. Pour ce faire, il faudrait que des structures, notamment certaines associations ou des acteurs de l’économie sociale et solidaire, accueillent administrativement et physiquement ces jeunes, les accompagnent dans le montage de leur projet et les soutiennent à chaque phase de sa réalisation.

Enfin, afin de garantir le respect des objectifs premiers du service civique, la CNCDH engage les pouvoirs publics à instaurer un suivi qualitatif de sa mise en œuvre. Elle recommande à cet effet la création, à l’échelon local, d’un dispositif paritaire de gouvernance multi acteurs, chargé de déterminer des critères d’évaluation des missions de service civique. Concrètement, il s’agirait pour l’Agence du Service civique et les préfectures d’assortir la délivrance d’un renouvellement d’agrément – qui a lieu tous les trois ans – à une obligation d’évaluation. Pour les structures demandant un agrément pour la première fois, il s’agirait plutôt de porter l’attention sur l’obligation de formation et sur l’élaboration d’un projet d’accueil, avec la possibilité pour elles de recourir à un autodiagnostic accompagné.

## Sur les politiques de jeunesse (accompagner les jeunes dans leur parcours vers l’autonomie)

Le projet de loi entend « *accompagner l’insertion des nouvelles générations dans notre société* », en mettant en place « *un cadre protecteur global qui accompagne la transition vers l’autonomie des jeunes selon leurs besoins et leur situation* »[[26]](#footnote-26). Alors que la crise économique et sociale que traverse la France depuis quelques années a dégradé les conditions d’insertion sociale et professionnelle des jeunes[[27]](#footnote-27), la CNCDH estime qu’il reste encore beaucoup à faire pour lutter contre leur précarisation croissante, et que le projet de loi ne répond que très partiellement aux défis que pose la nécessaire sécurisation de leur parcours d’insertion.

L’absence d’une véritable politique de jeunesse au niveau national a contribué à la multiplication des initiatives locales en la matière et à l’éparpillement des dispositifs. Les politiques mises en œuvre à destination des jeunes sont aujourd’hui multiformes, au point que très nombreux sont ceux qui dénoncent le « mille-feuille » des structures et le « labyrinthe » des dispositifs. La CNCDH regrette que la question de la gouvernance de ces politiques ne soit pas clairement résolue par le projet de loi. Il conviendrait en effet de mettre en place une vraie politique publique de la jeunesse articulée à trois niveaux d’intervention (national, régional, local - bassins de vie et d’emploi).

Au niveau national, afin de rendre plus efficace la coordination interministérielle, le nouvel article 16 *octies* du projet de loi crée le Conseil d’orientation des politiques de jeunesse, dont le Premier ministre avait annoncé la mise en place au printemps dernier[[28]](#footnote-28). La CNCDH salue la création de ce Conseil qui doit être un lieu de concertation, d’évaluation et d’études réunissant les différentes parties prenantes des politiques de jeunesse. Il aura pour mission de suivre les travaux du comité interministériel de la jeunesse (CIJ) et notamment du tableau de bord des actions. La CNCDH regrette néanmoins que le législateur n’ait pas donné plus de précision quant à sa composition, qui devrait associer les représentants de l’État, les représentants des organisations de jeunesse, des partenaires sociaux, des collectivités locales et les représentants du mouvement associatif, notamment les associations familiales. La CNCDH recommande par ailleurs, à l’instar du Conseil économique, social et environnement (CESE)[[29]](#footnote-29), le rattachement du délégué interministériel à la jeunesse au Premier ministre, afin de rendre plus efficace la participation de tous les ministères à cette politique transversale.

Au niveau régional, la désignation de la région comme chef de file pour les politiques de jeunesse, prévue à l’article 16 du projet de loi, contribuera sans doute à assurer la coordination entre les différentes initiatives. La CNCDH estime toutefois que le projet de loi devrait définir plus précisément ce que recouvre ce chef de filât. Par ailleurs, compte-tenu du nouveau découpage régional issu de la loi NOTRe[[30]](#footnote-30) et de la taille des nouvelles régions, la CNCDH estime qu’il conviendrait de réfléchir à la mise en place d’instances situées à une échelle territoriale plus opérationnelle - l’intercommunalité – qui pourraient coordonner l’action des interlocuteurs directs des jeunes, dont les uns sont centrés sur l’éducation, les autres sur l’emploi ou encore le logement ou la santé (agents des collectivités locales, associations, éducateurs, missions locales...) pour favoriser les synergies et assurer une meilleure prise en compte de la jeunesse sur un même territoire, facilitant ainsi la connaissance des dispositifs et la mise en place de formations communes.

Les politiques de jeunesse ne pouvant être élaborées sans la participation et la consultation des bénéficiaires, il convient d’assurer une représentation et une participation effectives des jeunes dans toutes les instances qui peuvent les concerner. À ce titre, la CNCDH tient à saluer les dispositions prévues par les articles 16 *bis*, 16 *ter* et 16 *quater* issus des discussions de la Commission spéciale, qui visent à assurer une participation active des jeunes aux décisions locales relevant de la politique de jeunesse, notamment au sein des Conseil économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

S’agissant des dispositifs d’information, d’orientation et de recours aux droits, la CNCDH salue les dispositions contenues dans le projet de loi qui visent à ce qu’une meilleure information soit obligatoirement donnée aux jeunes sur leurs droits et en matière de santé et de prévention, mais elle estime que le projet de loi est insuffisant, compte tenu des enjeux. Le contenu et la forme de l’information diffusée doivent être adaptés aux situations et aux besoins différenciés des jeunes. La CNCDH recommande donc de préciser la rédaction actuelle des articles 16 et 17, en impliquant les acteurs de proximité chargés de l'information et de la sensibilisation des jeunes. En matière de santé et de prévention, pour que l’information soit comprise et prise en compte, en particulier par les jeunes les plus en difficulté, l’information devrait être relayée par des structures compétentes comme les Points accueil écoute jeunes (PAEJ) (article 17). En matière d’orientation, l’article 16 confie à la région la coordination – de manière complémentaire avec le service public régional de l’orientation (SPRO) – des initiatives des collectivités territoriales en matière d’orientation et d’information des jeunes. La CNCDH estime que le dispositif prévu n’est pas satisfaisant. L’orientation est en effet un levier majeur de l’insertion sociale des jeunes. Telle qu’elle est effectuée aujourd’hui, elle semble être la source de nombreuses ruptures de parcours pour des jeunes qui ont le sentiment de subir, plutôt que choisir, une orientation décidée à leur place. Institués par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle, le SPRO et le conseil en évolution professionnelle devaient créer les conditions de la mise en réseau effective des différents acteurs de l’orientation au niveau régional. Les auditions conduites par la CNCDH ont montré qu’il existait des difficultés dans la mise en œuvre de ces dispositifs et que les SPRO n’ont pas fait la preuve de leur efficacité. Si l’article 16 du projet de loi prévoit utilement de renforcer les synergies au niveau régional entre les différents personnels de l’orientation, il faudrait aller plus loin et compléter le SPRO par un service public de l’information et de l’accompagnement pour permettre à chaque jeune d’avoir accès à un interlocuteur sur son territoire. À cet égard, la CNCDH invite les pouvoirs publics à suivre la recommandation du CESE de faire du réseau Information Jeunesse, doté de plus de 1 500 antennes sur le territoire, la porte d’entrée unique coordonnant l’accès à l’information des jeunes[[31]](#footnote-31).

L’article 19 du projet de loi modifie le droit d’accès des bacheliers méritants dans les formations de l’enseignement supérieur. Créé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l’enseignement supérieur et à la recherche, le dispositif dit des « meilleurs bacheliers » offre à 10 % des meilleurs bacheliers de chaque lycée par série (scientifique, économique et sociale, littéraire, technologique, professionnelle) un « *droit d’accès dans les formations de l’enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée* »[[32]](#footnote-32). Expérimenté à la rentrée 2014 (220 jeunes en ont bénéficié), ce dispositif est monté en puissance à la rentrée 2015 en permettant à près de 2 000 jeunes d’accéder, de droit, à une filière sélective. Le projet de loi modifie l’article L. 612-3-1 du code de l’éducation pour étendre ce droit d’accès préférentiel aux filières universitaires non sélectives dans lesquelles le nombre de demandes est supérieur au nombre de places. Il introduit la prise en compte de la qualité d’élève boursier dans cet accès préférentiel.

La CNCDH n’a pas d’objection de principe à l’extension du dispositif, mais elle entend émettre quelques réserves quant à son fonctionnement et à son efficacité. D’une part, le dispositif actuel n’a pas encore été évalué et il est très difficile de savoir si les élèves bénéficiaires sont effectivement issus d’un milieu modeste. Une fois la filière sélective intégrée, aucune disposition spécifique n’est prévue pour aider les élèves et leurs parents à la prise en charge des années d’études et des frais afférents. D’autre part, le dispositif « meilleurs bacheliers » est présenté par le ministère de l’Éducation nationale comme un dispositif de réduction des inégalités, alors qu’il repose en fait sur la valorisation des élites, dont il cherche à favoriser le renouvellement. Pour réduire les inégalités à l’école, il conviendrait plutôt de réfléchir à la mise en œuvre de mesures visant à assurer une plus grande mixité scolaire. Il faut agir en amont pour réduire les inégalités sociales, en imaginant un véritable accompagnement pédagogique et éducatif. À ce titre, la CNCDH rappelle certaines de ses recommandations d’octobre 2013[[33]](#footnote-33) :

* assurer une plus grande mixité sociale et scolaire sur tout le territoire : ce qui signifie revenir sur la libéralisation de la « carte scolaire », repenser la sectorisation et généraliser les classes hétérogènes en formant les enseignants à la gestion de l'hétérogénéité et à la connaissance des différents publics accueillis à l’école ;
* développer la coopération plutôt que la concurrence au sein des classes et des établissements, former les personnels aux pédagogies de la coopération et au développement de modes d'évaluation alternatifs ;
* refonder rapidement une politique de l'éducation prioritaire en donnant sensiblement plus de moyens là où les difficultés sociales sont les plus fortes ;
* développer l’apprentissage pour favoriser la professionnalisation par des cycles d’études de courte durée.

# Pour l’égalité réelle

Le Titre III du présent projet de loi comporte une série de mesures éparses pour *tendre vers* l’*égalité réelle*, formule déjà retenue dans la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour *l'égalité réelle entre les femmes et les hommes[[34]](#footnote-34)*.

## Conforter le rôle et la légitimité des conseils citoyens (articles 34 et 34 *bis*)

L’article 34 du projet de loi dispose que les conseils citoyens, créés par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de *programmation pour la ville et la cohésion urbaine* (dite « loi Lamy »), pourront « *saisir le représentant de l’État dans le département des difficultés particulières rencontrées par les habitants dans le territoire* ». Le préfet pourra établir un diagnostic et des propositions d’actions qui pourront, après avoir été soumis au comité de pilotage du contrat de ville, être inscrits à l’ordre du jour des assemblées délibérantes du conseil municipal et, le cas échéant, de l’EPCI et des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville. Cet article vise à consolider, comme le précise l’étude d’impact, « *les dispositions relatives à la démocratie participative et aux pouvoirs d’agir des habitants* », en renforçant le pouvoir d’interpellation des conseils citoyens.

Si les objectifs poursuivis sont louables, la CNCDH considère que le projet de loi ne s’attaque pas aux racines du problème qui lui est bien identifié dans l’étude d’impactet ainsi résumé : « *si le principe d’une association des conseils citoyens à l’élaboration et à la mise en œuvre des contrats de ville est posé par la loi, elle est aujourd’hui inégalement et insuffisamment prise en compte* ».

Alors que la phase d’installation des conseils citoyens touche à sa fin[[35]](#footnote-35), leur fonctionnement, le rôle et les pouvoirs qui leur sont dévolus doivent encore être précisés. C’est ce manque de clarté qui explique principalement les retards accusés dans leur mise en place dans plusieurs QPV[[36]](#footnote-36). Certains acteurs locaux sont en effet réticents à l’idée de créer une instance indépendante des instances municipales. D’autres ont du mal à en percevoir la plus-value par rapport à des dispositifs et des expériences de démocratie locale qui n’ont pas toujours bien fonctionné (conseils de quartiers…)[[37]](#footnote-37).

Les enquêtes menées par l’Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU) en février 2015 et par le Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) en mars 2016 révèlent que les dispositions de l’article 7 de la loi Lamy ne sont aujourd’hui qu’imparfaitement respectées. Le diagnostic des pratiques et des initiatives participatives dans les quartiers n’a pas été partout réalisé, et se résume parfois à un inventaire des dispositifs existants. Les règles de composition, notamment s’agissant du tirage au sort des habitants, ne sont pas toujours respectées. Seule la moitié des contrats de ville ont prévu des moyens pour leur fonctionnement et, dans la plupart des cas, ils ne figurent pas explicitement dans les contrats eux-mêmes. Enfin, seuls 39 % des conseils citoyens constitués participent à toutes les instances des contrats de ville[[38]](#footnote-38).

Il est normal que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif prenne du temps et requière un accompagnement renforcé au cours des années à venir. La CNCDH appelle donc les pouvoirs publics à concentrer leurs efforts sur l’application pleine et entière des dispositions de la loi Lamy, et à attendre d’avoir un recul suffisant pour ajuster et préciser les mécanismes existants ou, si nécessaire, en créer de nouveaux. À ce stade en effet, il semble prioritaire de renforcer les moyens mobilisés au profit des conseils citoyens et des initiatives locales spontanées. La CNCDH analyse donc avec circonspection l’article 34 du projet de loi, qui crée une voie de recours auprès du préfet : interpellé par le conseil citoyen, celui-ci pourra réaliser un diagnostic et un plan d’action. Cette mesure, aux yeux de la CNCDH, rompt avec l’esprit partenarial et concerté de la politique de la ville promu par la loi Lamy. Comme l’a justement souligné, l’IRDSU, « *c’est bien* [le] *comité de pilotage, composé de l’ensemble des signataires du contrat de ville, qui* [doit] *se saisir des difficultés et proposer un diagnostic et des propositions* »[[39]](#footnote-39). Pour les mêmes raisons, la CNCDH émet des doutes sur l’opportunité du nouvel article 34 *bis* rendant possible la désignation par le préfet d’un délégué du Gouvernement qui agirait dans un quartier sous son autorité (en lien étroit avec les signataires du contrat de ville et le conseil citoyen)[[40]](#footnote-40). On peut s’interroger sur l’apport de ce nouvel intermédiaire, dont le rôle viendrait se superposer à celui des sous-préfets chargés de la politique de la ville et des préfets délégués pour l’égalité des chances, ainsi que sur sa capacité à renforcer les dynamiques citoyennes.

De manière générale, la CNCDH insiste sur deux éléments clés pour s’assurer que les conseils citoyens deviennent un outil effectif deco-construction des politiques de la ville :

* l’accompagnement sur la durée pour mobiliser et sensibiliser l’ensemble des acteurs de la politique de la ville aux démarches participatives afin de changer durablement les pratiques ;
* l’indépendance nécessaire de ces espaces de concertation vis-à-vis des pouvoirs publics, qui semble aujourd’hui faire défaut. Marie-Hélène Bacqué constate ainsi que *« les villes ont cherché partout à contrôler ces espaces indépendants* », souvent calqués sur les conseils de quartiers[[41]](#footnote-41).

Passé le temps d’adaptation nécessaire au changement des pratiques et des méthodes de travail, le succès de la démarche devrait se concrétiser par le passage « *d’une posture d’expertise à un rôle de facilitation et de reconnaissance des savoirs, des priorités et des projets des habitants* »[[42]](#footnote-42).

Afin de conforter le rôle, la légitimité et l’autonomie du conseil citoyen, la CNCDH émet les préconisations suivantes :

* Assurer un concours effectif de l’État à son fonctionnement en mobilisant les moyens humains, techniques et financiers nécessaires. À l’heure où les pouvoirs publics ont l’ambition d’ériger la participation civique en enjeu démocratique de renouvellement des politiques publiques, la CNCDH soutient la proposition de l’IRDSU relative au financement, par des crédits de droit commun, de l’animation des dispositifs de participation citoyenne[[43]](#footnote-43). *A minima*, pour assurer l’indépendance d’action des conseils citoyens, il faudra s’assurer que soient explicitement précisés dans les contrats de ville un lieu et un budget de fonctionnement annuel.
* Former aux démarches participatives tous les membres des conseils citoyens, les élus locaux, les équipes des villes ou EPCI chargés des contrats de ville, ainsi que les agents de l’État impliqués dans ces contrats, pour permettre des rencontres entre ces différents acteurs qui garantissent localement les conditions démocratiques de la participation des habitants, y compris les plus pauvres[[44]](#footnote-44). Devrait également être favorisée la création d’une offre de formation ciblée sur les besoins identifiés localement, afin de permettre une montée en compétences des animateurs et des membres des conseils citoyens et ainsi faciliter l’appropriation des dossiers complexes et maintenir la dynamique engagée.
* Veiller à la participation pleine et entière du conseil citoyen à toutes les instances de la politique de la ville. La Commission préconise par ailleurs, à l’instar du Conseil national des villes (CNV), que le conseil citoyen soit consulté sur les documents contractuels dont l’État est signataire mentionnant les QPV tels que définis par le décret n°2015-986 du 31 juillet 2015. En effet « *le projet de territoire dans lequel s’inscrivent les quartiers dépasse l’échelle du ou des quartiers* »[[45]](#footnote-45). En outre, pourrait être inscrite dans la loi la possibilité pour le comité de pilotage, sur demande du conseil citoyen, d’actualiser le contrat de ville sur la base d’un diagnostic et d’un plan d’action soumis à la validation des signataires du contrat.
* Pour consacrer le pouvoir d’agir des habitants dans un objectif de co-construction des politiques publiques, inscrire dans la loi leur vocation à participer à l’élaboration de l’ordre du jour des instances précitées et à accompagner le développement de projets nés d’initiatives locales spontanées.
* Rappeler par le biais d’une circulaire adressée aux préfets de département, chargés de reconnaître la composition des conseils citoyens, l’importance qu’ils doivent attacher au contrôle des règles de composition, notamment celle du tirage au sort, pour assurer un renouvellement effectif des membres et la représentativité du collège « habitants ». Cette circulaire devra rappeler les préconisations formulées dans le cadre de référence s’agissant de l’utilisation des listes électorales pour le tirage au sort et de la mise en œuvre d’un appel à candidatures largement diffusé pour mobiliser des volontaires[[46]](#footnote-46). Au-delà, il se peut que les habitants éloignés de ce type de pratique soient sous-représentés dans les conseils citoyens, car même s’ils sont tirés au sort, ils n’oseront pas forcément y participer. La CNCDH rappelle donc l’importance de l’accompagnement et de la formation pour soutenir les personnes les plus éloignées de la parole publique, et ainsi assurer une meilleure représentativité des conseils citoyens.
* Veiller à ce que soient effectués un diagnostic et un suivi des pratiques et des initiatives participatives dans les quartiers, afin d’articuler de manière cohérente et lisible pour la population les dispositifs existants.

Les conseils citoyens devraient à terme donner leur avis sur l’évaluation du contrat de ville. À cet égard, la CNCDH recommande la mise en œuvre d’une politique de co-évaluation par les habitants, les professionnels et les élus, au fur et à mesure du déroulement du contrat de ville, et non pas quand il arrive à échéance.

Parallèlement à ce dispositif participatif classique, la CNCDH salue le soutien financier délivré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) à la Fédération des centres sociaux et à la coordination « Pas sans Nous » pour expérimenter dans douze villes pour trois ans (2014 – 2017) un dispositif québécois, les « *tables de quartier* ». Cette initiative répond à une préconisation du rapport dit « Mechmache-Bacqué » qui soulignait à la fois l’attente des citoyens vis-à-vis des institutions et l’« *absence flagrante d’espaces de débat et d’échanges* »[[47]](#footnote-47). Les premiers retours montrent que ces espaces de dialogue et de mobilisation rencontrent un vrai écho auprès des habitants mais qu’ils ont néanmoins du mal à se faire reconnaître par les autorités publiques comme des lieux d’expression légitimes. La CNCDH recommande à l’État de mobiliser des moyens financiers supplémentaires pour pérenniser ce dispositif et l’étendre à d’autres villes, puis d’inciter les élus et ses représentants dans les territoires à prendre en compte les avis et propositions formulées par les habitants[[48]](#footnote-48).

## Améliorer la maîtrise de la langue française (article 35)

La lutte contre l’illettrisme et l’apprentissage de la langue française doivent continuer à mobiliser des moyens humains et budgétaires à la hauteur des enjeux. Les actions réalisées en ce sens ont déjà porté leurs fruits, le taux d’illettrisme chez les personnes âgées de 18 à 65 ans ayant diminué de deux points entre 2004 (9%) et 2011 (7%) selon l’enquête « *Information et vie quotidienne* »[[49]](#footnote-49).

L’action 35 du projet de loi ajoute dans le code du travail, outre des actions de lutte contre l’illettrisme et en faveur de l’apprentissage de la langue française, des actions en faveur de l’amélioration de la maîtrise de la langue française dans la formation professionnelle tout au long de la vie, et dans les dispositifs d’intégration des étrangers en France.

La CNCDH salue cette inscription de l’apprentissage du français dans le cadre d’un droit à la formation tout au long de la vie, d’autant plus nécessaire que la dernière vague de l’enquête « *Information et vie quotidienne* » estime que plus de la moitié des personnes en situation d’illettrisme occupe un emploi et a plus de 45 ans. Plus généralement, alors que « *près de* *six millions de personnes vivant aujourd’hui en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue »[[50]](#footnote-50)*, il convenait de réaffirmer la place centrale de cette compétence de base comme outil puissant d’insertion sociale et d’épanouissement individuel. La Commission note avec satisfaction les amendements de la commission parlementaire visant à inscrire les compétences numériques et les dispositifs de lecture en faveur des personnes en situation de handicap dans le champ de la formation professionnelle.

La CNCDH souhaite néanmoins pointer une contradiction majeure entre certains objectifs affichés par le projet de loi et la raréfaction des crédits nécessaires à leur mise en œuvre. Les lignes budgétaires tendent en effet à être recentrées sur l’apprentissage du français par les primo-arrivants au cours des cinq premières années de leur présence en France. Est ainsi menacé le financement des ateliers sociolinguistiques (ASL), principalement animés par des associations de quartier, à destination des étrangers vivant en France depuis plus de cinq ans. Ces ateliers proposent des cours de langue française tournés autant vers un objectif de socialisation que d’apprentissage, en familiarisant les participants avec les codes socio-culturels français[[51]](#footnote-51). Jusqu’ici, le coût de ces ateliers pour tous les étrangers inscrits pouvait être pris en charge par le BOP 104 « *Intégration et accès à la nationalité* », géré par le ministère de l’Intérieur. Or celui-ci a donné instruction aux préfets, les 2 février 2015[[52]](#footnote-52) et 18 février 2016[[53]](#footnote-53), de réserver les financements prévus au titre des « *actions d’intégration des étrangers en situation régulière* » (actions 12 du BOP 104) aux signataires du contrat d’accueil et d’intégration, ressortissants de pays tiers auxquels un premier titre de séjour a été délivré depuis moins de cinq ans, ainsi qu’aux réfugiés signataires du contrat. Ce recentrage, qui s’opère au détriment notamment des demandeurs d’asile et des étrangers présents en France depuis plus de cinq ans, contredit le but affiché par le projet de loi de maîtrise par tous de la langue française. Si d’autres sources de financement sont possibles, notamment en provenance des collectivités territoriales et du BOP 147 « *Politique de la ville* », il semble que peu de programmations de contrats de ville continuent d’intégrer la mise en œuvre des ASL, faute de moyens suffisants[[54]](#footnote-54).

Conformément à l’ambition affichée par le Gouvernement le 6 mars 2015 de « *rebâtir une véritable politique linguistique cohérente et capable de prendre en compte la diversité des besoins* »[[55]](#footnote-55), la CNCDH recommande :

* de mobiliser des moyens financiers et humains suffisants et, dans un premier temps, de revaloriser les crédits du BOP 104 sans en réserver le bénéfice aux primo-arrivants présents en France depuis moins de cinq ans ;
* d’officialiser la création de l’agence nationale de la langue française promue dans le plan d’action « Égalité et citoyenneté : la République en actes » du 6 mars 2015, en élargissant le champ de compétence de l’agence nationale de lutte contre l’illettrisme (ANCI) à l’apprentissage et la maîtrise de la langue française et en revalorisant en conséquence les moyens mis à sa disposition : cela permettrait de veiller à l’articulation des différents dispositifs existants en assurant un *continuum* dans l’accès à l’offre de formation tout au long de la vie, tout en améliorant la lisibilité de l’offre existante.

## Diversifier les profils recrutés dans la fonction publique (articles 36 à 36 *octies*)

L’article 36 du projet de loi, comme l’indique l’exposé des motifs, vise à diversifier les profils socio-économiques recrutés dans la fonction publique en « *ouvr*[ant] *plus largement la voie d’accès dite du troisième concours, parallèlement au concours externe destiné aux candidats diplômés et au concours interne réservé aux agents publics ayant une certaine ancienneté* ». Cette troisième voie est destinée aux personnes ayant acquis une expérience dans le cadre d’une activité professionnelle dans le secteur privé, d’un mandat local ou d’une activité associative. Pour élargir le vivier de candidats potentiels, deux dispositions sont prévues :

* les conditions liées à la nature de l’activité professionnelle sont levées, de telle sorte que la durée des activités exercées devient le seul critère d’éligibilité ;
* la durée du contrat d’apprentissage pourra être prise en compte dans le calcul de la durée d’activité professionnelle exigée pour accéder à la troisième voie.

La CNCDH ne peut que soutenir les dispositions de l’article 36 ; elle émet néanmoins des doutes s’agissant de leur portée réelle. À l’instar du Conseil d’État, elle « *déplore que, notamment dans l’étude d’impact, le Gouvernement n’ait fourni aucune estimation sur les effets attendus d’une telle disposition pour les concours de la troisième voie qui seront organisés à compter de la promulgation de la loi, ni fourni d’éléments précis permettant d’apprécier dans quelle mesure cet élargissement du vivier potentiel des candidats ouvrirait effectivement les corps et cadres d’emplois sur des parcours professionnels, des compétences acquises et des profils nouveaux* ». Aussi, il conviendra d’être attentif à la mise en œuvre de ce dispositif afin de vérifier, dès la prochaine vague de concours, si la diversité sociale et géographique des candidats ainsi que l’attractivité de la troisième voie en sortent renforcées.

En tout état de cause, il semble que le nombre relativement limité de candidats relève davantage d’un manque d’attractivité de la troisième voie, voire de la fonction publique en général. Il est à noter que la France a tendance à privilégier une approche quantitative pour maintenir l’attractivité de la fonction publique, alors même que des paramètres tels que les conditions de travail, de dialogue social et de rémunération jouent un rôle déterminant. Il faut cependant nuancer ce propos, des efforts ayant été consentis ces dernières années pour accroître la qualité des conditions de travail et de rémunération ; il sera probablement nécessaire de les renforcer substantiellement pour atteindre les objectifs escomptés. D’autres pays européens souffrant également d’une désaffection de la fonction publique, il serait intéressant d’étudier les actions mises en place en la matière.

L’élargissement de l’accès au troisième concours fait partie d’un panel de mesures visant à lutter contre la discrimination dans la fonction publique[[56]](#footnote-56). À ce titre, la disposition prévoyant la publication d’un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans les trois branches de la fonction publique (article 36 A du projet de loi), devrait permettre de dresser un état des lieux et d’évaluer l’efficacité des démarches engagées. Par ailleurs, la CNCDH salue les dispositions visant à lutter contre tout agissement sexiste sur le lieu de travail (article 36 *ter*), celles visant à favoriser un égal accès à la fonction publique de tous les citoyens (articles 36 *quinquies* et *sexies*), celle relative au pré-recrutement contractuel de jeunes confrontés à des difficultés d’emploi en vue de se préparer au concours de la fonction publique (article 36 *septies*), la consécration du principe d’une présidence alternée entre les femmes et les hommes pour les jurys et comités de sélection des trois fonctions publiques (article 36 *quater*). Par contre, elle déplore l’introduction d’un député et d’un sénateur dans les membres du jury du concours d’entrée de l’ENA (article 36 *octies*). En effet, cette mesure est discutable sur le plan éthique en raison de l'engagement politique de l'un et de l'autre, et peut conduire à des soupçons sur leur impartialité, indispensable en tant que membre d’un jury d’accès à la fonction publique. Elle comporte le risque d’une politisation de l’administration.

Dans le cadre du chapitre III du projet de loi, la CNCDH recommande en outre de modifier l’intitulé de l’« *allocation pour la diversité dans la fonction publique* ». Créée en 2007 pour soutenir financièrement les candidats les plus méritants qui préparent différents concours de catégorie A et B de la fonction publique, cette allocation est accordée sous conditions de ressources et de mérite, les résultats des études antérieures étant appréciés « *en tenant compte de la situation particulière et des mérites respectifs des personnes concernées, c'est-à-dire en prenant en considération les difficultés d'origine matérielle, familiale ou sociale spécifiques qu'elles peuvent rencontrer* »[[57]](#footnote-57). La démarche doit être saluée (1 124 allocations de 2 000 euros ont été versées au titre de l’année universitaire 2014-2015), mais si l’objectif est bien de soutenir les candidats les plus méritants issus d’un milieu modeste, l’intitulé du dispositif devrait mettre l’accent sur le mérite plutôt que sur l’appartenance à une mystérieuse « diversité » dont de nombreux étudiants sont réticents à se réclamer. La bourse gagnerait sans doute, à voir sa dénomination modifiée (« *allocation pour le mérite et les talents dans la fonction publique* », par exemple).

## Améliorer la lutte contre le racisme (articles 37 à 43)

Le chapitre IV du projet de loi vise à améliorer le dispositif législatif de lutte contre le racisme, en modifiant le code pénal d’une part, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse d’autre part. Le texte initial entendait également lutter contre les discriminations, en modifiant la loi du 27 mai 2008 *portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations*, mais ce volet du texte a basculé dans le projet de loi « Justice du XXIe siècle ». Informée de ce transfert, la commission spéciale chargée de l’examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté » n’en a pas moins maintenu, et largement amendé, les dispositions initiales, proposant même de modifier le code pénal pour y ajouter un nouveau critère de discrimination pénalement réprimée (« *avoir subi ou refusé de subir des faits de bizutage définis à l’article 225-16-1 ou témoigné de tels faits* »)[[58]](#footnote-58).

L’Assemblée nationale travaille donc, dans le plus grand désordre, sur deux versions différentes du même texte, insérées dans deux projets de loi examinés simultanément. La CNCDH ne peut que déplorer cet éparpillement du travail parlementaire, qui n’est un gage ni d’efficacité ni de sérieux, et qui brouille considérablement la lisibilité de la démarche des pouvoirs publics.

### Modification du code pénal

Sur le principe, la CNCDH se félicite de la généralisation de la circonstance aggravante déjà prévue aux articles 132-76 et 132-77 du code pénal : pour tousles crimes et délits, les peines encourues sont désormais aggravées lorsque l’infraction est commise à raison de l’appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (article 132-76), ou de son orientation sexuelle (article 132-77). La Commission salue également l’ajout des critères de « l’identité de genre, vraie ou supposée », ainsi que du critère du sexe, à la faveur d’un amendement parlementaire notamment inspiré de son avis du 30 mai 2016 *sur les violences faites aux femmes et le féminicide[[59]](#footnote-59)*.

 La nouvelle formulation de l’article 132-76 inspire toutefois de vives inquiétudes, sur un point précis, à la Commission. L’expression classique « à raison de la race », entourée d’ailleurs des précautions d’usage (« appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée ») a en effet étésupprimée, au profit de la formule « pour des raisons racistes ». Cette innovation, inspirée par le désir louable de supprimer le mot « race » (qui subsiste, naturellement, dans la Constitution et l’ensemble des textes relatifs à la lutte contre les discriminations...) risque de conduire à une paralysie totale du dispositif. Il faut en effet rappeler que la définition de la circonstance aggravante de « racisme » n’est pas subjective : elle n’est pas liée aux motivations ou aux mobiles de l’auteur des faits (les « raisons » qu’il se donne), par nature très difficiles à établir[[60]](#footnote-60) ; elle est constituée à partir d’une analyse objective des propos, images, objets ou actes qui ont précédé, accompagné ou suivi la commission de l’infraction. La CNCDH appelle donc le Parlement à s’en tenir à la formule classique de notre droit, et à ne pas modifier le membre de phrase de l’article 132-76 du code pénal que le Gouvernement lui propose de bouleverser.

### Modification de la loi sur la liberté de la presse

À titre liminaire,la CNCDH souhaite souligner un certain nombre d’avancées positives, qui répondent aux recommandations formulées dans son dernier *Rapport sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie[[61]](#footnote-61)*. Elle se félicite notamment du maintien des infractions relatives aux abus de la liberté d’expression dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Elle salue l’ajout, pour ces délits, d’une peine complémentaire de stage de citoyenneté (désormais « stage d’apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen »). Sur différents points, la Commission formulera cependant quelques questions ou critiques.

####  L’injure raciste

Trois modifications sont introduites dans le régime juridique de l’injure raciste.

En premier lieu, il est envisagé de fixer le *quantum* des peines encourues à un an d’emprisonnement et 45 000 euros d’amende, afin que l’auteur d’une injure raciste soit exposé aux mêmes peines que l’auteur des deux autres types de propos racistes incriminés par la loi (diffamation, et provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence).

La CNCDH, très attachée au principe de cohérence de l’échelle des peines encourues, estime que ces dernières doivent être proportionnées à la gravité de l’acte. Or, il est acquis en droit de la presse que la diffamation et la provocation « simples » sont plus graves que l’injure « simple ». Le même principe doit prévaloir pour les injures, diffamation et provocation aggravées. Dans ces conditions, la Commission ne peut que recommander le maintien de l’échelle des peines prévue par la loi du 29 juillet 1881[[62]](#footnote-62). À défaut, la loi pénale perdrait en cohérence et en expressivité.

En deuxième lieu, le projet de loi prévoit d’exclure l’excuse de provocation. Cette exclusion est opérée par la simple suppression, à l’alinéa 4 de l’article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, relatif à l’injure raciste, du membre de phrase « *dans les conditions prévues à alinéa précédent* », étant entendu que l’alinéa précédent érige en délit punissable d’une amende de 12 000 euros l’injure simple qui « *n’*[a] *pas été précédée de provocation* ». La CNCDH se félicite de cette avancée, qui stabilise une solution jurisprudentielle parfois mal maîtrisée par les juges du fond. Elle déplore toutefois la confusion qui entoure le cas des autres formes d’injures aggravées prévues à l’alinéa 4 de l’article 33 (injures à raison du sexe, de l’orientation sexuelle ou du handicap). L’excuse de provocation est-elle également irrecevable dans ce cas ? C’est ce que laisse entendre l’exposé des motifs du projet de loi, qui évoque la volonté d’ « *exclure l’excuse de provocation pour les injures racistes ou discriminatoires* ». Par l’expression impropre d’ « injures discriminatoires », ce sont les injures de l’alinéa 4 qui semblent visées. Mais la lettre de l’alinéa 4 n’a pas été modifiée, et sa lecture devient difficile : « *sera punie des peines prévues à l’alinéa précédent* [celui qui concerne l’injure raciste] *l’injure commise* *dans les mêmes conditions* *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap* » : « *dans les mêmes conditions*» renvoie à l’hypothèse d’absence de provocation. Or ce membre de phrase a été supprimé de l’alinéa 3, mais pas de l’alinéa 4, dont on ne comprend plus très bien le sens. Le chef du bureau de la législation pénale générale a indiqué, lors de son audition devant la CNCDH[[63]](#footnote-63), qu’il s’agissait là d’un simple « *oubli* ». La CNCDH juge nécessaire une clarification de la situation.

En troisième lieu, le texte, tel qu’amendé par la commission spéciale, prévoit de faciliter l’engagement des poursuites par les associations habilitées à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les provocations, diffamations et injures racistes (article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881). Lorsque ces infractions sont commises envers des personnes considérées individuellement, les associations n’auront plus besoin de recueillir leur accord exprès, il leur suffira de « *justifier que ces personnes ne s’opposent pas aux poursuites* ». La CNCDH se félicite de cette amélioration du statut procédural des associations, chevilles ouvrières de la lutte contre l’expression publique du racisme.

#### La possibilité de requalifier certains faits constitutifs d’une infraction de presse

Deux innovations majeures sont introduites aux 6°, 7° et 9° de l’article 37 du projet de loi. Elles portent l’une et l’autre sur l’exigence de qualification définitive des faits *ab initio*, imposée par la loi du 29 juillet 1881 lorsque l’action publique est engagée sur réquisitoire introductif du ministère public ou plainte avec constitution de partie civile (article 50 de la loi de 1881), ou sur citation directe (article 53 de la loi de 1881). Il résulte de cette exigence qu’en l’état actuel du droit, le juge n’a jamais la possibilité – par dérogation au droit commun – de procéder à une requalification des faits si les poursuites ont été mal engagées.

Le 6° de l’article 37 du projet de loi prévoit de supprimer ce particularisme du procès de presse lorsque les actes de poursuite visent des diffamations, injures et provocations commises à raison de l’appartenance ou non-appartenance à une prétendue race ou ethnie, une nation, une religion, un sexe, une orientation sexuelle ou un handicap. Le 9° retient la même solution pour les diffamations, injures et provocations qui n’ont pas été commises publiquement (articles R. 624-3, R. 624-4 et R. 625-7 du code pénal). La possibilité de requalification sera ouverte à la juridiction de jugement exclusivement (afin que les débats se déroulent en audience publique), et elle devra s’opérer, comme le souligne le projet de loi, « *dans le respect du contradictoire*». C’est bien sûr à cette seule condition que « *la requalification des faits au cours d’une instance pénale constitue un procédé courant dont la Cour européenne des droits de l’homme a jugé qu’il n’était pas prohibé, en tant que tel, par la Convention européenne des droits de l’homm*e »[[64]](#footnote-64).

Dans la dernière édition de son Rapport sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH a exprimé son profond attachement à la cohérence de la loi du 29 juillet 1881, fruit d’un équilibre subtil entre le droit fondamental à la liberté d’expression et ses limites nécessaires[[65]](#footnote-65). Supprimer, ou simplement modifier, l’un de ses piliers – en l’occurrence, les obligations découlant de l’article 53 - comporte le risque de faire « *perdre à cette grande loi son âme et sa raison d’être* »[[66]](#footnote-66). En effet, ces obligations sont destinées à protéger la liberté d’expression, en soumettant l’engagement des poursuites à des conditions voulues draconiennes. De plus et surtout, la cristallisation de la qualification juridique permet au prévenu d’être pleinement informé de l’objet des poursuites dès le début de la procédure, et donc d’être mis à même de préparer une stratégie de défense, adaptée à la qualification retenue. En conséquence, la possibilité de requalifier les faits en cours de procédure est, pour la CNCDH, susceptible d’entraver considérablement l’exercice effectif des droits de la défense[[67]](#footnote-67). Par ailleurs, ne prévoir cette possibilité que pour les seuls propos tenus à raison des caractéristiques protégées par la loi présente l’inconvénient majeur de les exclure du régime procédural dérogatoire institué par la loi de 1881, ce qui ne peut être objectivement justifié.

Le 7° de l’article 37 du projet de loi est relatif à l’hypothèse où une juridiction de jugement déciderait de requalifier en diffamation une injure ou une provocation proférée à raison de caractéristiques protégées par la loi. Il prévoit de déclarer « *pleinement applicable*» à ce type de diffamation l’article 55 de la loi du 29 juillet 1881, qui organise les conditions d’administration de la preuve de vérité des faits diffamatoires. L’imputation d’un fait qui porte atteinte à l’honneur ou à la considération d’une personne ou d’un groupe de personnes en raison de leur appartenance ou non-appartenance à une prétendue race pourrait ainsi faire l’objet, devant une juridiction, d’un débat contradictoire. Serait ainsi renversée la solution de principe et de bon sens en vertu de laquelle l’offre de preuve est tout simplement impossible en matière de diffamation raciale[[68]](#footnote-68) : les « débats » sur les prétendues « pulsions criminelles » de tel ou tel groupe de la population, par exemple, n’ont pas leur place dans un prétoire français, car ils portent précisément sur ce que la loi a voulu interdire.

La CNCDH invite donc le Parlement à rejeter le 9° de l’article 37 du projet de loi : la précision qu’il entend formuler au sujet de la possibilité de requalification « *dans le respect du principe du contradictoire*» est inutile, malvenue, et totalement incompatible avec l’objet même des dispositions de la loi de 29 juillet 1881, dans leur rédaction issue de la loi du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme.

### Propositions de la CNCDH pour améliorer l’efficacité de la loi du 29 juillet 1881 dans la lutte contre le racisme d’expression

La loi du 29 juillet 1881 est originellement destinée aux professionnels de la communication. Elle n'a pas été conçue pour une expression publique généralisée, voire universalisée, non filtrée par des professionnels responsabilisés et soumis à un encadrement déontologique. Partant de ce constat, la CNCDH tient à rappeler les recommandations formulées dans son avis du 12 février 2015 *sur la lutte contre les discours de haine sur internet[[69]](#footnote-69)* et dans l’édition 2015 du rapport *sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie*, pour améliorer le cadre procédural de la loi du 29 juillet 1881. Il conviendrait selon elle de :

* préciser et actualiser les notions d'espace public et d'espace privé dans le web 2.0, pour tenir compte des nouvelles formes de communautés et de réseaux numériques ;
* envisager la numérisation des procédures (notamment des assignations et significations) ; simplifier et faciliter les procédures de référé par la création d'un référé numérique (plutôt que le maintien de différents référés en la matière) ;
* prévoir un droit de réponse effectif sur internet au profit des associations antiracistes[[70]](#footnote-70) ;
* ouvrir le dispositif de « pré-plainte en ligne », réservé pour l’instant aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (vol, escroquerie…), aux autres infractions, notamment celles à caractère raciste[[71]](#footnote-71).

En outre, si les dispositions relatives aux infractions à caractère raciste sont suffisantes en ce qu’elles incriminent la quasi-totalité des comportements qui, en raison de leur gravité, sont susceptibles de relever du champ pénal, quelques rares lacunes doivent être relevées. Il s’agit essentiellement de l’absence de prise en compte, dans les éléments constitutifs de l’infraction de provocation à la haine raciste, des gestes et de la mise en scène : ils échappent à l’article 23 de la loi du 29 juillet 1881, qui vise exclusivement les « *discours, cris ou menaces* » et les « *écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image* ». Ainsi, le geste dit de la « quenelle »[[72]](#footnote-72), en tant que tel, ne peut pas faire l’objet de poursuites pénales ; seule sa représentation dans une vidéo diffusée sur internet tombe sous le coup de la loi pénale[[73]](#footnote-73). Dans ces conditions, la CNCDH recommande une nouvelle fois d’élargir auxgestes l’élément matériel de l’infraction de provocation à la haine raciste.

Enfin, la Commission estime souhaitable d’ouvrir une réflexion sur l’extension de la répression au monde virtuel des jeux vidéo, afin de prendre en considération une nouvelle tendance qui consiste à utiliser des avatars chargés de tuer des personnages de couleur noire. Il n’est pas certain, compte tenu des textes actuels, que ce type de jeux puisse tomber sous le coup de la loi pénale incriminant la provocation à la haine raciste, en raison du caractère virtuel de l’action.

## mesures complémentaires en faveur de « l’égalité réelle »

### Lutter contre les contrôles « au faciès »*[[74]](#footnote-74)*

La CNCDH est consciente des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de police et de gendarmerie qui accomplissent au quotidien une mission essentielle de service public, celle de protéger et garantir la sécurité et les droits des personnes. Elle est par ailleurs convaincue que la qualité du lien de confiance tissé avec la population est primordiale pour les forces de sécurité dans l’exercice de leurs missions et l’efficacité de leur action. En tant que dépositaires de l’autorité publique et garantes de la sécurité publique, elles doivent donc viser l’exemplarité dans l’exercice de leurs missions.

Or la question des contrôles d’identité et de leurs modalités condense le risque d’arbitraire, de discrimination et d’atteinte aux libertés individuelles inhérent aux contrôles dits « d’initiative ». Les études menées sur le sujet révèlent ainsi le fait que les policiers contrôlent dans des proportions statistiquement aberrantes, des individus caractérisés par le fait qu’ils sont jeunes, de sexe masculin et non blancs de peau[[75]](#footnote-75). François Hollande, lors de la campagne présidentielle de 2012, avait d’ailleurs inscrit cette question au cœur de l’agenda politique, en s’engageant à lutter contre « *le “délit de faciès” dans les contrôles d’identité par une procédure respectueuse des citoyens* »[[76]](#footnote-76).

Si la réforme entreprise par le ministère de l’Intérieur va dans le bon sens[[77]](#footnote-77), la CNCDH estime qu’une politique efficace de lutte contre les contrôles d’identité « au faciès » ne saurait faire l’économie de la mise en place d’une attestation nominative de contrôle[[78]](#footnote-78). L’adoption d’une telle mesure permettrait en outre de lutter contre le phénomène du harcèlement policier, qui consiste à contrôler l’identité, parfois plusieurs fois par jour, d’une personne dont l’identité et le lieu d’habitation sont parfaitement connus des policiers auteurs du contrôle. Ni le port individuel d’un numéro d’identification, ni l’enregistrement de l’opération de contrôle – celle-ci étant laissée à la discrétion de l’agent - ne présentent de garanties d’effectivité suffisantes. La seule mesure efficace consisterait à imposer une attestation nominative de contrôle, remise à la personne contrôlée, qui mentionnerait son identité, le matricule du fonctionnaire de police ou de gendarmerie, la raison du contrôle, son lieu et sa date. Cette procédure contribuerait à responsabiliser les fonctionnaires de police et de gendarmerie, et permettrait, le cas échéant, des recours en justice[[79]](#footnote-79).

Si la CNCDH entend certains des arguments et des réserves exprimés par les pouvoirs publics sur ce dispositif[[80]](#footnote-80), les garanties de traçabilité et de transparence et les résultats concluants des expériences menées à l’étranger[[81]](#footnote-81) doivent être pris en considération.

Parallèlement, la CNCDH préconise :

* l’engagement d’une réflexion sur le régime légal et réglementaire des contrôles d’identité, en prêtant une attention particulière à la nécessité d’objectiver et de motiver le choix de la personne contrôlée, d’assurer la traçabilité du contrôle, et de veiller aux conditions dans lesquelles il s’effectue ;
* la formalisation du cadre juridique du dispositif des caméra-piétons (conditions d’usage, traitement des vidéos) ;
* l’élargissement aux personnes faisant l’objet d’une intervention de l’initiative du déclenchement de l’enregistrement ;
* la publication de statistiques officielles sur les contrôles d’identité.

### Agir sur les représentations et les stéréotypes véhiculés dans les médias

Une nouvelle section relative aux médias a été insérée par la commission spéciale dans le projet de loi[[82]](#footnote-82). La CNCDH ne peut que soutenir les dispositions visant à améliorer la représentation de la diversité de la société française dans les médias audiovisuels. Dans un rapport publié le 1er juin 2016, le CSA regrette en effet que les personnes « perçues comme non-blanches » y incarnent trop souvent des rôles négatifs et restent aussi peu représentées qu’en 2014[[83]](#footnote-83). L’obligation faite aux chaînes de télévision de fournir au CSA des indicateurs sur la présence à l’écran des personnes « perçues comme non-blanches » pourra les inciter à renforcer leurs engagements en la matière. Dans la dernière édition de son rapport sur la lutte contre toutes les formes de racisme, la CNCDH affirmait ainsi le rôle incontestable des acteurs de l’audiovisuel pour changer le regard porté sur l’altérité réelle ou supposée. Les médias constituent un lieu de résonnance permettant à une société donnée de prendre conscience de la communauté de destin qui lie ses membres.

### Autres mesures

La CNCDH note avec satisfaction l’ajout par la commission spéciale de plusieurs dispositions, dont :

* le rappel du principe de non-discrimination dans l’accès à la cantine des écoles primaires (article47)[[84]](#footnote-84) ;
* la consécration législative de l’existence du Haut Conseil à l’égalité entre les femmes et les hommes, instance nationale consultative sur les droits des femmes créée en 2013 (article 43), la reconnaissance de l’égalité entre les femmes et les hommes comme étant une compétence partagée des collectivités territoriales (article 55) et le développement du sport dans une logique d’égalité entre les femmes et les hommes et entre les territoires (article56) ;
* la levée de la condition de nationalité qui empêche les étrangers non communautaires d’accéder à certains emplois (articles 51 à 54).

Elle se réjouit particulièrement qu’il soit mis fin au régime administratif applicable aux gens du voyage, que ce soit en matière de titres de circulation ou d’obligation de rattachement à une commune (article 50), ce qui rejoint les préconisations formulées dans son avis *sur le respect des droits des « Gens du voyage » et des Roms migrants* du 22 mars 2012. Le projet de loi tire les conséquences de l’abrogation de la loi du 3 janvier 1969 *relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe,* en adaptant différentes dispositions relatives aux droits des personnes sans domicile stable (article 48)[[85]](#footnote-85) et en prévoyant des mesures destinées à faciliter, pour les intéressés, la transition entre le régime administratif de la loi n° 69‑3 du 3 janvier 1969 et celui prévu par l’article L. 264‑1 du code de l’action sociale et des familles (article 49).

\*\*\*\*\*

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**

**Marc GERMANANGUE**, DGA et directeur pédagogique de l’Institut de l'engagement (ex Institut du service civique), *audition du 4 mai 2016* ;

**Marie TRELLU-KANE**, co-fondatrice et présidente exécutive de l’association Unis-Cité, *audition du 4 mai 2016* ;

**Thierno Abdoulaye DIALLO**, représentant de l’UNEF, *audition du 4 mai 2016* ;

**Jean-Benoît DUJOL**, directeur et délégué interministériel à la jeunesse à la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, *audition du 17 mai 2016* ;

**Radia BAKKOUCH**, présidente de Coexister, *audition du 17 mai 2016* ;

**Naïm SHILI**, membre du comité d'animation du Forum Français de la Jeunesse, *audition du 17 mai 2016* ;

**Marc CASTILLE**, membre du Bureau national du Secours populaire, chargé des relations extérieures et institutionnelles, *audition du 17 mai 2016* ;

**Serge KROICHVILI**, délégué général de l’Union nationale des missions locales (UNML), *audition du 17 mai 2016* ;

**Claire FABRE**, responsable de l’institut Bertrand SCHWARTZ et chargée de mission à l’UNML, *audition du 17 mai* *2016* ;

**Bénédicte MADELIN**, fondatrice de l'association « Profession Banlieue », *audition du 23 mai 2016* ;

**Carine SOULAY**, adjointe au directeur général de l’administration et de la fonction publique (DGAFP), *audition du 23 mai 2016* ;

**Flora SEGUIN**, chef du bureau des politiques de recrutement, de formation et de professionnalisation - DGAFP, *audition du 23 mai 2016* ;

**Agnès VAN ZANTEN**, directrice de recherche au CNRS et professeure à Sciences Po, *audition du 23 mai 2016* ;

**Claire LEMEUNIER**, vice-présidente de l'Inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IRDSU), *audition du lundi 23 mai 2016* ;

**Sylvie ESPECIER**, conseillère auprès de la ministre des Outre-mer pour les questions scolaires et sociales, *audition du 23 mai 2016* ;

**Nicolas MAZIERES**, directeur de cabinet du délégué interministériel à l’égalité des chances des Français d’Outre-mer, *audition du 23 mai 2016* ;

**Antoine DULIN**, membre du CESE au titre de la cohésion sociale et territoriale et vie associative, ancien délégué national des Scouts et Guides de France, *audition du 23 mai 2016* ;

**Francis LE GUNEHEC**, chef de bureau de la législation pénale générale de la DACG, *audition du 24 mai 2016* ;

**Fabien DECHAVANNE**, directeur du département Recevabilité, Orientation, Accès aux droits du Défenseur des droits, *audition du 24 mai* *2016* ;

**Gilles CLAVREUL**, délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l’antisémitisme (DILCRA), *audition du 24 mai 2016.*

1. CNCDH, 2 juillet 2015, *« Liberté, égalité, fraternité : rendre effectives les valeurs de la République »*, *JORF* n°0157 du 9 juillet 2015, texte n° 103. [↑](#footnote-ref-1)
2. Selon l’expression d’Eric Maurin, in E. Maurin, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social,* Paris, **Seuil-La République des idées,** 2004. Voir également les travaux de M. Pinçon-Charlot et M. Pinçon [↑](#footnote-ref-2)
3. CNCDH, 16 juin 2016, Avis « Logement : un droit pour tous ? » *Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement, JORF* n°0149 du 28 juin 2016 texte n° 62. [↑](#footnote-ref-3)
4. C’est notamment le cas de la mesure prévoyant la généralisation de la garantie jeune, incluse dans le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs (projet de loi « Travail »), ou de l’action collective en matière de discriminations dans l’accès aux biens et services, discutée dans le cadre du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIe siècle, ainsi que de la réforme de la loi de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (v. *infra*). [↑](#footnote-ref-4)
5. Voir en ce sens M.H. Bacqué et M. Mechmache, 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires*, rapport au ministre délégué chargé de la Ville. [↑](#footnote-ref-5)
6. Lettre de mission du Président de la République adressée à Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, auteurs du rapport *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, 31 mars 2015. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, *Rapport au président de la République*, juillet 2015, p. 9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Assemblée nationale, *Projet de loi n°3679, « Egalité et citoyenneté »*, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 13 avril 2016, Exposé des motifs, p. 3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Audition Antoine Dulin, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) au titre de la cohésion sociale et territoriale et vie associative, 23 mai 2016. [↑](#footnote-ref-9)
10. Recherches et Solidarités et Pro bono Lab, *La France bénévole 2014*, 11ème édition, mai 2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, *Rapport au président de la République*, juillet 2015, pp. 55-57. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sur le processus d’agrément des associations par l’Education nationale : <http://www.education.gouv.fr/cid21129/les-associations-agreees-et-ou-subventionnees-par-l-education-nationale.html> [↑](#footnote-ref-12)
13. Audition d’Antoine Dulin, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) au titre de la cohésion sociale et territoriale et vie associative, 23 mai 2016. [↑](#footnote-ref-13)
14. Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, *Rapport Pour faire vivre la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, juillet 2015, p. 55 et 56. [↑](#footnote-ref-14)
15. L’article 1er prévoit en effet que l’avis du Haut Conseil à la vie associative soit sollicité avant la création d’une réserve thématique et qu’il soit consulté sur la Charte de la réserve civique et sur toute modification de celle-ci. [↑](#footnote-ref-15)
16. Voir aussi Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, *Rapport au président de la République*, juillet 2015, pp. 33-36 : « *S’il n’exclut pas une dimension civique, l’engagement associatif est avant tout une expérience au profit d’une cause qui est propre à la structure d’accueil, avec ses codes, ses références, son histoire, ses convictions. Le projet associatif, dans sa pureté, est celui d’un engagement totalement libre, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics. Cela explique la réticence d’une partie du monde associatif envers les projets d’un statut du bénévole, perçu comme une institutionnalisation excessive d’une démarche qui relève avant tout de la sphère privée et personnelle. Il en va tout autrement pour le réserviste qui fait délibérément le choix de s’engager au service de la République et assume d’en rendre compte à l’État et aux pouvoirs publics. Il se place de manière volontaire dans une posture de service des valeurs portées par son pays. Choisir la réserve traduit une volonté de créer un lien actif avec la « chose publique » (la res publica) qui s’incarne dans le service public. Il s’agit par ailleurs d’un véritable engagement : en signant la Charte de la réserve, le réserviste se crée quelques devoirs et, notamment, celui d’assurer la ou les missions choisies selon les modalités convenues avec l’organisme d’accueil ».* [↑](#footnote-ref-16)
17. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse et directeur de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative, *audition du 17 mai 2016*. [↑](#footnote-ref-17)
18. Jean-Marc Sauvé et Claude Onesta, *Pour que vive la fraternité / Propositions pour une réserve citoyenne*, *Rapport au président de la République*, juillet 2015, p. 65. [↑](#footnote-ref-18)
19. Loi **n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.** [↑](#footnote-ref-19)
20. Article 10 modifié, et nouvel article 12 *ter.* [↑](#footnote-ref-20)
21. Ces critères reprennent les objectifs de l’Agence du service civique en matière de mixité et d’accessibilité. [↑](#footnote-ref-21)
22. Marie TRELLU-KANE, co-fondatrice et présidente exécutive de l’association UNIS-CITE, audition du *4 mai 2016.* [↑](#footnote-ref-22)
23. Article 10 modifié. [↑](#footnote-ref-23)
24. Les organismes sans but lucratif agréés au titre de l’engagement de Service Civique perçoivent une aide au tutorat de la part de l’État de 100 euros aux fins de couvrir une partie des coûts exposés pour l’accueil et l’accompagnement du volontaire. Cette aide est versée mensuellement aux organismes sans but lucratif par l’Agence de Services et de Paiement. Les personnes morales de droit public ont pas droit à cette aide. [↑](#footnote-ref-24)
25. Marie TRELLU-KANE, co-fondatrice et présidente exécutive de l’association UNIS-CITE, audition du *4 mai 2016.* V. aussiFrançois Chérèque, *Liberté, égalité, citoyenneté : un Service Civique pour tous,* Rapport sur l’avenir du Service Civique, remis à Madame Najat VALLAUD-BELKACEM, Ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, juillet 2014, pp. 19-21. [↑](#footnote-ref-25)
26. Exposé des motifs, p. 4. [↑](#footnote-ref-26)
27. On note en effet qu’un nombre important de jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi, le Conseil d’analyse économique estimait qu’ils étaient 1,9 millions dans ce cas en 2013. Eurostat estime par ailleurs qu’en décembre 2015, 25,9% des jeunes âgés de moins de 25 ans en France étaient au chômage. Enfin, selon l’INSEE, près d’un jeune sur cinq vit sous le seuil de pauvreté. [↑](#footnote-ref-27)
28. Manuel Valls, Premier ministre, 11 avril 2016, discours devant les organisations de jeunesse. [↑](#footnote-ref-28)
29. #  CESE, *Sécuriser les parcours d’insertion des jeunes*, avis adopté le 25 mars 2015.

 [↑](#footnote-ref-29)
30. Loi **n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.** [↑](#footnote-ref-30)
31. CESE, *Sécuriser les parcours d’insertion des jeunes*, avis adopté le 25 mars 2015. [↑](#footnote-ref-31)
32. **Décret n° 2016-159 du 17 février 2016 *relatif au pourcentage des meilleurs élèves par filière de chaque lycée bénéficiant d'un droit d'accès dans les formations de l'enseignement supérieur public où une sélection peut être opérée*,** *JORF* n°0042 du 19 février 2016, texte n° 11. [↑](#footnote-ref-32)
33. CNCDH, 24 octobre 2013, *Avis relatif à l’introduction d’un enseignement moral et civique à l’école*, *JORF* n°0266 du 16 novembre 2013 texte n° 55. [↑](#footnote-ref-33)
34. Une loi consacrée à l’égalité réelle dans l’Outre-mer devrait suivre prochainement. [↑](#footnote-ref-34)
35. D’après une enquête du CGET menée en mars 2016, 860 QPV disposent d’un conseil citoyen constitué ou en cours de constitution (contre 350 en juin 2015), soit 80 % des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour lesquels le CGET dispose d’une réponse. V. CGET, présentation pour le 3e comité de suivi national des conseils citoyens, 7 avril 2016. [↑](#footnote-ref-35)
36. La majorité des conseils citoyens sont calés sur les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec un conseil par quartier. [↑](#footnote-ref-36)
37. L’enquête « flash » de mars 2016 du CGET révèlent les raisons principalement invoquées lorsque la mise en œuvre des conseils citoyens accuse un retard, comme les réticences locales à créer un nouveau dispositif juste après la création d’autres dispositifs de démocratie locale, la réticence à créer une instance autonome des instances municipales, la difficulté à mobiliser les habitants dans la durée, la réorganisation des services des collectivités en charge de la politique de la ville et la priorité donné à la signature des contrats de ville. Les résultats de l’enquête de l’IRDSU menée en février 2015 sur la mise en œuvre des conseils citoyens révèlent des raisons similaires. [↑](#footnote-ref-37)
38. Enquêtes précitées du CGET et de l’IRDSU. [↑](#footnote-ref-38)
39. IRDSU, 6 juin 2016, *propositions d’amendements au projet de loi Egalité et Citoyenneté- article 34 sur les conseils citoyens*. [↑](#footnote-ref-39)
40. Voir également l’instruction NOR : PRMX1607351C du Premier ministre du 11 mars 2016 *relative à la mise en place de délégués du Gouvernement.* [↑](#footnote-ref-40)
41. Citée *in* S. Zappi, « les maires de banlieue ont du mal à accepter la parole des habitants », *Le Monde*, 6 juin 2016. [↑](#footnote-ref-41)
42. CGET, présentation pour le 3e comité de suivi national des conseils citoyens, 7 avril 2016. [↑](#footnote-ref-42)
43. IRDSU, 6 juin 2016, *propositions d’amendements - précitées.* [↑](#footnote-ref-43)
44. [↑](#footnote-ref-44)
45. CNV, Avis sur le projet de loi Égalité et citoyenneté, 17 mars 2016. [↑](#footnote-ref-45)
46. « *L’utilisation des listes électorales ne doit pas être la seule méthode utilisée, afin de garantir la représentation des habitants non-inscrits et des résidents non communautaires* » et il convient de « *retenir un nombre important d’habitants intégrant une liste complémentaire en cas de défection*». Parallèlement au tirage au sort, le collège « habitants » du conseil citoyen peut être constitué de volontaires identifiés « *suite à un appel à candidatures largement diffusé* ». Voir le cadre de référence des conseils citoyens publié en juin 2014 par le ministère des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports. [↑](#footnote-ref-46)
47. M-H Bacqué, M. Mechmache, P*our une réforme radiale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d’agir dans les quartiers populaires* », rapport remis en juillet 2013 au ministre chargé de la Ville, p.9. [↑](#footnote-ref-47)
48. Voir notamment Coordination nationale Pas sans Nous, avril 2016, *Remarques sur le projet de loi Égalité citoyenneté* ; *Le Monde*, 6 juin 2016, « les maires de banlieue ont du mal à accepter la parole des habitants » - *précité*. [↑](#footnote-ref-48)
49. Enquête Information et Vie Quotidienne réalisée par l’Insee en partenariat avec l’agence nationale de lutte contre l’illettrisme (ANLCI), la dernière édition a été conduite en 2011-2012 :

<http://www.anlci.gouv.fr/Illettrisme/Les-chiffres/Niveau-national/L-enquete-Information-et-Vie-Quotidienne> [↑](#footnote-ref-49)
50. L’*Etude d’impact* reprend les estimations de l’enquête « Information et Vie quotidienne » (IVQ), réalisée pour la première fois en France métropolitaine en 2004-2005 et reconduite en 2011-2012. Parmi les six millions de personnes âgées de 18 à 65 ans rencontrant des difficultés dans la maitrise ou le maniement de la langue française, 2,5 millions seraient en situation d’illettrisme (difficultés prononcées à l’écrit), bien qu’ayant été scolarisées en France, soit 7 % de la population. Par ailleurs, selon des données recueillies à l'occasion de la Journée défense et citoyenneté, la proportion des jeunes de 17 ans en difficulté de lecture s'élève à environ 9 % en métropole et 35 % en Outre-mer. [↑](#footnote-ref-50)
51. Ces ateliers font partie d’un ensemble plus vaste de dispositifs complémentaires en ce qu’ils permettent de déployer une offre de formation linguistique diversifiée. Existent notamment les formations dispensées dans le cadre professionnel, celles proposées par l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) dans le cadre du contrat d’accueil et d’intégration, ou encore dans le cadre du dispositif « ouvrir l’école aux parents pour réussir l’intégration » lancé en 2008. [↑](#footnote-ref-51)
52. Instruction du ministère de l’Intérieur du 2 février 2015 adressée aux préfets de région relative aux *orientations pour l’année 2015 de la politique d’accueil et d’intégration des étrangers en France (délégation de crédits du programme 104).*  [↑](#footnote-ref-52)
53. Instruction du ministère de l’Intérieur du 18 février 2016 adressée aux préfets de région et département relative aux *orientations pour l’année 2016 de la politique d’accueil et d’intégration des étrangers en France.* [↑](#footnote-ref-53)
54. CNV, 17 mars 2016, *avis sur le projet de loi Egalité et Citoyenneté*. [↑](#footnote-ref-54)
55. Voir le plan d’action « Égalité et citoyenneté : la République en actes » issu du premier comité interministériel à l’égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, p.15. [↑](#footnote-ref-55)
56. Bilan de la Charte pour la promotion de l’égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée le 17 décembre 2013 par la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et le Défenseur des droits, édition 2015. [↑](#footnote-ref-56)
57. Article 3 de l’Arrêté du 5 juillet 2007 relatif *au régime des allocations pour la diversité dans la fonction publique*. Voir aussi la Note du 20 juillet 2015 relative *à la mise en œuvre des allocations pour la diversité dans la fonction publique pour 2015/2016*. [↑](#footnote-ref-57)
58. Nouveaux articles 39 *bis* et 58. [↑](#footnote-ref-58)
59. CNCDH, 30 mai 2016, Avis sur *les violences faites aux femmes et le féminicide, JORF* n°0131 du 7 juin 2016, texte n° 45. [↑](#footnote-ref-59)
60. Circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 3 juin 2003, « Présentation des dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-329 du 18 mars pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe CRIM 2003-07 E8/03-06-2003. [↑](#footnote-ref-60)
61. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015*, La documentation française 2016, pp. 131-135. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Ibid.*, pp. 129-130. [↑](#footnote-ref-62)
63. Francis LE GUNEHEC, chef de bureau de la législation pénale générale de la DACG, *audition du 24 mai 2016.* [↑](#footnote-ref-63)
64. *Rapport public 2001 de la Cour de cassation* (à propos de son arrêt du 16 mai 2001, *Bull*. n°128, d’où il résulte que la requalification ne doit plus être examinée seulement sous l’angle du dépassement de la saisine des juges, mais aussi sous celui de l’exercice des droits de la défense). [↑](#footnote-ref-64)
65. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015, op. cit.,* pp. 131-135. [↑](#footnote-ref-65)
66. CNCDH 20 décembre 2012, *Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, JORF* n°0129 du 4 juin 2016 texte n° 69, §§ 8-11*;* CNCDH, 25 septembre 2014, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, *JORF* n°0231 du 5 octobre 2014, texte n° 45, §§ 23-25 ; CNCDH 12 février 2015, *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet*, *JORF* n°0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125, §§ 12-13. [↑](#footnote-ref-66)
67. En sens CNCDH, *La lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015, op. cit.,* p. 135. [↑](#footnote-ref-67)
68. Crim. 11/07/1972, Bull. n° 236 ; Crim. 16/03/2004, pourvoi n° 03-82.828. [↑](#footnote-ref-68)
69. CNCDH, 12 février 2015, Avis *sur la lutte contre les discours de haine sur internet, JORF* n°0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125 [↑](#footnote-ref-69)
70. CNCDH 12 février 2015, *Avis précité sur la lutte contre les discours de haine sur internet*, §15 ; CNCDH, *La lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015, op. cit.,* p. 134. [↑](#footnote-ref-70)
71. Le ministère a mis en place un service de « pré-plainte en ligne » début 2013, démarche innovante visant à améliorer et simplifier les relations avec le public (www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr). Ce dispositif permet aux victimes d’effectuer leur déclaration sur Internet et d’obtenir un rendez-vous auprès du service de police ou de gendarmerie de leur choix pour signer une plainte sans perdre de temps. [↑](#footnote-ref-71)
72. Popularisé par Dieudonné M’Bala M’Bala, ce geste est largement interprété comme une provocation antisémite. [↑](#footnote-ref-72)
73. TGI Paris 12 mai 2015, *Legipresse* n° 328, p. 332 (condamnation pour injure raciale de Alain Soral pour la diffusion sur le net d’une photo de lui faisant le geste de la quenelle devant le mémorial de l’holocauste de Berlin). [↑](#footnote-ref-73)
74. L’expression renvoie à l’idée d’une « *utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l’origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d’investigation* » (ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », adoptée à Strasbourg le 29 juin 2007, CRI(2007)39). [↑](#footnote-ref-74)
75. Voir notamment le sondage d’Opinion Way sur « le contrôle d’identité » , réalisé en mai 2014, à l’initiative de Graines de France, *Human Rights Watch* et *Open Society Justice Initiative*. Dans son rapport 2010 *sur la lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie*, la CNCDH présente l’ensemble des travaux concernant la question des contrôles d’identité. [↑](#footnote-ref-75)
76. François Hollande, Le changement c’est maintenant, Mes 60 engagements pour la France, élections présidentielles du 22 avril 2012. [↑](#footnote-ref-76)
77. Code de déontologie commun à la police et la gendarmerie nationales pour encadrer les contrôles d’identité, modules de formation, port d’un numéro d’identification sur l’uniforme, etc. [↑](#footnote-ref-77)
78. Avis de la CNCDH du 21 février 2013 relatif à la lutte contre la récidive (communiqué) ; CNCDH, *La lutte contre le racisme, l’antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2015, op. cit.*, chapitre 2, section 2, « action du ministère de l’Intérieur ». [↑](#footnote-ref-78)
79. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-79)
80. La principale critique opposée à la mise en place de dispositif est qu’il créerait un acte administratif supplémentaire pour les forces de sécurité déjà très occupées. [↑](#footnote-ref-80)
81. Voir par exemple l’expérience menée à Fuenlabrada, en banlieue madrilène (Espagne) décrite dans la contribution du réseau européen ENAR publiée en annexe du rapport 2015 sur la lutte contre le racisme précité et *Mediapart*, « Un ticket pour lutter contre les contrôles au faciès : l'exemple espagnol », 1 juin 2012. [↑](#footnote-ref-81)
82. Voir notamment les articles 44 et 46. [↑](#footnote-ref-82)
83. CSA, *Rapport au Parlement relatif à la représentation de la diversité de la société française à la télévision et à la radio*, exercice 2015. [↑](#footnote-ref-83)
84. L’article 47 du projet de loi introduit dans le code de l’éducation un article L. 131‑13 ainsi rédigé *: « L’inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ». [↑](#footnote-ref-84)
85. L’article 48 du projet de loi dispose notamment que :

« *le lieu d’exercice des droits civils d’une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l’article L. 264‑1.* » ;

« *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. Lorsque la famille n’a pas de domicile stable, l’inscription dans un établissement public ou privé peut être cumulée avec l’inscription auprès du service public du numérique éducatif et de l’enseignement à distance prévu à l’article L. 131‑2.* » ;

« *Les personnes sans domicile stable sont, à leur demande, inscrites sur la liste électorale de la commune où est situé l’organisme au sein duquel elles ont élu domicile en application de l’article L. 264‑1 du code de l’action sociale et des familles* ».

Par ailleurs les dispositions conditionnant le versement des prestations familiales à la mise en œuvre de l’obligation scolaire des enfants concernés sur la base d’un régime spécifique sont supprimées. [↑](#footnote-ref-85)