

**LES DROITS
DE L'HOMME
EN FRANCE**

Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme

Article 1

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence sur le plan national tant qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La Commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental désignés par leurs assemblées respectives.

www.cncdh.fr

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© La Documentation française - Paris, 2011

ISBN : 978-2-11-008783-6

Commission nationale consultative des droits de l'homme

LES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE

Regards portés par les instances internationales

Rapport 2009-2011

Réalisé par :

Antoine Meyer, Chargé de mission, Secrétariat général, CNCDH
Noémie Bienvenu, Chargée de mission, Secrétariat général, CNCDH

Comité de rédaction :

Antoine Bernard, Jean-Pierre Cabouat, Anne Castagnos-Sen,
Emmanuel Decaux, Ghislaine Doucet, Régis de Gouttes,
Pierre Lyon-Caen, Michel Forst (Secrétaire général de la CNCDH)

Avertissement

Fruit d'un travail collectif réalisé sous la supervision d'un comité de rédaction composé de membres de la CNCDH, le présent rapport a été conçu comme un outil pratique à destination notamment des pouvoirs publics, des praticiens du droit, des ONG, des chercheurs, mais aussi des instances internationales. Les informations qui y figurent sont à jour à la date du 15 octobre 2011. Les développements analytiques ont été examinés par l'ensemble des sous-commissions de la CNCDH, en fonction de leur champ de compétence. Les extraits d'avis de la CNCDH, adoptés en assemblée plénière, sont systématiquement signalés.

Réalisé par :

Antoine Meyer, Chargé de mission, Secrétariat général, CNCDH
Noémie Bienvenu, Chargée de mission, Secrétariat général, CNCDH

Comité de rédaction :

Antoine Bernard, Jean-Pierre Cabouat, Anne Castagnos-Sen,
Emmanuel Decaux, Ghislaine Doucet, Régis de Gouttes,
Pierre Lyon-Caen, Michel Forst (Secrétaire général de la CNCDH)

Avec l'appui de :

Véronique Bévin, Judith Klein, Nils Monsarrat, Émilie Peinchaud,
Cécile Riou-Batista, Agnès Behloul, Juliette Botella, Marion Mondain,
Pauline Wagner

Avant-propos

La période couverte par le présent rapport (1^{er} mars 2009 – 15 octobre 2011) aura été marquée par d'importantes évolutions en matière de protection des droits de l'homme, avec, sur le plan national, la réorganisation institutionnelle liée à la mise en place du Défenseur des droits, les premiers effets de la question prioritaire de constitutionnalité introduite par la réforme constitutionnelle de 2008, la loi pénitentiaire de 2009, la réforme de la garde à vue en 2011 ou encore l'élaboration du Plan national de lutte contre le racisme, dont l'adoption est recommandée depuis plusieurs années par la CNCDH. Sur le plan international, la ratification par la France et l'Union européenne (UE) de la Convention sur les droits des personnes handicapées et de son Protocole facultatif respectivement en février et décembre 2010, l'entrée en vigueur de la Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées en décembre 2010, ratifiée par la France en septembre 2008, mais aussi les négociations autour de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme et l'adoption de nouveaux instruments (Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Convention de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, etc.) soulignent les dynamiques en cours, souvent appuyées par la diplomatie française. Ces développements vont dans le sens d'un renforcement de la protection des droits des personnes, sous le regard des instances chargées d'évaluer le respect des engagements internationaux de la France.

Les travaux ici réunis attestent une nouvelle fois de l'importance des regards extérieurs et indépendants et de l'utilité de maintenir un dialogue actif et transparent avec les instances internationales, au-delà des obligations conventionnelles qui l'imposent. Ils témoignent aussi d'un engagement réel, bien que perfectible, du Gouvernement dans ses échanges avec les instances internationales.

Notre conviction est que ces travaux internationaux doivent continuer à alimenter la vigilance de l'ensemble des acteurs œuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Certaines observations récentes font écho à la nécessité de veiller au respect de nos engagements internationaux et de donner effet à l'« approche française » de la protection des droits de l'homme, fondée sur l'égalité des droits et la non-discrimination, si celle-ci doit être défendue de manière forte et crédible. Des réactions internationales exprimées, en particulier en 2010, face à la situation des Roms en France en constituent ainsi un rappel. D'autres prises de position des instances internationales confirment la légitimité d'interrogations formulées par la CNCDH sur les orientations retenues notamment en matière de législation et politique pénales (réforme de la justice des mineurs, recours à la « rétention de sûreté » et à la détention provisoire, régime de la garde à vue, compétence extraterritoriale des juridictions nationales pour les crimes internationaux, etc.) ou encore de respect du droit d'asile et du principe de non-refoulement (notification des droits, formation des recours, intervention du juge, etc.). Trop souvent encore, à l'image des observations faites sur la situation carcérale, l'égalité entre les

femmes et les hommes ou les procédures de regroupement familial et de rapprochement familial, sont pointés des écarts persistants entre les garanties juridiques et les engagements politiques d'une part, et les pratiques constatées d'autre part. Au-delà d'une prise de conscience, souvent acquise, il s'agit d'apporter des réponses plus systématiques. Celles-ci sont par exemple attendues dans le domaine de l'effectivité des recours et des sanctions à l'encontre de représentants de la force publique ayant eu un comportement fautif dans l'exercice de leurs fonctions ou encore en ce qui concerne l'encadrement des contrôles d'identité afin de prévenir des pratiques discriminatoires aujourd'hui constatées.

Dans cette perspective, le présent effort de compilation se concentre sur les recommandations « opérationnelles » adressées au Gouvernement. Il s'inscrit dans la double mission de conseil et de proposition de la CNCDH et traduit sa volonté de jouer pleinement son rôle d'« interface » entre les dimensions nationale et internationale. Indirectement, il met aussi en lumière les relations étroites entretenues avec la plupart des instances internationales et notre contribution aux différents dialogues relatifs à la mise en œuvre et au respect par la France de ses engagements internationaux.

S'ils sont destinés à nourrir les réflexions et les initiatives des pouvoirs publics et des organisations de la société civile, les travaux réunis dans ce volume permettent également d'éclairer le programme de travail de la CNCDH, à l'instar de réflexions en cours sur l'égalité et l'effectivité des droits en outre-mer, la justiciabilité des droits économiques et sociaux, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la situation des Roms et des gens du voyage, la protection de l'enfance, etc. La contribution de la CNCDH devra également s'attacher à des domaines où les regards internationaux restent à ce jour en retrait : droits culturels, politiques et dispositifs d'accès au droit, effectivité des droits et de la protection pour les personnes souffrant de troubles mentaux, ou encore pour les personnes âgées.

L'objectif plus général, déjà souligné lors du précédent exercice, reste celui d'une cohérence accrue entre action nationale et action extérieure de la France en matière de protection et de promotion des droits de l'homme. Dans cette perspective, mon souhait, en tant que Président de la CNCDH, est que les travaux ici réunis et l'analyse qui les accompagne soient utiles à la définition d'une stratégie d'ensemble et de priorités d'action renouvelées. Au Gouvernement, mais également au législateur et à l'ensemble des acteurs concernés, de prendre appui sur ces ressources de manière constructive. La recherche d'une telle cohérence d'action doit être – parce que l'universalité des droits l'exige aussi – partagée le plus largement possible.

Yves Repiquet

Président de la CNCDH

Sommaire

Avant-propos	7
Sommaire	9
Introduction	15
Partie préliminaire	
Le cadre normatif et institutionnel de protection des droits de l’homme et du droit international humanitaire en France	19
Chapitre 1	
Présentation du cadre normatif	21
1. Droit français.....	21
2. Droit international.....	23
Chapitre 2	
Présentation du cadre institutionnel	31
1. Institutions françaises.....	31
2. Instances et mécanismes internationaux.....	47
Première partie	
La France et le respect du droit international des droits de l’homme	51
Observations et recommandations des instances internationales et réponses du Gouvernement	53
Chapitre 1	
Nations unies	59
1. Conseil des droits de l’homme.....	59
2. Comités conventionnels.....	99
3. Haut-Commissariat aux droits de l’homme.....	156
4. Haut-Commissariat pour les réfugiés.....	158
5. Organisation internationale du travail.....	161
6. Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture.....	186

Chapitre 2	
Conseil de l'Europe	189
1. Comité des ministres.....	190
2. Assemblée parlementaire.....	193
3. Cour européenne des droits de l'homme	200
4. Commissaire aux droits de l'homme.....	220
5. Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	232
6. Comité européen des droits sociaux.....	243
7. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.....	252
8. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.....	263
9. Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.....	264
10. Commission européenne pour l'efficacité de la justice	265
Chapitre 3	
Union européenne	267
1. Conseil de l'Union européenne	269
2. Commission européenne	270
3. Parlement européen.....	273
4. Cour de justice de l'Union européenne.....	275
5. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	282
Chapitre 4	
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	293
1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme	294
2. Haut-commissaire aux minorités nationales	296
3. Représentant pour la liberté des médias	296
4. Représentants de la présidence de l'OSCE.....	298
Chapitre 5	
Organisation internationale de la francophonie	301
1. Mécanisme de suivi de la Déclaration de Bamako	301
2. Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme	302
Analyse thématique des observations et recommandations des instances internationales sur la situation des droits de l'homme en France	303
Chapitre 1	
Évaluation du cadre normatif et institutionnel et de la coopération avec les instances internationales	307
1. Cadre normatif de protection des droits de l'homme.....	307

2. Réforme de l'architecture institutionnelle de protection et de promotion des droits de l'homme.....	312
3. Coopération avec les instances internationales.....	314

Chapitre 2

Analyse thématique de la situation des droits de l'homme en France..... 317

1. Égalité et non-discrimination.....	317
2. Protection contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants.....	328
3. Protection des personnes privées de liberté.....	337
4. Droit d'asile et respect du principe de non-refoulement.....	348
5. Administration de la justice et politique pénale.....	357
6. Droits économiques, sociaux et culturels.....	367
7. Droit au respect de la vie privée et familiale.....	375
8. Liberté de conscience, de religion et de conviction.....	382
9. Liberté d'expression et d'information.....	388

Deuxième partie

La France et le respect du droit international humanitaire et du droit international pénal..... 391

Instrument de droit international humanitaire : mise en œuvre nationale et suivi..... 397

Chapitre 1

Conventions de Genève de 1949 et Protocoles additionnels. 401

1. Conventions de Genève.....	401
2. Protocoles additionnels I et II de 1977.....	403
3. Mise en œuvre des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels I et II.....	405
4. Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.....	407

Chapitre 2

Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé..... 411

Chapitre 3

Règles relatives aux moyens et méthodes de combat..... 415

1. Convention sur les armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines.....	415
2. Convention et protocoles sur certaines armes classiques.....	418
3. Convention sur les armes chimiques.....	420

4. Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel	422
5. Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions	425

Chapitre 4

Autres instruments et initiatives

1. Convention sur les techniques de modification de l'environnement	431
2. Convention internationale sur le mercenariat	432
3. Projet de Traité sur le commerce international des armes classiques	433
4. Travaux relatifs à l'interprétation et/ou au renforcement de certaines dispositions du droit international humanitaire.....	435

Chapitre 5

Engagements et Résolutions issus des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.....

1. Engagements volontaires.....	437
2. Résolutions	446

Chapitre 6

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et engagements connexes

1. Protection des civils.....	447
2. Protection des enfants	450
3. Résolutions « femmes, paix et sécurité ».....	451

Chapitre 7

Instruments de l'Union européenne.....

1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international.....	453
2. Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.....	455

Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi.....

Chapitre 1

Résolutions et accords portant création de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et mixtes.....

1. Juridictions internationales pénales.....	465
2. Juridictions mixtes	468

Chapitre 2

Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale

Chapitre 3

Autres instruments.....

Annexes

Annexe 1

État des ratifications par la France des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, au droit international humanitaire et au droit international pénal. 491

Annexe 2

Avis et études de la CNCDH depuis 2005..... 509

Annexe 3

Sites Internet utiles..... 517

Sigles et abréviations..... 525

Table des matières..... 529

Introduction

Ce deuxième rapport s’inscrit dans la continuité de la première édition, dont l’accueil par les organisations internationales comme les pouvoirs publics français et la société civile avait été particulièrement encourageant. Sans être exhaustif, il s’efforce de réunir, le plus largement et le plus objectivement possible, les observations, recommandations et décisions d’instances internationales sur la situation des droits de l’homme en France. Les développements se concentrent sur la période du 1^{er} mars 2009 au 15 octobre 2011. La première édition (2009) demeure en ce sens une référence utile, même si, pour certaines instances, et en l’absence de développements plus récents, les travaux antérieurs à la période de référence précitée sont ici repris.

Le rapport croise les regards internationaux d’institutions politiques et parlementaires, d’instances et d’experts indépendants ainsi que de juridictions issus de l’Organisation des Nations unies (ONU), du Conseil de l’Europe, de l’Union européenne (UE) et de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Leurs travaux concernent directement ou indirectement la France et se fondent généralement sur des dispositions conventionnelles et/ou des engagements politiques. Le présent exercice de compilation et de synthèse met en lumière le renforcement du contrôle extérieur – entendu au sens large – opéré par des instances internationales dans le domaine des droits de l’homme, corollaire du développement continu du droit européen et international. Si la multiplication des évaluations périodiques de la situation des droits de l’homme en France complique la réalisation d’un « état des lieux », d’autant que la nature juridique et le mandat de chaque instance sont différents, elle rend dans le même temps nécessaire de chercher à en dégager régulièrement une vision d’ensemble.

Objectifs du rapport

Les objectifs du présent rapport, conçu avant tout comme un outil de travail, demeurent inchangés : rendre accessible des observations et recommandations faites à la France, contribuer à les faire connaître, mais aussi engager l’ensemble des acteurs de la protection des droits de l’homme à s’y référer et à prendre appui, pour la société civile en particulier, sur les voies de coopération et de recours offertes. Au niveau national, l’ambition est d’éclairer les réflexions et les initiatives du Gouvernement comme du Parlement et de l’ensemble des acteurs de la société civile en matière de protection des droits de l’homme. Au niveau international, le rapport a vocation à être utilisé par les instances concernées en appui à la mise en cohérence et en perspective de leurs travaux (notamment dans le cadre du 2^e cycle de l’EPU concernant la France en 2013). Enfin, en interne, son contenu continuera de nourrir les réflexions de la CNCDH sur son programme de travail.

Méthodologie et contenu

La compilation présentée accorde une priorité aux observations et aux recommandations opérationnelles qui émanent des instances de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'UE ou encore de l'OSCE. Les réponses du Gouvernement, formulées à l'occasion de l'examen de la mise en œuvre de dispositions conventionnelles ou lors de dialogues interactifs, ont été introduites, de manière à rendre compte des initiatives engagées, mais aussi à éclairer des positions défendues et parfois maintenues devant les instances. Le choix ayant été fait de synthétiser la plupart des développements pour des raisons de lisibilité de l'ensemble, on insistera ici sur l'utilité pour le lecteur de se reporter aux documents originaux dans leur intégralité, ceux-ci étant systématiquement référencés à cet effet.

Il a également semblé opportun d'apporter un éclairage plus large sur les travaux de mécanismes trop peu connus, ou dont l'importance est amenée à se développer. C'est notamment le cas pour les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ou encore l'Agence des droits fondamentaux et la Cour de justice de l'UE.

Par ailleurs, les développements relatifs au respect du droit international humanitaire et au droit international pénal ont été enrichis et consolidés pour tenir compte des évolutions récentes.

Dans la limite des informations disponibles, figurent également dans le rapport des éléments sur les engagements volontaires pris par la France dans un cadre international, ou en lien avec ses partenaires européens, et le suivi dont ils ont fait l'objet.

Il a enfin semblé important d'approfondir l'analyse croisée et thématique des regards internationaux, indépendamment des limites d'un exercice combinant des sources de nature et de portée diverses. L'angle privilégié, celui des regards internationaux, s'il n'offre pas de couverture ni d'évaluation exhaustives de la situation des droits de l'homme en France, permet néanmoins de dégager des sujets communs de préoccupation, des recommandations appuyées, réitérées et souvent partagées et ainsi des priorités d'action claires. Dans cette perspective, il est apparu utile de rapprocher et de mettre en perspective les positions et préconisations internationales et celles de la CNCDH, qui se révèlent souvent cohérentes, sinon complémentaires, sur les enjeux de protection soulevés.

L'analyse présentée s'inscrit ainsi dans un double mouvement : celui d'une résonance accrue dans les travaux et recommandations de différentes instances internationales d'une part, et entre ceux-ci et les analyses et préconisations de la CNCDH et d'autres d'instances consultatives ou autorités administratives indépendantes d'autre part. Cette dernière évolution est étroitement liée à l'institutionnalisation progressive des liens entre les instances internationales et différentes institutions nationales, et en premier lieu les institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme (INDH) comme la CNCDH. Elle permet des effets de levier, pour la qualité des travaux d'évaluation de la situation des droits de l'homme comme pour la visibilité des préoccupations et recommandations formulées.

Structure du rapport

Le rapport s'ouvre sur une présentation préliminaire du cadre normatif et institutionnel de la protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire en France. La première partie, consacrée au respect du droit international des droits de l'homme (I), se compose, d'une part, d'un *compendium* des observations et recommandations des instances internationales concernant la France, selon une lecture institutionnelle et, d'autre part, d'une analyse croisant les regards internationaux avec les prises de position de la CNCDH sur l'évolution du cadre juridique et institutionnel français de protection des droits de l'homme, la coopération avec les instances internationales et une série de thèmes majeurs : l'égalité et la non-discrimination, la protection contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, la protection des personnes privées de liberté, le droit d'asile et le respect du principe de non-refoulement, l'administration de la justice et la politique pénale, les droits économiques sociaux et culturels, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de conscience, de religion et de conviction et la liberté d'expression et d'information. Enfin, le respect par la France du droit international humanitaire et du droit international pénal et son engagement sur ce terrain sont examinés dans une seconde partie (II).

Il n'a pas semblé nécessaire de conclure, sinon à rappeler ici qu'il appartient à l'ensemble des acteurs mobilisés pour la protection et la promotion des droits de l'homme de se saisir des travaux ici réunis. Les commentaires et les suggestions des lecteurs sont les bienvenus pour améliorer l'exercice, dans la perspective d'un rythme biennal de parution.

Partie préliminaire

**Le cadre normatif
et institutionnel de
protection des droits
de l'homme et du
droit international
humanitaire en France**

Chapitre 1

Présentation du cadre normatif

La France est un État de droit dont l'ordonnement juridique repose sur la hiérarchie des normes qui place la Constitution, norme suprême dans l'ordre juridique interne, au sommet de la pyramide des normes, suivie des traités et accords internationaux qui ont une valeur infraconstitutionnelle mais supralégislative.

1. Droit français

Dans le Préambule de la Constitution de la V^e République, « *le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946 [...]* ». Le Préambule de la Constitution de la IV^e République de 1946, auquel il est fait référence, « *réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* ». « *Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, [d]es principes politiques, économiques et sociaux* » qu'il énumère. Depuis 2005¹, le Préambule fait également référence aux « *droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ».

En 1971, le Conseil constitutionnel français se fondait sur le Préambule de la Constitution pour reconnaître l'existence d'un « *bloc de constitutionnalité* »². La valeur constitutionnelle des droits édictés par la Déclaration de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que ceux résultant des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » réaffirmés dans le Préambule de 1946, était ainsi acquise. Les droits et principes contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, comme le principe de la liberté individuelle, le principe d'égalité, le principe de la légalité des délits et des peines, le principe de la présomption d'innocence et la liberté d'opinion et d'expression ainsi que ceux contenus dans le Préambule de 1946 – notamment l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit d'asile, la liberté syndicale, ou encore la protection de la santé – se sont ainsi vu reconnaître une nature constitutionnelle.

Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont été progressivement identifiés et précisés par le Conseil constitutionnel qui se fonde sur des lois intervenues avant l'entrée en vigueur du Préambule de la Constitution de 1946 et

1. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005.

2. Conseil constitutionnel, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

essentiellement pendant la III^e République³. Il s'agit notamment du respect des droits de la défense, de la liberté d'association, du droit de grève, de la liberté de l'enseignement, de la liberté de conscience, de la spécificité de la justice des mineurs, etc.⁴.

Le Conseil constitutionnel a également déduit des textes de valeur constitutionnelle des « *objectifs à valeur constitutionnelle* ». La sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui, le pluralisme des courants de pensée et d'opinion et des quotidiens d'information politique et générale, la protection de la santé publique, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en font notamment partie⁵.

En plus des droits issus de son Préambule, la Constitution elle-même comporte également certains articles consacrant les droits et libertés. Ainsi en est-il du principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et du respect des croyances (art. 1), de l'obligation de réserver au domaine de la loi les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (art. 34), ou encore l'interdiction de la détention arbitraire (art. 66). En outre, les révisions constitutionnelles successives ont permis l'intégration d'autres droits dans la Constitution, par exemple l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats politiques (art. 3 et 4)⁶ et l'interdiction de la peine de mort (art. 66-1)⁷. La dernière révision constitutionnelle de 2008 a également introduit des références au rôle de la loi en matière d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales (art. 1^{er}), de garantie des expressions pluralistes des opinions (art. 4) et ajouté au domaine de la loi les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias (art. 34)⁸.

La construction européenne a également nécessité des révisions de la Constitution qui ont parfois signifié la consécration de droits comme le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union européenne⁹.

3. Conseil constitutionnel, *Loi portant amnistie*, décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988.

4. Voir, pour les décisions de référence : *Redécouvrir le Préambule de la Constitution* – Rapport du comité présidé par Simone Veil, La Documentation française, décembre 2008, Annexe 5.

5. *Ibid.*, p. 25 et annexe 5.

6. Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

7. Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007.

8. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

9. Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

2. Droit international

La France est partie à de nombreux traités et engagements internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits de l'homme¹⁰. Ces instruments constituent un corpus dense, pluriel et évolutif, dont la présente section vise à éclairer les développements récents aux niveaux international et régional.

L'article 55 de la Constitution prévoit que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». La condition de réciprocité est cependant écartée pour les traités de protection des droits de l'homme.

La signature d'une convention internationale exprime, en principe, l'intention d'y devenir partie mais ne préjuge pas de l'éventuelle ratification qui elle seule a une portée juridique. En France, la Constitution dispose que les traités relatifs à « *l'état des personnes* » figurent parmi ceux qui « *ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi, adoptée par le Parlement* » (art. 53). Elle dispose également que tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui « *sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* » peut être soumis au référendum par le Président de la République, sur proposition du Gouvernement (art. 11). Si un engagement international comporte, de l'avis du Conseil constitutionnel, une clause contraire à la Constitution, la révision constitutionnelle constitue alors un préalable à toute ratification ou approbation dudit instrument (art. 54).

Instruments internationaux

Dans le cadre des Nations unies, la France a ratifié 8 des 9 principaux traités internationaux sur les droits de l'homme :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ses deux Protocoles facultatifs ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son Protocole facultatif ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant et deux de ses Protocoles facultatifs¹¹ ;
- la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ;

10. Voir également l'annexe 1 du présent rapport sur l'état des ratifications par la France des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, au droit international humanitaire et au droit international pénal.

11. Un troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, établissant une procédure de présentation de communications, a été adopté par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution du 9 juin 2011 (A/HRC.17/L.8). Sous réserve d'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, le protocole devrait être ouvert à la signature en 2012.

– la Convention relative aux droits des personnes handicapées ainsi que son Protocole facultatif, derniers instruments ratifiés, le 18 février 2010.

Les exceptions notables à ces instruments demeurent la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, entrée en vigueur en 2003 et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui n'ont été ni signés ni *a fortiori* ratifiés.

La France a également ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. Elle est également partie à la Convention relative au statut des apatrides de 1954, mais est uniquement signataire de la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961.

En outre, la France est l'un des pays à avoir souscrit au plus grand nombre d'engagements dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT) avec plus de cent instruments ratifiés. Ces ratifications incluent les 8 Conventions identifiées comme fondamentales par le Conseil d'administration de l'OIT et qui sont essentielles au respect des droits des travailleurs, à savoir les Conventions portant sur :

- le travail forcé (n° 29);
- la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87);
- le droit d'organisation et de négociation collective (n° 98);
- l'égalité de rémunération (n° 100);
- l'abolition du travail forcé (n° 105);
- la discrimination (n° 111);
- l'âge minimum d'admission à l'emploi (n° 138);
- les pires formes de travail des enfants (n° 182).

Elle a également ratifié les Conventions de l'OIT dites « prioritaires », utiles au fonctionnement des normes de travail sur :

- l'inspection du travail (n° 81 et n° 129);
- la politique de l'emploi (n° 122);
- les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (n° 144).

Elle est également partie à la Convention sur les travailleurs migrants (n° 97), mais n'a en revanche pas souscrit aux dispositions complémentaires de la Convention sur les travailleurs migrants (n° 143). Elle n'a pas non plus signé ni *a fortiori* ratifié la Convention sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, adoptée le 16 juin 2011 lors de la 100^e Conférence annuelle de l'OIT.

La France est également liée par les principales conventions adoptées sous les auspices de l'UNESCO dans les domaines éducatifs, scientifiques et culturels. Elle a ainsi adhéré en 2006 à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui rappelle notamment que « *la diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis* ». Elle est également partie à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de 1960.

La France est aussi membre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et à ce titre, outre la Charte de la francophonie (2005), elle a souscrit à plusieurs engagements dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, parmi lesquels la Déclaration de Bamako (2000) sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, complétée par la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine (2006) et la Déclaration de Paris (2008) issue de la 4^e Conférence des ministres francophones de la Justice. La Déclaration du sommet de Montreux (2010) et la résolution liée sur la Déclaration de Bamako dix ans après son adoption prolongent les engagements en faveur « *de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'homme* ».

En matière de droit international humanitaire, la France est partie aux quatre Conventions de Genève de 1949, ainsi qu'aux trois protocoles additionnels (Protocoles I et II de 1977 et Protocole III de 2005). Elle a également ratifié les principaux instruments connexes sur les méthodes et moyens de combat (relatifs aux armes bactériologiques, aux armes chimiques, à certaines armes classiques, aux mines antipersonnel et aux armes à sous-munitions) ainsi que la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et son Protocole I de 1954, élaborés sous l'égide de l'UNESCO, mais n'a pas signé son Protocole II (voir la deuxième partie du rapport pour une présentation plus détaillée du cadre normatif).

En matière de droit international pénal, la France est partie au Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (CPI) depuis 2000. Ce dernier, adopté en 1998, est entré en vigueur en 2002. Elle a levé en 2008 sa réserve initiale, prévue à l'article 124 du Statut, concernant la reconnaissance de la compétence de la Cour pour les crimes de guerre, avec effet au 15 juin 2009. Des lois d'adaptation du 2 janvier 1995 et 22 mai 1996 avaient en outre été adoptées afin de donner suite aux obligations internationales découlant de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda. La France a également ratifié la Convention sur la répression du crime de génocide et la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité (voir également la deuxième partie du rapport).

Instrument^s régionaux

Sur le plan régional, la France est un des États membres fondateurs du Conseil de l'Europe et a ratifié de nombreuses conventions issues de l'organisation en matière de protection des droits de l'homme. Elle a en particulier ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH) et la majorité de ses protocoles, notamment les Protocoles n° 13 (relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances) et n° 14 (amendant le système de contrôle de la Convention). Le Protocole n° 12, relatif à l'interdiction générale de la discrimination, n'était en revanche toujours pas ratifié (ni signé) au 15 octobre 2011.

Toujours dans le cadre du Conseil de l'Europe, la France a également ratifié la Charte sociale européenne révisée et ses protocoles, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants et, plus récemment, la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (le 27 septembre 2010). La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (signée le 11 mai 2011) et le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (ratifiée en 2007) sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (signé le 16 novembre 2009) n'ont pas encore été ratifiés.

D'autres instruments du Conseil de l'Europe ont été ratifiés ou sont en attente de ratification dans des domaines plus spécifiques comme la protection des données personnelles (Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données personnelles ratifiée, ainsi que son protocole concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données), la biomédecine (Convention d'Oviedo sur les droits de l'homme et la biomédecine – uniquement signée en 1997 –, et ses protocoles relatifs au clonage, à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine et à la recherche biomédicale¹²) ou plus récemment l'accès aux documents publics (Convention sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009, ni signée ni ratifiée à ce jour).

Au niveau de l'Union européenne (UE), le Traité sur l'Union européenne (TUE), modifié par le Traité de Lisbonne ratifié en 2008, stipule que « *l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ». Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la Charte est devenue une source de droit primaire de l'UE et ses dispositions sont donc désormais contraignantes pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la « législation » européenne. La Convention EDH et les traditions constitutionnelles des États membres sont maintenues en tant que principes généraux du droit (art. 6 TUE), auxquels la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pourra donc se référer afin de compléter les droits fondamentaux protégés par la Charte. Le 23 décembre 2010, l'UE a officiellement adhéré à la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Son adhésion à la Convention CEDH est également prévue par l'article 6 du TUE. Initié, le processus d'adhésion devrait, à terme, renforcer les garanties existantes pour les citoyens européens et les personnes placées sous la juridiction de la France et des autres États membres. Par ailleurs, les règlements, directives et décisions adoptés au sein de l'UE, auxquels les États doivent se conformer, peuvent fixer des normes minimales ou communes en matière de droits et libertés. Il s'agit notamment de directives en matière d'asile, d'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations ou encore de protection des données personnelles.

12. La loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, dans son article 1^{er}, autorise la ratification de la Convention d'Oviedo.

Enfin, en tant qu'État participant de l'Organisation européenne pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la France est liée par un ensemble d'engagements de nature politique. L'Acte final et fondateur de la Conférence d'Helsinki en 1975 (CSCE) et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990 constituent les textes de références de l'organisation. Les engagements relatifs à la « dimension humaine » de l'OSCE – qui recouvre les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit – ont été précisés dans les documents adoptés lors des réunions de Copenhague (1990) et de Moscou (1991).

Les instruments normatifs du droit international humanitaire ne font pas l'objet de déclinaisons ou d'aménagements régionaux comparables à ceux existant dans le domaine du droit international des droits de l'homme.

FOCUS

Effet direct des normes internationales et « justiciabilité » interne des droits

Si la supériorité des conventions internationales régulièrement approuvées ou ratifiées sur les lois, prévue à l'article 55 de la Constitution, concerne naturellement les traités relatifs à la protection des droits de l'homme et permet d'écarter des dispositions internes qui y seraient contraires, la possibilité d'invoquer ces dispositions internationales devant les juridictions françaises n'en est pas pour autant automatique, limitant ainsi la pleine « justiciabilité » des droits.

En France, État « moniste », le principe est celui de l'effet direct de toutes les conventions internationales en droit interne, c'est-à-dire leur applicabilité directe aux relations entre l'État et les individus ainsi qu'à celles des individus entre eux. Mais ce principe trouve des exceptions lorsque « *l'objet même de la norme conventionnelle est de régler exclusivement les relations entre les États parties et non pas de garantir des droits au bénéfice des particuliers* », ou lorsque les dispositions sont « *formulées dans des termes trop généraux pour se suffire à elles-mêmes, et pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers* », ou enfin lorsque leur rédaction même « *aurait pour conséquence [...] d'exclure l'effet direct* »¹³. Certains critères ont ainsi été avancés pour déterminer au cas par cas les dispositions qui ont un effet direct et peuvent donc être invoquées par des requérants dans le cadre d'un contentieux. La pratique des juridictions administratives et judiciaires, auxquelles il revient d'apprécier l'effet direct, n'est ni uniforme ni constante. Elle explique le caractère progressif des avancées dans ce domaine.

L'effet direct des dispositions de certaines conventions internationales est aujourd'hui acquis. C'est en particulier le cas pour la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son ensemble, avec la garantie supplémentaire que constitue la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), après épuisement des voies de recours internes. Les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont également applicables

13. Ronny Abraham, *Les effets juridiques, en droit interne, de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant : Conclusions*, maître des requêtes au Conseil d'État, commissaire du Gouvernement sur l'arrêt du Conseil d'État, Section, 23 avril 1997.

directement, même si elles restent, comparativement, beaucoup moins utilisées au niveau des juridictions françaises¹⁴.

D'autres instruments ne sont que partiellement invocables devant les juridictions françaises. La Convention internationale des droits de l'enfant en offre une illustration intéressante. Le Conseil d'État a ainsi reconnu l'applicabilité directe de ses articles relatifs à l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale (art.3.1)¹⁵, à la possibilité pour l'enfant d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant (art. 12.2)¹⁶, à la protection de la vie privée (art.16)¹⁷, ou encore à la protection contre la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants (art. 37)¹⁸. La Cour de cassation, après avoir initialement estimé que la Convention ne pouvait être invoquée directement par des particuliers devant les juridictions¹⁹, a modifié sa position : elle reconnaît depuis 2005 l'applicabilité directe des articles 3.1 et 12.2²⁰.

Des avancées récentes sont aussi à souligner en matière de « justiciabilité » des droits économiques et sociaux. À plusieurs reprises depuis 2000, la Cour de cassation a ainsi admis l'applicabilité directe de certaines dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 6 et 7 relatifs au droit au travail²¹), y compris pour écarter l'application d'une disposition interne²². La position du Conseil d'État, *a priori* plus en retrait sur ce terrain, est susceptible d'évoluer²³.

Parallèlement aux juridictions, une instance délibérative comme la HALDE a pu contribuer à cette dynamique, en appuyant plusieurs de ses recommandations sur le droit à la santé (art. 12)²⁴ ou encore plus récemment le droit au logement (art. 11)²⁵. Par ailleurs, si la Charte sociale européenne révisée ne s'est pour le moment pas vu reconnaître d'effet direct par les juridictions françaises²⁶, la Cour de cassation et le Conseil d'État admettent aujourd'hui l'applicabilité des conventions de l'OIT ratifiées par la France²⁷, les conseils de

14. Conseil d'État, Ass., *Roujansky*, 23 nov. 1984, n° 60106 ; Conseil d'État, *Élections municipales de Chantilly*, 26 janvier 1990, n° 108190 ; Conseil d'État, *M^{me} Godard*, 3 février 1995, n° 120407 ; Cour de cassation, Soc., *Société générale de courtage d'assurances Leguen*, 18 janvier 1989, n° 87-44.285.

15. Conseil d'État, *M^{lle} Cinar*, 22 septembre 1997, n° 161364 ; Conseil d'État, *Aides, Gisti, LDH, Médecins du Monde*, 7 juin 2006, n° 285576.

16. Conseil d'État, *Demirpence*, 10 mars 1995, n° 141083 ; Conseil d'État, 26 mai 2008, n° 291561 ; Conseil d'État, *Fatima A.*, 27 juin 2008, n° 291561.

17. Conseil d'État, 10 mars 1995, n° 141083 ; Conseil d'État, 21 février 1997, n° 171893.

18. Conseil d'État, OIP, 31 octobre 2008, n° 293785.

19. Cour de cassation, Civ., *S. Le Jeune c. M^{me} Sorel*, 10 mars 1993, n° 91-11310.

20. Cour de cassation, Civ., 18 mai 2005, n° 02-16336 et n° 02-20613. Voir également, *La Convention internationale des droits de l'enfant dans la jurisprudence des cours d'appel*, Étude réalisée par le service de documentation, d'études et du rapport, bureau chargé du suivi du contentieux de la première chambre civile de la Cour de cassation, p. 48-52, in Bulletin d'information n° 722, Cour de cassation, 15 mai 2010.

21. Cour de cassation, Crim., 15 octobre 1991, n° 90-86791 ; Cour de cassation, Soc., 15 juin 2000, n° 98-12.469 (art. 7 combiné avec article 2.2) et Cour de cassation, Soc., 30 janvier 2001, n° 00-82.341.

22. Cour de cassation, Soc., *Eichenlaub c. Axia France*, 16 décembre 2008, n° 05-40876.

23. Renvoi en mai 2011 en section de l'affaire *Gisti, Fapil, DAL*, n° 322326. Cette affaire porte sur le décret DALO de 2008.

24. Délibérations n° 2006-232 du 6 novembre 2006 et n° 2007-40 du 5 mars 2007.

25. Délibération n° 2009-385 du 30 novembre 2009.

26. Conseil d'État, *Rault*, 15 mai 1995, n° 152417 ; Conseil d'État, *Association Aides et autres*, 7 juin 2006, n° 285576.

27. Conseil d'État, 19 octobre 2005, n° 283471 ; Cour de cassation, Soc., 1^{er} juillet 2008, n° 07-44.124 référencées dans CNCDH, *Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 5 mai 2011, § 10.

prud'hommes et les cours d'appel s'appuyant également sur leurs dispositions²⁸. Cette tendance au renforcement de la « justiciabilité » des droits économiques et sociaux est étroitement liée aux développements européens et internationaux et aux interactions entre les différentes instances de contrôle (Comité européen des droits sociaux, OIT, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, etc.)²⁹.

La jurisprudence permet donc de consacrer l'effet direct et le caractère invocable en droit français de plusieurs dispositions aujourd'hui largement utilisées (contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des ressortissants étrangers ou au droit d'asile, droit du travail, droit de la famille, etc.). Les avancées n'excluent pas la persistance de divergences d'interprétation et donc d'incertitudes concernant la reconnaissance de la « justiciabilité », devant les juridictions administratives et judiciaires françaises, de l'ensemble des normes internationales relatives à la protection des droits de l'homme.

En complément de leurs observations générales sur le sujet³⁰, les instances internationales, et notamment les différents comités conventionnels des Nations unies, réitèrent régulièrement des recommandations concernant non seulement l'applicabilité directe des conventions – en tant que fondement juridique à disposition à tous les niveaux des procédures administratives et judiciaires³¹ –, mais aussi la transposition en droit interne de dispositions clés³². Ce type de recommandations peut aussi viser, de manière plus large, la nécessaire utilisation des instruments internationaux dans le cadre de travaux législatifs, ou insister sur l'importance de leur intégration dans les formations universitaires et juridiques et de leur diffusion auprès du grand public³³.

S'agissant de l'applicabilité interne du droit international humanitaire, les juridictions françaises ont considéré que les Conventions de Genève, de par le caractère trop général de leurs dispositions en matière pénale, devaient être considérées comme dépourvues d'effet direct en droit interne³⁴. L'adaptation du droit pénal français, engagée depuis cette jurisprudence de 1994, constitue ainsi le préalable nécessaire à la reconnaissance d'une compétence effective des juridictions nationales en matière d'infractions graves au droit international humanitaire – reconnaissance visée dans les Conventions (voir également la deuxième partie du rapport et notamment le focus p. 484).

28. Voir par exemple : Conseil de prud'hommes Longjumeau, n° F 06/00316, 28 avril 2006.

29. Voir par exemple : *Amicus Curiae spontané*, CREDOF/Projet de recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, mars 2010. Accessible sur le site du projet (rubrique « Événements »).

30. Voir par exemple : Observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (2003), Chapitre IV, CRC.GC.2003/5.

31. Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, 22 juin 2009, CRC.C.FRA/CO/4.

32. Voir par exemple, sur la définition de la torture : Observations finales du Comité contre la torture : France, 20 mai 2010, CAT/C.FRA/CO/4-6, § 13.

33. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : France, 8 avril 2008, CEDAW/C.FRA/CO/6 § 13.

34. Voir en particulier : Tribunal de grande instance de Paris, Ordonnance d'incompétence partielle et de recevabilité de constitution de parties civiles du 6 mai 1994 en l'affaire *E. Javor, K. Kussuran, M. Softic, S. Alic et M. Mujdzic contre X*; Cour d'appel de Paris, quatrième chambre d'accusation, Appel d'une ordonnance d'incompétence partielle et de recevabilité de constitution de parties civiles, arrêt du 24 novembre 1994 en l'affaire *E. Javor, K. Kussuran, M. Softic, S. Alic et M. Mujdzic contre X*; Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 26 mars 1996 (même affaire).

Chapitre 2

Présentation du cadre institutionnel

1. Institutions françaises

Si le présent rapport se concentre sur les regards portés sur la France par les instances internationales, le rôle de premier plan des institutions nationales dans la protection et la promotion des droits de l'homme en France doit être souligné. L'ensemble des institutions françaises a, dans une certaine mesure, pour vocation la protection des droits de l'homme dans le cadre d'une démocratie pluraliste et d'un État de droit fondé sur la séparation des pouvoirs.

La responsabilité première incombe en effet à l'État de garantir les droits reconnus aux citoyens et personnes se trouvant sous sa juridiction. De cette obligation découle celle de disposer d'institutions nationales à même de porter un regard indépendant sur l'effectivité de la protection, et d'y contribuer en appuyant le travail législatif ou encore en garantissant l'existence des voies de recours effectives. Ce rôle de protection des droits de l'homme, direct ou indirect, incombe naturellement aux juridictions nationales, constitutionnelle, administratives ou judiciaires, dont dépend également l'effectivité du respect de la hiérarchie des normes et de la suprématie de la Constitution et des engagements internationaux. Il est également assumé par plusieurs autorités dont la CNCDH et le Défenseur des droits institué en 2011. Outre ces institutions, une multitude d'acteurs dont les organisations non gouvernementales (ONG) contribuent à la protection et à la promotion des droits de l'homme au niveau national et veillent au respect des obligations et principes juridiques et au suivi des engagements internationaux de la France.

La CNCDH et la CNEMA assurent également un suivi s'agissant du droit international humanitaire.

Juridictions nationales

Le juge opère, selon l'ordre juridictionnel auquel il appartient, un contrôle *a priori* et/ou *a posteriori* de l'application en droit interne des normes constitutionnelles et internationales en matière de droits de l'homme. Ce contrôle est toutefois limité dans son champ, les conventions internationales n'étant pas toutes, dans leur intégralité, d'application directe en droit français (voir focus p. 27) .

a) Le juge constitutionnel

Le juge constitutionnel a, depuis la reconnaissance d'un « bloc de constitutionnalité » dans sa décision de 1971³⁵, la possibilité d'annuler non seulement les lois qu'il considère incompatibles avec les articles de la Constitution, mais aussi celles qu'il estime en violation des principes édictés dans les préambules des Constitutions de 1946 et 1958, et *a fortiori* de la Déclaration de 1789. Toutefois, il ne contrôle pas la conformité des lois aux engagements internationaux. Il a en effet estimé, dans une décision de 1975, confirmée ultérieurement, qu'il ne lui appartenait pas « d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international »³⁶.

La réforme constitutionnelle de juillet 2008 a permis la création d'une procédure d'examen, par voie d'exception, de la constitutionnalité des lois. Cette procédure, dite « Question prioritaire de constitutionnalité » (QPC), mise en place par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, prévoit que le Conseil constitutionnel peut désormais, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, s'il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Ce recours peut intervenir à toutes les étapes de la procédure (première instance, appel ou cassation) et ouvre donc une possibilité de contrôle supplémentaire, renforçant ainsi les garanties existantes pour le justiciable. Il permet d'assurer la prééminence de la Constitution dans l'ordre interne, en prévoyant également l'abrogation, éventuellement différée, des dispositions qui, après examen, seraient déclarées inconstitutionnelles. En cas d'inconstitutionnalité, la décision rendue par le Conseil constitutionnel bénéficie non seulement au requérant, mais à tous ceux qui avaient également un contentieux en cours (effet *erga omnes*).

FOCUS

Premiers effets de la question prioritaire de constitutionnalité

Certaines des décisions issues de la procédure de la QPC, d'une portée majeure, ont d'ores et déjà démontré la valeur et le potentiel du recours institué. Ainsi, par une première décision (n° 2010-1 QPC), le Conseil constitutionnel déclarait non conformes à la Constitution, car contraires au principe d'égalité, les dispositions législatives relatives au régime spécial des pensions applicable aux ressortissants des pays et territoires autrefois sous souveraineté française et, en particulier, aux ressortissants algériens. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'était prononcé dans le même sens dès 1989³⁷.

35. Conseil constitutionnel, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

36. Conseil constitutionnel, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, décision 74-54 DC du 15 janvier 1975. Il est en outre à souligner que le Conseil constitutionnel fait respecter l'exigence constitutionnelle de transposition des directives européennes et peut, à ce titre, contrôler si une loi de transposition contredit de façon manifeste les dispositions et l'objectif général de la directive qu'elle a pour objet de transposer – voir notamment Conseil constitutionnel, *Loi relative au secteur de l'énergie*, décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.

37. Décision du Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 5 du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 35^e session concernant la Communication n° 196/1985 présentée par Ibrahim Gueye et diverses autres personnes, CCPR/C.35/D/196/1985, 6 avril 1989.

Par la suite, dans une décision du 30 juillet 2010 (n° 2010-14/22 QPC), le Conseil constitutionnel jugeait contraire aux droits et libertés constitutionnels le régime de la garde à vue (à l'exception des procédures concernant le terrorisme et la criminalité organisée) et imposait ainsi une réforme importante du régime de la garde à vue de droit commun. De même, par des décisions du 26 novembre 2010 (n° 2010-71 QPC) et du 9 juin 2011 (n° 2011-135/140 QPC), il censurait, avec abrogation différée, plusieurs dispositions du Code de la santé publique relatives à l'hospitalisation sans consentement, d'office ou à la demande d'un tiers, se prononçant notamment sur l'exigence d'un contrôle juridictionnel du maintien, au-delà des 15 premiers jours, de l'hospitalisation psychiatrique sans consentement. Ces décisions ont imposé au législateur des modifications au projet de loi alors en discussion, relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge (loi adoptée depuis, le 5 juillet 2011). Une nouvelle décision, en date du 6 octobre 2011 (n° 2011-174 QPC), censure la possibilité, prévue jusqu'alors par l'article L 3212-2 du Code de la santé publique, d'une hospitalisation d'office sur le fondement de la seule « notoriété publique ».

b) Les ordres judiciaires et administratifs

Dans leur fonctionnement quotidien, les juridictions françaises s'assurent de la conformité du droit à la Constitution, et notamment à son article 55. À ce titre, elles veillent à ce que les traités régulièrement approuvés, et notamment ceux relatifs aux droits de l'homme, soient respectés. C'est en application du principe de primauté des conventions internationales qu'elles ont pu écarter les lois, mêmes postérieures, qui y sont contraires³⁸.

Selon la Constitution et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, les juridictions françaises sont composées de deux ordres distincts, l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. L'autorité judiciaire voit son existence reconnue par l'article 66 de la Constitution, qui lui confère le rôle de « gardienne de la liberté individuelle ». L'ordre administratif s'est vu reconnaître quant à lui une existence propre par le Conseil constitutionnel qui a consacré, dans une décision de 1987, un principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, « à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »³⁹.

L'ordre judiciaire, avec à son sommet la Cour de cassation, regroupe, d'une part, les juridictions civiles, et notamment celles en charge des affaires prud'homales et commerciales ainsi que les juridictions de la sécurité sociale et de l'aide sociale et, d'autre part, les juridictions pénales, notamment les juridictions de jugement et les juridictions

38. Chambre mixte de la Cour de cassation, 24 mai 1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, Dalloz, 1975, p. 497, conclusions Touffait, et Conseil d'État, Assemblée plénière, 20 octobre 1989, *Nicolo*, recueil p. 190, conclusions Frydman.

39. Conseil constitutionnel, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987.

d'application des peines. Il convient également de souligner la création, par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, de la juridiction de la rétention de sûreté.

L'ordre administratif regroupe l'ensemble des juridictions soumises au contrôle du Conseil d'État. Parmi celles-ci peuvent notamment être mentionnées la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ou les commissions départementales d'aide sociale. La contribution de l'ordre administratif à la protection des droits et libertés est croissante, notamment depuis la création par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 du référé suspension et du référé liberté (art. L.521-1 et L.521-2 du Code de justice administrative). Au sein de l'ordre administratif, le rôle indirect des juridictions financières est également à relever, en particulier celui de la Cour des comptes, investie d'une mission de contrôle de la qualité et de la régularité de la gestion de toutes les administrations et organismes publics ou parapublics nationaux et de certains organismes privés, en examinant notamment « *l'efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés par les pouvoirs publics ou l'organisme concerné* »⁴⁰.

S'agissant des compétences et du rôle des juridictions françaises en matière de droit international humanitaire et de droit international pénal, on notera que plusieurs dispositions des Conventions de Genève prévoient clairement l'engagement des États pour l'adoption de mesures législatives fixant les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre des infractions graves au droit international humanitaire, et de règles concernant la recherche et le déferrement ou éventuellement l'extradition des personnes prévenues, mais aussi les garanties de procédure et de libre défense⁴¹. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale prévoit un principe de complémentarité avec les juridictions nationales, dont le respect implique une adaptation du droit pénal interne consacrant la compétence des juridictions nationales pour les crimes relevant du Statut. Son préambule rappelle en effet que « *les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale* » et « *qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* », la Cour étant « *complémentaire des juridictions pénales nationales* ». Si, comme exposé précédemment, les Conventions de Genève et les dispositions du Statut ne sont pas considérées d'applicabilité directe, des évolutions sont à prévoir s'agissant de la compétence des juridictions nationales, en particulier à la suite de l'adoption de la loi n° 2010-930 du 9 août 2010, portant adaptation du droit français à l'institution de la Cour pénale internationale (voir focus de la deuxième partie du rapport consacré à la compétence universelle des juridictions pénales nationales pour les infractions graves au DIH, p. 485).

Un projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles prévoit la création d'un pôle judiciaire spécialisé compétent pour les crimes contre l'humanité, les crimes et délits de guerre et les actes de torture au

40. Voir le site Internet de la Cour des comptes (rubrique « Missions »).

41. Articles 49 de la Convention I, 50 de la Convention II, 129 de la Convention III et 146 de la Convention IV.

sein du TGI de Paris avec des pouvoirs d'enquête à l'échelle internationale identiques à ceux attribués dans le cadre de faits de délinquance et de criminalité organisées⁴². Le texte, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 12 juillet 2011, était en cours d'examen par le Sénat au 15 octobre 2011.

FOCUS

Dispositifs d'aide à l'accès au droit

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution des conflits, portant modifications de celle du 10 juillet 1991 (loi n° 91-647 relative à l'aide juridique), a complété les objectifs et le cadre de mise en œuvre de la **politique publique en matière d'aide à l'accès au droit**. Cette aide comprend aujourd'hui : l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ; la consultation en matière juridique ; enfin l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques (art. 53 modifié). L'aide juridictionnelle et différents dispositifs de terrain visent ainsi à faciliter et garantir l'égal accès de tous au droit et à la justice et s'adressent notamment aux personnes démunies ou disposant de faibles revenus.

L'**aide juridictionnelle** ouvre droit à l'assistance d'un avocat et à celle de tous les auxiliaires de justice nécessaires (notaires, huissiers, etc.), en prévoyant la prise en charge par l'État des frais et honoraires de justice liés. Accordée en fonction du niveau de ressources des personnes⁴³, elle couvre la totalité des frais (aide totale) ou une partie de ceux-ci (aide partielle) et peut être demandée dans le cadre de toutes les procédures engagées devant les différents ordres de juridiction et à tous les stades (tribunaux civils, administratifs ou pénaux, cour d'appel et cour administrative d'appel, Cour de cassation, Conseil d'État ou tribunal des conflits, CNDA), même si, au stade de la cassation, il faut établir qu'il existe un moyen sérieux de cassation pour obtenir cette aide. La demande d'admission est ouverte aux personnes de nationalité française, aux citoyens de l'UE ainsi qu'aux personnes de nationalité étrangère résidant régulièrement et habituellement en France. Elle peut également être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas ces conditions si leur situation apparaît « *particulièrement digne d'intérêt* » au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ; aux personnes morales (associations, syndicats) à but non lucratif dont le siège social se situe en France ; sans condition de résidence pour les mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés, parties civiles, personnes faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, maintenues en zone d'attente, personnes fai-

42. Article 16 du projet de loi relatif à la répartition du contentieux et à l'allègement de la procédure judiciaire.

43. Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, les ressources mensuelles (moyenne mensuelle des ressources de l'année civile précédente) doivent être inférieures (au 1^{er} janvier 2011) à 929 euros pour l'aide juridictionnelle totale et à 1 393 euros pour l'aide juridictionnelle partielle. Ce montant est majoré en fonction du nombre de personnes à charge (conjoint, concubin, descendants ou ascendants) de 167 euros pour les deux premières personnes à charge, 106 euros pour les personnes suivantes. Les ressources prises en compte sont les revenus du travail, les loyers, rentes, retraites et pensions alimentaires du demandeur ainsi que celles de son conjoint et des personnes vivant habituellement au foyer. Les prestations familiales et certaines prestations sociales n'entrent pas dans le calcul des revenus.

sant l'objet d'un refus de séjour soumis à la commission du titre de séjour, ou personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, placées en rétention⁴⁴.

Groupements d'intérêts publics et pivots des dispositifs locaux, les **Conseils départementaux d'accès au droit** (CDAD), institués par la loi de 1998, sont chargés, dans chaque département : de recenser les besoins et de définir une politique locale d'aide à l'accès au droit; de dresser et de diffuser un inventaire des actions menées, de donner un avis pour toute demande de concours financier adressée à l'État; d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leurs concours; de participer, le cas échéant, au financement des actions poursuivies; et d'établir un rapport annuel sur leur activité. Ils sont essentiels à l'animation des partenariats associant professionnels du droit, associations, collectivités locales chargées des politiques sociales et État.

Sur le terrain, différents dispositifs partenariaux visent à faciliter l'accès à l'information, au conseil et à un accompagnement sur le plan juridique ou administratif : Maisons de justice et du droit (MJD) également compétentes pour la médiation, l'organisation de la réparation pénale des infractions commises par les mineurs et l'aide aux victimes ou encore Points d'accès au droit (PAD), lieux d'accueil de proximité, gratuits et permanents. S'y ajoutent enfin des dispositifs de *permanences* assurées par des juristes (Relais d'accès au droit) ou des avocats spécialisés, au niveau de structures associatives ou institutionnelles (mairies, hôpitaux).

Ces dispositifs de terrain, relativement récents et couvrant inégalement le territoire national, sont amenés à évoluer, notamment sur la base des premières évaluations disponibles⁴⁵.

Autorités administratives indépendantes et instances consultatives

La révision constitutionnelle de 2008, par son article 71.1, a ouvert la voie à une réforme importante de l'architecture institutionnelle de protection des droits de l'homme en France, caractérisée par une pluralité d'autorités administratives et instances consultatives indépendantes. Cette architecture évolue ainsi avec la création du Défenseur des droits et la disparition concomitante du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), du Défenseur des enfants et de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Ces quatre autorités ont présenté en 2011 leurs derniers rapports annuels. D'autres autorités ou instances ont conservé leur mandat : c'est le cas de la CNCDH, mais aussi du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Certaines instances, telles que l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH), le Conseil national consultatif des personnes handicapées

44. Pour plus d'informations, notamment sur les barèmes de l'aide juridictionnelle, voir le site Internet du ministère de la Justice (rubrique « Aide à l'accès au droit »).

45. Voir notamment, sur le développement général de l'accès au droit, l'aide juridictionnelle, et les MJD: Avis n°116 de la Commission des Lois, constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2011 adopté par l'Assemblée Nationale, *Justice et accès au droit (Tome IV)*; 2011.

(CNCPH), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE), même si elles ne figurent pas *stricto sensu* parmi les autorités administratives indépendantes et ne sont pas habilitées à examiner des requêtes individuelles, jouent néanmoins un rôle consultatif et de contrôle important en matière de respect des droits de l'homme.

a) Autorités compétentes dans le domaine des droits de l'homme

Commission nationale consultative des droits de l'homme

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est une institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH), créée en 1947 et qui a été à nouveau accréditée en 2007 par le Comité international de coordination des INDH comme conforme aux Principes de Paris⁴⁶. Ses attributions, sa composition et son fonctionnement sont régis par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 et le décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007. Elle se caractérise par sa composition pluraliste, associant représentants des associations de protection et de promotion des droits de l'homme et des organisations syndicales, ainsi que des personnes qualifiées (experts indépendants, avocats, magistrats, universitaires, représentants de religions et de courants de pensée), avec une participation des ministères aux travaux (sans pouvoir de délibération). Ce fonctionnement favorise le pluralisme des convictions et opinions et assure l'information réciproque des pouvoirs publics et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme. La CNCDH a un rôle de veille, de proposition, de suivi et de sensibilisation auprès du Gouvernement, du Parlement et des citoyens, sur tous les sujets touchant aux droits de l'homme et au droit international humanitaire (voir également p. 45). Ses missions s'exercent aussi bien en amont de l'action gouvernementale, lors de l'élaboration des projets de loi, des politiques et programmes, qu'en aval, pour vérifier l'effectivité du respect des droits de l'homme dans les pratiques. Agissant sur saisine du Premier ministre et des membres du Gouvernement ou sur auto-saisine, elle rend publics ses avis et ses études. Elle contribue également à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales et au suivi des recommandations émises par ces organes (voir focus p. 56). Elle éclaire enfin de ses avis les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'homme. Conformément à ses statuts, elle n'est pas habilitée à traiter des requêtes individuelles. Les sections analytiques du présent rapport reprennent différentes observations et recommandations issues de ses récents avis (voir p. 305-390).

Défenseur des droits

Le Défenseur des droits succède au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la HALDE et à la CNDS. Les deux lois relatives à sa mise en place – loi organique n° 2011-333 et loi ordinaire n° 2011-334 – ont été promulguées le 30 mars

46. *Principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, consacrés par la Résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies (20 décembre 1993).

2011 et les missions du Médiateur de la République lui ont été immédiatement transférées. Le transfert des compétences des autres autorités concernées a officiellement suivi le 1^{er} mai 2011.

Nommé par décret en Conseil des ministres pour un mandat de six ans, le Défenseur des droits est chargé : de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public; de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France; de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité; enfin de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République⁴⁷.

Il peut être saisi gratuitement et directement par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public (ou par ses ayants droit). Cette saisine peut s'effectuer par l'intermédiaire des délégués territoriaux, chargés d'assurer des permanences dans divers points d'accueil (préfectures, sous-préfectures, Maisons de justice et du droit, etc.). Le Défenseur des droits peut être également saisi des agissements de personnes publiques ou privées et se saisir d'office⁴⁸. Sa saisine n'interrompt cependant aucun délai de prescription ni de recours administratif ou juridictionnel.

Disposant de larges moyens d'information et d'investigation (mise en demeure, saisine du juge des référés, visites de vérification, commande d'études auprès du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, etc.), il peut être entendu par toute juridiction, consulter le Conseil d'État sur une question touchant à l'interprétation ou à la portée d'une disposition législative ou réglementaire, émettre des recommandations ou injonctions ou encore offrir une médiation ou proposer une transaction. La loi ordinaire précise les sanctions applicables en cas de non-respect des pouvoirs d'investigation ou d'injonction du défenseur. Enfin, il peut également proposer des modifications législatives ou réglementaires et être consulté sur des questions ou projets de loi relevant de son champ de compétence. En matière de déontologie et de sécurité, de protection de l'enfance et de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, il est assisté d'adjoints et de collèges spécialisés qu'il préside.

47. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits, article 4.

48. En matière de déontologie dans le domaine de la sécurité, il peut également être saisi par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles en vigueur. Pour un développement plus complet sur les possibilités et conditions de saisine, voir : loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits, article 5 et décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le défenseur des droits.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité indépendante, instituée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, en application du Protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants, que la France a ratifié en 2008.

Le Contrôleur général est nommé pour six ans durant lesquels il est irrévocable et son mandat n'est pas renouvelable. Il a pour mission de s'assurer que les conditions de prise en charge des personnes qui sont privées de liberté sont respectueuses de leurs droits fondamentaux : droit à la dignité, à la liberté de pensée et de conscience, au maintien des liens familiaux, aux soins, au travail, etc. C'est dans le but de prévenir toute atteinte à ces droits qu'il enquête sur l'état, l'organisation et le fonctionnement des lieux de privation de liberté et s'entretient de manière confidentielle avec les personnes privées de liberté, les personnels et tout intervenant dans ces lieux. Le Contrôleur général et ses équipes (vingt-cinq contrôleurs nommés directement par lui) effectuent des visites de tout lieu sur le territoire dans lequel des personnes se trouvent privées de leur liberté : prisons, hôpitaux psychiatriques, centres et locaux de rétention administrative, locaux de rétention douanière, de garde à vue, centres éducatifs fermés, dépôts et geôles des tribunaux, etc. Il choisit librement les établissements qu'il visite, en se fondant notamment sur des informations transmises par toute personne ayant connaissance du lieu (famille, avocat, intervenant extérieur, etc.), les personnels ou les personnes privées de liberté elles-mêmes, et peut être saisi directement par toute personne physique ou toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux. À la fin de chaque visite est rédigé un rapport exposant les faits constatés qui est transmis au chef de l'établissement visité pour recueillir son avis. Est ensuite élaboré un rapport de visite, version finale des constats assortie de conclusions. Ce rapport final est envoyé au(x) ministre(s) concerné(s) et rendu public une fois les observations des ministères connues. Par ailleurs, le CGLPL peut aussi décider de publier au *Journal officiel* des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés à l'occasion de plusieurs visites ou de courriers reçus portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux.

Les récents avis publiés au *Journal officiel* concernent ainsi le droit à la correspondance des personnes détenues (21 octobre 2009), la protection de leurs biens (10 juin 2010) ou leur accès à l'informatique (20 juin 2011), la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées (30 juin 2010), l'usage du téléphone dans l'ensemble des lieux de privation de liberté (10 janvier 2011), mais aussi l'exercice du culte (24 mars 2011), les modalités d'exercice de l'hospitalisation d'office en hôpital psychiatrique (15 février 2011) ou encore la supervision des personnels de surveillance et de sécurité (17 juin 2011).

Commission nationale de l'informatique et des libertés

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été instituée par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui la qualifie d'autorité administrative indépendante mandatée pour veiller au respect de cette loi. Lui ont été confiées à cette fin les missions d'information des personnes sur

leurs droits et obligations et de proposition au Gouvernement de mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques. L'avis de la CNIL doit ainsi être sollicité avant toute transmission au Parlement d'un projet de loi créant un traitement automatisé de données nominatives. S'agissant des données et fichiers à caractère personnel, elle peut être saisie gratuitement par toute personne ou représentant mandaté et intervenir auprès de l'organisme concerné afin de garantir l'effectivité de leur droit d'accès direct ou indirect, d'opposition et de rectification. Si une notification des résultats de l'investigation est prévue dans un délai de quatre mois, le délai de traitement est lié à la réponse des administrations concernées. Elle exerce également, pour le compte des citoyens qui le souhaitent, l'accès indirect aux fichiers intéressant notamment la sûreté de l'État, la défense et la sécurité publique (fichiers de renseignement, de police judiciaire ou administrative, de police aux frontières, de gestion informatisée des détenus, des comptes bancaires). Elle contrôle les traitements informatiques de données et peut prononcer diverses sanctions graduées : avertissement, mise en demeure, sanctions pécuniaires, injonction de cesser le traitement. Enfin, elle est membre d'un groupe de travail européen rassemblant les représentants de chaque autorité nationale (« groupe de l'article 29 »), qui a pour mission de contribuer à l'élaboration des normes européennes par ses recommandations destinées à l'application homogène de la Directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁴⁹ au sein de l'UE. Elle dispose d'un nouveau pouvoir de labellisation qui entrera en vigueur fin 2011. Jouant aussi un rôle d'alerte et de conseil, la CNIL a fondamentalement pour mission de veiller à ce que le développement des nouvelles technologies ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques et mène ainsi un travail de prospective sur les nouveaux usages des technologies et leurs incidences sur la protection des données personnelles.

Les récentes délibérations de la CNIL concernent notamment le traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à l'identification des personnes écrouées dans les établissements pénitentiaires (« BIOAP ») (3 décembre 2009), la mise en place d'un téléservice de collecte d'informations relatives aux entreprises (28 janvier 2010) ou encore les « fichiers des résidents des zones de sécurité » instaurés à l'occasion d'événements majeurs (28 avril 2011). Des recommandations visaient la mise en œuvre, par les compagnies d'assurances et les constructeurs automobiles, de dispositifs de géolocalisation embarqués dans les véhicules (8 avril 2010), la sécurité des systèmes de vote électronique (21 octobre 2010) et les conditions de réutilisation des données à caractère personnel contenues dans les documents d'archives publiques (9 décembre 2010). La CNIL a également rendu un avis sur un projet de décret Hadopi organisant l'automatisation du volet pénal de la réponse graduée (20 janvier 2011).

49. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995.

Commission d'accès aux documents administratifs

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est une autorité administrative indépendante dont la mission, définie par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, est de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques. Elle est constituée de onze membres dont trois magistrats (un conseiller d'État, un conseiller à la Cour de cassation, un conseiller à la Cour des comptes), trois élus (un député, un sénateur, un membre d'une collectivité territoriale), un professeur d'université et quatre personnalités qualifiées, nommés pour trois ans. Elle conseille les autorités administratives sur le traitement des demandes qui leur sont soumises et peut être saisie, sans formalisme particulier, par toute personne qui rencontre des difficultés dans l'exercice de son droit d'accès ou de réutilisation. La CADA doit être saisie d'une demande d'avis avant tout recours contentieux. Elle se prononce en droit sur le caractère communicable des documents dont la communication a été refusée, comme sur le refus d'exercice de la réutilisation, dans un délai d'un mois et sans frais pour le demandeur. Sa compétence s'exerce sur l'ensemble des documents, au sens large, quel qu'en soit le support, produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, mais aussi les organismes privés chargés d'une telle mission. Elle a également compétence pour interpréter des régimes particuliers d'accès comme celui des archives publiques, des informations environnementales ou des informations médicales, et, depuis 2005, elle peut prononcer des sanctions à l'égard des réutilisateurs qui ne respectent pas les principes qui encadrent ce droit.

Elle a récemment rendu des avis sur les conditions de communication d'un dossier médical d'un patient décédé à ses ayants droit (2 décembre 2010) ou le caractère communicable de documents relatifs à la configuration des établissements pénitentiaires en France (nombre et organisation des cellules) (20 janvier 2011), des rapports de visite établis par le CGLPL (3 février 2011) et de documents transmis à des instances du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des arrêts rendus par la Cour EDH et les candidatures au poste de juge à la Cour EDH (17 février 2011).

Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes

L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH) a été institué par le décret n° 95-1114 du 18 octobre 1995 et ses missions ont été depuis complétées par différents décrets. Institué auprès du Premier ministre et, par délégation, auprès du ministre chargé des droits de la femme, il assure une fonction d'expertise et d'évaluation des politiques publiques visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans les domaines politique, économique et social. Il est ainsi chargé : de centraliser, faire produire et diffuser, au besoin par des programmes d'actions spécifiques, les données, analyses, études et recherches sur la situation des femmes aux niveaux national et international ; d'évaluer la persistance des inégalités entre les sexes et d'identifier les obstacles à la parité, notamment dans les domaines politique, économique et social ; d'émettre des avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires dont il est saisi par le Premier ministre ; de faire toutes recommandations et propositions de réformes au Premier ministre afin de prévenir et de résorber les inégalités entre les sexes et

promouvoir l'accès à la parité. L'Observatoire est composé de 37 membres, personnalités choisies en raison de leurs compétences et de leurs expériences en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : parlementaires, experts et universitaires, présidents d'associations et représentants du monde de l'entreprise. Un rapporteur général est nommé par décret du Président de la République pour trois ans. Il propose un programme de travail annuel à l'OPFH et en assure la coordination. Les décrets de création de l'OPFH ne prévoient pas la possibilité de traiter des requêtes individuelles.

L'Observatoire, qui a contribué aux réformes constitutionnelles favorisant l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités politiques, économiques et sociales, réalise, à l'occasion de chaque élection, un suivi de la mise en œuvre de la parité. Il a également produit une synthèse sur les avancées et lacunes de la France en matière de mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (14 mai 2008) ou encore sur l'arsenal législatif relatif aux violences faites aux femmes (22 février 2009). Ses récentes recommandations visent notamment l'égalité professionnelle (13 décembre 2010), la réforme des retraites (20 septembre 2010), la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les conseils d'administration (16 juin 2010) et la réforme des collectivités territoriales (5 mars 2010). L'Observatoire est aussi sollicité par le Gouvernement afin de s'assurer de l'intégration d'une approche transversale de l'égalité dans les projets de loi, comme pour la réforme de la dépendance (27 juin 2011) ou d'évaluer une telle démarche, comme pour la politique française « genre et développement » (évaluation en cours au 15 octobre 2011).

Conseil national consultatif des personnes handicapées

Institué par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975, le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) est placé auprès du ministre chargé de la politique du handicap. Instance de concertation entre les pouvoirs publics et les différents acteurs de la politique du handicap, il se compose d'un président nommé pour trois ans par le ministre chargé des personnes handicapées, un député et un sénateur, quatre représentants des collectivités territoriales, des représentants associatifs et syndicaux, des caisses de sécurité sociale et d'organismes de recherche et des différents ministères concernés, ces derniers n'ayant pas voix délibérative. Il doit notamment : assurer la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant ; veiller aux bonnes conditions d'exercice de la fonction de coordination des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées (CDCPH) ; évaluer la situation matérielle, morale et financière des personnes handicapées ; enfin présenter toutes propositions nécessaires à leur prise en charge. Depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le CNCPH est obligatoirement consulté par le Gouvernement chaque fois que celui-ci envisage de prendre un texte en application de la loi de 2005. Doté de commissions thématiques et de groupes de travail spécialisés, il peut également s'autosaisir de tout projet de texte réglementaire susceptible d'avoir des incidences sur la politique du handicap. Il présente un rapport annuel d'analyse de la mise en œuvre de la loi de 2005 et de propositions relatives à la situation des personnes handicapées. Conformément à ses statuts, il n'est pas habilité à traiter des requêtes individuelles.

Ses principaux axes de réflexion sont « *l'accessibilité de toutes les activités de la société pour toutes les formes de handicap, la compensation et les ressources, l'éducation et la scolarité, la formation et l'emploi ordinaire, adapté et protégé, la gouvernance de la politique du handicap aux niveaux national et local* »⁵⁰. D'autres sujets importants sont également traités plus ponctuellement : la représentation sociale et l'approche culturelle du handicap au sein de la société, l'accès aux soins, la vie à domicile, la détresse psychologique, les métiers au service des personnes handicapées, les personnes ayant un grand déficit d'autonomie, les établissements et services spécialisés, la vie affective et la sexualité⁵¹.

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) est un organe consultatif placé auprès du Premier ministre, créé en 1992 par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 modifiée relative au revenu minimum d'insertion. Il est composé de 54 membres issus des assemblées parlementaires et des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à la formation professionnelle, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il a pour mission : d'assister le Gouvernement de ses avis sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; d'assurer une concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées agissant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; d'animer les réflexions sur la coordination des politiques d'insertion aux plans national et local ; de réaliser ou faire réaliser, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, toute étude nécessaire sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ; de faire des propositions sur les problèmes posés par la pauvreté. Il peut être consulté par le Premier ministre sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut également être saisi pour avis par les membres du Gouvernement dans les domaines qui relèvent de leurs compétences. Enfin, il peut également, de sa propre initiative, proposer aux pouvoirs publics les mesures qui paraissent de nature à améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Conformément à ses statuts, il n'est pas habilité à traiter des requêtes individuelles.

Ses avis récents concernent les suites demandées pour prolonger les engagements de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté (14 février 2010), le projet de décret relatif à l'amélioration du fonctionnement de la Conférence nationale de santé (CNS) (27 janvier 2011), le rapport 2010 du Gouvernement au Parlement « Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans » (15 mars 2011), le projet de Programme national de réforme 2011-2013 (4 avril 2011), la simplification et la revalorisation des dispositifs d'accès aux soins des plus démunis, CMU, ACS, AME (5 juillet 2011) et, enfin, le revenu de solidarité active (RSA) (16 mai 2011).

50. Rapport 2010 du CNCPH, p. 8, 2011.

51. *Ibid.*

Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé

Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) est une autorité indépendante créée par décret en 1983. Il a « *pour mission de donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé* »⁵². Il remplit sa mission en émettant des avis et rapports, à vocation consultative, sur des « *sujets de société liés à l'évolution des connaissances dans le domaine des sciences de la vie et de la santé* ». Ses travaux font suite soit à une saisine – émanant du Président de la République, des présidents des assemblées parlementaires, d'un membre du Gouvernement, d'un établissement d'enseignement supérieur, d'un établissement public ou d'une fondation reconnue d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche, le développement technologique ou la promotion et la protection de la santé –, soit à une auto-saisine. Conformément à ses statuts, il n'est pas habilité à traiter des requêtes individuelles.

Ses avis récents concernent les diagnostics anténatals (prénatal et préimplantatoire) (15 octobre 2009), le développement et le financement des soins palliatifs (12 novembre 2009), l'utilisation des cadavres à des fins de conservations ou d'exposition muséale (7 janvier 2010), la communication d'informations scientifiques et médicales (4 février 2010), la gestation pour autrui (GPA) (1^{er} avril 2010), la recherche sur les cellules d'origine embryonnaire et sur l'embryon humain *in vitro* (21 octobre 2010), la demande d'assistance médicale à la procréation après le décès de l'homme faisant partie du couple (10 février 2011), les questions de prélèvement et de dons d'organes à des fins de transplantation (7 avril 2011) ou encore les risques et la détection de l'usage de l'alcool, des drogues et la toxicomanie en milieu de travail (5 mai 2011).

Cette présentation des institutions indépendantes compétentes en matière de droits de l'homme n'est pas exhaustive. Il existe en France d'autres institutions dont le mandat et le travail visent ou sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice effectif des droits, notamment en matière de protection de la vie privée (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité), de respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense (Commission consultative du secret de la défense nationale) ou encore de participation aux affaires publiques (Commission nationale du débat public)⁵³. On pourra également citer les médiateurs, chargés de mettre en œuvre des méthodes alternatives de résolutions des conflits, qu'ils soient municipaux, régionaux ou nationaux, administratifs (médiateurs du Pôle emploi, de la Caisse des allocations familiales) ou sectoriels (médiateurs de l'Énergie, de l'Eau, des Communications électroniques etc.).

52. Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

53. Voir également la liste des autorités administratives indépendantes et une présentation de leurs compétences, à jour du 23 mai 2011, sur le site Internet Legifrance (rubrique « Sites juridiques/Autorités administratives indépendantes »).

b) Autorités compétentes en matière de droit international humanitaire

Commission nationale consultative des droits de l'homme

En matière de droit international humanitaire, la compétence de la CNCDH a été confirmée lors de l'adoption de ses nouveaux statuts le 5 mars 2007⁵⁴. Depuis 1996, elle est considérée par le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) comme « la Commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire » en France et, en tant que telle, appelée à participer aux réunions internationales qu'il organise tous les trois ans⁵⁵. Les réflexions et débats concernant la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal sont au cœur des travaux de la CNCDH (sous-commissions « Droit international humanitaire et action humanitaire » et « Questions européennes et internationales »). Les travaux de la Commission, auxquels le CICR est associé (sans en être membre), concernent la mise en œuvre par la France de ses obligations internationales en la matière, le développement du droit international humanitaire, l'élaboration et la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux armes (interdictions, contrôle, commerce international), mais aussi l'action humanitaire et l'action face aux situations de crise.

Ainsi, les récents avis de la CNCDH concernent par exemple l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale (4 février 2010), le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions (15 avril 2010), la protection et l'utilisation des emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge et du cristal rouge (15 avril 2010) et plus récemment l'action humanitaire française (31 mars 2011) et le projet de Traité sur le commerce des armes (23 juin 2011).

Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel

Instituée par un décret du 10 mai 1999⁵⁶, à la suite de l'adoption de la loi du 8 juillet 1998⁵⁷, la Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel (CNEMA) est chargée du suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ainsi que de la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions depuis le décret du 28 juin 2011⁵⁸. Composée de parlementaires, de représentants des ministères et de la société civile, elle dispose d'un double mandat : au niveau

54. Loi 2007-292 du 5 mars 2007 et décret 2007-1137 du 26 juillet 2007.

55. Les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire ont pour objectif de promouvoir, de faciliter et d'agir pour la mise en œuvre du DIH par les États parties aux traités. Si la création et la constitution de ces commissions restent à l'appréciation de l'État, le CICR a émis différentes recommandations pour leur assurer la plus grande efficacité. Voir *Les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire*, Fiche technique du CICR, 2003, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

56. Décret n° 99-358 du 10 mai 1999 instituant une Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel.

57. Loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel.

58. Décret n° 2011-737 du 28 juin 2011 – article 1 modifiant l'article R2343-1 du Code de la Défense. Ce décret a été pris en application de la loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

national, elle veille au respect par la France de ses obligations conventionnelles. Elle avait à ce titre contrôlé la destruction par la France de son stock de mines antipersonnel en 1999 et elle vérifie aujourd'hui que le stock français de mines antipersonnel, conservé à des fins pédagogiques par le ministère de la Défense, ne dépasse pas 5 000 unités comme l'exige l'article 3 de la loi du 8 juillet 1998. Sur le plan international, elle veille au bon déroulement de l'assistance apportée par la France à certains États en matière d'aide au déminage, de destruction des stocks et d'aide aux victimes des mines.

La CNEMA travaille chaque année à l'élaboration d'un rapport public consacré à la destruction des stocks, à l'assistance aux victimes, à l'aide au déminage mais également à la mise en œuvre générale des textes d'Ottawa et d'Oslo et à leur universalisation. La CNEMA constitue ainsi le point focal de la France en matière de lutte contre les restes explosifs de guerre, permettant de mettre en valeur sa politique dans ce domaine. Cette Commission a ainsi contribué financièrement aux conférences de Vientiane (première réunion des États parties à la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions, du 8 au 12 novembre 2010) et de Beyrouth (seconde réunion des États parties à cette même convention).

Lié à la CNEMA, le Comité de liaison des acteurs de l'action anti-mine (CLAM) est chargé d'assurer une mission de veille quant aux besoins de toute nature en matière d'action contre les mines, de partage d'informations et de concertation et de mobilisation pour mener à bien des opérations et projets de coopération.

2. Instances et mécanismes internationaux

Le présent rapport propose une compilation et une synthèse des observations et recommandations récentes adressées à la France par différentes institutions internationales œuvrant à la protection et à la promotion des droits de l'homme. Il convient d'introduire au préalable, de manière schématique, les instances et les mécanismes existants. Si leur objectif commun est de favoriser et de contrôler la mise en œuvre par les États de leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme, leurs nature, mandat et fonctions, et la valeur juridique de leurs travaux, diffèrent⁵⁹.

Nature des instances

Parallèlement aux instances juridictionnelles, telles que la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), il existe une pluralité d'organes et de mécanismes, liés aux organisations internationales dans le cadre desquelles ils ont été mis en place. Il s'agit soit d'autorités et de mécanismes indépendants (experts ou groupes d'experts, rapporteurs), soit d'organes de nature politique.

Parmi les premiers, certains sont dits « conventionnels », c'est-à-dire mandatés pour veiller à la mise en œuvre d'un instrument juridique donné. C'est notamment le cas des comités conventionnels des Nations unies (aussi appelés « organes des traités »), ou encore du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et du Comité européen des droits sociaux (CEDS) au sein du Conseil de l'Europe. Leur institution et leur rôle sont généralement prévus par la convention de référence ou par un protocole optionnel dédié. D'autres mécanismes ou instances, tels que les « procédures spéciales » du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (experts indépendants, rapporteurs spéciaux thématiques et géographiques ou groupes de travail thématiques) ou le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sont à proprement parler « non conventionnels ». Ils n'en sont pas moins indépendants et leurs mandats, travaux et légitimités prennent directement ou indirectement appui sur des instruments conventionnels et donc des droits reconnus par les États, en sus de résolutions politiques. Tel est également le cas de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT : de plus en plus souvent, des juridictions nationales et même internationales se fondent sur les observations de cette commission pour interpréter les conventions qu'elles invoquent⁶⁰.

59. Pour une analyse plus développée, on pourra se référer à l'étude de la CNCDH, *Diplomatie et droits de l'homme*, étude réalisée par Sara Guillet, la Documentation française, juin 2008.

60. Voir *Utilisation du droit international par les juridictions nationales*, Recueil de décisions de justice, Centre international de formation de l'OIT, 2011. Dans ce rapport, sept décisions de justice sont recensées pour la France.

Parmi les institutions politiques, on peut distinguer des organes interétatiques ou intergouvernementaux, d'une part – c'est le cas du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (à travers aussi le mécanisme de l'Examen périodique universel des États « par les pairs ») ou du Comité des ministres du Conseil de l'Europe –, des institutions parlementaires, d'autre part, tels que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou le Parlement européen.

Mandats et fonctions

Au-delà du contrôle strict de la mise en œuvre des engagements internationaux, plus ou moins régulier et contraignant, beaucoup d'instances ont pour mandat d'exercer une veille préventive, de conseiller et d'offrir un appui technique aux États, afin qu'ils assurent le respect effectif de leurs obligations internationales. Différentes organisations internationales se sont dotées de mécanismes exerçant certaines de ces fonctions ou les cumulant, suivant des modalités très variables (évaluation transversale ou État par État de l'application des normes, interventions sur des situations spécifiques, études et recommandations thématiques, etc.) : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), Haut-commissaire aux minorités nationales (HCNM) et Représentant pour la liberté des médias au sein de l'OSCE ; Agence des droits fondamentaux de l'UE ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ; Observatoire de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme de l'OIF. Les institutions « politiques », au-delà de leurs activités normatives (développement et adoption de conventions, principes directeurs et résolutions en matière de protection des droits de l'homme), peuvent également avoir pour mandat d'appuyer la mise en œuvre des décisions et recommandations d'instances ou de mécanismes indépendants et parfois juridictionnels : c'est par exemple le cas du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, mandaté pour assurer le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour EDH.

Valeur juridique des travaux

Une distinction générale peut être opérée entre les juridictions (Cour EDH et CJUE) et les instances et procédures non juridictionnelles. Les premières rendent en effet des arrêts contraignants, que les États condamnés, le cas échéant, ont l'obligation juridique d'exécuter. Les autres instances et mécanismes émettent généralement des observations et/ou recommandations à l'égard des États à la suite de l'examen de rapports et/ou de visites de terrain. Ces recommandations n'ont pas de valeur juridique directement contraignante, même si la compétence des instances dont elles sont issues est, elle, juridiquement reconnue et garantie. Ces instances sont parfois considérées comme productrices d'un « *droit mou* » (*soft law*), ou bien comme étant de nature « quasi-juridictionnelle ». On pourra notamment insister sur la valeur interprétative reconnue aux recommandations dites « générales » des comités conventionnels des Nations unies, qui s'adressent à l'ensemble des États parties et visent à expliciter le sens d'une ou plusieurs dispositions conventionnelles et les obligations concrètes liées à leur mise en œuvre. De plus, certaines instances se sont vu reconnaître (par déclaration ou ratification d'un protocole additionnel) une compétence à examiner et à formuler des recommandations ou à adopter des décisions sur des « communications individuelles » ou interétatiques, ou encore des réclamations collectives (cas du Comité européen des

droits sociaux) alléguant de la violation d'une ou plusieurs des dispositions de l'instrument de référence. La deuxième partie du présent rapport permet de saisir plus précisément la nature et la portée des travaux réalisés par ces multiples instances et de souligner leurs spécificités de fonctionnement.

En ce qui concerne l'accès aux possibilités de recours individuel offertes par certaines instances, on pourra noter l'existence d'une règle générale de subsidiarité exigeant l'épuisement préalable des voies de recours internes (nationales), parallèlement à d'autres conditions de recevabilité des recours formés (reconnaissance préalable de la compétence de l'instance de recours par l'État mis en cause, qualité de victime du requérant, respect des délais d'enregistrement, conditions formelles de présentation de la requête, etc.). C'est notamment le cas pour la Cour EDH (art. 35 de la Convention EDH), mais aussi pour les comités conventionnels des Nations unies compétents pour l'examen de communications individuelles⁶¹.

S'agissant des instances internationales de suivi de la mise en œuvre des obligations conventionnelles relatives au droit international humanitaire et au droit international pénal, on pourra se reporter directement à l'introduction de la deuxième partie du présent rapport.

61. Pour davantage de précisions sur les différentes procédures de recours individuel dans le cadre des Nations unies, voir le manuel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Travailler avec le programme des Nations unies en matière de droits de l'homme : un manuel pour la société civile*, OHCHR, 2008.

Première partie

La France et le respect du droit international des droits de l'homme

**Observations
et recommandations
des instances
internationales
et réponses
du Gouvernement**

Cette partie du rapport rassemble les observations et recommandations transmises à la France dans le cadre du suivi de ses obligations et engagements internationaux ainsi que les réponses du Gouvernement, le cas échéant. Les observations et recommandations émanent de diverses procédures de contrôle dont le mandat et les méthodes de travail varient. Comme précédemment exposé, hormis la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, les recommandations n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. Elles n'en sont pas moins des sources majeures d'analyse et d'appui à la mise en œuvre par la France de ses engagements en matière de droits de l'homme et tirent leur légitimité de ces engagements eux-mêmes. Ainsi, en adhérant à un système multilatéral et en ratifiant des instruments conventionnels, la France a accepté de se soumettre à ces contrôles et s'est engagée à coopérer avec les instances qui en ont la charge.

La compilation opérée ci-après revêt un format nécessairement hétérogène, en raison de la diversité des modes de contrôle et de la nature des observations et recommandations formulées. Il a ainsi été jugé parfois nécessaire d'en faire une synthèse, parfois de les reproduire *in extenso*. Lorsqu'elles étaient disponibles, les réponses de la France ont également été synthétisées et apparaissent directement à la suite des recommandations de référence. Elles permettent d'envisager le suivi apporté et/ou d'éclairer les positions gouvernementales. Tout en tenant compte d'un double impératif d'accessibilité et d'intelligibilité, le dialogue avec les instances internationales est ainsi restitué aussi pleinement que possible.

Compte tenu notamment des règles de confidentialité liées à certaines procédures qui ont pour effet de limiter les documents disponibles, la présente sélection de travaux ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

Les références des documents relatifs à ces dialogues sont systématiquement mentionnées, afin d'en faciliter l'accès et la consultation, par ailleurs recommandée.

FOCUS

Rôle de la CNCDH dans le cadre du contrôle des obligations et engagements de la France par les instances internationales

Les textes constitutifs de la CNCDH lui confient un rôle de promotion et de protection des droits de l'homme sur « *toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence tant sur le plan national qu'international* »⁶². Dans le cadre de son mandat international, il est notamment prévu qu'« *elle contribue à la préparation des rapports que la France présente devant les organisations internationales, en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits de l'homme* »⁶³ et qu'elle « *coopère, dans les limites de sa compétence, avec les organisations internationales chargées des droits de l'homme et du droit international humanitaire* »⁶⁴.

La CNCDH a progressivement développé un *modus operandi* qui s'applique à l'examen, généralement périodique et sur la base de rapports, de la situation en France par les instances internationales. Il s'agit principalement des instances non juridictionnelles telles que décrites dans le cadre institutionnel de référence (p. 47). Ce *modus operandi* comporte plusieurs phases :

1) Dans un premier temps, si l'examen se fonde sur un rapport de l'État partie, la CNCDH exerce sa fonction de conseil en contribuant (comme cela est prévu dans le décret de 2007) à l'élaboration du rapport par le biais d'une consultation par le ministère chargé de la coordination de la préparation du projet de rapport. Elle peut également participer à des réunions interministérielles préalables à la rédaction du rapport. Sur la base d'un avant-projet de rapport qui lui est soumis, elle élabore une note énumérant les points qu'elle estime utile de préciser, d'amender ou d'ajouter. Dans la rédaction de ces contributions aux rapports périodiques, la CNCDH s'appuie sur les constats et recommandations tirés de ses travaux antérieurs. Elle sélectionne ainsi les thèmes sur lesquels elle a émis un avis et sur lesquels elle a, de ce fait, développé une certaine expertise. Il ne s'agit pas de commenter le rapport point par point, mais de faire apparaître des lacunes, des faiblesses ou des imprécisions. La CNCDH s'attache aussi bien au contenu des rapports qu'à la forme qu'ils adoptent. Il est en effet essentiel que ceux-ci expliquent clairement le contexte institutionnel et le cadre légal nationaux, s'appuient sur des données précises et des sources fiables et répondent à l'ensemble des observations formulées antérieurement par l'instance en question.

2) Lorsque le rapport de la France est transmis à l'instance internationale, il est simultanément communiqué à la CNCDH qui va ensuite exercer sa fonction de contrôle et élaborer une note ou, si les délais le lui permettent, émettre un avis résumant ses observations sur le respect par la France de la Convention concernée. La note ou l'avis sera rendu public et envoyé directement à l'instance internationale.

3) La CNCDH a également souvent la possibilité de faire part de ses observations, oralement et en privé, à l'instance. Cet entretien a lieu soit lors d'une visite de l'instance en France (procédures spéciales, organes de *monitoring* du Conseil de l'Europe, etc.), soit avant l'examen du rapport de l'État à l'endroit où celui-ci se tient (comités conventionnels, etc.). Quand cela est prévu, elle participe, en qualité d'observateur, à la séance du

62. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1^{er}.

63. Décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, article 1.

64. *Ibid.*, article 2

groupe de travail durant laquelle la situation en France est examinée et a parfois la possibilité d'intervenir immédiatement après l'exposé de la France. Ce processus se répète à l'occasion de la transmission par la France de documents de réponses ou d'informations aux instances.

À titre d'exemple, la CNCDH avait contribué à titre propre et à plusieurs niveaux au processus d'examen de la France dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) en 2008 : en dégageant de ses travaux des observations transmises au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et synthétisées dans le rapport des « parties prenantes » (l'un des trois documents sur lesquels s'est basé l'examen de la France); en contribuant, de manière consultative, à l'élaboration du rapport rédigé par le Gouvernement français conformément à son mandat; en participant, en qualité d'observateur, à la séance du groupe de travail examinant la France; en contribuant à la rédaction des réponses initiales aux recommandations émises par les États membres du Conseil des droits de l'homme (CDH) dans le cadre du groupe de travail; en présentant ses observations oralement lors de la 8^e session du CDH à l'occasion de l'examen consacré à la France. De la même manière, elle a été consultée dans le cadre de la préparation du rapport volontaire de suivi à mi-parcours de la France, en 2010. La réforme du fonctionnement de l'EPU en 2011 renforce d'ailleurs le rôle des institutions nationales des droits de l'homme (INDH), en les habilitant à « *prendre la parole immédiatement après l'État examiné, pendant la séance consacrée à l'adoption du document final de l'examen par le Conseil en séance plénière* »⁶⁵. Il est également prévu que le résumé des informations fournies par les autres parties prenantes concernées contienne, « *selon qu'il conviendra, une section distincte consacrée aux contributions de l'institution nationale des droits de l'homme de l'État examiné dont l'accréditation s'est faite en pleine conformité avec les Principes de Paris* ».

Au-delà de son rôle dans le cadre du contrôle par les instances non juridictionnelles des obligations et engagements de la France, la CNCDH examine également le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour EDH condamnant la France. En vertu de la Règle 9.2 des Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, il lui est en effet donné la possibilité de fournir au Comité toute information concernant l'exécution des arrêts contre la France. Elle a jusqu'ici transmis des communications, conjointement avec le médiateur de la République, sur le suivi de l'exécution des arrêts *Tais*, *Gebrehmedhin* et *Frérot* contre la France.

65. Résolution A/HRC.RES/16/21, 17 juin 2011, § 13.

Chapitre 1

Nations unies

Le respect des droits de l'homme figure parmi les objectifs de l'Organisation des Nations unies (ONU)⁶⁶. À ce titre, la promotion et la protection des droits de l'homme sont incluses dans le mandat de nombre d'organes, agences et procédures de l'organisation.

Cette partie se concentre sur différentes instances amenées à évaluer la situation des droits de l'homme et à émettre des recommandations aux États membres : le Conseil des droits de l'homme, organe de la Charte des Nations unies, en se focalisant sur l'Examen périodique universel (EPU) et le dialogue entretenu avec les procédures spéciales (1) ; les comités conventionnels, ou « organes des traités », créés en vertu des traités internationaux des droits de l'homme (2) ; le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (3) ; le Haut-Commissariat pour les réfugiés (4) et enfin les organisations spécialisées que sont l'Organisation internationale du travail (OIT) (5) et l'Organisation des Nations pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (6).

1. Conseil des droits de l'homme

Mis en place en 2006 par la Résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) et successeur de la Commission des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme est un forum intergouvernemental composé de 47 États membres. Il fonctionne sur un mode participatif, accordant également une place importante aux INDH et aux ONG accréditées. Il examine, au travers de dialogues interactifs, la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde de manière quasi permanente, se saisissant de tous sujets de préoccupation de ses membres. Il a notamment vocation à « *encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des droits de l'homme et la réalisation des objectifs fixés*⁶⁷ ». La France y a siégé depuis sa mise en place en 2006 et jusqu'en juin 2011. Les développements de la présente section sont issus de deux types de procédures liées au Conseil : l'Examen périodique universel (EPU), examen régulier « par les pairs » de la mise en œuvre des droits de l'homme par chaque État ; et les « procédures spéciales », groupes de travail ou experts indépendants titulaires d'un mandat thématique ou géographique.

66. Article 1 de la Charte de l'ONU : les buts des Nations unies sont les suivants : [...] 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion.

67. AGNU, A/RES/60/251 (2006), *Conseil des droits de l'homme*, 3 avril, § 5 d.

Examen périodique universel

Les objectifs de l'EPU sont : « l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain ; le respect par l'État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme et l'évaluation des faits nouveaux positifs et des difficultés rencontrées ; le renforcement des capacités de l'État et de l'assistance technique en consultation avec l'État intéressé et avec l'accord de celui-ci ; la mise en commun des meilleures pratiques entre les États et les autres parties prenantes ; le soutien à la coopération pour la promotion et la protection des droits de l'homme ; l'encouragement à coopérer et à dialoguer sans réserve avec le Conseil, les autres organes des droits de l'homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) »⁶⁸.

La procédure de l'EPU, définie dans ses objectifs et ses modalités par la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme adoptée le 18 juin 2007, a été réexaminée en 2011, à la suite de l'évaluation du fonctionnement global du Conseil des droits de l'homme⁶⁹. L'examen est conduit au sein d'un groupe de travail composé des membres du Conseil, dont l'évaluation et les recommandations s'appuient sur la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État est partie et les obligations et engagements souscrits volontairement par les États (notamment quand ils présentent leur candidature à l'élection au Conseil des droits de l'homme), ainsi que le droit international humanitaire applicable⁷⁰. L'examen est fondé sur des renseignements rassemblés par l'État intéressé, présentés sous forme d'un rapport national, les États étant encouragés à procéder à des consultations approfondies au niveau national avec toutes les parties prenantes pour recueillir les informations nécessaires à cet effet. Des compilations des renseignements figurant dans les rapports des groupes et experts indépendants (« Procédures spéciales ») et d'entités des Nations unies et d'autres informations crédibles émanant des INDH, des ONG et d'autres parties prenantes à l'EPU, sont réalisées par le HCDH⁷¹. Le document final de l'examen se présente sous la forme d'un « rapport consistant en un résumé des débats, des conclusions et/ou recommandations, et des engagements pris volontairement par l'État intéressé » adopté en session plénière du Conseil. Un examen est désormais prévu pour chaque État (42 États étant examinés chaque année), renouvelé selon un cycle de 4,5 ans, l'évaluation devant alors être axée, « entre autres, sur la mise en œuvre des recommandations acceptées et l'évolution de la situation des droits de l'homme dans l'État examiné »⁷².

La France a été l'un des premiers États à se soumettre à cet examen, le 14 mai 2008. Le Gouvernement a pris l'initiative de présenter un rapport de suivi à mi-parcours des engagements et des recommandations issus de l'EPU lors de la 14^e session du Conseil des droits de l'homme, le 11 juin 2010, anticipant ainsi l'examen prévu pour

68. Conseil des droits de l'homme, A/HRC.RES/5/1 (2007), *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*.

69. Conseil des droits de l'homme, A/HCR/RES/16/21 (2011) et décision A/HRC.DEC.17/119 (2011).

70. A/HRC.RES/5/1, Annexe IA.

71. A/HRC.RES/5/1, § 15.

72. A/HRC.RES/16/21, § 6.

2013⁷³. L'ensemble des recommandations acceptées et des engagements volontaires de 2008⁷⁴, ainsi que les réponses intermédiaires synthétisées du Gouvernement (2010) sont reproduits ci-après.

Ratifications, réserves et déclarations interprétatives

- **Mener à bien la procédure interne en vue de ratifier le plus tôt possible la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que la France a déposé les instruments de ratification relatifs à la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées en septembre 2008, conformément à son engagement. Il précise qu'un processus de mise en conformité du droit interne a été initié en novembre 2009 afin de réformer les dispositions pertinentes du Code pénal et du Code de procédure pénale et d'intégrer les prescriptions de la Convention. Il indique également qu'une campagne diplomatique a été lancée en janvier 2010, conjointement avec d'autres pays membres du « groupe des amis » de la Convention, afin d'accroître le soutien international à la Convention et d'appuyer les processus nationaux de ratification en cours, et rappelle le soutien de la France à l'action de la Coalition internationale contre les disparitions forcées (ICAED).

- **Adhérer à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement fait part de la poursuite d'une réflexion à ce sujet depuis 2008, citant des échanges informels avec la Commission européenne, favorable à une ratification. Il affirme que « *la question se pose de la plus-value de la convention par rapport aux engagements auxquels a souscrit la France en matière de respect des droits de l'homme et des droits des migrants, en particulier, le Pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques et celui sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention n° 97 de l'OIT, la Charte sociale européenne et la convention sur le statut du travailleur migrant du Conseil de l'Europe* ». Il relève, au titre des obstacles à l'adhésion, « *l'absence de distinction [...] entre travailleurs migrants en situation régulière et ceux en situation irrégulière pour l'octroi de droits* » et les interrogations concernant la « *légitimité pour un État membre d'adhérer à la Convention dans la mesure où certaines des dispositions de ladite Convention relèvent de compétences partagées entre les États membres et l'Union européenne* ». Il note ainsi que « *des approfondissements devront être apportés par les services juridiques de la Commission et du Conseil sur la question de l'adhésion conjointe des États membres et de l'UE à la Convention* ». Enfin, selon le Gouvernement, les protections continuent néanmoins d'évoluer, avec en

73. La réforme du fonctionnement de l'EPU maintient le caractère volontaire de ce suivi à mi-parcours (voir A/HRC.RES/16/21, § 18).

74. A/HRC.8/47 (2008). Les réponses initiales de la France formulées dans le cadre de l'EPU le 14 mai 2008 en date du 25 août 2008 (A/HRC.8/47/Add. 1) sont non reproduites ici.

particulier la transposition de la Directive européenne 2009/S2/CE du 18 juin 2009, prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants étrangers en séjour irrégulier.

- **Retirer ses réserves et déclarations interprétatives concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que, conformément à son engagement, la France a procédé à une révision de la déclaration interprétative faite à l'article 14 § 5 du Pacte relative aux limites posées au droit de voir réexaminer sa situation par une juridiction supérieure pour certaines infractions. La déclaration interprétative à l'article 27 du Pacte liée à la non-reconnaissance de la notion de « minorités ethniques, religieuses ou linguistiques » par la France, conformément aux motifs exposés dans son commentaire de 2008, est maintenue. Le Gouvernement renvoie également au rapport périodique soumis en 2009 au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies (CERD), dans lequel il réitère sa position et son approche, « *qui repose sur deux notions fondamentales : l'égalité de droits des citoyens, qui implique la non-discrimination ; l'unité et l'indivisibilité de la nation, qui portent à la fois sur le territoire et la population* ». Le Gouvernement maintient également sa réserve générale, formulée au regard de la Charte des Nations unies, ainsi que la déclaration relative aux articles 19, 20 et 21 du Pacte sur la liberté d'expression, d'opinion et de réunion, évoquant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH). Il indique que cette réserve, « *partagée par d'autres États européens* », vise à « *maintenir la cohérence des engagements conventionnels de la France en matière de droits de l'homme* ». De même, il ne paraît pas possible au Gouvernement de revenir sur la déclaration relative à l'article 13 concernant l'expulsion, « *justifiée par l'état du droit dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer* », même s'il rappelle que « *l'expulsion est toujours entourée de nombreuses garanties de fond et de procédure, et que son régime est pleinement conforme aux exigences du protocole n° 7 à la CEDH* ».

- **Étudier la possibilité de retirer ses réserves à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que si la déclaration interprétative à l'article 4, relative aux dispositions répressives protégeant les libertés d'opinion et d'expression, ne fait pas l'objet d'un examen spécifique dans le dernier rapport de la France au CERD⁷⁵, ce dernier rend compte des évolutions et perspectives législatives en matière de liberté de la presse et de lutte contre la propagande raciste.

75. CERD/C.FRA/17-19 (2009).

- **Retirer la déclaration relative à l'article 124 du Statut de la Cour pénale internationale.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que, conformément à l'engagement pris, le retrait de la déclaration française autorisée par l'article 124 du Statut de Rome, concernant la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) pour juger les crimes mentionnés à l'article 8, a été officiellement accompli auprès du Secrétaire général de l'ONU le 13 août 2008 et a pris effet le 15 juin 2009.

Rapports aux comités conventionnels

- **Faire régulièrement figurer dans ses rapports nationaux aux organes de surveillance de l'application des traités des renseignements sur la mise en œuvre des traités dans ses territoires d'outre-mer.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement fait part d'une inclusion systématique des informations relatives à la mise en œuvre des traités en outre-mer dans ses rapports périodiques aux comités conventionnels des Nations unies. Il mentionne l'annexe au rapport transmis au Comité des droits de l'enfant (2008) ainsi que les informations relatives aux cadres juridique et institutionnel, au statut juridique des populations autochtones d'outre-mer, et à l'action publique dans certains domaines, contenues dans le rapport soumis au CERD en 2009. Il indique enfin que « *la France entend maintenir cet engagement dans la rédaction des futurs rapports nationaux à soumettre aux comités conventionnels* ».

Racisme et discrimination

- **S'employer à faire plus strictement respecter la législation anti-discrimination existante et envisager d'établir des statistiques sur les groupes minoritaires ethniques en vue de mesurer l'ampleur et les causes des inégalités et d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place pour y remédier.**
- **Régler définitivement toutes les affaires de discrimination survenues qui demeurent en souffrance depuis 2006.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement affirme que « *la France continue d'œuvrer à l'amélioration de la mise en œuvre de la législation anti-discrimination, en constant développement* » et se réfère au rapport soumis par la France au CERD en 2009 (§ 165-171) concernant l'évolution du cadre juridique. Est mentionnée l'extension, depuis mars 2009 de la compétence des pôles anti-discrimination à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou de son orientation sexuelle « *afin de confier à un magistrat spécialisé le traitement de l'ensemble des infractions à caractère raciste ou xénophobe et de favoriser les échanges entre les parquets, les associations et les représentants des communautés religieuses* ». Le Gouvernement revient également sur les partenariats mis en place avec les associations et la HALDE ; des expérimentations locales visant à favoriser l'émergence de plaintes ; les actions de formation engagées en direction des futurs magistrats et des officiers de police

judiciaire ou de sensibilisation du grand public; et les outils mis à disposition des policiers et gendarmes sur le terrain. Un point complémentaire vise la modernisation en cours de l'outil statistique en matière d'appréhension des infractions à caractère raciste et discriminatoire et l'évolution du taux de réponse pénale (75 % en 2008, 75,5 % pour les trois premiers trimestres 2009). Le Gouvernement indique enfin qu'une « réflexion ouverte se poursuit sur les moyens de mobiliser la statistique publique pour répondre aux besoins d'information sur les discriminations, notamment sur la base des travaux du Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD) ».

- **Mettre en œuvre la recommandation adressée par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) concernant l'adoption de mesures préventives pour mettre un terme aux incidents racistes impliquant des membres des forces de sécurité ou d'autres fonctionnaires.**

Suivi à mi-parcours (2010) : Le Gouvernement note que « les procédures judiciaires relatives aux infractions commises par les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions font l'objet d'un suivi particulièrement attentif des services de la Chancellerie (ministère de la Justice), à plusieurs niveaux : conduite des investigations, décision d'orientation de la procédure, incidences éventuelles en terme de sanctions disciplinaires et, le cas échéant, de suspension ou de retrait de l'habilitation de l'officier de police judiciaire ». Il rappelle dans le même temps que « les enquêtes judiciaires diligentées à la suite de faits de discrimination perpétrés par des représentants des forces de l'ordre, faits prévus et réprimés à l'article 432-7 du Code pénal, sont, comme toutes les procédures, menées sous la direction du procureur de la République, chargé d'appliquer le principe général d'opportunité des poursuites ». Le rôle de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), autorité administrative et indépendante, et des services d'inspection de la police et de la gendarmerie nationales est également mentionné. Le Gouvernement fait également état de plusieurs outils et initiatives visant les formations initiale et continue des policiers et des gendarmes (guide pratique de lutte contre les discriminations; étude-action sur le discernement et les actions en quartiers sensibles). Il indique enfin que quatre condamnations ont été prononcées à l'encontre de personnes dépositaires de l'autorité publique pour des faits de discrimination entre 2001 et 2008, mais qu'aucune procédure du chef de discrimination n'a été transmise au procureur de la République près le Tribunal aux armées de Paris ces trois dernières années.

- **Adopter une loi prohibant l'incitation à la haine religieuse ou raciale.**

Suivi à mi-parcours (2010) : Le Gouvernement indique que « la France dispose aujourd'hui d'un cadre législatif renforcé pour effectivement prévenir et sanctionner l'incitation à la haine religieuse ou raciale : peines aggravées pour la diffamation et l'injure publiques à raison de l'origine, de l'appartenance raciale ou religieuse (décret n° 2005-284 du 25 mars 2005); extension du délai avant prescription à un an pour les infractions de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciste ou religieuse, de contestation de crimes contre l'humanité, de diffamation à caractère racial et d'injure à caractère racial, contre 3 mois auparavant (loi

du 9 mars 2004); habilitation du ministre de l'Intérieur à interdire de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs les publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère discriminatoire ou d'incitation à la haine raciale ». Il souligne que « la France est régulièrement citée en exemple par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour illustrer les bonnes pratiques en matière de lutte contre les crimes de haine, appellation générique qui recouvre les crimes racistes ». Il renvoie enfin au rapport soumis au CERD en 2009 ainsi qu'au rapport de suivi des recommandations du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction pour des précisions sur le volet législatif et plus largement sur la politique pénale.

- **Intensifier sa lutte contre le racisme.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement fait état de la nomination, depuis janvier 2010, d'un préfet chargé de coordonner la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, « interlocuteur permanent et privilégié des différentes instances représentatives concernées », et rappelle le rôle du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA), réuni régulièrement afin de garantir la cohérence des actions entreprises. En matière d'actions éducatives et de sensibilisation, il souligne l'existence de plans d'action de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, définis et conduits dans les départements par les Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC) réunissant « tous ceux qui ont pour mission d'aider les jeunes en difficulté à s'insérer dans la société et à lutter contre toute forme de discrimination dans le domaine de l'emploi, du logement ou de la vie quotidienne : administrations de l'État, collectivités territoriales, organisations syndicales, associations diverses ». Les actions citées incluent l'organisation de journées contre le racisme dans les écoles et le développement de chartes de non-discrimination (par exemple dans l'accès au logement privé en lien avec les agences immobilières, ou au niveau des clubs sportifs). Le travail engagé au niveau des établissements scolaires est également mis en avant : adoption de circulaires de rentrée, en appui des règlements intérieurs des établissements scolaires, qui font du refus des discriminations et de la lutte contre la violence une priorité; développement de séminaires et d'outils de formation en ligne contre les discriminations, destiné à tous les intervenants de l'éducation; développement de partenariats avec les associations afin de proposer des outils pédagogiques et des interventions de sensibilisation dans les écoles et établissements, en appui de l'action des équipes éducatives; organisation de manifestations commémoratives, en complément des enseignements, pour la journée mondiale (21 mars) et la semaine de lutte contre le racisme.

- **Examiner son engagement au regard du paragraphe 101 de la Déclaration de Durban pour traiter les questions se rapportant à la législation et aux programmes d'études sur le colonialisme et la traite des esclaves, en particulier dans le cas des territoires d'outre-mer.**

Suivi à mi-parcours (2010) : Soulignant que « la France reste un des premiers États au monde à avoir déclaré la traite négrière et l'esclavage "crimes contre l'humanité", par la loi du 21 mai 2001 », le Gouvernement revient sur l'action engagée depuis

cette date, notamment en matière d'adaptation des programmes scolaires « pour intégrer systématiquement à tous les niveaux d'enseignement les questions de la traite, l'esclavage, la colonisation et des abolitions et de la marche vers la décolonisation ». La circulaire « Mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions » (19 février 2009) souligne ainsi que « l'acquisition des savoirs indispensables à une pleine compréhension de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions s'inscrit dans la mission d'éducation de l'école ». Tous les ans, une note de la Direction générale des enseignements scolaires rappelle aux recteurs, inspecteurs d'académie et aux enseignants les deux dates principales qui servent de point d'appui à la sensibilisation des écoliers, collégiens et lycéens à l'histoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions : le 2 décembre (Journée internationale pour l'abolition de l'esclavage) et le 10 mai (Journée nationale des mémoires de la traite, de l'esclavage et de leurs abolitions, instaurée en 2006). De nouveaux matériels sont à disposition des enseignants (ouvrages sur l'enseignement de la traite négrière, documentation). S'agissant d'un « travail de mémoire partagée », le Gouvernement indique que la connaissance historique continue de progresser, notamment sous l'impulsion du Comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage (CPMHE) et avec le soutien apporté au Centre international de recherche sur les esclavages (CIRES). Il précise également que « le nombre d'événements, rencontres, débats, expositions, commémorations organisés le 10 mai et autour du 10 mai ne cesse de se développer d'une année sur l'autre » et que « dans le cadre des États généraux de l'outre-mer, des actions de conservation, de restauration et de numérisation de différents stocks d'archives seront lancées afin de répondre à la demande d'accessibilité, de conservation et de valorisation de la mémoire orale, écrite et audiovisuelle ».

- **Prendre des mesures efficaces pour éliminer toutes les formes de discrimination barrant aux femmes immigrées l'accès aux services sociaux de base.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement rappelle que « le droit français interdit toute discrimination ou disposition discriminatoire fondée sur le sexe et/ou sur l'origine ethnique » et que « la loi du 27 mai 2008 parachève le dispositif applicable en la matière en renforçant les garanties existantes en matière d'égalité d'accès aux biens et services et de fourniture de biens et services contre toute discrimination en raison du sexe et/ou de l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race ». Il en souligne quelques dispositions importantes – définition des discriminations directes et indirectes, de la notion de harcèlement sexuel et de harcèlement moral en raison du sexe et/ou de l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race ; compétence relative de la HALDE, ces faits de harcèlement étant assimilés à de la discrimination ; assimilation de l'injonction de discriminer à une discrimination ; principe selon lequel aucune décision défavorable à une personne ne peut être fondée sur sa soumission ou son refus de se soumettre à une discrimination prohibée – tout en rappelant les garanties préexistantes (art. 225-1 du Code pénal ; article 19 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la HALDE). Il est également précisé que la Direction générale de la cohésion sociale (Service des droits des femmes), en lien avec la HALDE, mène une étude visant à mieux comprendre

la discrimination multicritères et à renforcer les moyens de lever les obstacles spécifiques à l'insertion sociale et professionnelle des femmes issues de l'immigration en proposant des outils d'appui aux acteurs d'accompagnement vers l'emploi (résultats attendus pour juillet 2010).

● **Intégrer systématiquement et continuellement le souci de l'égalité des sexes dans les activités de suivi de l'EPU.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement note que « *les politiques françaises d'égalité femme-homme sont menées conformément à la double approche préconisée par le programme d'action de Pékin : intégrée, avec la prise en compte d'une perspective d'égalité dans toutes les politiques publiques y compris au niveau budgétaire ; spécifique, avec la mise en œuvre d'actions destinées à corriger les inégalités persistantes. L'ensemble des actions qui contribuent à mettre en œuvre les engagements internationaux de la France a vocation à intégrer cette perspective d'égalité femme-homme, comme l'illustre la participation du mécanisme institutionnel en charge de l'égalité hommes/femmes (Service des droits des femmes et à l'égalité) aux auditions de la France devant les comités conventionnels des Nations unies (Comité des droits de l'homme, Comité des droits économiques, sociaux et culturels)* ». Le Gouvernement indique également qu'« *au niveau international (et notamment dans le cadre de l'EPU), la France s'applique à soulever systématiquement des questions et recommandations relatives à l'égalité femme-homme, en lien avec ses partenaires européens* ». Il cite un certain nombre d'initiatives spécifiques, telles que la mise en œuvre de la convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif ; l'adoption prochaine d'un plan national d'action en faveur de la mise en œuvre des résolutions « femmes, paix, sécurité » du Conseil de sécurité, incluant « *une démarche proactive de promotion de l'égalité femme-homme au niveau des forces armées et dans les programmes de la formation visant la gestion des crises et la réforme du secteur de la sécurité* » (nb : plan adopté depuis) ; la réalisation de travaux multiples par la HALDE en matière d'analyse et de prévention des discriminations fondées sur le genre.

Principe de non-refoulement

- **Adopter de nouvelles mesures, par application du principe de non-refoulement, pour être sûr de pouvoir répondre aux demandes éventuelles du Comité contre la torture en prenant dans certains cas des mesures provisoires en vue de prévenir les infractions aux dispositions de la Convention contre la torture.**
- **Tâcher effectivement de respecter les obligations internationales imposant de ne renvoyer aucune personne par la force dans un pays où elle pourrait risquer de subir de graves violations de ses droits fondamentaux, notamment la torture ou d'autres mauvais traitements.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement affirme que « *la France dispose d'un arsenal législatif adapté* » garantissant le respect du principe de non-refoulement et que « *dans la ligne de sa tradition d'accueil et d'ouverture aux personnes*

encourant des risques de persécution ou de mauvais traitements » elle entend « rester fidèle à ces exigences de protection ». Il cite à l'appui le nombre de demandes d'asile enregistrées en France en 2009, soit 47 559 (« plaçant la France au 1^{er} rang des pays européens et 3^e rang des pays industrialisés derrière les États-Unis et le Canada, en matière d'accueil de demandeurs d'asile »), ainsi que le nombre des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire au cours de cette même année, soit 10 394 (portant le nombre des personnes placées sous protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides à 152 442 – dont 145 272 réfugiés et 6 092 personnes bénéficiant de la protection subsidiaire). Il indique que des risques en cas de retour peuvent être invoqués dans le cadre soit d'une demande d'asile, soit à l'occasion de la contestation d'une mesure d'éloignement. Il rappelle notamment que l'examen de la demande d'asile relève exclusivement de l'OFPRA et qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être mise à exécution avant qu'il ne se soit prononcé sur une telle demande. Des précisions sont apportées sur les conditions des différents recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour les demandes à la frontière et à l'intérieur du territoire ainsi que concernant leur caractère suspensif. Dans le cadre d'un recours contre une mesure d'éloignement, le Gouvernement ajoute que l'autorité administrative est « tenue d'examiner les allégations de risques et de vérifier s'il y a des « motifs sérieux » de croire que l'intéressé sera exposé à "un risque réel" de mauvais traitements en cas de retour, suivant à cet égard les prescriptions de la Cour européenne des droits de l'homme ». « Le recours est pleinement suspensif s'il est formé simultanément au recours contre une mesure de reconduite à la frontière pour séjour irrégulier, et dans les autres cas, le recours est suspensif si le juge administratif, saisi d'un référé, ordonne la suspension de l'exécution de la mesure ». Ce dispositif est, pour le Gouvernement, « pleinement conforme aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme et des réfugiés, aux règlements et directives communautaires ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » et « apporte une protection effective contre le renvoi à destination d'un pays où l'étranger concerné serait exposé à des risques ». Il indique enfin qu'« aucun mineur isolé qui demande son admission en France et pour lequel un examen fait apparaître qu'il serait exposé à des traitements contraires à ladite Convention en cas de renvoi dans son pays d'origine ne saurait être renvoyé dans ce pays » et précise les garanties et procédures existantes.

Prévention et la répression de la torture

- **Éviter que soient expérimentées sur des détenus dans les établissements pénitentiaires des armes à impulsion électrique provoquant une douleur aiguë, pouvant constituer une forme de torture.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement réitère « qu'aucune expérimentation n'est menée sur les détenus, une utilisation "à titre expérimental" n'étant pas synonyme d'une "expérimentation" ». Il précise que l'administration pénitentiaire française a déterminé en 2006 un cadre réglementaire qui encadre strictement l'emploi des pistolets à impulsion électrique (PIE) et que les instructions réglementaires imposent une utilisation proportionnelle au risque encouru pour répondre à une

agression physique ou à un comportement dangereux ou menaçant ; une information orale obligatoire (par sommation par exemple) de la personne du risque encouru d'être exposé au PIE ; une utilisation strictement limitée à la neutralisation de la personne afin de limiter la répétition de séquences électriques ; un enregistrement vidéo systématique des séquences de déploiement dès la mise sous alimentation du PIE. Le Gouvernement dit également poursuivre, depuis 2008, ses efforts en matière de formation du personnel pénitentiaire habilité à utiliser les pistolets à impulsion électrique par le biais de l'École nationale d'administration pénitentiaire avec l'intégration d'un module de formation spécifique dans le cadre de la délivrance des monitorats de tir. Il renvoie au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Guyane en 2008 et à la réponse de la France aux questions posées par le Comité contre la torture des Nations unies sur ses 4^e et 6^e rapports.

- **Mettre en place une commission de surveillance indépendante pour déceler les cas de torture et de mauvais traitements de la part des membres des forces de l'ordre.**

Suivi à mi-parcours (2010) : en complément des observations faites au CDH en 2008, le Gouvernement présente différentes initiatives attestant « *des efforts concrets visant à assurer que l'action des membres des forces de l'ordre est respectueuse des droits de l'homme et prévenir toute violation* » : mise en place dans les grandes agglomérations françaises et en région parisienne d'un dispositif de nuit renforcé de permanence opérationnelle des commissaires et des officiers de police ; mise en place d'un dispositif, piloté par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), de contrôles inopinés dans les services de police, particulièrement destiné à apprécier l'accueil réservé aux plaignants et à vérifier les conditions dans lesquelles les personnes sont retenues ; rappels périodiques des conditions d'emploi de la force par les policiers ; rédaction, en complément de la loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009, de la Charte du gendarme (septembre 2009) reprenant le socle commun des valeurs de référence ; création en décembre 2009 de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) chargée de s'assurer de la mise en œuvre des instructions du ministre de l'Intérieur et du directeur général de la gendarmerie nationale, de remplir notamment les missions d'inspection et d'entreprendre et de produire toute étude ou recommandation utile se rapportant aux règles de déontologie ; diffusion, depuis 2009, d'un guide de bonnes pratiques visant à faciliter l'intervention du médecin en garde à vue. La création prévue du Défenseur des droits est également mentionnée.

- **Développer la formation aux droits de l'homme des membres des forces de l'ordre, suite à la dénonciation de cas d'usage excessif de la force, notamment dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente réservés aux migrants.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement, en complément des commentaires émis précédemment et de la réponse faite à la recommandation sur l'actualisation des formations dispensées aux forces de l'ordre en matière de déontologie, apporte un éclairage sur la professionnalisation des fonctionnaires affectés dans les centres

de rétention administrative (CRA). Il détaille notamment le contenu de la formation spécifique des chefs de centre qui vise non seulement « *la réglementation relative à l'interpellation des étrangers en situation irrégulière, la notification des mesures d'éloignement, la notification du placement en rétention et l'exercice des droits y afférant, la sécurité juridique des procédures judiciaires et administratives, les orientations du pôle central d'éloignement de la direction centrale de la police aux frontières* », mais aussi « *la prise en compte des demandes des retenus, les relations avec les associations, le corps médical, les avocats et les familles ainsi que tous les aspects liés à l'hébergement et la restauration des retenus* ». Il mentionne également l'intervention du chef de l'IGGN, depuis 2010, sur le sujet des conventions internationales de protection des droits de l'homme, lors des différents stages de préparation au commandement des officiers, avec également l'intégration d'un cours à ce sujet dans le module « Éthique et déontologie » des formations initiales des officiers et des sous-officiers ainsi qu'une information des sous-officiers gradés d'encadrement dans le cadre de leur formation continue et spécifique.

Violences contre les femmes

- **Instituer la poursuite d'office de tous les faits de violence conjugale, si ce n'est déjà fait.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement rappelle que si le principe de l'opportunité de poursuites (art. 40 du Code de procédure pénale) s'oppose à la mise en place de poursuites systématiques, il est « *contrebalancé par les droits dont dispose le plaignant de contester un classement sans suite devant le procureur général près la cour d'appel et/ou, dans certaines conditions, de se constituer partie civile devant le juge d'instruction* ». Il indique que dans le cadre d'un effort d'harmonisation et « *afin de se rapprocher d'une réponse pénale systématique* », « *les parquets sont invités à ne pas procéder à un classement sans suite d'une procédure de violences conjugales en opportunité* ». Il note qu'« *en dépit de l'opportunité des poursuites [...], le taux de réponse pénale en matière d'infractions de violences conjugales s'élève à 83,7 % en 2008 dans les juridictions de la région parisienne* ».

Les dispositions de la loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 25 février 2010, qui « *vient renforcer la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes* », sont détaillées : création d'une « *ordonnance de protection des victimes* » permettant à un juge, en cas d'urgence, de statuer dans les 24 heures pour « *organiser l'éviction de l'auteur des violences du domicile familial* », statuer sur la garde temporaire des enfants, ou reloger les femmes menacées [...]; création d'un « *délit de violence psychologique ou morale* » et d'un délit de « *contrainte au mariage* » ; instauration de la possibilité d'utiliser un bracelet électronique pour contrôler l'effectivité de la mesure d'éloignement du conjoint violent ; reconnaissance aux associations d'un « *intérêt à agir* » ; conditionnement de la possibilité de recourir à une médiation pénale à l'accord de la seule victime ; suppression de la présomption de consentement des époux à l'acte sexuel s'agissant du viol entre époux ; ouverture de l'aide juridictionnelle pour les femmes étrangères sans condition de résidence bénéficiant d'une ordonnance de protection et délivrance

ou renouvellement, dans les plus brefs délais, d'un titre de séjour aux personnes bénéficiant d'un ordre de protection. Le Gouvernement mentionne également les partenariats associatifs et les dispositifs d'aide spécifique d'aide aux victimes, développés en complément des dispositifs généralistes existants : brigades de protection de la famille dans l'ensemble des services de police et de la gendarmerie nationale, au sein de chaque département, afin de renforcer la répression des violences intra-familiales (leur généralisation progressive étant prévue au printemps 2010); nouveau dispositif au bénéfice des femmes victimes de violences conjugales en « très grand danger » avec une dotation, sur décision judiciaire, d'un dispositif d'alerte (téléphone portable) remis par le procureur de la République, en expérimentation depuis décembre 2009 en Seine-Saint-Denis.

- **Tenir compte des préoccupations de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes quant à l'absence d'un organisme chargé de recueillir des informations sur la violence contre les femmes, et en particulier les homicides survenant dans le contexte de violences familiales.**

Suivi à mi-parcours (2010) : Le Gouvernement indique que le label « Grande Cause nationale 2010 » permettra notamment « *une nouvelle impulsion pour les actions et campagnes de sensibilisation et de prévention des violences conjugales* », parallèlement à la mise en œuvre du deuxième plan global triennal (2008-2010). Le Gouvernement indique que la France « *poursuit ses réflexions sur les améliorations possibles en matière de connaissance et de suivi statistique* » et contribue par ailleurs aux travaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'adoption d'une Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (nb : adoptée depuis). Il est néanmoins précisé que les statistiques du ministère de la Justice permettent une approche relativement précise des faits d'homicides conjugaux ou de violences conjugales, notamment depuis l'institution dans le Code pénal d'une circonstance aggravante relative au lien de mariage, de concubinage ou de Pacs entre l'auteur et la victime (loi du 4 avril 2006), même s'il n'apparaît pas possible d'individualiser les violences faites aux femmes. Le Gouvernement indique par ailleurs que des organismes recueillant des informations sur la violence contre les femmes existent déjà, tels que l'Observatoire national de la délinquance (OND) ou la délégation aux victimes du ministère de l'Intérieur, précisant leur mandat et indiquant qu'une étude sur dossier des faits d'homicides conjugaux dans les parquets d'Ile-de-France est actuellement envisagée.

Mesures anti-terroristes

- **Donner suite à la communication du rapporteur spécial en date du 26 avril 2006, relative à la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme.**

Suivi à mi-parcours (2010) : Le Gouvernement indique que la France a donné pleinement suite à la communication du rapporteur spécial en juin 2008 et aux questions relatives aux domaines suivants : la législation anti-terroriste; l'interprétation du délit d'apologie du terrorisme prévu par l'article 24.6 de la loi sur la liberté de la presse; la garde à vue et le placement en détention provisoire; l'enclenchement de la « procédure d'exception » liée aux infractions sur le terrorisme; le recours à la

vidéosurveillance et les possibilités de contrôle des échanges électroniques et le traitement automatisé des données à caractère personnel; ainsi que la mise en œuvre du système d'indemnisation des atteintes corporelles subies par les personnes victimes d'actes de terrorisme et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions.

Questions carcérales et délinquance des mineurs

- **Rendre compte au Conseil des droits de l'homme des nouvelles mesures concrètes prises pour améliorer les conditions de détention en suivant les normes internationales et mettre en œuvre dès que possible les recommandations des différents organes conventionnels à cet égard;**
- **Prendre, si ce n'est déjà fait, des mesures supplémentaires pour réduire la durée du processus d'amélioration des conditions régnant dans les lieux de détention.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que « *la France a entrepris, depuis plusieurs années, de nombreux efforts en vue d'améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires* », s'appuyant principalement sur la mise en œuvre des Règles pénitentiaires européennes, « *trouvant désormais une base légale grâce à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009* ». Le Gouvernement présente certaines des dispositions de la loi, qui prévoit notamment que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* » (art. 22) : principe de l'encellulement individuel; du maintien de la vie familiale; protection sociale des détenus (encadrement des conditions de travail et de rémunération); continuité et qualité de l'accès aux soins; prise en compte de l'état psychologique des personnes détenues, etc. Il souligne que des textes réglementaires viendront très prochainement assurer la mise en œuvre de ces dispositions avec une saisine imminente du Conseil d'État s'agissant de décrets visant celles relatives aux droits des personnes détenues précités ainsi qu'aux régimes de détention (discipline, isolement, fouilles). Le Gouvernement indique également qu'en complément des réformes législatives, « *les travaux d'amélioration des conditions de détention prennent appui sur les recommandations issues des institutions publiques indépendantes compétentes* » (CNCDDH, CNDS, CGLPL, Médiateur de la République), dont les travaux et interventions pertinentes sont cités. Les efforts en matière de modernisation et d'extension du parc pénitentiaire, qui intègrent des objectifs annuels chiffrés entre 2010 et 2013, sont détaillés. Des compléments visent également la formation des personnels pénitentiaires et l'encadrement de la relation entre les personnels pénitentiaires et les personnes placées sous main de justice (Code de déontologie), ainsi que sur les sanctions disciplinaires à l'encontre de personnels pénitentiaires.

- **Poursuivre l'action menée en faveur de l'intégration et la réinsertion sociale des mineurs récidivistes.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que l'amélioration de la prise en charge des mineurs confiés par l'autorité judiciaire dans le cadre pénal afin d'assurer leur réinsertion sociale et la prévention de la récidive « *constitue un*

axe de travail prioritaire». Le Gouvernement fait état de travaux visant à « rénover les méthodes d'investigation portant sur les situations familiales des mineurs » et « mieux contrôler, sur le plan pédagogique, les établissements et services habilités à prendre en charge les mineurs ». Le plan de prévention de la délinquance 2010-2012 prévoit ainsi « de procéder à un repérage des mineurs pour lesquels une mesure pénale a pris fin et qui nécessiteraient la mise en place d'un accompagnement individualisé » mais également « que l'autorité judiciaire en charge des mineurs les plus réitérants puisse favoriser la constitution d'une instance tripartite de coordination des acteurs de la justice : juge des enfants, parquet, service de protection judiciaire de la jeunesse ». Sur la base « des expérimentations réussies et de l'évaluation réalisée en 2009 », il est prévu, selon le Gouvernement, de développer le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) pour les jeunes placés sous main de justice, en lien avec les collectivités territoriales. Il est rappelé que ce contrat, qui « a pour objectif de fournir un accompagnement personnalisé vers l'emploi et, le cas échéant, de mieux préparer la sortie de détention et de prévenir la récidive des jeunes de 16 à 25 ans », s'appuie sur un conventionnement entre les services déconcentrés du ministère de la Justice et les missions locales. Il est enfin mentionné que la pérennisation et l'élargissement au niveau national du dispositif du stage de citoyenneté – sanction pénale, alternative aux poursuites, alternative à l'incarcération, ou peine complémentaire consistant à l'accomplissement d'un stage dans le cadre d'une peine de prison avec « sursis mise à l'épreuve » – sont à l'étude.

Tenues manifestant une appartenance religieuse

- **Lever l'interdiction du port du hijab (voile) dans les écoles publiques.**
- **Revoir la loi qui interdit le port à l'école de tenues manifestant une appartenance religieuse.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics « complète le corpus des règles générales garantissant le respect du principe de laïcité ». Il précise que sa circulaire d'application (n° 2004-084 du 18 mai 2004) « a permis de mieux informer les autorités scolaires de la nature et de l'objet de la loi et de son champ d'application » et que sa mise en œuvre « passe d'abord par le dialogue, avant l'engagement de toute procédure disciplinaire ». Il met en avant le bilan de mise en œuvre de la loi, précisant que « la nature de l'ensemble des jugements administratifs rendus à ce jour concernant les recours visant annulation des décisions d'exclusion définitive prises en application de la loi témoigne de l'application conforme de la loi » et concluant à « l'efficacité avérée de la démarche de dialogue ». Il ajoute que, « depuis 2005, la loi s'est appliquée sereinement : les académies n'ont eu connaissance que de quelques élèves se présentant avec un signe religieux ostensible » et qu'« aux rentrées 2008 et 2009, aucun cas n'a donné lieu à une procédure disciplinaire ». Il renvoie également à la jurisprudence de la Cour EDH concernant l'exclusion d'élèves de leur établissement scolaire en raison du port de signes ostensibles d'appartenance religieuse, celle-ci ayant estimé que « la

sanction d'exclusion définitive n'était pas disproportionnée, les élèves ayant eu la possibilité de poursuivre leur scolarité au sein d'établissements d'enseignement à distance» et que « l'ingérence des autorités dans leur droit à la liberté d'exprimer leur religion était donc justifiée et proportionnée à l'objectif visé⁷⁶ ».

Regroupement familial

- **Appliquer avec le maximum de célérité les procédures de regroupement familial des réfugiés reconnus comme tels pour assurer la protection de la vie familiale des intéressés.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que les autorités françaises, « *soucieuses d'honorer leurs engagements internationaux de protection des réfugiés et de garantir aux réfugiés le droit à mener une vie familiale normale en France [...], continuent de s'employer à réduire les délais d'instruction des visas pour les membres de famille de réfugiés* ». Il précise qu'une réforme, engagée depuis août 2009 en ce sens, vise à simplifier la démarche qui incombe aux réfugiés, d'améliorer leur information et de tenir compte des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les familles, dans le pays d'origine, en particulier pour la production d'actes d'état civil et de documents officiels. Il ajoute que « *les délais de délivrance des visas restent tributaires de la diligence des intéressés à fournir les justificatifs de leur lien avec le réfugié et de la fiabilité de l'état civil local* ». Ainsi, « *dans les pays où l'état civil est fiable et où les services locaux répondent rapidement aux demandes des postes diplomatiques et consulaires, la délivrance du visa peut intervenir dans un délai de quelques semaines ou quelques mois lorsqu'ils sont soumis à une demande globale de visas particulièrement forte* ». Il rappelle enfin qu'en cas de refus de délivrance de visa par le poste consulaire, il est remis une notification portant motivation du rejet de la demande, qui peut être contesté auprès de la Commission de recours contre les refus de visas (CRRV).

Droits économiques, sociaux et culturels

- **Adopter des programmes et des mesures spécifiques pour assurer la protection des droits économiques, sociaux et culturels de toutes les composantes de la société.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement met en avant un engagement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et mentionne plusieurs initiatives en ce sens : l'adoption d'objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté (1/3 en 5 ans), avec, dans cette perspective, l'élaboration d'un « tableau de bord » prenant en compte la réalité multidimensionnelle de la pauvreté et permettant d'évaluer les politiques publiques ; la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009 après une phase d'expérimentation lancée en 2007 – qui vise une simplification des aides

76. Sont citées les décisions de la Cour EDH du 30 juin 2009 : *Aktas c. France*, n° 43563/08, *Bayrak c. France*, n° 14308/08, *Gamaleddyn c. France*, n° 18527/08, *Ghazal c. France*, n° 29134/08, *J. Singh c. France*, n° 25463/08 et *R. Singh c. France*, n° 27561/08.

aux plus démunis et introduit une approche incitative dans le paysage des aides sociales aux personnes disposant de ressources modestes – et l'extension de son accès, sous certaines conditions aux jeunes de moins de 25 ans; le développement des partenariats concrets, notamment dans le cadre d'une stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées 2009-2012; les efforts de mise en œuvre du droit au logement opposable issu de la loi n° 2007-290. Au titre des initiatives sectorielles sont également mentionnés des efforts de renforcement des dispositifs de garde d'enfants avec la création anticipée de 200 000 places supplémentaires d'ici à 2012 « afin d'encourager une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et de favoriser le retour dans l'emploi des femmes ». Enfin, au niveau international, le Gouvernement rappelle, d'une part, l'engagement de la France en faveur de l'adoption du protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, afin que l'ensemble des droits reconnus puisse faire l'objet de communications individuelles, indiquant que « le processus d'autorisation en vue d'une signature est en cours », et, d'autre part, sa contribution active au processus visant à l'adoption par l'ONU de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.

Minorités

- **Étudier les meilleurs moyens de répondre aux besoins spécifiques des personnes appartenant à des minorités en vue de leur assurer une égale jouissance de tous les droits de l'homme, ainsi que le prévoit la Constitution.**
- **Trouver des moyens efficaces de concrétiser les droits individuels des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.**
- **Revoir la position sur la reconnaissance des droits des minorités et commencer à recueillir des données sur la condition socioéconomique de la population, ventilées par identité ethnique, confession et sexe, pour déterminer les problèmes sociaux que connaissent les minorités ethniques et religieuses.**
- **Envisager sérieusement de revoir la position sur les minorités en les reconnaissant et en les protégeant comme groupes minoritaires.**

Suivi à mi-parcours (2010) : sur la base des observations déjà formulées en 2008, le Gouvernement rappelle que la France « n'envisage pas de réviser sa position sur un éventuel statut juridique de minorités en France ». Il indique qu'en matière statistique, « une réflexion ouverte se poursuit sur la mesure de la diversité, des inégalités et des discriminations liées aux origines, sans pour autant traduire une lecture ethnique de la société », la mise en œuvre des recommandations issues du rapport du COMEDD, constitué en 2009, étant « actuellement à l'étude ». Celles-ci visaient notamment la mobilisation de la statistique publique pour répondre aux besoins d'information sur les discriminations, l'évaluation exhaustive des pratiques en matière de diversité au sein des entreprises, la mise en place de cadres sécurisés de collecte et de traitement des données et la création d'un observatoire national des discriminations qui pourrait s'appuyer sur les méthodes recensées et les outils répertoriés (fonction confiée à la HALDE). Concernant la question particulière du

statut des langues régionales, le Gouvernement indique qu'à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, il a été inséré dans la Constitution un article 75-1 ainsi rédigé : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.* » Il est précisé que « *les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ainsi que l'article 2 de la Constitution (qui prévoit que "la langue de la République est le français") ne permettent cependant pas d'envisager une ratification de la Charte (cf. les considérants de la décision n° 99-412 DC du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999)* ».

Immigration et Intégration

- **Envisager sérieusement d'appliquer une stratégie plus vigoureuse pour accroître le nombre des personnes issues de l'immigration dans le secteur public, et en particulier dans la police, la fonction publique et la justice, en vue de mieux refléter la grande diversité de la population de la France.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement note la poursuite, depuis 2008, « *d'une démarche engagée d'ouverture, et de promotion de l'égalité et de la diversité sociale dans la fonction publique* » s'illustrant notamment par la signature de la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique le 2 décembre 2008 et différentes conventions de partenariat avec la HALDE. La réalisation d'une étude au niveau du ministère de l'Intérieur par l'Institut national d'études démographiques (INED) auprès de 20 000 agents « *afin de mieux appréhender sur le plan statistique la diversité de recrutement des personnels et d'examiner s'il peut y avoir des discriminations dans les déroulements de carrière, en fonction de l'origine ou du sexe* » est également citée, de même que la mise en place, depuis septembre 2008, d'un « *Label Promotion de la diversité – Politique des ressources humaines pour la prévention des discriminations* » initialement pour le secteur privé puis étendu à la fonction publique. La poursuite d'initiatives au niveau du recrutement dans la fonction publique à travers le programme PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État) et sans concours (depuis 2007); le dispositif « *parrainage pour la fonction publique* » ainsi que « *le recrutement sans concours, dans la police nationale, d'adjoints de sécurité et de cadets de la République, et dans la gendarmerie nationale, de gendarmes adjoints volontaires, afin de permettre aux jeunes de toutes origines l'accès à la police et la gendarmerie* ». Enfin, le Gouvernement cite également des actions menées dans des secteurs spécifiques, comme celui de l'audiovisuel public, avec la remise fin 2009 d'un rapport de la HALDE au Parlement sur les politiques visant à lutter contre les discriminations et à mieux refléter la diversité de la société française dans ce secteur.

- **Placer la prise en considération des droits de l'homme au cœur de l'élaboration d'un pacte européen sur l'immigration et veiller à ce que, dans sa mise en œuvre, tous les droits de l'homme soient garantis aux migrants, indépendamment de leur statut.**
- **Continuer de s'employer à protéger les droits de tous les migrants, quels que soient leur situation et leur statut.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement rappelle que sur initiative de la présidence française de l'UE, le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a adopté le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, document « *conçu pour constituer le socle durable d'une politique européenne commune, en consolidant les acquis et en développant de manière plus harmonieuse et plus solidaire leurs effets* ». Se référant également au préambule du Pacte, il indique que ses principaux engagements – organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour, dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement – « *s'inscrivent dans le plein respect des normes de droit international, en particulier des normes relatives aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés* ». Il précise que ces engagements ont été repris dans le nouveau programme pluriannuel (2010-2014) adopté par le Conseil européen de Stockholm les 10 et 11 décembre 2009, qui succède depuis le 1^{er} janvier 2010 au programme de La Haye.

Le Gouvernement français avait, au cours de l'examen 2008, présenté des **engagements complémentaires**, sur lesquels il est également revenu dans le bilan à mi-parcours, afin d'en préciser le stade de mise en œuvre. Ces engagements visaient à :

- **Organiser chaque année avec les représentants de la société civile dans le domaine des droits de l'homme une réunion destinée à préparer les principales échéances internationales.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que « *des réunions régulières (pluriannuelles) sont organisées au niveau de la CNCDH afin de préparer et d'assurer le suivi des principales échéances internationales* » et que celles-ci associent les ministères concernés et notamment le ministère des Affaires étrangères et européennes sur les questions européennes, internationales et humanitaires. Il ajoute que « *la composition de la Commission permet d'assurer l'information réciproque du Gouvernement et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme et de garantir le pluralisme des convictions et opinions dans le même domaine* ».

- **Saisir la CNCDH aussi souvent que possible à l'occasion de l'élaboration des lois, afin qu'elle joue au mieux son rôle consultatif.**

Suivi à mi-parcours (2010) : à l'occasion du renouvellement des membres de la CNCDH en juillet 2009, le Gouvernement s'était engagé à ce que la CNCDH soit davantage saisie des projets de loi relevant de ses domaines de compétence. Il indique que « *cet engagement reste à l'ordre du jour* ». En 2008 et 2009, la CNCDH a ainsi été saisie pour avis sur les projets de la loi pénitentiaire et de loi organique relatif au Défenseur des droits, la CNCDH s'étant autosaisie sur d'autres projets de loi touchant aux droits de l'homme. Selon le Gouvernement, « *les avis sollicités ou directement émis par la Commission (Avis pour le 15^e anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes, consultation sur le projet de Plan*

national d'action de mise en œuvre des résolutions femmes, paix et sécurité du Conseil de sécurité des Nations unies), ainsi que le dialogue régulier entretenu avec les ministères complètent l'appui consultatif de la CNCDH ».

- **Associer la CNCDH au suivi des recommandations des organes de surveillance de l'application des traités, en sus de sa collaboration suivie à la préparation des rapports périodiques relatifs aux droits de l'homme qui sont établis à l'intention de ces organes.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement rappelle que la CNCDH est compétente pour appeler publiquement son attention et celle du Parlement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme et qu'elle exerce sa mission de façon indépendante et dans le respect des Principes de Paris. Il ajoute que, *« parallèlement aux échanges directs que la Commission peut avoir avec les différents comités conventionnels, elle est associée au suivi des recommandations dans le cadre du dialogue permanent avec les différentes administrations »*. Depuis 2008, elle a ainsi *« été systématiquement consultée sur les rapports nationaux soumis aux comités conventionnels (Comité des droits de l'enfant et CERD et sur les réponses de la France au Comité des droits de l'homme, au Comité contre la torture) »*. Enfin, il note qu'elle a par ailleurs été directement associée à la préparation de son rapport de suivi à mi-parcours de l'EPU.

- **Étudier sans délai la mise en place d'un mécanisme interministériel qui se réunirait régulièrement, notamment pour examiner, en liaison avec la CNCDH, le suivi des recommandations faites par les organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme et par les institutions nationales compétentes dans ce domaine.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique avoir mis en place, à la suite de l'EPU de mai 2008, un processus de consultation concernant l'éventuelle création d'un tel mécanisme interministériel. Il note que *« l'option jusqu'ici retenue est celle d'un pilotage différencié pour ce qui est de la préparation des rapports, en fonction de leur angle thématique et d'une association croissante de la CNCDH au suivi, sur la base des liens existants »*, mais que *« la réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'un tel mécanisme, à laquelle la CNCDH est favorable, sera poursuivie »*.

- **Publier régulièrement sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes les observations finales des comités conventionnels.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement renvoie à une page Internet disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères et européennes intégrant non seulement les observations finales des comités conventionnels des Nations unies, mais également les rapports nationaux de la France, les questions et réponses associées et une présentation des différents mécanismes internationaux et régionaux. Il ajoute que les documents se rapportant au dialogue de la France avec des mécanismes régionaux de protection et de promotion des droits de l'homme y sont également accessibles.

- **Organiser une consultation en vue d'élaborer un plan d'action national de suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme et de la Déclaration et du Programme d'action de Durban adoptés par la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.**

Suivi à mi-parcours (2010) : s'agissant de la mise en œuvre du Programme d'action de Vienne, le Gouvernement note que « *la France poursuit une réflexion sur la formalisation d'une stratégie globale* », même si « *les axes de sa politique internationale de protection et de promotion des droits de l'homme s'articulent déjà au niveau des lignes directrices thématiques de l'UE, dont la France contribue activement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'actualisation* ». Il ajoute qu'une stratégie pour les droits de l'homme dans la diplomatie est également en cours et qu'elle sera rendue publique très prochainement. Elle visera, selon le Gouvernement, à « *donner un cadre plus lisible et plus efficace à l'action extérieure de la France en matière de droits de l'homme* » et à « *énoncer les principes et priorités en cohérence avec les engagements européens et internationaux de notre pays* », dans un document « *accessible au public le plus large possible* » et sera destinée à servir « *de référence pour les services et postes diplomatiques français* ».

- **Soumettre au Parlement, pour ratification au plus tôt, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement informe que la France a :

a) signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées le 30 mars 2007 et son Protocole facultatif le 23 septembre 2008 qui sont entrés en vigueur en France le 20 mars dernier ;

b) déposé les instruments de ratification relatifs à la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées en septembre 2008, conformément à son engagement ;

c) procédé à la ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants le 11 novembre 2008, conformément à son engagement.

- **Apporter avant la fin de 2008 à la législation française les modifications requises pour satisfaire aux prescriptions du Statut de la Cour pénale internationale (Statut de Rome).**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement rappelle que la Convention signée à Rome le 17 juillet 1998 portant statut de la CPI, ratifiée par la France le 9 juin 2000, fait obligation à tous les États parties d'adapter leur législation interne afin de « *coopérer pleinement* » avec la Cour. Il note que la loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour a permis à la France de se conformer

à cette obligation avant même l'entrée en vigueur du Statut de Rome, le 1^{er} juillet 2002, et que le projet de loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la CPI, adopté en première lecture au Sénat le 10 juin 2008, sera soumis à la discussion des députés « *dès que le calendrier parlementaire le permettra* ». Il note que celui-ci constituera le second volet de l'adaptation du droit national aux dispositions du Statut de Rome et mentionne les dispositions importantes du texte : complément des incriminations existantes en sanctionnant l'incitation directe et publique à commettre un génocide, avec l'introduction dans le Code pénal d'un nouveau livre consacré aux crimes de guerre et en précisant la définition du crime contre l'humanité ; ouverture de la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale du supérieur hiérarchique militaire et civil du fait de sa complicité passive à l'égard d'un crime contre l'humanité ou d'un crime de guerre commis par un subordonné ; passage de dix à trente ans concernant le délai de prescription pour les crimes de guerre, l'imprescriptibilité étant réservée au seul crime contre l'humanité. Enfin, selon le Gouvernement, le projet de loi dans son état actuel prévoit « *une clause de compétence quasi exclusive des tribunaux pénaux français pour connaître, sous certaines conditions, des crimes relevant de la CPI commis par des ressortissants étrangers* ». (nb : le projet de loi a été adopté le 9 août 2010 – voir loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.)

- **Examiner la possibilité de lever ou modifier les réserves exprimées par le Gouvernement français à l'article 14, paragraphe 2 c), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement confirme que, conformément à son engagement et à la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ainsi qu'à la suite des dispositions prises afin de contribuer à l'amélioration de la protection sociale des conjoints de chefs d'exploitation agricole, le retrait de cette réserve a été effectué et notifié par lettre du ministre des Affaires étrangères et européennes au secrétaire général des Nations unies en juin 2008. Il ajoute que de nouvelles consultations interministérielles sont envisagées « *pour examiner la possibilité de lever les réserves relatives aux articles 14 § 2 alinéa h (conditions de vie convenables pour les femmes dans les zones rurales) et le paragraphe 1 de l'article 16 (transmission du nom de famille)* ».

- **Examiner la possibilité de modifier les déclarations faites par le Gouvernement français au sujet des articles 13 et 14, paragraphe 5, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.**

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique que la déclaration faite par le Gouvernement français à l'article 14 § 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les limites posées au droit de voir réexaminer sa situation par une juridiction supérieure pour certaines infractions a été modifiée.

- **Approfondir le dialogue permanent entre le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité**

nationale et du Développement solidaire au sujet de l'examen au cas par cas des renvois de personnes dans leur pays susceptibles d'être qualifiés de « dangereux » pour celles-ci, conformément aux obligations en la matière, en particulier dans le cadre de demandes de mesures provisoires des comités conventionnels.

Suivi à mi-parcours (2010) : le Gouvernement indique en réponse que « *le dialogue interministériel fonctionne de manière souple et ad hoc et vise à permettre de prévenir effectivement toute violation du principe de non-refoulement* ». Il fait référence à une récente décision de ne pas expulser plusieurs ressortissants étrangers condamnés ayant purgé leur peine d'emprisonnement et visés par une interdiction de territoire pour leur participation à des trafics de stupéfiants, prise à la suite d'informations échangées signalant qu'ils encouraient, en cas de retour, la peine capitale à titre de peine obligatoire.

Suivant le calendrier adopté par le Conseil, le **prochain examen de la France** aura lieu **en 2013, dans le cadre de la 15^e session de l'EPU** et se concentrera notamment sur la mise en œuvre des recommandations et engagements volontaires de 2008.

Procédures spéciales

Les titulaires de mandat au titre des « procédures spéciales », mécanismes indépendants créés par le Conseil des droits de l'homme, sont chargés d'examiner, de superviser, de conseiller et de faire rapport sur les situations des droits de l'homme dans des pays ou territoires donnés (mandats dits « géographiques » ou « mandat-pays »), ou de manière transversale sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde (mandats thématiques). Ils bénéficient de l'appui logistique et humain du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et sont habilités à effectuer des visites de terrain, à réaliser des études, à apporter un appui technique et à formuler des recommandations, mais aussi à examiner des plaintes individuelles. Ils peuvent ainsi adresser aux États des lettres d'allégations, exigeant des clarifications ou appelant des mesures spécifiques de suivi (prévention, investigation, etc.).

On comptait, au 15 octobre 2011, 41 procédures spéciales, avec 33 mandats thématiques et 8 mandats-pays assumés par des rapporteurs (spéciaux), experts indépendants ou encore groupes de travail. La présente section s'attache aux travaux des rapporteurs et experts thématiques s'étant exprimés sur la situation des droits de l'homme en France, à travers des visites officielles suivies de recommandations (a), des rapports thématiques annuels et des dialogues liés à leur présentation (b) ainsi que des communications relatives à des allégations de violation(s) des droits de l'homme dont ils ont été saisis (c). Elle propose également en regard une synthèse des réponses du Gouvernement français, lorsque celles-ci ont été rendues publiques. La priorité est accordée aux dialogues initiés ou ayant évolué à compter du 1^{er} mars 2009, avec néanmoins un rappel synthétique des visites et communications antérieures à cette date. Enfin, s'agissant des communications, on notera que le rapport reprend uniquement celles qui ont été rendues publiques, à l'initiative des titulaires de mandat.

a) Rapports des procédures spéciales et suivi des recommandations

La France avait transmis en 2002 une invitation permanente à l'ensemble des rapporteurs et experts indépendants des Nations unies. Quatre experts ont depuis accompli des visites en France afin d'évaluer la situation des droits de l'homme dans le pays, à la lumière de leur mandat. Il s'agit du Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants (2002), du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (2005), de l'Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités (2007) et du Rapporteur spécial sur le droit des populations autochtones (2011). Ce recensement n'inclut pas certaines visites ou certains entretiens, dont l'objet premier n'était pas d'évaluer la situation en France (exemple : visite de l'expert indépendant sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme les 18 et 19 février 2010 à Paris, dans le cadre de la consultation sur le projet de principes directeurs des Nations unies sur ce thème).

Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (suivi accordé en 2010)

Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction avait effectué une visite en France du 18 au 29 septembre 2005, soulignant dans son rapport que « *le Gouvernement français respecte de façon générale le droit à la liberté de religion ou de conviction, tel qu'il est protégé par les instruments internationaux pertinents, mais qu'il existe toutefois certaines zones d'ombre* »⁷⁷. Dans une lettre de suivi envoyée le 20 novembre 2009, il demandait au Gouvernement de bien vouloir lui faire parvenir des informations actualisées sur l'attention accordée à ses recommandations, les mesures prises pour les mettre en œuvre et les obstacles rencontrés. La France a transmis en février 2010 des éléments de réponse au rapport et aux recommandations exposées⁷⁸.

Concernant **le principe de laïcité**, le rapporteur spécial estimait nécessaire qu'un examen approfondi de l'application de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État soit fait, particulièrement « *dans le contexte actuel marqué par un pluralisme religieux* ». Tout en reconnaissant qu'une société organisée selon le principe de laïcité est « *sans doute non seulement saine mais aussi garante du droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction* », il déplorait que, « *dans certaines circonstances, une interprétation sélective et une application rigide de ce principe aient conduit à sacrifier le droit à la liberté de religion ou de conviction* ».

Dans sa réponse (2010), le Gouvernement fait part d'initiatives engagées depuis 2005, attestant « *d'une laïcité non pas d'indifférence mais de neutralité s'appuyant sur un dialogue régulier entretenu avec les institutions représentatives des cultes* », illustré avec le Conseil français du culte musulman et les représentants de l'église

77. Rapport présenté par Asma Jahangir, rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, Additif « mission en France », 8 mars 2006, E/CN. 4/2006/5/Add. 4.

78. Tableau de suivi de la rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction après sa visite en France (18-29 septembre 2006).

catholique. Il fait également état d'une réflexion initiée sur le terrain juridique (Commission Machelon mise en place en 2005) et du suivi thématique accordé sur plusieurs questions : possibilités de regroupements confessionnels des sépultures ; support institutionnel de l'exercice du culte (les associations cultuelles et les associations loi 1901 ayant pour objet l'exercice d'un culte) ; édifices du culte (construction, réparation, entretien, conservation, fiscalité, etc.) ; statut des personnels laïcs employés par les associations à caractère confessionnel (accès aux contrats aidés). La production de deux circulaires, concernant la police des lieux de sépultures et en particulier les regroupements confessionnels de sépultures (19 février 2008), la propriété, la construction, la réparation et l'entretien des édifices du culte, les règles d'urbanisme et la fiscalité (25 mai 2009) ainsi que la préparation d'une troisième circulaire relative au support institutionnel des cultes sont mentionnées.

Concernant le **port de signes religieux ostensibles dans les écoles publiques**, le rapporteur spécial indiquait que les conséquences directes et surtout indirectes de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 « *n'ont peut-être pas été soigneusement pesées* », notamment en ce qu'elle « *prive de leurs droits les mineurs qui ont choisi librement de porter un signe religieux à l'école par conviction religieuse* ». Bien qu'elle soit censée s'appliquer également à toutes les personnes, elle avait surtout, de l'avis du rapporteur spécial, « *touché certaines minorités religieuses, et notamment les personnes de culture musulmane* », suscitant dans son application « *des abus qui ont provoqué des humiliations, notamment chez de jeunes musulmanes* ». Il recommandait « *une application souple de la loi de façon à tenir compte du cas des enfants pour lesquels le fait d'arborer des signes religieux fait partie intégrante de leur foi* » et encourageait le Gouvernement « *à suivre de près la manière dont les établissements d'enseignement appliquent cette loi* » et, en toutes circonstances, « *à faire valoir le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et garantir le droit fondamental d'avoir accès à l'éducation* ».

Dans sa réponse (2010), le Gouvernement indique que la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, « *complète le corpus des règles générales garantissant le respect du principe de laïcité* ». Il précise que sa circulaire d'application (n° 2004-084 du 18 mai 2004) « *a permis de mieux informer les autorités scolaires de la nature et de l'objet de la loi et de son champ d'application* » et que sa mise en œuvre « *passé d'abord par le dialogue, avant l'engagement de toute procédure disciplinaire* ». Il met en avant le bilan de mise en œuvre de la loi, précisant que « *la nature de l'ensemble des jugements administratifs rendus à ce jour concernant les recours visant annulation des décisions d'exclusion définitive prises en application de la loi témoigne de l'application conforme de la loi* » et concluant à « *l'efficacité avérée de la démarche de dialogue* ». Il renvoie également à la jurisprudence de la Cour EDH concernant l'exclusion d'élèves de leur établissement scolaire en raison du port de signes ostensibles d'appartenance religieuse, celle-ci ayant estimé que la sanction d'exclusion définitive n'était « *pas disproportionnée, les élèves ayant eu la possibilité de poursuivre leur scolarité au sein d'établissements d'enseignement à distance* » et que

« l'ingérence des autorités dans leur droit à la liberté d'exprimer leur religion était donc justifiée et proportionnée à l'objectif visé »⁷⁹.

Concernant les actes d'intolérance religieuse, le Rapporteur spécial notait que « la communauté juive ainsi que ses membres continuent d'être la cible d'un certain nombre d'actes d'intolérance religieuse » et que « plus récemment, des membres d'autres communautés religieuses, dont des musulmans, ont dit être de plus en plus victimes d'actes d'intolérance religieuse ». Observant que le Gouvernement « prenait ces actes très au sérieux et qu'il en sous-estimait rarement l'importance », il estimait qu'il devait « rester extrêmement vigilant et continuer de prendre les mesures appropriées pour poursuivre les auteurs et faire en sorte que les victimes obtiennent réparation » et pourrait à cet effet « étudier les moyens de rendre les procédures judiciaires plus accessibles aux victimes afin de leur garantir des formes de réparation plus appropriées ».

Dans sa réponse (2010), le Gouvernement insiste sur « le maintien d'une extrême vigilance face aux actes d'intolérance religieuse » avec un rappel des dispositions pénales en matière de circonstance aggravante, de codification de plusieurs infractions réprimant la publication de propos antireligieux (provocation publique à la discrimination ; diffamation publique raciale ou religieuse ; injure raciale ou religieuse publique) et la fixation de lignes de politique pénale en matière d'infractions commises à raison de la religion depuis 2005 (dépêches du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations ; du 8 janvier 2009 portant réponses judiciaires face à la recrudescence des actes à caractère antisémite ; du 5 mars 2009 relative à l'extension de la compétence des pôles anti-discrimination aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou de son orientation sexuelle ; du 1^{er} avril 2009 relative à l'aide aux victimes de discrimination). Il fait le point sur l'évolution de la réponse pénale et le nombre de condamnations et de peines prononcées. Il souligne enfin le « développement d'initiatives publiques directes ou indirectes prises en matière de sensibilisation et de campagnes préventives contre les actes d'intolérance religieuse et de discrimination », notamment auprès d'entreprises privées mais aussi du grand public.

Concernant la question des sectes, le Rapporteur spécial jugeait dans son rapport de 2006 que, « dans de nombreux cas, le Gouvernement français et son appareil judiciaire ont adopté une attitude responsable et qu'ils ont sanctionné comme il se devait les délits commis », mais il préconisait des « améliorations [qui s'imposent] pour faire en sorte que le droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les individus soit garanti et pour éviter la stigmatisation des membres de certains groupes religieux ou communautés de conviction, notamment de ceux qui n'ont jamais commis d'infraction pénale au regard de la loi française ». Il exhortait en outre « le Gouvernement à faire en sorte que ses mécanismes chargés de la question de ces groupes religieux ou communautés de conviction livrent un message fondé sur la tolérance, la liberté de

79. Sont citées les décisions de la Cour EDH du 30 juin 2009 : *Aktas c. France*, n° 43563/08, *Bayrak c. France*, n° 14308/08, *Gamaleddyn c. France*, n° 18527/08, *Ghazal c. France*, n° 29134/08, *J. Singh c. France*, n° 25463/08 et *R. Singh c. France*, n° 27561/08.

religion ou de conviction, et le principe selon lequel nul ne peut être jugé pour ses actes autrement que par les voies judiciaires appropriées », et ce sans se reporter à la liste qui a été publiée par le Parlement en 1996.

Dans sa réponse (2010), le Gouvernement rappelle le mandat et les « garanties liées aux méthodes de fonctionnement et de travail de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) », illustrant ses activités et précisant que « à l'opposé d'une référence à des listes de mouvements, définie a priori, susceptibles de commettre des dérives sectaires, la logique aujourd'hui retenue vise à rechercher et à qualifier juridiquement des faits qui peuvent être réprimés dans le cadre du droit positif tel que rappelé par la circulaire ministérielle du 25 février 2008 ». Selon les informations communiquées, « la MIVILUDES n'utilise ni liste, ni grille de discrimination, et rappelle à toute occasion aux agents de l'État qui la sollicitent qu'une telle démarche est à proscrire ». Elle « se fonde simplement sur la notion de préservation de l'ordre public, de la santé, de l'intégrité physique, psychique, financière et affective des individus et de protection des droits spécifiques des enfants, notamment le droit à l'éducation et à la socialisation », exerçant « une veille concernant les mouvements et pratiques au sujet desquels des signalements ou des plaintes lui sont adressés, ou qui appellent l'attention des pouvoirs publics ».

Concernant la liberté de religion ou de conviction des personnes privées de liberté, le Rapporteur spécial indiquait en 2006 qu'il n'avait « pas été en mesure de dresser un bilan exhaustif de l'état de la liberté religieuse dans les prisons et autres lieux de détention », mais que « les informations obtenues durant sa visite dénotent un respect généralement satisfaisant des droits religieux des personnes privées de leur liberté ». Il invitait le Gouvernement à se référer à son rapport antérieur sur la question et à « continuer d'appliquer les mesures nécessaires conformément aux principes énoncés dans ledit rapport »⁸⁰.

Dans sa réponse (2010), le Gouvernement rappelle les obligations légales et principes encadrant la liberté de religion et de conviction dans les établissements pénitentiaires issus de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 – qui précise que « pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons » (art. 2, 2^e alinéa) – et réaffirmés dans l'article 26 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, qui dispose que « les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement ». Il est fait état d'un « effort de clarification de la situation administrative des aumôniers » et de la mise en place de formations de préparation à l'exercice du culte en milieu pénitentiaire dans les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP). Le

80. Rapport intérimaire du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, *Élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse*, 30 septembre 2005, A/60/399.

Gouvernement dit s'efforcer « de réaliser progressivement l'équilibre entre le nombre de détenus relevant d'une confession et leurs aumôniers » tout en concédant « qu'il existe encore un déficit qui concerne le culte musulman » malgré « le recrutement de 40 aumôniers supplémentaires depuis 2006 ». Le développement des actions de formation des fonctionnaires pénitentiaires afin « de mieux [les] préparer à un exercice professionnel qui les confronte aux différences culturelles et culturelles » ainsi que d'autres mesures concrètes sont également évoquées.

Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones (2011)

Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a effectué une visite en Nouvelle-Calédonie du 4 au 13 février 2011 (à Nouméa et dans les trois provinces du pays) afin de « tenir des consultations et de recueillir des informations en vue d'examiner la situation des droits de l'homme des peuples autochtones du pays – le peuple kanak – tout en tenant pleinement compte de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie ». Il s'est entretenu avec le Haut-commissaire de la République et d'autres responsables de l'État français, le Président et les ministres du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les représentants des trois provinces, les membres du Sénat coutumier, d'autres autorités coutumières ainsi que des organisations kanakes et non gouvernementales (organisations syndicales, environnementales, de femmes et de jeunes). Le rapporteur a également effectué une visite complémentaire à Paris du 22 au 25 juin 2011, au cours de laquelle il a pu s'entretenir avec les représentants des ministères concernés, le Premier ministre, ainsi qu'avec le ministre chargé de l'Outre-mer et les parlementaires intéressés, afin d'éclaircir certains points. Il a également rencontré la CNCDH à cette occasion.

Son rapport public a été présenté au CDH le 20 septembre 2011⁸¹. S'il considère que « d'importantes mesures ont été prises pour reconnaître et promouvoir les droits du peuple kanak dans le cadre de la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie lancée par l'Accord de Nouméa de 1998 », il note que « des obstacles s'opposent encore à la pleine jouissance des droits de l'homme des Kanaks ». Il se dit convaincu que « l'Accord de Nouméa et le processus qu'il cherche à promouvoir sont des étapes importantes dans l'inversion de la tendance historique à l'oppression des Kanaks et dans l'instauration à leur intention de conditions de vie dignes en Nouvelle-Calédonie », même s'il n'en est « pas moins évident que les Kanaks ont encore du mal à maintenir et développer à leur façon les multiples aspects de leur identité culturelle, à participer pleinement à la vie politique et au gouvernement, à améliorer leur vie quotidienne sur le plan économique et social et à se protéger de la discrimination ». Il formule dans son rapport les recommandations suivantes, généralement adressées conjointement au Gouvernement français et au Gouvernement néo-calédonien, ainsi qu'aux autorités spécifiques compétentes :

- Faire un effort concerté pour porter la **Déclaration des Nations unies sur les peuples autochtones** et ce qu'elle signifie pratiquement à la connaissance des représentants du Gouvernement français et du Gouvernement néo-calédonien, des membres du Congrès et de l'ensemble de la société néo-calédonienne. Il estime que « celle-ci devrait guider

81. A/HRC.18/35/Add.6 (2011).

l'interprétation et l'application de l'Accord de Nouméa et l'élaboration de toutes les lois et de toutes les politiques qui affectent le peuple kanak ».

Administration de la justice

- Continuer de renforcer la maîtrise des Kanaks sur leurs villages, leurs territoires et leurs richesses naturelles, c'est-à-dire reconnaître effectivement leurs institutions hiérarchiques et leurs règles coutumières dans la mesure compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme. Le rapporteur note que le Gouvernement français devrait en particulier *« reconsidérer les limites actuellement imposées à l'exercice de la justice coutumière par les autorités kanakes, spécialement en matière pénale »,* même s'il relève positivement *« qu'en droit français, les décisions prises par la voie coutumière dans les questions de droit civil sont en général confirmées et respectées par la justice d'État ».*

Participation des Kanaks à la vie politique et au Gouvernement

- Envisager de donner au Sénat coutumier un peu plus d'autorité – et même un pouvoir de contrainte dans certaines matières – sur les décisions qui sont prises dans des domaines qui intéressent le peuple kanak. Il estime que le Sénat coutumier devrait *« disposer d'un financement suffisant pour accomplir effectivement ses fonctions »* et qu'il importe de veiller à ce que *« son pouvoir ne soit pas réduit lorsque les compétences régaliennes seront dévolues de la France à la Nouvelle-Calédonie ».*
- Veiller à ce que les Kanaks aient *« une part égale des avantages qu'offre la décolonisation »* et redoubler d'efforts pour préparer le peuple kanak à occuper des postes d'encadrement grâce à des programmes comme celui des « 400 cadres » dont il est question dans l'Accord de Nouméa. Le rapporteur estime que *« la capacité du peuple kanak de participer à la prise de décisions au niveau national se trouve limitée par la rareté des Kanaks occupant des postes de rang élevé ou intermédiaire dans la fonction publique ».*
- S'efforcer d'accroître la participation des Kanaks à la vie électorale, faire disparaître tout ce qui ferait obstacle à cette participation et prêter une attention particulière à l'inscription des Kanaks sur les listes électorales aux fins des futurs référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.

Terres et ressources

- Faciliter le règlement des revendications encore en instance et s'assurer que toutes les réclamations foncières légitimes des Kanaks sont traitées jusqu'à leur conclusion, sans qu'entre en ligne de compte la proportion totale de terres kanakes et de terres privées dans la collectivité. Le rapporteur reconnaît globalement *« le succès qu'a remporté l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) en restituant des terres d'une superficie non négligeable à des propriétaires et des maîtres kanaks ».*
- Envisager de donner aux autorités coutumières un plus grand rôle à l'ADRAF, en particulier aux fins de dresser le registre des terres coutumières, de constituer un fonds d'affectation spéciale pour la mise en valeur de ces terres et de mettre en place un nouveau dispositif de règlement des litiges apparaissant entre autochtones et entre clans autochtones.

- S'efforcer d'offrir aux Kanaks l'accès à la mer aux fins des activités de subsistance que sont la pêche et le ramassage de coquillages et pour les manifestations culturelles et les rites religieux.
- Redoubler d'efforts pour faire disparaître les effets écologiques nocifs des activités d'extraction passées et contemporaines. Le rapporteur souligne que « *les initiatives de restauration de l'environnement prises par la Société Le Nickel en partenariat avec les autorités kanakes locales, et l'observatoire écologique de la mine de Goro-Nickel et de l'usine de traitement de la province Sud sont des exemples à suivre* ».
- Envisager la mise en place à l'intention des communautés kanakes affectées de dispositifs de partage des bénéfices issues de l'activité minière, dans le cadre des initiatives existantes. Il note que « *si, d'une manière générale, les Kanaks continuent de ne pas tirer de profit financier de l'activité minière de la Nouvelle-Calédonie, [...] les nouveaux modèles de partage des avantages économiques de cette activité sont originaux et lui paraissent prometteurs* ».

Langue kanake

- S'intéresser davantage à la conservation et au développement des langues kanakes, notamment dans l'enseignement, et agir immédiatement pour écarter le risque d'extinction. Le rapporteur s'inquiète de « *constater que plusieurs langues kanakes sont menacées et risquent de disparaître* », mais approuve les mesures qui ont été prises pour dispenser un enseignement dans 15 langues kanakes différentes dans 59 écoles maternelles de Nouvelle-Calédonie et encourage le Gouvernement et les provinces « *à donner la priorité à l'extension de ce programme afin de toucher tous les écoliers des écoles primaires de la Nouvelle-Calédonie* ».

Culture et patrimoine kanaks

- Tout entreprendre pour faire mieux comprendre et apprécier la culture kanake à la société néo-calédonienne, par la voie, par exemple, de programmes d'études originaux, d'émissions de radio, etc. Pour le rapporteur, le Sénat coutumier devrait se voir reconnaître « *un rôle de direction plus affirmé à l'Agence pour le développement de la culture kanake afin de concourir à la solution des problèmes liés à la culture et au patrimoine kanaks* ».

Disparités sociales et économiques

- Favoriser la collecte et la publication de données statistiques différenciées par ethnie sur les indicateurs socioéconomiques pour mieux évaluer les conditions dans lesquelles vit le peuple kanak et élaborer éventuellement les politiques et les programmes propres à y remédier. Le rapporteur estime que « *l'accès à de telles données non seulement ne violerait pas la loi mais concourrait à la réalisation de l'idéal constitutionnel français de l'égalité* ».

- Procéder immédiatement à la réalisation du projet de nettoyage de la baie de Tindu qui durera six ans et se doter d'un mécanisme de réaction rapide permettant de neutraliser en un laps de temps plus bref les effets d'une éventuelle contamination de l'eau.
- Poursuivre les efforts d'amélioration des services de santé fournis aux Kanaks et tout faire pour renforcer la participation des Kanaks à l'élaboration de la politique de la santé et à la prestation de services, afin notamment de mieux intégrer les pratiques kanakes traditionnelles dans le domaine de la santé. Le rapporteur indique que « *les statistiques de la santé dont on dispose amènent à se demander très sérieusement si, malgré la qualité relativement élevée des soins de santé offerts en Nouvelle-Calédonie, les Kanaks bénéficient de soins du même niveau que les autres groupes de Nouvelle-Calédonie* ».
- S'efforcer, en consultation avec les dirigeants kanaks, de régler le problème du taux d'incarcération des Kanaks, notamment des jeunes, qui atteint un niveau élevé. Le rapporteur spécial se félicite des améliorations actuellement apportées à la prison du Camp Est afin de la mettre en conformité avec les normes internationales. Il juge encourageant que les autorités pénitentiaires envisagent de lancer des programmes de rénovation et recherchent d'autres solutions que l'emprisonnement qui réduirait le surpeuplement des établissements. Il invite les responsables à prendre l'avis des autorités coutumières quand ils concevront ces programmes et les mettront en œuvre.

En matière d'accès au logement, le rapporteur spécial salue la décision d'affecter des ressources à l'équipement en services publics des habitats spontanés du Grand Nouméa et l'idée d'adapter la politique du logement aux schémas sociaux et culturels qui caractérisent la culture kanake.

Enfance et jeunesse

- Être plus attentifs aux problèmes des enfants et des jeunes Kanaks et consulter les dirigeants kanaks et le Sénat coutumier. Le rapporteur juge que « *des mesures volontaristes de correction pourraient rapidement multiplier les possibilités qu'ont les Kanaks de s'inscrire et de participer à des stages de formation pour cadres* » et que « *les fonctionnaires du Gouvernement devraient collaborer avec le Sénat coutumier pour élaborer des programmes encourageant les étudiants à poursuivre des carrières professionnelles et techniques afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi* ». De manière générale, le rapporteur juge la situation des enfants et des jeunes Kanaks « *particulièrement préoccupante* ».

Femmes kanakes

- S'efforcer davantage d'aider les femmes à faire disparaître la discrimination dont elles sont victimes sur plusieurs plans, compte tenu du rôle important qu'elles jouent dans la société kanake et dans l'édification de l'avenir du pays. Le rapporteur spécial se réjouit que le Sénat coutumier ait décidé de consulter les associations féminines kanakes et il l'invite à prendre régulièrement l'avis des femmes kanakes de sorte que leurs préoccupations et leur façon de voir les choses soient prises en considération dans l'élaboration des lois et la définition des politiques.

Dans le cadre d'une **intervention prononcée le 20 septembre 2011**, à l'occasion du dialogue interactif avec le Rapporteur spécial au CDH, le Gouvernement rappelle que certaines des dispositions de l'Accord de Nouméa – toujours en « phase active » de mise en œuvre – font écho à la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (dont la France avait coparrainé et voté la résolution d'adoption en 2007). Le Gouvernement précise par ailleurs que « *les juridictions ont reconnu cette année la personnalité morale au clan kanak, et de manière implicite les droits collectifs attachés à ce statut, alors même qu'aucun texte juridique ne lui confère cette qualité* », ajoutant que « *le clan kanak va pouvoir désormais défendre ses intérêts en justice sans intermédiaire* ». Il affirme également que « *la propriété collective de la terre est reconnue aux tribus* » et que la « *reconnaissance du statut coutumier des terres leur confère un régime d'inaliénabilité, d'incessibilité, d'incommutabilité et d'insaisissabilité* ». De même, la « *participation pleine et entière des Kanaks à la prise de décisions qui concernent directement ou indirectement leurs modes de vie* » est, pour le Gouvernement, rendue possible grâce à la consultation du Sénat coutumier sur les questions relatives à la coutume et son intervention dans le processus d'élaboration des lois du pays touchant cette matière. Un engagement en faveur de l'amélioration des conditions d'existence des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie est réitéré. Plusieurs mesures dans le domaine du développement économique et social, dont certaines engagées en lien avec le gouvernement territorial, sont brièvement présentées, comme la démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 » « *qui a pour objet d'élaborer le schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie avec la participation de toutes les forces vives du pays* ».

Rappel des visites et rapports antérieurs, n'ayant pas fait l'objet d'un suivi spécifique depuis le 1^{er} janvier 2009

Le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants avait effectué une visite en France du 25 au 29 novembre 2002 et soumis son rapport en 2003, lors de la 60^e session de la Commission des droits de l'homme⁸². Ses recommandations visaient notamment la coopération internationale en matière de protection des enfants contre la traite, la protection juridique des mineurs, notamment dans les zones d'attente et les protections contre la pornographie enfantine et les sévices sexuels.

L'Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités s'était rendu en France du 19 au 28 septembre 2007. À l'issue de cette visite, il avait rédigé un rapport présenté lors la septième session du Conseil des droits de l'homme, en mars 2008⁸³. Ses recommandations visaient notamment la reconnaissance des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques, le renforcement des garanties en matière de non-discrimination et des programmes spécifiques visant l'emploi, le logement ou encore l'enseignement, ainsi que la nécessité de garantir une prise en compte participative des préoccupations des femmes issues des minorités et d'accroître la représentation et la participation politique des « minorités ». Au 15 octobre 2011, ces recommandations n'avaient pas fait l'objet d'un rapport spécifique de suivi ou d'une réponse de la France.

82. Rapport du Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, 14 octobre 2003, Additif « mission en France » 25-29 novembre 2002, E/CN.4/2004/9/Add. 1.

83. Rapport de l'Experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Additif, « mission en France », 3 mars 2008, A/HRC.7/23/Add. 2.

b) Rapports thématiques et dialogues interactifs

Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (2011)

Dans son rapport annuel présenté au CDH, lors de sa 17^e session en juin 2011, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée citait la France à plusieurs reprises, dans des développements relatifs à la discrimination dans l'accès à l'éducation et la ségrégation des enfants Roms au sein des écoles; à la ségrégation dans le domaine du logement; aux manifestations de racisme et de violence raciste (reprenant les préoccupations du CERD dans son rapport 2010); aux abus et violence policière; et enfin à la persistance de discours racistes et xénophobes et de déclarations anti-Roms ces dernières années⁸⁴. Il exprimait ses préoccupations au sujet d'expulsions ciblées mises en œuvre sans le consentement adéquat des personnes affectées et se référait à un chiffre « d'environ 8 000 expulsés en 2010 ».

Au cours du **dialogue interactif avec le Rapporteur spécial le 14 juin 2011 au CDH**, le Gouvernement français a souhaité « *revenir sur quelques inexactitudes ou approximations* » du rapport concernant la situation des Roms en France⁸⁵. Il précise que si des classes d'intégration ont été créées dans les écoles, « *il ne s'agit évidemment pas de classes séparées mais de périodes de soutien scolaire pour les élèves de langue maternelle étrangère, qui viennent s'ajouter à des temps de vie scolaire commun* », l'objectif étant de « *permettre aux enfants ne maîtrisant pas suffisamment le français d'acquérir le plus rapidement possible les bases qui leur permettent de suivre sans difficultés les mêmes cours que tous les enfants* ». Il informe le rapporteur que ce système, qui n'a rien de propre aux enfants des communautés Roms, « *facilite leur insertion et diminue le risque d'échec scolaire* ». S'agissant des mesures d'évacuation de campements illicites, le Gouvernement affirme que « *certaines villes françaises ont été confrontées à une multiplication d'occupations illicites de terrains privés ou publics qui, très souvent, s'accompagnaient de conditions d'insalubrité inacceptables* ». Il s'étonne, en l'absence de statistiques ethniques en France, de la reprise par le rapporteur d'un chiffre de 8 000 reconduites à la frontière pour 2010 « *sur la base de données qui ne [...] paraissent pas étayées* ». Il défend un engagement en faveur de l'objectif d' « *intégration sociale des Roms dans les pays dont ils sont des citoyens à part entière* » et rappelle enfin son soutien, y compris budgétaire aux initiatives du Conseil de l'Europe en faveur des Roms, notamment celles issues du sommet de Strasbourg du 20 octobre 2010, telle « *la formation de médiateurs Roms [...] ou la mise en place d'un comité ad hoc d'experts sur les Rom* » et parallèlement, à l'élaboration du « Cadre de l'UE pour les

84. Rapport du rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée A/HRC.17/40 § 13. et 14, 15, 19, 20.

85. Voir intervention de la France sur le site Internet de la mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève (rubrique « Actualités/Actualités à Genève/Dans le domaine des droits de l'homme/17^e session »).

stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 » dont il dit vouloir s'employer à la pleine mise en œuvre.

Autres rapports et dialogues

La France est également citée, de manière ponctuelle, dans les rapports thématiques ou annuels 2010 des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'éducation (référence à l'utilité de la scolarisation précoce des enfants)⁸⁶, sur le droit à l'alimentation (référence au développement de l'agroécologie, pour améliorer la résilience et la durabilité des systèmes alimentaires)⁸⁷ et sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences (référence à l'*arrêt Siliadin c. France* de la Cour EDH et à la nécessaire codification pénale de toutes les formes d'esclavage et de servitude)⁸⁸. En 2011, elle est notamment citée dans les travaux des rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines d'esclavage (référence aux accords passés entre la France et la Roumanie concernant les travailleurs roumains)⁸⁹ et sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (référence à la mise en place de la loi n° 2011-156 du 7 février 2011 relative à une allocation de solidarité pour l'eau attribuée sous conditions de ressources, directement ou indirectement, aux usagers domestiques en difficulté)⁹⁰. La France est également mentionnée dans un rapport du SGNU sur la question de la peine de mort (référence au soutien à la création d'une commission internationale contre la peine de mort en octobre 2010)⁹¹.

c) Procédures de communications

Lettres conjointes des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'éducation, sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et sur les droits de l'homme des migrants (10 décembre 2009 et 23 avril 2010) et réponse du Gouvernement (9 juillet 2010)

Le 10 décembre 2009, les rapporteurs spéciaux adressaient une lettre au Gouvernement concernant la mise en œuvre d'un logiciel de données « Base élèves 1^{er} degré » au sein de l'Éducation nationale dans lequel sont inscrites des données nominatives concernant les enfants scolarisés dans les établissements scolaires⁹². Une seconde communication du 23 avril 2010 revenait sur la situation de trois directeurs d'école ainsi que sur la mise en œuvre plus générale du logiciel au sein de l'Éducation nationale. Les rapporteurs relevaient des craintes « *quant au fait que les retraits de postes de [trois directeurs] soient liés à leurs activités non violentes de promotion et de protection des droits de l'homme, notamment du droit au respect de la vie privée* » et quant à la conservation de données nominatives des élèves et au fait que ces données pourraient être utilisées

86. A/HRC.14/25 (2010), § 45.

87. A/HRC.16/49 (2010), § 13.

88. A/HRC.15/20 (2010), § 74.

89. A/HRC.18/30 Add. 1 (2011), § 55.

90. A/HRC.18/33/Add. 1 (2011), § 33.

91. A/HRC.18/20 (2011), § 48.

92. A/HRC.17/33/Add. 1 § 50 à 52.

« pour la recherche des enfants de parents migrants en situation irrégulière ou pour la collecte de données sur la délinquance ».

Dans sa réponse du 9 juillet 2010⁹³, le Gouvernement français rappelle la finalité de la « Base élèves 1^{er} degré » : « assurer la gestion administrative et pédagogique des élèves du premier degré (enfants âgés entre 3 et 11 ans) et [...] permettre, après anonymisation, un suivi académique et national des statistiques et indicateurs ». Il indique que le traitement « Base élèves 1^{er} degré » a fait l'objet d'une déclaration le 24 décembre 2004 auprès de la CNIL, conformément à l'article 23 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui prévoit une telle déclaration en matière de protection des données pouvant être considérées comme sensibles. Il mentionne l'adoption de deux déclarations modificatives, les 19 février 2008 et 3 décembre 2008, « pour tenir compte des craintes qui se sont exprimées à l'occasion de la mise en œuvre expérimentale de la version initiale de l'application "Base élèves 1^{er} degré" » jugeant que ces inquiétudes n'ont plus lieu d'être « puisque toutes les données relatives à la nationalité de l'élève, à sa date d'arrivée en France, à sa langue et culture d'origine, ainsi qu'à ses besoins éducatifs particuliers ont été supprimées de la base ». Il ajoute que l'arrêté du 20 octobre 2008, « restreint les données enregistrées dans la "Base élèves 1^{er} degré" aux seuls éléments suivants : l'identification et les coordonnées de l'élève et de ses responsables légaux, ainsi que celles des autres personnes à contacter en cas d'urgence ou autorisées à prendre en charge l'élève à la sortie de l'école, la scolarité de l'élève (dates d'inscription, d'admission et de radiation, classe, niveau, cycle) et les activités périscolaires (garderie, études surveillées, restaurant et transport scolaire) » et mentionne également des vérifications effectuées par la CNIL.

Concernant les mesures prises à l'encontre des directeurs d'école cités, le Gouvernement apporte des précisions et conclut qu'ils « n'ont nullement été victimes de leur engagement pour la défense des droits de l'homme, lesquels n'étaient nullement menacés » mais que certains « ont fait l'objet de mesures comptable et administrative qui leur ont été appliquées à la suite de leur refus d'accomplir les missions afférentes à leurs fonctions alors que les raisons qu'ils mettaient en avant pour justifier cette abstention n'étaient nullement fondées au regard d'une quelconque atteinte aux droits et libertés fondamentaux de la personne humaine » et que d'autres « ont fait l'objet d'une mesure administrative, classique en droit français, qui prend acte de leur refus d'accomplir les missions afférentes à leurs fonctions ».

S'agissant de la scolarisation des enfants étrangers, il est rappelé que « la France accueille dans ses écoles publiques tous les enfants présents sur le territoire national, quelle que soit la situation de leurs parents au regard du droit de séjour », les données à caractère personnel enregistrées dans la « Base élèves 1^{er} degré » étant donc « strictement identiques pour tous les enfants, nonobstant leur nationalité, laquelle ne fait pas partie des données enregistrées dans l'application ». Par ailleurs,

93. *Ibid.* § 53 à 87.

le Gouvernement assure que l'ensemble des données est transmis « *aux seuls destinataires prévus dans cet arrêté* » et que « *ce n'est que dans le cadre d'une procédure judiciaire que d'autres personnes pourraient y avoir accès, sur réquisition du juge judiciaire* ».

Lettre du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (16 mars 2010)

Le rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard avait, dans le cadre d'une communication du 16 mars 2010⁹⁴, interrogé le Gouvernement français sur les conditions dans lesquelles se seraient déroulées les expulsions de plusieurs personnes à Bagnolet, en février 2010. Il demandait au Gouvernement de lui fournir des informations détaillées sur la situation, les éventuelles plaintes qui auraient pu être déposées par ou au nom des victimes présumées, ainsi que la base légale de ces expulsions. Il demandait si les expulsions avaient été précédées par un processus de consultation avec les personnes affectées, et si celles-ci avaient reçu préalablement des notifications adéquates et raisonnables et bénéficié d'un délai adéquat et raisonnable pour retirer leurs effets personnels avant la destruction de l'immeuble. Enfin, il s'interrogeait sur les mesures prévues pour s'assurer que les personnes expulsées ne deviendraient pas des sans-abri et si des compensations pour la perte de leurs biens et de leurs moyens de subsistance avaient été offertes.

Au 15 octobre 2011, aucun élément de réponse n'avait été transmis au Rapporteur spécial. Ces derniers étaient attendus pour le 16 mai 2010.

Lettre conjointe des rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance et sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination (18 août 2010) et réponse du Gouvernement (19 octobre 2010)

Dans la lettre d'allégation envoyée le 18 août 2010⁹⁵, les rapporteurs spéciaux soulevaient des interrogations relatives aux discours et aux annonces du Président de la République (communiqué de presse de l'Élysée du 28 juillet et discours de Grenoble du 30 juillet 2010) et du ministre de l'Intérieur concernant l'acquisition et le retrait de la nationalité et le démantèlement de campements illégaux, à la suite des violences de Saint-Aignan (Loir-et-Cher) et Grenoble qui auraient impliqué des gens du voyage. Ils demandaient au Gouvernement : de leur fournir des informations détaillées au sujet des situations énoncées ; d'indiquer comment il entendait assurer la conformité des propositions de réforme annoncées en matière d'acquisition et de perte de la

94. A/HRC.16/42/Add.1 (2010), § 27 à 30.

95. Voir *Report of the Special rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, Addendum, Summary of cases transmitted to governments and replies received, p. 7 et svt, A/HRC.17/40/Add.1 (2011).

nationalité française avec ses obligations internationales (notamment celles découlant de l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale); d'indiquer la base légale du démantèlement des camps des Rom et des gens du voyage et les mesures prévues pour les personnes affectées en termes de relogement. Ils demandaient au Gouvernement de leur faire parvenir des informations détaillées sur les mesures prises par les autorités compétentes, conformément aux dispositions concernant le droit au logement contenues dans les instruments internationaux que la France a ratifiés, en particulier pour s'assurer que les expulsions qui auraient lieu dans le cadre du démantèlement annoncé des camps soient autorisées par la loi, raisonnables et proportionnelles, et réglementées de manière à assurer de pleines et équitables compensation et réhabilitation. Finalement, ils demandaient au Gouvernement de bien vouloir leur fournir des informations, y compris des statistiques, sur les mesures prises en vue de l'application de la loi relative à la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage.

Dans sa **réponse du 19 octobre 2010**, le Gouvernement précise, concernant la base légale de l'évacuation des campements illicites, que *« ces mesures n'ont concerné que des terrains illégalement occupés »*. Il indique que, *« dans la plupart des cas, l'expulsion du domaine public ne peut être ordonnée que par une décision de justice »*. Il souligne l'existence *« d'une procédure administrative, applicable aux seules occupations de terrains par des résidences mobiles »* dont les *« dispositions ont expressément été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2010-13 QPC du 9 juillet 2010) qui relève que la mise en œuvre par le préfet de l'évacuation forcée des résidences mobiles des gens de voyage est strictement précisée et encadrée par la loi et qu'elle ne peut survenir qu'après mise en demeure [...] »*, ainsi que celle d'un *« droit à un recours juridictionnel effectif »*. En ce qui concerne le relogement, le Gouvernement indique *« qu'une grande majorité des citoyens communautaires occupants ces campements illicites ont regagné leur pays volontairement »* et que *« les personnes évacuées bénéficient d'un droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour en France »*. Concernant le projet de réforme en matière d'acquisition et de perte de la nationalité française, il indique que ce projet *« prévoit la possibilité de retirer la nationalité française aux personnes condamnées pour les crimes d'homicide ou homicide involontaires commis contre les personnes dépositaires de l'autorité publique »*, estimant que la mesure *« n'est pas contraire au principe d'égalité garantie par la Constitution et qu'elle est aussi conforme aux engagements internationaux de la France »*. Enfin, concernant l'application de la loi relative à la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage, il est précisé que *« l'État accompagne financièrement les communes inscrites au schéma d'accueil des gens du voyage »* et *« qu'il soutient de manière significative l'investissement et subventionne le fonctionnement des aires »*. Des engagements financiers pour 67 % des prescriptions en matière de places d'aires d'accueil prescrites fin 2009 sont mentionnés, même si le Gouvernement concède par ailleurs *« un taux de réalisation inégal selon les départements et inférieur à 50 % dans 45 d'entre eux »*.

À la suite de cette réponse détaillée, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance a tenu à rappeler au Gouvernement⁹⁶, ses obligations en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale que la France a ratifiée et notamment ses articles 5 relatif à l'égalité devant la loi et 7 relatif à la discrimination raciale dans l'enseignement, l'éducation, la culture et l'information s'agissant de « *la prise de mesures immédiates et efficaces, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques, ainsi que pour promouvoir les buts et les principes de la Charte des Nations unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la présente Convention* ». Il attire également l'attention du Gouvernement sur les dispositions de la Recommandation générale n° 27 du CERD concernant la discrimination à l'égard des Roms (2000) qui demande notamment aux États parties de « *s'employer, en encourageant un véritable dialogue, des consultations ou d'autres moyens appropriés, à améliorer les relations entre les communautés Roms et non-Roms, en particulier à l'échelon local, dans le souci de promouvoir la tolérance et de surmonter les préjugés et stéréotypes négatifs existant d'un côté comme de l'autre, de favoriser les efforts d'ajustement et d'adaptation et d'éviter la discrimination, et de veiller à ce que tous les individus jouissent pleinement de leurs droits de l'homme et libertés* ». Il réitère enfin « *le rôle crucial des responsables politiques dans la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, compte tenu en particulier du large public qu'ils touchent et de la responsabilité morale dont ils sont investis* ».

Lettre d'allégation du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (11 mars 2011)

Dans la lettre adressée au Gouvernement français le 11 mars 2011⁹⁷, le rapporteur spécial soulève des allégations de violations des droits des ressortissants étrangers placés en « zone d'attente » car ne remplissant pas les conditions nécessaires pour accéder au territoire français ou pour poursuivre leur voyage vers un pays étranger, ou encore parce que sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile. Il indique que, s'il est prévu que tout étranger maintenu en zone d'attente doit se voir reconnaître les droits énumérés par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *leurs droits ne leur seraient pas toujours notifiés, et il y aurait des cas de violences policières* ». Il précise qu'il a été rapporté qu'« *à plusieurs reprises, des mineurs ont été refoulés vers leur pays de provenance* » et que « *la police de l'air et des frontières n'aurait aucun contrôle sur ce qu'il peut advenir de la personne à son retour lorsque celle-ci a été refoulée* ».

Au 15 octobre 2011, aucun élément de réponse n'avait été transmis au Rapporteur spécial. Ces éléments étaient attendus pour le 11 mai 2011.

96. A/HRC.17/40/Add.1 (2011), § 38 à 42.

97. A/HRC.18/51 (2011), p. 66.

Lettre d'allégation du Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants (25 mars 2011)

Le 25 mars 2011, le Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants a envoyé une lettre d'allégation⁹⁸ au Gouvernement français concernant la situation individuelle de M^{lle} Kate Moses, ressortissante de Sierra Leone, qui aurait été victime de traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle. Sa lettre mentionnait que M^{lle} Moses aurait été condamnée à plusieurs reprises pour séjour irrégulier en France et n'aurait reçu « *ni protection, ni assistance, au titre de victime de traite des personnes* ». Le rapporteur spécial demandait au Gouvernement de lui faire part de ses observations concernant la véracité des informations telles que relatées dans sa communication et « *concernant toute enquête, judiciaire ou autre, éventuellement faites en relation avec la situation de M^{lle} Moses et en particulier les efforts fournis [...] afin de déterminer si elle était victime ou non de traite des personnes, ainsi que concernant toute enquête, judiciaire ou autre faite dans le but d'évaluer les responsabilités des auteurs présumés* ». Il demandait également au Gouvernement d'indiquer si M^{lle} Moses avait eu « *accès à des procédures adéquates de compensation pour les dommages subis de la part des responsables de la traite ainsi que pour les abus dont (elle) a souffert* ». Enfin, le rapporteur spécial demandait au Gouvernement de lui indiquer « *comment il protège et assiste les victimes de traite des personnes ainsi que les mesures d'assistance qui leur sont fournies, incluant les abris, les conseils psychologiques et juridiques et les systèmes de réintégration* » et quelles mesures il avait prises ou avait l'intention de prendre « *afin que les victimes de traites des personnes ne soient pas considérées comme des personnes en séjour irrégulier et qu'elles reçoivent la protection et l'assistance adéquates* ».

Au 15 octobre 2011, aucun élément de réponse n'avait été transmis au Rapporteur spécial. Ces éléments étaient attendus pour le 25 mai 2011.

Rappel des communications antérieures au 1^{er} janvier 2009

Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et le Rapporteur spécial sur la torture avaient adressé une lettre d'allégations au Gouvernement français le 7 décembre 2007 concernant le classement sans suite par le procureur d'une procédure ouverte à l'encontre de M. Rumsfeld⁹⁹ à l'initiative d'ONG l'accusant d'avoir ordonné et autorisé des actes de torture. Les rapporteurs spéciaux rappelaient l'obligation pour la France, en vertu de la Convention internationale contre la torture et de la législation nationale sur la compétence universelle, d'ouvrir une enquête. Le Gouvernement français, dans sa réponse du 10 mars 2008, a mis en avant l'immunité juridictionnelle dont bénéficiait M. Rumsfeld pour les actes accomplis à titre officiel, argument réfuté par les rapporteurs spéciaux qui soulignent qu'« *aucune circonstance exceptionnelle quelle qu'elle soit, ne peut être alléguée pour ne pas, au moins, initier une investigation pénale* ».

Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et le Représentant spécial du Secrétaire général concernant la situation des

98. A/HRC.17/35/Add. 1 (2011), § 30 à 35.

99. A/HRC.8/4/Add. 1 (2008), p. 80.

défenseurs des droits de l'homme, avaient adressé une lettre conjointe au Gouvernement français en date du 30 novembre 2007, concernant des activités d'orpaillage clandestine en territoire autochtone en Guyane¹⁰⁰ soulignant qu'elles avaient « *conduit d'une part à la pollution au mercure des rivières locales, et d'autre part à des violations des droits de l'homme contre la population autochtone* ». Le Gouvernement français, dans sa réponse du 21 février 2008, mentionnait les efforts entrepris en matière d'éducation et de sensibilisation des populations autochtones sur l'intoxication au mercure et de lutte contre l'orpaillage clandestin. Le rapporteur spécial sur les populations autochtones avait décidé de suivre l'évolution de la situation tout en demandant davantage d'informations sur les programmes d'action effectivement mis en place pour empêcher l'orpaillage clandestin et l'imprégnation au mercure de la population autochtone. (Voir à ce sujet le rapport 2011 sur les droits des peuples autochtones p. 86)

Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones avait fait part, dans une lettre d'allégations envoyée le 3 avril 2008 au Gouvernement français, de ses inquiétudes concernant le processus de réattribution des terres des communautés kanakes de Nouvelle-Calédonie. Celui-ci ne prendrait pas en compte les affiliations ancestrales et coutumes liant ces communautés à leurs terres traditionnelles, le développement d'un projet économique étant l'un des principaux critères retenus¹⁰¹. Dans sa réponse du 10 juin 2008, le Gouvernement français niait ces allégations en affirmant que la France reconnaît pleinement les droits des peuples autochtones et accorde une place importante à leurs coutumes, en les associant notamment à la réforme foncière en cours. Suite à quoi, le rapporteur spécial a décidé de « *suivre avec intérêt l'évolution de la situation des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie* ». (Voir à ce sujet le rapport 2011 sur les droits des peuples autochtones p. 86)

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste avait, dans le cadre d'une communication adressée au Gouvernement français le 26 avril 2006 attiré son attention sur certaines dispositions de la législation antiterroriste, tant au niveau du droit matériel (définition large des actes de terrorisme dans le Code pénal français) que du droit procédural (garde à vue, présence de l'avocat, détention provisoire)¹⁰². La France avait répondu par une communication du 30 avril 2008 sur les questions relatives à : la législation anti-terroriste ; l'interprétation du délit d'apologie du terrorisme prévu par l'article 24.6 de la loi sur la liberté de la presse ; la garde à vue et au placement en détention provisoire ; l'enclenchement de la procédure d'exception liée aux infractions sur le terrorisme ; le recours à la vidéosurveillance et aux possibilités de contrôle des échanges électroniques et au traitement automatisé des données à caractère personnel ; et la mise en œuvre du système d'indemnisation des atteintes corporelles subies par les personnes victimes d'actes de terrorisme et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions.

Au 15 octobre 2011, des visites en France du Rapporteur spécial sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'homme (Polynésie française, dates à confirmer) et du Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (du 21 novembre au 3 décembre 2011) étaient prévues.

100. A/HRC.9/9/Add. 1 (2008), p. 46.

101. *Ibid.*

102. A/HRC.10/3/Add. 1 (2009), p. 19.

2. Comités conventionnels

La France est soumise au contrôle de l'ensemble des organes conventionnels chargés de veiller à la mise en œuvre par les États de chacune des conventions principales et de leur(s) éventuel(s) protocole(s) additionnel(s), à l'exception du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille puisqu'elle n'est, à ce jour, pas partie à l'instrument de référence.

Ce contrôle, prévu par les dispositions mêmes des conventions ratifiées par la France, est donc une obligation conventionnelle. Périodiquement, le Gouvernement est ainsi appelée à soumettre un rapport au comité compétent, détaillant les mesures prises pour appliquer les dispositions de la convention concernée et pour mettre en œuvre les recommandations antérieures du comité. Après avoir, le cas échéant, répondu par écrit à une liste de questions complémentaires posées par le comité, le Gouvernement présente son rapport et dialogue avec ce dernier. À l'issue de cette procédure, dans le cadre de laquelle des informations issues en particulier des INDH et des ONG sont également transmises, le comité émet des observations finales et fait part de ses recommandations.

Depuis la publication du précédent rapport en 2009, la France s'est prêtée à l'examen avec le Comité des droits de l'enfant (2009), le Comité contre la torture (2010-2011) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2010-2011). Les recommandations du dernier rapport du Comité des droits de l'homme (2008) ont également fait l'objet d'un suivi et d'un dialogue en 2010 et 2011. Enfin, les recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2008), du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2008) et du Comité des droits de l'enfant concernant la mise en œuvre des deux protocoles à la Convention (2007) sont également reprises. La présente section inclut aussi les réponses du Gouvernement français aux recommandations jugées prioritaires par le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture ainsi que les éventuelles demandes complémentaires des comités en réaction aux réponses reçues. Ces éléments, synthétisés, figurent directement à la suite des recommandations de référence. Les examens des rapports de la France au Comité des droits des personnes handicapées (1.2.8) et au Comité contre les disparitions forcées (1.2.9) devraient intervenir en 2012 ou 2013.

Comité des droits de l'homme

Le Comité des droits de l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a adopté le 22 juillet 2008 ses observations finales¹⁰³ à la suite de l'examen du 4^e rapport périodique de la France les 9 et 10 juillet 2008¹⁰⁴. En préparation de l'examen du rapport, le Comité avait adressé une

103. CCPR/C.FRA/CO/4.

104. CCPR/C.FRA/4.

liste de points à traiter à laquelle le Gouvernement avait répondu¹⁰⁵. En outre, les ONG avaient transmis des rapports alternatifs au Comité¹⁰⁶.

Le Gouvernement a par la suite adressé au Comité, le 20 juillet 2009, des renseignements sur la suite donnée aux recommandations relatives aux données statistiques ventilées par origine raciale, ethnique et nationale, à la politique de détention des étrangers et à la procédure d'expulsion d'étrangers en situation irrégulière, comme demandé par le Comité dans ses observations finales, et conformément au délai fixé¹⁰⁷. Il a également saisi l'occasion de cette réponse intermédiaire « *pour apporter certaines précisions destinées à clarifier des éléments qui semblent, au vu des recommandations formulées par le Comité, n'avoir pas été assez clairement exposés à l'occasion de la présentation du rapport de la France* ».

Au cours de sa 97^e session en octobre 2009, le Comité a jugé que les informations relatives aux données statistiques « *étaient largement satisfaisantes* » et a sollicité le 11 janvier 2010 des éléments complémentaires sur les autres points, considérant que les informations fournies « *manquaient de spécificité* »¹⁰⁸. Un rapport complémentaire a donc été soumis par le Gouvernement le 10 juillet 2010¹⁰⁹. Tout en se disant satisfait de « *la bonne coopération de l'État partie* », le Comité a sollicité, à nouveau par une note verbale du 16 décembre 2010, des compléments sur la situation pénitentiaire dans les territoires d'outre-mer, la suspension automatique de l'expulsion dans les cas où des « *considérations de sécurité nationale sont en jeu* » et la mise en œuvre du droit relatif aux étrangers en situation irrégulière et aux demandeurs d'asiles majeurs. Au cours de sa 102^e session en juillet 2011, le Comité a regretté que la réponse à sa lettre de rappel du 20 avril 2011, qui précisait ses attentes, n'ait pas été reçue. Il sollicitait à nouveau, par une note verbale du 2 août 2011, la transmission des éléments demandés, pour éventuel examen lors de sa session d'octobre 2011. La présente section fait figurer pour chaque recommandation les éventuelles suites du dialogue depuis l'examen en juillet 2008.

Dans ses observations finales de 2008, le Comité déplore non seulement le retard considérable pris par la France dans la présentation de son rapport (6 ans), mais également le fait qu'il « *ne soit pas pleinement conforme à ses directives concernant l'établissement des rapports, en ce qu'il ne contient pas suffisamment de renseignements concrets sur des questions comme la participation des membres des minorités ethniques à la vie politique et d'informations sur l'application du Pacte dans les départements*

105. CCPR/C.FRA/Q/4 et CCPR/C.FRA/Q/4/Add. 1.

106. Il s'agissait des organisations suivantes : Amnesty International, ANAFE, Behatokia Basque, Observatory of Human Rights, Human Rights Watch, ACAT (action des chrétiens pour l'abolition de la torture) France – Fédération internationale de l'ACAT, Conscience and Peace Tax International, Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, European Roma Rights Centre, Ni Putes Ni soumises, Ligue des droits de l'homme et CIMADE.

107. CCPR/C.FRA/CO/4/Add. 1.

108. L'ensemble de ces échanges (rapports, lettres et réponses) est disponible sur le site du Comité des droits de l'homme (rubrique Sessions).

109. CCPR/C.FRA/CO/4/Add. 2.

et territoires d'outre-mer». Le Comité se félicite cependant de la qualité des réponses apportées aux questions du Comité et du dialogue « ouvert et constructif » qui a prévalu lors de l'examen du rapport.

Parmi les **aspects positifs**, le Comité accueille avec satisfaction :

- la ratification par la France du deuxième protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la création de l'institution du CGLPL par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 ;
- la création de la HALDE par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 ;
- la définition d'une nouvelle infraction pénale de traite des êtres humains ;
- la législation sur la répression des violences familiales adoptée le 4 avril 2006 ;
- la hausse du seuil de l'âge légal du mariage pour les filles et l'établissement, dans le territoire d'outre-mer de Mayotte, des principes de la monogamie, de la prohibition de la répudiation unilatérale et de l'interdiction de la discrimination entre enfants en matière d'héritage au motif du sexe ou du caractère légitime de la naissance.

Le Comité exprime toutefois des préoccupations et formule les recommandations suivantes :

- Réexaminer ses **réserves et déclarations interprétatives** à l'égard du Pacte, dans la perspective de les retirer en totalité ou partie. Il s'agit notamment de la réserve à l'article 4 § 1 qui a trait aux pouvoirs du Président pendant un état d'urgence ou de siège et de la réserve concernant les articles 9 et 14 du Pacte qui porte sur le régime disciplinaire dans les armées.
- Revoir sa position concernant la **reconnaissance officielle des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques**, conformément aux dispositions de l'article 27 du Pacte. Le Comité dit « *ne pas partager le point de vue de l'État partie selon lequel le principe, dans l'abstrait, de l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination constituent des garanties suffisantes pour assurer aux personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques la jouissance égale et effective des droits énoncés dans le Pacte* ».
- Recueillir et communiquer des **données ventilées par origine raciale, ethnique et nationale**, de façon à accroître son action visant à assurer l'égalité des chances aux personnes appartenant à ces groupes minoritaires et à satisfaire aux conditions énoncées dans les directives du Comité concernant l'établissement des rapports. Le Comité constate que l'absence de données statistiques adéquates rend particulièrement difficile une évaluation de l'accès effectif à l'emploi, aux services publics, et à la vie politique des personnes appartenant à des minorités raciales, ethniques, nationales.

Réponse du Gouvernement (2009) : le Gouvernement prend note de cette demande répétée du Comité mais rappelle que « *la collecte de telles données ne serait pas conforme à la Constitution française* » (l'article 1^{er} dispose que « *la République assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion* ») et que la France « *ne reconnaît pas en son sein l'existence de minorités ayant un statut juridique en tant que tel et considère que l'application des droits de l'homme à tous les ressortissants d'un État, dans l'égalité et la non-discrimination, apporte normalement à ceux-ci, quelle que soit leur situation,*

la protection pleine et entière à laquelle ils peuvent prétendre ». Il souligne également que la législation proscribit de même la collecte de « données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, ou l'appartenance syndicale des personnes »¹¹⁰. Il se réfère aux conclusions du Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution de décembre 2008, notamment quant « à l'importance des marges de manœuvre offertes par le cadre constitutionnel actuel pour mettre en œuvre des politiques d'action positives [...], loin d'être inexistantes dans le droit positif français » et quant aux « effets pervers » et aux « risques » qu'il y aurait « à mettre en œuvre une politique de discrimination positive sur une base ethnique » (« affaiblissement du vivre-ensemble », « montée des tensions entre communautés », etc.). Au-delà des arguments juridiques et éthiques, le Gouvernement défend l'existence d'un « large consensus national » autour de ce cadre constitutionnel et indique que « les statistiques actuellement autorisées en France, portant sur le nom, l'origine géographique ou la nationalité permettent déjà de disposer d'une connaissance précise de la population et d'appréhender les discriminations ». Il souligne que la réflexion se poursuit néanmoins, citant les travaux du COMEDD. Les garanties existantes en matière d'accès à l'emploi dans le secteur public sont également précisées.

Suivi par le Comité (2009-2010) : le Comité, lors de sa 97^e session en octobre 2009, a considéré que les compléments apportés par le Gouvernement sur cette question étaient « largement satisfaisants », sollicitant simplement les données et les informations jusque-là enregistrées par le COMEDD.

Réponse du Gouvernement (2010) : le Gouvernement transmet, en annexe aux réponses soumises le 9 juillet 2010, le rapport du Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD), dans sa version du 5 février 2010, tel que présenté au Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances¹¹¹.

- Accroître la **représentation des femmes** dans les emplois de direction et de haut niveau, dans le secteur public comme dans le secteur privé, pour réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes et pour faciliter l'accès des femmes à des emplois à temps complet.
- Veiller à ce que toute personne arrêtée du chef d'une infraction pénale, y compris les personnes soupçonnées de **terrorisme**, soit déférée dans le plus court délai devant un juge, conformément aux dispositions de l'article 9 du Pacte et faire en sorte que les personnes en **garde à vue** soupçonnées de terrorisme bénéficient sans délai de l'assistance d'un avocat et que toute personne arrêtée du chef d'une infraction pénale soit informée qu'elle a le droit de garder le silence pendant l'interrogatoire de police, conformément au paragraphe 3 g) de l'article 14 du Pacte. Le Comité exprime ses réserves

110. Article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative aux fichiers, à l'informatique et aux libertés, telle que modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

111. Rapport du Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (COMEDD), *Inégalités et discriminations, Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, 5 février 2010.

à l'égard de certaines dispositions de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers « *qui permet la garde à vue pendant dix jours avant comparution devant un juge et retarde l'accès à un avocat à 72 heures voire cinq jours et ne reconnaît pas expressément le droit de garder le silence pendant l'interrogatoire de police* » et rappelle aussi que « *le droit de communiquer avec un avocat constitue une garantie fondamentale contre les mauvais traitements* ».

- Limiter la durée de la **détention provisoire** et renforcer le **rôle du juge des libertés et de la détention**. Le Comité fait en effet part de ses préoccupations concernant la longueur de la **détention provisoire** dans les affaires de terrorisme et de criminalité organisée et la pratique de la détention prolongée aux fins d'enquête avant toute mise en accusation définitive.

Précision du Gouvernement (2009) : le Gouvernement rappelle que la décision de prolonger la garde à vue des personnes soupçonnées de terrorisme pour une durée initiale de quatre jours revient à un magistrat du siège, indépendant de l'enquête et ne peut excéder six jours, conformément à la loi de 2006 citée, et que « *l'accès à un avocat peut intervenir à l'issue de la 72^e heure, puis à l'expiration de la 96^e heure, et enfin de la 120^e heure, si la personne en fait la demande* ». Par ailleurs, le Gouvernement défend que « *si le Comité indique que le droit de garder le silence pendant l'interrogatoire n'est pas explicitement garanti dans le Code de procédure pénale, il importe de souligner que l'intéressé a toujours la possibilité de se taire sans que cela n'entraîne de conséquences* ». Il rappelle que « *l'assistance d'un avocat de la défense et le réexamen périodique de la détention par le juge des libertés et de la détention sont garantis* » et que ce réexamen « *à tout moment et sans aucune restriction, à la demande du détenu, est de droit* ». Il rappelle enfin que la possibilité de recourir à des détentions provisoires prolongées « *peut s'expliquer par les nombreuses investigations qui doivent être entreprises, y compris à l'étranger* » et que, par ailleurs, « *la durée de la détention s'impute sur la durée de la peine prononcée* ».

- Par ailleurs, le Comité se dit « *préoccupé par le fait qu'en vertu de la loi n° 2008-174 (25 février 2008) des personnes condamnées pénalement peuvent être placées en rétention de sûreté pour des périodes renouvelables d'une année, en raison de leur "dangerosité", à l'issue de la peine de réclusion initialement prononcée* ». Même si le Conseil constitutionnel a interdit l'application rétroactive de cette disposition et si le juge qui condamne un individu inculpé d'une infraction pénale envisage la possibilité d'ordonner le futur placement en rétention de sûreté au moment du jugement de l'affaire, il est néanmoins d'avis que la pratique pourrait continuer de poser des problèmes au regard des articles 9, 14 et 15 du Pacte.
- Intensifier ses efforts pour diminuer la **surpopulation dans les prisons** et renforcer son **contrôle des établissements pénitentiaires** de façon énergique, afin de garantir que toutes les personnes en détention soient traitées conformément aux prescriptions des articles 7 et 10 du Pacte et à l'ensemble de règles *minima* pour le traitement des détenus. Le Comité relève les efforts notables entrepris pour rénover les bâtiments pénitentiaires, augmenter le nombre de places pour les prévenus et mettre au point

des mesures de substitution à l'incarcération, comme le maintien en liberté sous surveillance, mais demeure « *préoccupé par la surpopulation et les conditions par ailleurs mauvaises qui règnent dans les prisons* » ainsi que « *les comportements non déontologiques de certains agents pénitentiaires, notamment le recours à l'isolement cellulaire et les violences à l'intérieur de la prison* », notant cependant un « *effort de recueil de données sur les mauvais traitements dont sont victimes les détenus* ».

- Revoir la **politique de détention à l'égard des étrangers sans papiers et des demandeurs d'asile, y compris des mineurs non accompagnés** et prendre des mesures pour atténuer la **surpopulation** et améliorer les **conditions de vie dans les centres de rétention**, en particulier ceux des **départements et territoires d'outre-mer**. Le Comité se dit notamment préoccupé « *par des informations faisant état d'une situation d'entassement et d'insuffisance des installations sanitaires, et de la nourriture et des soins médicaux inadéquats, en particulier dans les départements et territoires d'outre-mer, et par le fait que des inspections indépendantes régulières de ces centres ne soient pas menées* ».

Réponse du Gouvernement (2009) : le Gouvernement présente les garanties « *sur le plan juridique et matériel* » encadrant les conditions du maintien en zone d'attente et du maintien en rétention administrative. S'agissant de la durée du maintien, il indique que les délais « *reposent sur la nécessité de concilier l'effectivité des mesures de refus d'entrée ou d'éloignement et le respect des droits des personnes* », et qu'ils sont « *parmi les plus courts d'Europe* ». Il rappelle : l'intervention du juge des libertés et de la détention ; les auditions préalables à toutes les décisions juridictionnelles ; la notification des droits (possibilité de demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, de communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix, accès de droit à un interprète) ; ainsi que les garanties relatives au contrôle des conditions du maintien en zone d'attente ou en rétention (visites possibles du Procureur de la République, du juge des libertés et de la détention ; accès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [HCR] et des associations humanitaires pouvant notamment s'entretenir confidentiellement avec les étrangers ; possibilité de visite et contrôle par les parlementaires ; le CGLPL, le CPT ainsi que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe). Concernant les conditions matérielles, le Gouvernement précise que « *les normes en matière de centres de rétention prennent en compte les recommandations du CPT* » et fait état, depuis 2005, d'un « *effort continu de rénovation et de constructions nouvelles* » (concernant notamment Mayotte). S'agissant des zones d'attente, il relève que « *les mêmes exigences sont d'application* » citant une appréciation positive de 2006 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la zone d'attente de Roissy (ZAPI 3) qui accueille, selon le Gouvernement plus de 90 % des étrangers non admis et des demandeurs d'asile à la frontière¹¹². Il mentionne également « *l'accent particulier [...] mis sur la professionnalisation et la formation des personnels des centres, destiné à améliorer les conditions d'accueil des personnes* ».

112. CommDH (2008) 5.

Concernant les mineurs isolés, le Gouvernement précise qu'« *il ne peut pas y avoir de mineurs isolés placés en rétention dans la mesure où le droit français interdit le prononcé d'une mesure d'éloignement à l'égard d'un mineur* ». Il fait part d'une « *attention particulière* » accordée à la situation de mineurs accompagnant leurs parents en rétention, avec un hébergement « *dans des centres comportant des espaces spécialement dédiés aux familles* » (et « *lorsqu'à titre exceptionnel, une telle solution ne peut être envisagée [...] dans les zones réservées aux femmes* »). Le contrôle du juge des libertés et de la détention « *qui peut mettre fin à la rétention, s'il estime que les conditions ne sont pas satisfaisantes* », ainsi que le recours au régime de l'assignation à résidence sont également mentionnés.

S'agissant des mineurs isolés placés en zone d'attente, le Gouvernement rappelle les dispositions relatives à l'accès à l'aide juridictionnelle et la désignation sans délai d'un administrateur *ad hoc*. Il indique aussi la mise en place, le 11 mai 2009, d'un groupe de travail sur les mineurs étrangers isolés, associant des organisations internationales et non gouvernementales.

Enfin, le Gouvernement est d'avis « *qu'il n'existe pas, de manière générale, de situation de surpopulation dans les centres de rétention, grâce en particulier aux efforts déployés [...] depuis plusieurs années pour augmenter les places en centres de rétention tout en y améliorant les normes de confort* ». Il concède l'existence de « *circonstances exceptionnelles* » entre décembre 2007 et janvier 2008 à Roissy, « *suite à un afflux massif et soudain de demandeurs d'asile* », à laquelle des réponses ont été apportées.

Suivi du comité (2010) : dans le cadre de sa 97^e session d'octobre 2009, le Comité a estimé que les informations fournies par le Gouvernement « *n'étaient pas suffisantes et manquaient de spécificité* ». Par une note verbale en date du 11 janvier 2010, il sollicitait des informations complémentaires, relativement à « *la révision de la politique de détention à l'égard des mineurs non accompagnés, et en particulier la fonction et les tâches du groupe de travail ministériel mis en place en mai 2009* » ainsi qu'« *aux mesures spécifiques visant à l'atténuation de la surpopulation et l'amélioration des conditions de vie dans les centres de rétention, en particulier ceux des départements et territoires d'outre-mer* ».

Seconde réponse du Gouvernement (2010) : sur les conditions de détention à l'égard des mineurs non accompagnés, le Gouvernement revient sur les propositions retenues par le ministre de l'Immigration, de l'Intégration de l'Identité nationale et du Développement solidaire, sur la base des conclusions du groupe de travail dont l'objectif était « *d'établir un diagnostic de situation et de proposer des améliorations au dispositif applicable aux mineurs étrangers isolés [...]* ». Parmi ces mesures figurent la mise en place d'un système d'information permettant d'améliorer le suivi des mineurs isolés avec l'ensemble des acteurs concernés ; la construction d'un secteur dédié à l'accueil dans la zone d'attente de Roissy ; le lancement d'une expérimentation sur la mise en œuvre d'une permanence d'administrateurs *ad hoc* chargés d'assister les mineurs isolés à la frontière ; ou encore le renforcement du nombre et de la formation des administrateurs *ad hoc*. Est également ressorti des travaux du groupe de travail, selon le Gouvernement, la nécessité de maintenir certains

principes fondamentaux tels que « l'interdiction de prononcer une mesure d'éloignement forcé à l'égard d'un mineur étranger isolé se trouvant irrégulièrement sur le territoire français (ce qui emporte pour conséquence qu'un mineur isolé ne peut en aucune circonstance être placé en centre ou en local de rétention) », mais aussi « la possibilité de placer en zone d'attente, le temps d'examiner leur situation, des mineurs isolés ne remplissant pas les conditions d'entrée en France ». Le Gouvernement note que « s'il est important d'entourer cet examen de toutes les garanties, il serait en revanche dangereux, sur le plan migratoire, et au regard des intérêts des enfants exposés à un risque de trafic et d'exploitation, de conférer un droit automatique à l'entrée sur le territoire au bénéfice de ces mineurs ».

Sur l'amélioration des conditions de vie dans les centres de rétention, le Gouvernement apporte des précisions également communiquées au Comité contre la torture, relatives à la construction ou la rénovation de centres de rétention (avec, pour l'année 2010, 30 millions d'euros de budget de fonctionnement hôtelier des centres et 24 millions consacrés à des investissements). Il détaille les projets de constructions, notamment à Mayotte, ou l'achèvement de la construction d'un nouveau centre, incluant notamment une unité pour les femmes et les familles, est prévu pour fin 2011.

Second suivi du Comité (2010-2011) : par une note verbale du 16 décembre 2010, le Comité informe le Gouvernement qu'il considère, à la suite d'un examen lors de sa 100^e session d'octobre 2010, que les informations complémentaires transmises sur cette question sont « *en partie incomplètes* ». À la suite d'une demande de la France (17 janvier 2011), le Comité a ensuite précisé par note verbale (20 avril 2011) que sa demande complémentaire sur « *les conditions de détention en outre-mer* » visait « *les mesures prises pour atténuer et améliorer les conditions dans les centres de rétention des territoires d'outre-mer autres que Mayotte et les derniers progrès réalisés pour la mise en œuvre des programmes de rénovation des centres dans tous les TOM, Mayotte y compris* ». À la date du 15 octobre 2011, le Gouvernement n'a pas répondu à cette demande, qui a fait l'objet d'une lettre de rappel du Comité, le 2 août 2011.

- N'accepter aucune tolérance pour les **actes de mauvais traitements** commis par les agents des forces de l'ordre sur la personne de ressortissants étrangers, y compris de demandeurs d'asile, qui sont placés dans des prisons et des centres de rétention administrative et mettre en place des systèmes adéquats pour surveiller les pratiques et prévenir les violations ainsi que de nouvelles formations à l'intention des agents des forces de l'ordre. Le Comité fait référence à l'existence d'allégations de mauvais traitements commis par des agents des forces de l'ordre sur des étrangers détenus et l'absence d'enquête ainsi que de renseignements statistiques détaillés sur les cas rapportés.

Précisions du Gouvernement (2009) : le Gouvernement rappelle que les autorités françaises « *ne tolèrent en aucune manière les actes de mauvais traitements commis par les agents des forces de l'ordre, quelles que soient les situations ou les personnes les subissant* » et insiste sur les principes de « *respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, d'utilisation strictement nécessaire et proportionnée de la force* » et de « *protection des personnes appréhendées et le respect de leur dignité* » énoncés dans le code de déontologie du 16 mars 1986,

déclinés dans le guide pratique de déontologie, revu en 2001, et réaffirmés depuis (circulaire du 13 mars 2003 relative à la dignité des personnes placées en garde à vue; règlement général d'emploi de la police nationale du 6 juin 2006; schéma directeur de la police nationale 2008-2012). Il insiste également sur le renforcement des formations, citant des modules associant la CNDS et la HALDE, les formations aux gestes techniques professionnels d'interventions et autres stages. Il mentionne enfin un « *effort d'encadrement des agents* » et affirme que « *parce qu'elles sont chargées de l'application de la loi et disposent de l'exercice de la force légitime, les forces de sécurité intérieure font partie des services publics les plus contrôlés* ». Les mécanismes de contrôles cités sont aussi bien internes (IGPN, IGGN) qu'externes (poursuites pénales engagées par la justice, rôle des autorités administratives indépendantes telles que la HALDE, la CNDS ou le CGLPL) et internationaux (CEDH, CPT). Sur le plan statistique, le Gouvernement indique notamment qu'en 2008, parmi les 3 423 sanctions disciplinaires prononcées à l'égard de policiers (contre 3 318 en 2007 et 3 228 en 2006), 163 se rapportaient à des violences avérées dont 14 ont conduit à la révocation ou à une mesure assimilée des agents concernés et 4 à la mise en retraite d'office. Au cours de la même année, l'IGPN a été saisie de 1 348 faits allégués contre les policiers (contre 1 454 en 2007 et 1 721 en 2006). Sur ceux-ci, 585 concernaient des atteintes aux personnes (contre 727 en 2007 et 708 en 2006). Ces faits sont, pour le Gouvernement « *à rapprocher des quatre millions d'interventions de police réalisées chaque année* ».

- Veiller, afin de respecter le **principe de non-refoulement** à ce que la décision de renvoyer un étranger, y compris un demandeur d'asile, soit prise à l'issue d'une procédure équitable qui permet d'exclure effectivement le risque réel de violations graves des droits de l'homme dont l'intéressé pourrait être victime à son retour; à l'information correcte des étrangers sans papiers et demandeurs d'asile et à la garantie de leurs droits, y compris le droit de demander l'asile et de bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite; à ce que tous les individus frappés d'un arrêté d'expulsion disposent de suffisamment de temps pour établir une demande d'asile, bénéficient de l'assistance d'un traducteur et puissent exercer leur droit de recours avec effet suspensif. Le Comité relève que les étrangers sont tenus de soumettre leur demande d'asile dans un délai maximum de cinq jours après le placement en rétention et, entre autres, que « *le droit d'appel est également assorti d'un certain nombre de restrictions contestables, notamment un délai d'appel de 48 heures, et l'absence de suspension automatique de l'expulsion en attendant la décision sur le recours dans les cas où des considérations de sécurité nationale sont en jeu* ». Il s'inquiète également de ce qu'en vertu de la procédure dite « prioritaire », l'expulsion physique a lieu sans attendre la décision d'un tribunal si la personne est renvoyée vers un « pays d'origine sûr » (y compris apparemment vers l'Algérie et le Niger) et du fait qu'aucun recours en justice n'est ouvert pour les personnes expulsées à partir du territoire d'outre-mer de Mayotte, « *ce qui serait le cas de 16 000 adultes et de 3 000 enfants chaque année* », ni à partir de la Guyane française ou de la Guadeloupe.
- Reconnaître que plus la pratique de la torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants est systématique moins il y a de chances que les **assurances diplomatiques** permettent d'éviter le risque réel de traitements incompatibles avec le Pacte,

aussi rigoureuse la procédure de suivi éventuellement arrêtée soit-elle et faire preuve de la plus grande circonspection quand elle recourt aux assurances diplomatiques et adopter des **procédures claires et transparentes** prévoyant un réexamen par des mécanismes judiciaires appropriés avant de procéder à une expulsion, ainsi que des moyens efficaces pour suivre la situation des personnes renvoyées.

Réponse du Gouvernement (2009) : le Gouvernement constate notamment que *« des confusions demeurent sur certaines de ses procédures et de ses pratiques et tient en particulier à rappeler qu'en aucun cas les autorités françaises n'ont recours aux assurances diplomatiques »*. Il indique que le principe de non-refoulement *« est assuré par la législation française, d'une part au stade de l'examen des demandes d'asile, qu'elles soient présentées à la frontière ou à l'intérieur du territoire français [...] d'autre part, au stade des procédures d'éloignement (parmi lesquelles il convient de distinguer les reconduites à la frontière des expulsions) »*.

Concernant les demandes d'asile présentées à la frontière, il rappelle l'existence d'un recours suspensif contre le refus d'entrée, introduit conformément aux prescriptions de la Cour EDH (arrêt *Gebremedhin c. France* du 26 avril 2007). Pour le Gouvernement, le délai de recours est fixé à 48 heures *« afin de concilier les exigences du droit au recours, lequel n'est entouré d'aucun formalisme particulier, et les contraintes résultants de la durée maximale de maintien en zone d'attente »* et son extension à 72 heures, *« dans le but de faciliter la présentation du recours »*, est visée par une proposition de loi en cours d'examen devant le Parlement. Concernant les demandes présentées sur le territoire, il rappelle que le *« principe général est que tout demandeur d'asile bénéficie d'un droit de séjour pendant toute la durée de l'instruction de sa demande par l'OFPPA, et en cas de recours devant la CNDA, jusqu'à ce que la Cour ait statué »*. Des précisions sont apportées concernant la procédure prioritaire et les dérogations au caractère suspensif du recours devant la CNDA (cas de *« menace grave à l'ordre public »*; demande *« manifestement frauduleuse ou abusive »* ou d'un ressortissant d'un pays pour laquelle la clause de cessation du statut de réfugié a été mise en œuvre ou qui figure sur la liste des pays considérés comme *« sûrs »*), et indique que 7 % des demandes d'asile ont été examinées en procédure prioritaire en 2008 (essentiellement des demandes de réexamen). Il revient sur la notion de pays d'origine considéré comme sûr (si, selon la loi, *« il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*) en précisant que *« contrairement à ce que semble craindre le Comité »*, ni l'Algérie ni le Niger (inscription annulée par le Conseil d'État le 13 février 2008) ne figurent sur cette liste. S'agissant des demandes d'asile en rétention, il est ajouté que *« l'étranger est précisément informé de son droit à présenter une demande d'asile dans un délai de cinq jours suivant cette notification [...] »*. Jugeant le délai *« raisonnable »*, le Gouvernement précise également que *« tout allongement du délai de dépôt risquerait de porter atteinte à la possibilité d'exécuter la mesure d'éloignement en cas de rejet de cette demande »*.

Concernant les procédures d'éloignement, le Gouvernement rappelle que la législation française garantit qu'un étranger ne soit pas renvoyé dans un État où il est exposé à des risques de traitements contraires à la Convention contre la torture et

que la règle « s'applique quelle que soit la mesure d'éloignement prononcée : reconduite à la frontière pour séjour irrégulier, interdiction judiciaire du territoire accompagnant le prononcé d'une sanction pénale; expulsion pour motif grave d'ordre public ». Il soulève les possibilités de recours devant le juge administratif, recours pleinement suspensif s'il vise une obligation de quitter le territoire ou une décision de reconduite à la frontière, et avance que, s'agissant d'une décision prise pour motif d'ordre public « sauf cas exceptionnel », celle-ci « intervient après que l'intéressé a été informé de l'engagement de la procédure à son encontre et convoqué devant la commission départementale d'expulsion (COMEX) ». Par ailleurs, selon le Gouvernement, « quelle que soit la procédure d'expulsion appliquée, l'arrêt d'expulsion peut faire l'objet de recours gracieux ou hiérarchique devant l'autorité administrative, et d'un recours en annulation devant le juge administratif, assorti éventuellement d'un référé suspension », susceptible de suspendre l'exécution de la mesure. Les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle sont enfin précisées.

La situation à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe est qualifiée d' « incontestablement spécifique [...] en raison de la pression migratoire particulièrement élevée », le Gouvernement jugeant qu'elle « nécessite des mesures destinées à préserver l'ordre public et la cohésion des territoires », ainsi qu'à « endiguer les trafics, notamment humains ». Les mesures législatives particulières adoptées en 2006 et 2007 pour les collectivités et territoires d'outre-mer, sont pour le Gouvernement conformes à la Constitution (art. 73 et 74). Dans le cadre du régime dérogatoire qui s'applique au recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, « l'intéressé dispose néanmoins d'un recours en annulation pour contester la validité de l'arrêt et de la faculté de saisir le juge des référés ». Sans préciser de chiffres, le Gouvernement invite à distinguer les enfants accompagnés de leur famille (il est précisé que l'éloignement des personnes accompagnées de leurs enfants « ne méconnaît pas la législation en vigueur »), des mineurs isolés, pour lesquels il concède que la réflexion sur une « approche différente » est en cours, alors qu'« aucune structure adaptée n'existe [...] pour accueillir les mineurs isolés » et que ces derniers sont présentement signalés au juge des enfants, avec la possibilité d'être confiés à une personne de confiance, et de repartir dans leur pays d'origine sous la responsabilité de celle-ci (avec « un temps moyen de rétention, le plus souvent, de quelques heures »).

Suivi du Comité (2009-2010) : dans le cadre de sa 97^e session d'octobre 2009, le Comité a estimé que les informations fournies « n'étaient pas suffisantes et manquaient de spécificité ». Il demandait, par une note verbale du 11 janvier 2010, la communication d'informations plus précises sur « la suspension automatique de l'expulsion dans les cas où des « considérations nationales sont en jeu » et la mise en œuvre du droit relatif aux étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asile majeurs.

Réponse du Gouvernement (2010) : le Gouvernement se réfère à ses précédentes réponses, soulignant que la décision négative de l'OFPPRA considérée dans l'hypothèse d'une dérogation au caractère suspensif du recours devant la CNDA « n'entraîne pas par elle-même l'éloignement du territoire ». Celle-ci est « une décision distincte, prise par l'autorité préfectorale », et « en elle-même susceptible d'un recours juridictionnel devant le juge administratif ». Si la mesure d'éloignement est

une mesure d'expulsion pour motif grave d'ordre public, « *la décision peut faire l'objet d'un référé liberté ou d'un référé suspension qui, s'il est prononcé par le juge, suspend l'exécution de la mesure d'éloignement* ». Il précise que le projet de loi visant à porter à 72 heures le délai de recours pour les demandeurs d'asile en rétention a été adopté en première lecture par le Sénat le 6 mai 2009, mais n'a pas encore été discuté à l'Assemblée nationale et considère que « *l'ensemble des garanties juridiques qui entourent ce recours (absence de formalisme dans la présentation de la requête, audience en présence de l'étranger, présence d'un avocat le cas échéant commis d'office, concours d'un interprète, impossibilité de mettre à exécution la mesure pendant le délai de recours et tant que le juge ne s'est pas prononcé) en fait une voie de recours effective et efficace* ».

Second suivi du Comité (2010-2011) : par une note verbale du 16 décembre 2010, le Comité informe le Gouvernement qu'il considère, à la suite d'un examen lors de sa 100^e session d'octobre 2010, que les informations complémentaires transmises sur cette question sont « *en partie incomplètes* ». À la suite d'une demande de la France (17 janvier 2011), le Comité a ensuite précisé par note verbale (20 avril 2011) les informations complémentaires souhaitées sur la suspension automatique de l'expulsion (« *davantage de détails sur la proposition de loi qui vise à porter à 72 heures le délai de recours pour les étrangers soumis à une mesure d'expulsion et sur l'avancement des débats à ce sujet* ») ainsi que des informations sur « *la fréquence et les conditions de l'application de la procédure prioritaire pour des considérations de sécurité nationale* », ainsi que sur la mise en œuvre du droit relatif aux étrangers en situation irrégulière et aux demandeurs d'asile (« *des informations concrètes et des données statistiques sur les effets de la mise en œuvre des lois n° 2006-911 du 24 juillet 2006 et 2007-1631 du 20 novembre 2007 en matière d'accessibilité au statut de demandeur d'asile et sur les mesures prises pour assurer le respect des droits des demandeurs d'asile et des sans-papiers* »). À la date du 15 octobre 2011, le Gouvernement n'avait pas répondu à cette demande, qui a fait l'objet d'une lettre de rappel du Comité, le 2 août 2011.

- Revoir la **procédure de regroupement familial** pour les réfugiés statutaires, en vue de garantir que les demandes de regroupement familial soient traitées aussi rapidement que possible et adopter toutes les mesures voulues pour garantir que la mise en œuvre des **tests ADN** comme moyen d'établir la filiation ne crée pas d'obstacles supplémentaires au regroupement familial et que la pratique de ces tests soit toujours subordonnée au consentement éclairé préalable du demandeur. Le Comité se dit préoccupé par la **durée des procédures** et note les risques d'incompatibilité entre l'utilisation de tests ADN pour établir la filiation aux fins du regroupement familial et les articles 17 et 23 du Pacte.
- Prendre toutes les mesures voulues pour garantir : que la **collecte**, le **stockage** et l'**utilisation de données personnelles** sensibles soient compatibles avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 17 du Pacte et veiller en particulier à ce que la collecte et la conservation de données personnelles dans les ordinateurs, dans des banques de données et selon d'autres procédés, que ce soit par les autorités publiques, des particuliers ou des organismes privés, soient régies par la loi; que des mesures effectives soient adoptées pour garantir que ces informations n'arrivent pas

entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les utiliser ; que les individus relevant de la juridiction française aient le droit de demander la rectification ou la suppression d'une donnée qui est incorrecte ou a été recueillie ou traitée en violation des dispositions de la loi ; que le fichier EDVIGE ne porte que sur les enfants à partir de 13 ans qui ont été reconnus coupables d'une infraction pénale ; que le fichier STIC soit strictement limité aux individus qui sont soupçonnés, dans le cadre d'une enquête, d'avoir commis une infraction pénale. Le Comité s'inquiète de la prolifération de différentes bases de données ainsi que de la collecte, du stockage et de l'utilisation de données personnelles sensibles contenues dans les bases de données comme EDVIGE et STIC, mais note également le rôle important joué par la CNIL pour protéger l'intégrité et la confidentialité des informations concernant la vie privée d'un individu contre toute immixtion arbitraire ou illégale des autorités publiques, de particuliers ou d'organismes privés.

- Réexaminer la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en **application du principe de laïcité**, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics à la lumière des garanties consacrées dans l'article 18 du Pacte, relatif à la liberté de conscience et de religion, y compris la liberté de manifester sa religion, tant en public qu'en privé, ainsi que du principe d'égalité garanti à l'article 26. Le Comité indique que la France « *n'a mis en place que des moyens d'enseignement limités – téléenseignement ou enseignement par Internet – à l'intention des élèves qui veulent, pour des raisons de conscience et de conviction, avoir la tête couverte par exemple d'une calotte (kippa), d'un foulard (hijab) ou d'un turban* » et que « *pour respecter une culture publique de laïcité il ne devrait pas être besoin d'interdire le port de ces signes religieux courants* ».
- Redoubler d'efforts pour lutter contre la **violence raciste et antisémite** et mener une campagne d'éducation publique sur la nécessité d'observer le respect mutuel entre citoyens d'une entité démocratique.
- Renforcer l'**arsenal législatif** et les **mécanismes institutionnels** de façon à faire disparaître toute pratique discriminatoire qui empêche l'**accès en toute égalité à l'emploi des personnes appartenant aux minorités** et entreprendre de rassembler des **données statistiques ventilées en fonction de l'origine ethnique ou nationale** en ce qui concerne l'accès à l'emploi, de façon à évaluer les progrès accomplis et les obstacles rencontrés sur la voie de la réalisation de l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi pour les personnes appartenant à ces minorités. Le Comité note avec préoccupation que malgré les mesures adoptées (adoption récente de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; signature par plusieurs entreprises privées de la « Charte de la diversité dans les entreprises »), « *il reste que des personnes appartenant à des minorités ethniques, nationales ou religieuses – spécialement celles qui portent un nom nord-africain ou arabe – se heurtent à des pratiques discriminatoires graves qui empêchent ou limitent l'accès en toute égalité à l'emploi* ».
- Faciliter la **représentation des personnes appartenant à des groupes minoritaires dans les organes électifs**, y compris à l'Assemblée nationale et au niveau des autorités locales, et rechercher des moyens pour accroître le nombre de candidats appartenant à

des minorités portés sur les listes des partis politiques qui se présentent aux élections. Le Comité fait le constat d'une sous-représentation des minorités raciales, ethniques ou nationales dans la sphère publique et politique et ajoute que « *la nomination de personnes originaires de minorités dans la police, l'administration publique et l'appareil judiciaire est également importante pour assurer la prise en compte des besoins de toutes les communautés dans la planification, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des programmes les concernant* ».

Le Comité a fixé au **31 juillet 2012** la date à laquelle le **5^e rapport périodique de la France** devra lui être soumis. Celui-ci devra notamment comporter des renseignements détaillés sur l'application du Pacte dans les départements et territoires d'outre-mer et être élaboré avec la participation de la société civile et des ONG.

Communications individuelles

En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la France en 1984, le Comité est également compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers (art. 1^{er}). Au 15 octobre 2011, 81 communications individuelles avaient été enregistrées contre la France à ce titre. 45 ont été déclarées irrecevables et, dans 12 autres situations, le Comité a conclu à l'absence de violation de droits garantis par le Pacte. Il a en revanche conclu à l'existence de violations pour 9 d'entre elles, 4 cas étant en attente d'examen. Enfin, 11 autres communications ont été définitivement radiées pour des raisons diverses, notamment procédurales.

Par ailleurs, 3 cas sont présentement en cours d'examen dans le cadre de la procédure de suivi des constatations du Comité. Il s'agit des cas *J.O.* (1620/2007), *Cochet* (1760/2008) et *Singh* (1876/2009). La France n'a pas encore présenté ses observations concernant la suite donnée aux recommandations du Comité dans ces trois affaires, les réponses étant respectivement dues pour les 12 octobre 2011, 12 avril 2011 et 15 mars 2012.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé de contrôler la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a adopté le 16 mai 2008 ses observations finales, à la suite de l'examen du 3^e rapport périodique de la France les 29 et 30 avril 2008¹¹³. En préparation de l'examen du rapport, le Comité avait adressé une liste des points à traiter à laquelle le Gouvernement avait répondu¹¹⁴. En outre, les organisations non gouvernementales avaient transmis des rapports alternatifs au Comité¹¹⁵.

113. E/C. 12/FRA/CO/3.

114. E/C. 12/FRA/3 et E/C. 12/FRA/Q/3/Add. 1.

115. Il s'agissait des organisations suivantes : Ni Putes Ni Soumises, European Bureau for Lesser Used Languages, Global Initiative, FIDH, Organisation in favour of the language rights of Basque speakers, TAMAZGHA, Bretagne Réunion, EBLUL, Plateforme française pour les DESC.

Dans ses observations, le Comité se félicite de la présentation du 3^e rapport périodique de la France et des réponses écrites à sa liste de points à traiter. De même, il se félicite du dialogue « *ouvert et constructif* » qu'il a eu avec la délégation de l'État partie, ainsi que des réponses de cette dernière aux questions posées par le Comité.

Parmi les **aspects positifs**, le Comité accueille avec satisfaction :

- les efforts déployés par l'État partie pour la lutte contre l'exclusion sociale et pour la garantie de l'égalité des chances aux personnes appartenant aux groupes vulnérables et défavorisés dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé et de l'accès à la vie culturelle ;
- la création de la HALDE par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 ;
- la mise en place du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui vise à faciliter l'accès à l'emploi aux jeunes ayant des qualifications professionnelles et à ceux habitant dans des zones urbaines sensibles (ZUS), par la loi n° 2006-457 du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise ;
- l'adoption de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple et commises contre les mineurs qui porte également à 18 ans l'âge minimum légal du mariage des filles ;
- le cadre juridique complet pour lutter contre la traite des personnes et d'autres formes contemporaines d'esclavage, par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;
- la reconnaissance du droit à un logement décent, susceptible d'être mis en œuvre immédiatement par les organes judiciaires et administratifs, par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- les efforts déployés par l'État partie pour prévenir l'alcoolisme et le tabagisme, notamment par l'adoption du plan de prévention des addictions et l'instauration de l'interdiction de fumer dans tous les lieux publics à compter du 1^{er} janvier 2008 (plan 2007-2011).

Le Comité exprime toutefois certaines préoccupations et observations générales. Il espère les voir diffuser largement dans tous les secteurs de la société, en particulier au sein de l'administration, de l'appareil judiciaire et des organisations de la société civile en général. Le Comité formule des recommandations précises à la France, lui demandant de :

- Fournir dans son prochain rapport périodique des **données statistiques annuelles comparatives** couvrant les cinq dernières années et portant sur les résultats concrets des diverses mesures législatives et gouvernementales prises par la France pour donner effet au Pacte, à l'échelon national.
- Porter à 0,7 % de son PIB son **aide publique au développement**, comme en ont convenu les chefs d'État et de Gouvernement lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, le pourcentage n'ayant pas été respecté par la France en 2007, puisqu'il s'élevait à seulement 0,39 %.
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre le **chômage structurel** et limiter autant que possible le recours à des contrats d'emploi temporaire. Le Comité recommande aussi de « *garantir, au titre de ces contrats, un niveau de vie acceptable et un exercice des droits du travail consacrés par les articles 6 et 7 du Pacte* ».

- Redoubler d'efforts pour lutter contre la **pauvreté**, notamment en appliquant à d'autres départements le revenu de solidarité active (RSA) et en veillant à l'application des mesures prises pour répondre efficacement aux besoins des plus pauvres.
- Continuer à renforcer les mécanismes juridiques et institutionnels visant à lutter contre la **discrimination raciale dans l'emploi** et à favoriser l'accès à des possibilités égales d'emploi pour les personnes appartenant à des minorités nationales, raciales et ethniques. Les progrès ne semblent pas suffisants pour le Comité, malgré l'adoption de la Charte de la diversité dans l'entreprise et le recours à la méthode du « *testing* ».
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toutes les **formes de discrimination à l'égard des femmes appartenant à des minorités raciales, ethniques et nationales** qui vivent dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Le Comité, s'inquiétant des formes multiples de discrimination faites à ces femmes, demande à la France « *d'assurer leur égal accès à l'emploi, à la Sécurité sociale et aux services sociaux, au logement, à la santé et à l'éducation* ».
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'**égalité entre les hommes et les femmes**. Malgré les diverses mesures législatives et initiatives gouvernementales, le Comité reste préoccupé par le taux élevé de chômage des femmes et la persistance des écarts de salaire entre hommes et femmes. Il insiste sur la nécessité d'améliorer le taux d'emploi des femmes, de réduire les écarts et d'augmenter le pourcentage de femmes occupant des postes à responsabilité.
- Adopter un texte de loi érigeant en infraction les **actes de violence familiale** ainsi qu'intensifier les efforts pour mieux sensibiliser la population et mieux faire connaître les mécanismes. Le Comité note que la violence familiale n'est toujours pas considérée comme une infraction spécifique dans la législation pénale française.
- Entreprendre toutes les mesures voulues pour réduire les importantes **disparités en matière de réussite scolaire entre les élèves français et ceux qui appartiennent à des minorités raciales, ethniques ou nationales**, ainsi que réaliser de nouvelles études sur la corrélation entre échec scolaire et environnement social, dans le but bien précis d'élaborer des stratégies efficaces visant à réduire les taux disproportionnés d'abandon scolaire chez les élèves issus de minorités.
- Intensifier les efforts pour promouvoir les possibilités d'**emploi des jeunes** grâce à des mesures ciblées, en particulier en faveur de ceux qui n'ont pas de qualification professionnelle et de ceux qui vivent dans des zones urbaines sensibles (ZUS). En effet, le Comité reste préoccupé du taux de chômage des jeunes, qui a, certes, chuté de 22 à 18 % en 2007, mais qui continue d'être nettement supérieur à la moyenne.
- Employer toutes les mesures appropriées pour s'assurer que les **personnes handicapées** bénéficient de possibilités égales d'emploi productif et rémunéré et fournir dans son prochain rapport périodique des renseignements sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des

chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹¹⁶. Le Comité constate que cette loi n'est pas effectivement appliquée et que le taux de chômage des personnes handicapées est encore trois fois supérieur à la moyenne.

- Prendre toutes les mesures voulues, pour réduire le **phénomène de ségrégation dans le logement fondée sur l'origine nationale, raciale et ethnique**. Face à la préoccupation du Comité dénonçant le fait que les travailleurs migrants et les personnes issues de l'immigration vivent majoritairement dans les quartiers pauvres, il est recommandé de prendre toutes les mesures appropriées pour améliorer les conditions de logement et de vie, d'appuyer la construction de nouveaux logements publics et de garantir l'application effective de la législation.
- Fournir dans son prochain rapport périodique des renseignements détaillés sur la mise en œuvre de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui vise à accélérer la **restructuration des quartiers les plus dégradés**.
- Renforcer l'application de son cadre juridique et réglementaire pour lutter contre le phénomène des **logements non conformes aux normes**, [...] de manière à améliorer la qualité des grands ensembles de logements publics ainsi que la rénovation des grands ensembles de logements privés.
- Adopter toutes les mesures voulues pour **assurer l'accès des ménages à faible revenu à un logement décent** et augmenter ainsi le nombre encore insuffisant de logements sociaux pour les ménages à faible revenu.
- Prendre toutes les mesures propres à assurer le respect de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, qui exige des autorités locales qu'elles désignent des **aires d'accueil pour les résidences mobiles des Tziganes et des gens du voyage**. Le Comité demande à l'État partie de fournir dans son prochain rapport périodique des informations détaillées sur les progrès accomplis.
- Réaliser une enquête nationale actualisée afin d'évaluer l'ampleur du **phénomène des sans-abri**, prendre toutes les mesures appropriées pour améliorer les dispositifs d'accueil et élaborer les politiques et les programmes voulus pour faciliter la réinsertion sociale. Le Comité se dit profondément préoccupé par l'insuffisance du nombre d'hébergements d'urgence et de centres d'accueil, ainsi que du progrès pour la réinsertion sociale des personnes sans domicile.
- Adopter toutes les mesures voulues pour que les personnes appartenant aux groupes défavorisés et marginalisés aient **accès aux établissements, aux biens et aux services en matière de santé**.
- Envisager de revoir sa position à l'égard des **minorités** et de reconnaître officiellement la nécessité de protéger la **diversité culturelle** de tous les groupes minoritaires résidant sur son territoire, conformément aux dispositions de l'article 15 du Pacte. De même, le

116. En vertu de cette loi, 6 % des salariés des entreprises de plus de 20 salariés doivent être des personnes handicapées.

Comité recommande à l'État partie de retirer « sa réserve à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'envisager de ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales ainsi que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ». Tout en notant que la reconnaissance de groupes minoritaires ou de droits collectifs est considérée comme incompatible avec la Constitution de l'État partie, il « tient à réaffirmer que le principe de l'égalité devant la loi et l'interdiction de la discrimination ne suffisent pas toujours à assurer l'exercice effectif et dans des conditions d'égalité des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, par des membres de groupes minoritaires ».

- Augmenter les efforts pour préserver et promouvoir les **langues et patrimoines culturels régionaux et minoritaires** et « revoir sa position en ce qui concerne l'absence de reconnaissance officielle des langues régionales et minoritaires dans sa Constitution ». Le Comité constate à regret la diminution constante du nombre de locuteurs de langues régionales et minoritaires et l'insuffisance des efforts pour y remédier.
- Intensifier les efforts pour analyser les raisons à l'**origine des suicides**, de manière à élaborer des stratégies efficaces visant à le prévenir, ainsi qu'inclure dans son prochain rapport périodique des données statistiques sur le nombre de personnes suicidées ou ayant tenté de se suicider et des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans.
- Envisager de ratifier la **Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif qui s'y rapporte, le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.**

En conclusion, le Comité demande au Gouvernement de diffuser largement les présentes observations finales dans tous les secteurs de la société, en particulier au sein de l'administration, de l'appareil judiciaire et des organisations de la société civile en général, et de l'informer, dans son prochain rapport périodique, de toutes les mesures qu'il aura prises pour les mettre en œuvre. Il l'encourage également à continuer d'associer des ONG et d'autres membres de la société civile au processus de discussion au niveau national avant la présentation de son prochain rapport périodique. La soumission du **4^e rapport de la France** était attendue par le Comité d'ici au **30 juin 2011**, la date de son examen du rapport n'ayant pas encore été fixée. Au 15 octobre 2011, le rapport n'avait pas été transmis au Comité.

Comité contre la torture

Le Comité chargé de veiller à l'application de la mise en œuvre de la Convention contre la torture (CAT) a adopté le 10 mai 2010 ses observations finales¹¹⁷, à la suite de l'examen des 4^e à 6^e rapports périodiques de la France les 27 et 28 avril 2010¹¹⁸. En préparation de l'examen, le Comité avait adressé une liste de points à traiter, à laquelle le Gouvernement avait répondu¹¹⁹. En outre, les organisations non gouvernementales avaient transmis des rapports alternatifs au Comité¹²⁰.

Le Comité a apprécié « *la qualité et la documentation des réponses écrites apportées par la France à la liste des points à traiter, ainsi que des renseignements complémentaires fournis oralement lors de l'examen du rapport* », mais également « *le dialogue constructif engagé avec la délégation qui a représenté l'État partie* » et les « *réponses claires apportées aux questions posées* ».

Il demandait en conclusion à la France de lui fournir d'ici un an des informations sur la mise en œuvre de ses recommandations relatives au respect du principe de non-refoulement, au suivi des allégations de mauvais traitements imputables à des agents de l'ordre et à l'usage des méthodes de contention, aux conditions carcérales et à la politique pénale, aux fouilles corporelles, à l'usage du pistolet à impulsion électrique en détention et à la lutte contre la traite des personnes. Le Gouvernement a transmis au Comité ses réponses le 9 juin 2011¹²¹, ayant au préalable procédé à un échange de vues le 7 février 2011 avec la CNCDH. Ces réponses sont synthétisées dans le présent développement et figurent directement à la suite des recommandations « prioritaires ».

Dans ses observations finales, le Comité **prend note avec satisfaction** de :

- la ratification par l'État partie du Protocole facultatif se rapportant à la Convention, et la création corollaire du CGLPL par la loi du 30 octobre 2007, institué comme mécanisme national de prévention indépendant, au sens du Protocole facultatif ;
- l'accession par l'État partie, le 2 octobre 2007, au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort ;
- la ratification par l'État partie de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le 23 septembre 2008 ;
- la ratification par l'État partie de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif, le 18 février 2010 ;
- l'instauration d'un recours juridictionnel suspensif de plein droit, introduit par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration

117. CAT/C.SR. 946.

118. CAT/C.FRA/4-6.

119. CAT/C.FRA/Q/4-6 et CAT/C.FRA/Q/4-6/Add. 1.

120. Il s'agissait des organisations suivantes : Amnesty International, Collectif Migrants Outre-mer, Franciscains International, Human Rights Watch, Commission Internationale des Juristes, International Disability Alliance, Fédération internationale de l'ACAT (action des chrétiens pour l'abolition de la torture), Ligue des droits de l'homme et Observatoire international des prisons.

121. CAT/C.FRA/CO/4-6/Add. 1.

et à l'asile, contre une décision de non-admission à la suite d'une demande d'asile présentée à la frontière;

- l'adoption de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, et qui accroît la répression des violences faites aux femmes;
- la création de deux lignes d'appel téléphonique visant au signalement d'actes de maltraitance et de violence au sein du couple, ou commis contre des mineurs (le 3977 et le 3919), saluant également le projet visant à introduire dans le Code pénal la référence aux violences psychologiques.

Il prend également note :

- du projet immobilier entrepris, visant à augmenter considérablement la capacité des établissements pénitentiaires;
- des démarches volontaristes entreprises par l'État partie en vue d'augmenter le nombre de condamnés ayant accès à un aménagement de peine, ce y compris à travers la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 instaurant la mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique, comme alternative à la détention provisoire;
- du Plan d'action de 2009 de la Garde des Sceaux en matière de prévention du suicide en milieu carcéral, et souhaiterait obtenir des informations périodiques quant à sa mise en œuvre, y compris dans les territoires d'outre-mer;
- de la mise en place d'une procédure permettant à l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, nouvellement créée, d'effectuer des visites inopinées des locaux de garde à vue, ainsi que de contrôler les conditions de l'accueil des plaignants dans les unités territoriales;
- de la suppression, depuis le 16 août 2007, du système pénitentiaire des « rotations de sécurité », par lequel les détenus étaient assujettis à des transfèrements répétés; (suppression saluée).
- de l'information communiquée par l'État partie, selon laquelle il envisagerait une réforme législative qui permettrait, à terme, de destituer une personne d'une distinction honorifique accordée, lorsque cette personne est soupçonnée d'avoir commis une violation de la Convention, ou une autre violation grave du droit international.

Le Comité partage ensuite ses préoccupations, formulant à la France les **recommandations suivantes** :

Définition de la torture :

- Intégrer dans la législation pénale une **définition de la torture** qui soit strictement conforme à l'article premier de la Convention afin de répondre « à l'impératif de clarté et de prévisibilité en droit pénal », et à la « nécessité, sous la Convention, de distinguer les actes de torture commis par un agent de la fonction publique, ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite, des actes de violence au sens large, commis par des acteurs non étatiques » et ériger la torture en infraction imprescriptible (recommandations déjà formulées lors du précédent examen).

Respect du principe de non-refoulement

- Instaurer un **recours suspensif pour les demandes d'asile placées en procédure prioritaire**. Il recommande également que les situations couvertes par l'article 3 de la Convention fassent l'objet d'un examen approfondi des risques, notamment en assurant une formation adéquate des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi et en procédant de manière systématique à des entretiens individuels à même d'évaluer le risque personnel encouru par les demandeurs. Le Comité se dit notamment « *préoccupé du fait que 22 % des demandes d'asile présentées en 2009 auraient été traitées sous la procédure dite "prioritaire", qui n'offre pas de recours suspensif contre un refus initial de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)* » et dont il n'est pas convaincu des garanties.

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement renvoie à l'exposé des conditions d'examen des demandes d'asile traitées selon la procédure prioritaire en rappelant que l'étranger « *bénéficie en tout état de cause de la garantie d'un recours pleinement suspensif contre la décision d'éloignement à destination de son pays d'origine* » au cours de laquelle le juge « *doit s'assurer que l'étranger n'est pas exposé à des risques pour sa vie ou sa liberté, ni à des traitements contraires à la Convention* » et qu'il peut, si de tels risques sont établis, annuler la décision. Il rappelle que le Conseil constitutionnel a confirmé la conformité à la Constitution de ce type de dérogation au caractère suspensif du recours devant la CNDA dans une décision du 8 avril 2011¹²². Il indique également son intention de se conformer à l'arrêt de la Cour EDH attendu sur cette question, en lien avec l'article 13 de la Convention EDH relatif au recours effectif et à l'article 3. Enfin, il apporte des précisions concrètes s'agissant de la formation des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi et des outils à leur disposition (formation initiale des juges stagiaires au droit des étrangers, conférences, stages, accès au centre d'information politique de la CNDA sur intranet, etc.).

- Prévoir une **audience** permettant au demandeur sujet à un éloignement, une **présentation effective du recours** à la suite d'une demande d'asile présentée à la frontière, et s'assurer que ce recours est assorti de toutes les garanties procédurales essentielles, notamment le droit à un interprète et à un conseil. Le Comité se dit notamment préoccupé « *du fait que le délai imparti pour présenter d'un recours suspensif contre le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile est très court (48 heures)* ».
- Accorder un **délai adéquat**, ainsi que toutes les **garanties procédurales essentielles à toute personne retenue en centre de rétention administrative**, et souhaitant déposer une demande d'asile, tout en veillant à ne pas indûment prolonger la durée de sa rétention. Le Comité, qui s'appuie sur une recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), juge que le délai de cinq jours pour présenter une demande à compter de la notification de ce droit, « *n'est pas compatible avec la nécessité imposée aux demandeurs de présenter un dossier crédible établissant un risque en cas de retour* ».

122. Conseil constitutionnel, décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011.

- Prendre les mesures idoines pour s'assurer que les demandes d'asile de personnes provenant d'États auxquels s'appliquent les notions d' « asile interne » ou de « pays d'origine sûrs » soient examinées en tenant compte de la **situation personnelle du demandeur** et en pleine **conformité avec les dispositions de l'article 3 de la Convention** (recommandation déjà formulée précédemment).
- Prendre les mesures nécessaires afin de garantir en tout temps qu'aucune **expulsion** ne soit exécutée à l'encontre de quiconque risquerait d'être soumis à la torture en cas de renvoi vers un État tiers (recommandation réitérée). Le Comité déplore avoir été saisi « *de plusieurs allégations documentées relatives au renvoi d'individus vers des pays où ils risquaient d'être soumis à des **actes de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**, ainsi que de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et de mauvais traitements subis à leur arrivée, ce parfois en dépit de mesures provisoires de protection du Comité ou de la Cour européenne des droits de l'homme (art. 3)* ».

Compétence universelle

- Garantir le **droit des victimes à un recours effectif** contre des violations de la Convention, notamment en établissant sa compétence vis-à-vis de toute infraction commise par un suspect se trouvant sur son territoire, en accord avec l'article 5 de la Convention ; remplacer (dans le projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale) la **condition de résidence habituelle de l'auteur présumé des faits** par un **critère de simple présence sur le territoire**, en conformité avec l'article 6. Le Comité exprime en outre sa préoccupation quant au fait que ce projet n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour adoption, alors qu'il a été adopté par le Sénat en juin 2008 (nb : le projet de loi a été adopté le 9 août 2010 – voir loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale).

Formation des agents de la force publique

- Transmettre plus d'informations en rapport avec son évaluation de la **formation dispensée au personnel policier, pénitentiaire, et médical**, à la lumière d'indicateurs précis, intégrer aux formations du personnel le Protocole d'Istanbul (Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) et communiquer des informations relatives à la formation éventuelle dispensée aux **compagnies privées de sécurité** auxquelles la France a recours, tant sur son territoire qu'à l'étranger.
- Prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que chaque allégation de mauvais traitements imputable à des agents de l'ordre fasse promptement l'objet d'une enquête transparente et indépendante, et que les auteurs soient sanctionnés de manière appropriée.
- Transmettre au Comité des informations relatives à la note de l'Inspection générale de la police nationale qui aurait circulé en octobre 2008, en rapport avec l'**usage des méthodes de contention par les forces de l'ordre** contre un suspect ou des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, méthodes qui ont

déjà entraîné la mort par asphyxie (cas de Mohamed Saoud en 1998 et de Abdelhakim Ajimi en 2007).

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement rappelle au Comité sa disposition « à lui fournir toutes explications sur les suites qui ont été données aux allégations auxquelles le Comité se référerait de manière précise ». Renvoyant à son rapport périodique, il précise les dispositions existantes en matière de prévention (accès au médecin en détention, en garde à vue comme en rétention ; place centrale et croissante de la déontologie dans la formation initiale et continue des agents ; encadrement hiérarchique et contrôle de l'action en interne et par l'autorité judiciaire) ainsi que les initiatives engagées à la suite des recommandations du CPT et du rapport 2005 de l'IGPN (nouveau règlement général d'emploi de la police nationale et instruction relative à l'exercice de l'autorité hiérarchique ; dispositif de permanence opérationnelle des commissaires et officiers de police ; dispositif de contrôles inopinés dans les services de police et dans les unités territoriales de la gendarmerie ; diffusion d'une note, du directeur chef de l'IGPN relative aux conditions de l'emploi de la force par les policiers, jointe à sa réponse ; Code de la défense ; Charte du gendarme). Il rappelle le fait que « tout fonctionnaire qui s'écartere des lois et des règles éthiques s'expose à une double sanction pénale et disciplinaire » et précise notamment les dispositions de l'article 40 du Code de procédure pénale. Il affirme qu'« au sein du Gouvernement, le ministère de la Justice et des Libertés tire toutes les conséquences nécessaires des avis et recommandations de la CNDS [...] ». S'agissant de l'usage des méthodes de contention, le Gouvernement transmet la note de l'IGPN, qui précise notamment que « [...] lorsque l'immobilisation de la personne est nécessaire, la compression – tout particulièrement lorsqu'elle s'exerce sur le thorax ou l'abdomen – doit être la plus momentanée possible et relâchée dès que la personne est entravée par les moyens réglementaires et adaptés. Ainsi, comme le soulignent régulièrement les services médicaux, l'immobilisation en position ventrale doit être la plus limitée possible, surtout si elle est accompagnée du menottage dans le dos de la personne allongée. Il en est de même, a fortiori, pendant le transport des personnes interpellées ». Il précise enfin que cette note, « comme cela a été constaté « avec satisfaction » par la CNDS dans son rapport annuel 2010 », fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale et d'une déclinaison par la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et que « les formations initiale et continue aux gestes techniques professionnels en intervention (GTP) aux fonctionnaires de la police nationale intègrent désormais les prescriptions de la note de l'IGPN ».

Dispositions concernant la garde et le traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées

Garde à vue

- Prendre les mesures législatives adéquates afin de garantir l'**accès immédiat à un avocat lors d'une garde à vue**, conformément à l'article 11 de la Convention, mais aussi des mesures afin de réduire le recours à la détention provisoire, ainsi que sa durée. Le Comité se dit préoccupé par les modifications apportées par la loi n° 2004-204 du

9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, lesquelles, dans le cadre de la procédure particulière applicable en matière de terrorisme et de criminalité organisée, retardent l'accès à un avocat à la 72^e heure de la garde à vue.

- Généraliser l'**enregistrement audiovisuel des auditions** à l'ensemble des personnes interrogées, et déployer l'installation physique des caméras de surveillance dans l'ensemble des locaux de police et de gendarmerie, de façon à élargir et renforcer le spectre de protection des personnes gardées à vue et détenues. Le Comité note « avec satisfaction » que la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale rend obligatoire l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires conduits par l'autorité policière et judiciaire, à l'exception des poursuites pour délits mineurs. Il constate néanmoins que la loi ne s'applique pas aux personnes accusées de terrorisme ou de crime organisé, sauf autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction.

Conditions carcérales et politique pénale

- Entreprendre une **réflexion importante sur les effets de sa politique pénale récente sur la surpopulation carcérale**, à la lumière des articles 11 et 16 de la Convention, à côté de l'élargissement nécessaire de l'infrastructure immobilière pénitentiaire entrepris par l'État partie, et à la lumière de nombreuses lois pénales récentes, visant un durcissement des peines et une diminution de la récidive, avec comme corollaire direct un recours accru à la détention.
- Envisager un recours plus important à la **substitution de peines non-privatives de liberté aux peines d'emprisonnement** encourues en l'état actuel.
- Fournir des informations quant à la mise en œuvre concrète et périodique des **recommandations du CGLPL** adoptées à la suite de ses visites, y compris en ce qui concerne les détenus atteints de pathologies psychiatriques. Le Comité, qui a pris acte « avec satisfaction » de l'instauration du CGLPL par la loi du 30 octobre 2007 et « des mesures prises par l'État pour répondre au problème crucial de la surpopulation carcérale [...] » se dit « vivement préoccupé par le taux de surpopulation carcérale, qui, même si dans certains établissements est à la baisse, demeure alarmant, particulièrement dans les territoires d'outre-mer » et « par le taux de suicide qui lui a été rapporté, ainsi que celui d'incidents violents entre détenus ».

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement rappelle sa volonté de réduire la population détenue notant que « le taux d'encellulement individuel fait désormais partie des indicateurs permettant d'évaluer la performance de l'administration pénitentiaire [...] ». Sa réponse renvoie au nouveau programme immobilier annoncé en mai 2011 qui « vise à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les Règles pénitentiaires européennes et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée le 24 novembre 2009 » : conception de quartiers à taille humaine ; déclinaison concrète du concept d'établissement « à réinsertion active », avec un objectif de 95 % d'encellulement individuel ; mise en œuvre de régimes différenciés pour les détenus, en mode dit « ouvert » et « fermé » ; augmentation de l'offre et des locaux d'activités ; construction d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux ; prise en charge améliorée des détenus

présentant des troubles mentaux avec la création systématique de locaux pour les services de psychiatrie. Le Gouvernement note que la France sera dotée, approximativement, et à la suite des constructions prévues, de 70 000 places de prison dont plus de la moitié aura été ouverte après 1990.

Concernant les alternatives à l'incarcération, le Gouvernement rappelle qu'elles sont nombreuses et que la loi de 2009 « *pose comme principe que l'emprisonnement, hors hypothèse de la récidive, ne peut être prononcé qu'en dernier recours, si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate (art. 132-24 du Code pénal)* ». Il présente les objectifs et contours des alternatives « phares » que sont le travail d'intérêt général (TIG), le stage de citoyenneté, l'ajournement avec mise à l'épreuve (SME) (statistiquement la plus importante) et les dispositions prises pour favoriser le recours à celles-ci. Enfin, sont présentés les différents types d'aménagement des peines fermes (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique; et libération conditionnelle, qui n'est pas « sous écrou ») et leurs modalités concrètes, données statistiques à l'appui. Selon la réponse du Gouvernement, la part des aménagements de peine sous écrou est passée de 5,8 à 15,2 % des personnes écrouées entre le 1^{er} octobre 2005 et le 1^{er} octobre 2010 et le Gouvernement projette un effectif de 10 593 personnes écrouées non détenues en 2012.

S'agissant enfin de la prise en compte des recommandations du CGLPL, le Gouvernement dit s'efforcer d'y répondre « *chaque fois qu'il est saisi par cette autorité* ». Il note que six réponses concernant des recommandations relatives à la santé mentale ont été apportées depuis 2010 et que l'essentiel des questions posées concerne la coordination entre les unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médico-psychologiques régionaux (SMPR). Le calendrier des travaux anticipés en matière de construction d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), créés en 2002 « *afin d'assurer l'hospitalisation psychiatrique des personnes détenues, avec ou sans leur consentement, dont les troubles du comportement ne permettent pas leur maintien dans une structure pénitentiaire classique* », est inclus dans la réponse.

Zones d'attente

- Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les **conditions de vie en zone d'attente** soient conformes aux exigences des articles 11 et 16 de la Convention, en veillant particulièrement à épargner les mineurs d'actes de violence, en assurant la séparation stricte des mineurs des adultes et en veillant scrupuleusement à ce que chaque mineur bénéficie obligatoirement de l'assistance d'un administrateur *ad hoc*, et que toute procédure de renvoi garantisse la sécurité des mineurs, en tenant compte de leur vulnérabilité et du respect dû à leur personne; ne pas étendre les zones d'attente actuelles et être particulièrement attentif à la mise en œuvre et au suivi des recommandations du CGLPL à la suite de ses visites des zones d'attente existantes. Notant des évolutions positives, le Comité se dit néanmoins « *vivement préoccupé par l'annonce, via le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 31 mars 2010 de l'extension des zones d'attente à toutes les frontières de l'État partie*

lorsque des étrangers arriveront à la frontière en dehors d'un point de passage frontalier, assujettissant par conséquent ces personnes en attente à un régime dépourvu des garanties procédurales applicables hors de ces zones, notamment en ce qui concerne le droit de voir un médecin, de communiquer avec un conseil, et d'être assisté d'un interprète (art. 11 et 16)».

Suicide en détention

- Prendre toutes les mesures nécessaires à la **prévention du suicide en détention** et, sous contrôle des parquets, adopter les mesures idoines pour que l'isolement demeure une mesure exceptionnelle et limitée dans le temps, conformément aux normes internationales. Le Comité se dit préoccupé du fait que la France est décrite comme l'un des pays d'Europe où le nombre de décès par suicide en milieu carcéral est parmi les plus élevés. Par ailleurs, les chiffres portés à la connaissance du Comité révèlent que plus de 15 % des personnes détenues qui ont mis fin à leurs jours en 2009 subissaient une sanction en quartier disciplinaire (art. 16).

Régime de différenciation de peines

- Prendre les mesures idoines pour assurer un **contrôle de la marge discrétionnaire, et du potentiel corollaire d'arbitraire, inhérents aux prérogatives dont a été investie l'administration pénitentiaire** (référence à l'article 89 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009). Un tel contrôle devrait, selon le Comité, être entrepris notamment à travers des visites régulières par les mécanismes de contrôle indépendants existants, qui devraient à leur tour soumettre immédiatement aux autorités judiciaires appropriées toute irrégularité ou toute méthode pouvant s'apparenter à une mesure arbitraire constatée, en particulier lorsqu'une telle mesure concerne le placement en quartier d'isolement.

Fouilles corporelles

- Procéder à un **strict contrôle de l'application du régime des fouilles corporelles, a fortiori les fouilles intégrales et internes**, en veillant à ce que seules les méthodes les moins intrusives et les plus respectueuses de l'intégrité physique des personnes soient appliquées, mettre en place et généraliser les mesures de détection par équipement électronique annoncées, de façon à supprimer totalement la pratique des fouilles corporelles. Notant les informations communiquées concernant la mise en place, à la suite de la réforme de 2009, et à la lumière de deux condamnations par la CEDH (affaires *Khider c. France* et *Frérot c. France*), d'un régime « *plus restrictif que celui qui prévalait auparavant* », le Comité demeure néanmoins préoccupé par « *la nature intrusive et humiliante des fouilles corporelles* », et le « *manque d'information relative au suivi des affaires Khider c. France et Frérot c. France, notamment l'absence d'indicateurs susceptibles de permettre une évaluation possible du risque futur de violation de l'article 16 par l'imposition de fouilles corporelles* ».

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement indique que la nécessité de trouver un équilibre entre le respect de la dignité de la personne détenue et les impératifs de sécurité en établissement pénitentiaire « *constitue un objectif fort et permanent de l'administration, en particulier s'agissant de la réalisation des divers*

contrôles et fouilles de la personne détenue ». Il rend compte de l'évolution normative en la matière, avec l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009 qui, selon lui, prend en compte les exigences de la jurisprudence de la Cour EDH interdisant les fouilles systématiques non fondées par des impératifs de sécurité imposés par les circonstances (*Frérot c. France*, 12 juin 2007 ; *Khider c. France*, 9 juillet 2009) et du Conseil d'État qui impose les conditions de nécessité, d'adaptation au motif poursuivi, et de proportionnalité des moyens employés (CE, *El Shennawy*, 14 novembre 2008). Ainsi, l'article 57 de la loi et les articles 5-57-7-79 et R. 57-7-82 du Code de procédure pénale, issus du décret n° 2010-1634 (23 décembre 2010), « *énoncent la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence aux circonstances de la vie en détention, au profil de la personne détenue, aux risques encourus en termes de sécurité et d'ordre, afin d'écartier toute suspicion quant à une décision arbitraire ainsi que le recours systématique aux mesures de fouille* ». Il est rappelé que ces dispositions ont été reprises et explicitées par voie réglementaire (circulaire du 14 avril 2011). Le Gouvernement communique enfin des précisions quant aux modalités et conditions d'exécution des fouilles réalisées par les personnels pénitentiaires (fouille par palpation, fouille intégrale) ; à l'encadrement des investigations corporelles internes, qui relèvent exclusivement de la compétence du personnel médical sur prescription de l'autorité judiciaire ; et à la réflexion en cours sur le recours à la détection par équipement électronique.

Rétention de sûreté

- Considérer **l'abrogation du dispositif de rétention de sûreté**, créé par la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, et complétée par la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, qui est en violation flagrante avec le principe fondamental de la légalité en droit pénal, de par l'absence d'éléments matériels objectivement définissables et prévisibles, l'absence de lien causal entre l'infraction et la peine en jeu, ainsi que par sa possible application rétroactive, également de nature à soulever des questions au titre de l'article 16 de la Convention.

Usage du pistolet à impulsion électrique en détention

- Transmettre au Comité des données actualisées sur **l'usage fait du pistolet à impulsion électrique (PIE) dans les lieux de détention**. Le Comité se dit particulièrement préoccupé par l'annonce faite par l'État partie de sa volonté d'en expérimenter l'usage au sein de lieux de détention. Il note que le Conseil d'État, dans un arrêt du 2 septembre 2009, a annulé le décret du 22 septembre 2008 autorisant son emploi par les agents de la police municipale. Le Comité relève en outre un manque d'informations précises quant aux modalités de son utilisation, au statut des personnes l'ayant déjà utilisé, ainsi qu'aux précautions spécifiques, telles la formation et l'encadrement du personnel concerné (art. 2 et 16).

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement note que les pistolets à impulsion électrique (PIE) sont affectés exclusivement aux équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), et à l'École nationale d'administration pénitentiaire

(ENAP), dans le cadre de la formation initiale des agents ERIS et que des actions de formations « *nécessaires à la parfaite maîtrise de cette arme par les fonctionnaires [...] ensuite spécialement et personnellement habilités à son utilisation* » ont été mises en place. Il rappelle les instructions réglementaires encadrant son utilisation, « *volontairement restrictives* » (proportionnalité au risque encouru ; obligation d'une information orale de la personne ; utilisation limitée à la neutralisation de la personne ; enregistrement vidéo systématique des séquences de déploiement dès la mise sous alimentation du PIE). Il mentionne enfin la refonte de la circulaire sur l'usage de la force et des armes actuellement en cours, indiquant que ses conditions d'emploi seront mises en cohérence avec les nouvelles dispositions du décret du 23 décembre 2010, selon lesquelles la force ne peut être utilisée par les personnels de l'administration pénitentiaire envers les détenus qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion, de résistance violente ou par inertie physique aux ordres donnés, sous réserve que cet usage soit proportionné et strictement nécessaire à la prévention des évasions ou au rétablissement de l'ordre.

Enquête impartiale

- Donner suite à sa recommandation précédente¹²³ selon laquelle le respect des dispositions de l'article 12 de la Convention emporte la **nécessité d'une dérogation au système de l'opportunité des poursuites**, de manière à consacrer l'obligation pour les autorités compétentes de déclencher spontanément et systématiquement des enquêtes impartiales dans tous les cas où existent des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sous la juridiction de la France, de manière à prévenir efficacement l'impunité des auteurs de tels crimes.
- Prendre toutes les mesures à même de garantir l'**indépendance et l'intégrité des procédures judiciaires**, ainsi que des enquêtes engagées par les mécanismes indépendants de contrôle existants, en les dotant notamment d'une saisine directe, ainsi que des moyens nécessaires à mettre en œuvre leur mission de contrôle en toute indépendance, impartialité et transparence. Le Comité est particulièrement préoccupé des conséquences du « Rapport Léger » du 1^{er} septembre 2009, dont les conclusions, si elles étaient entérinées par le Parlement, pourraient mener à terme à la suppression du juge d'instruction, avec la conséquence que toutes les enquêtes seraient dirigées par le ministère public, soulevant ainsi des conséquences directes quant à l'indépendance de ces enquêtes (art. 2, 12 et 13).

Droit de porter plainte

- Prendre les mesures nécessaires permettant la **saisine directe de la CNDS** par toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture ou à un traitement cruel, inhumain ou dégradant sur tout territoire sous sa juridiction, conformément aux dispositions de l'article 13 de la Convention.

123. CAT/C.FRA/CO/3, § 20.

- Prendre les mesures nécessaires visant à assurer **le fonctionnement effectif et non interrompu**, d'une part, **du mécanisme de contrôle institué sous le Protocole facultatif à la Convention (CGLPL)**, ainsi que celui des autres instances indépendantes complémentaires qui, outre leur rôle de médiation, assurent une fonction essentielle de contrôle du respect des droits et veillent ainsi au respect de l'application de la Convention, avec chacune une expertise particulière. Le Comité se dit « *soucieux des conséquences de la création, par la réforme constitutionnelle de 2008, d'un « Défenseur des droits », dont le projet de loi organique prévoit que celui-ci intégrerait les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, et de la CNDS* » notant qu'il « *semble également envisagé qu'à terme, le CGLPL puisse également être amené à disparaître, puisqu'il pourrait lui aussi être intégré à la nouvelle institution* » (art. 13).

Mesures provisoires de protection

- Revoir sa politique en matière de **traitement des demandes de mesures provisoires** (art. 108 du règlement intérieur du Comité) en examinant de bonne foi les demandes de mesures provisoires dont il est saisi, en conformité avec ses obligations au sens des articles 3 et 22 de la Convention. Le Comité se déclare préoccupé du fait que l'État partie estime qu'il n'est pas tenu de donner suite aux demandes de mesures de sécurité provisoires formulées par le Comité (en référence aux communications n° 195/2002, *Brada c. France* (17 mai 2005) et n° 300/2006, *Tebourski c. France* (1^{er} mai 2007)).

Traite des personnes

- Adopter un **plan national visant à lutter contre toutes les formes de traite des femmes et des enfants**, qui inclue aussi bien des mesures de justice pénale relatives à la poursuite des trafiquants, que des mesures de protection et de réhabilitation des victimes, et pour ce faire, renforcer sa coopération internationale avec les pays d'origine, de trafic et de transit et veiller à l'allocation de ressources suffisantes aux politiques et aux programmes dans ce domaine. Le Comité recommande également à l'État partie de le tenir informé des développements à cet égard.

Réponse du Gouvernement (2011) : le Gouvernement indique qu'un plan national de lutte contre la traite des êtres humains a été élaboré en juin 2010 par le groupe de travail relatif à la protection et la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains. Il en détaille les priorités (coordination de la lutte ; prévention ; identification et protection des victimes ; répression des auteurs ; coopération internationale ; contrôle et évaluation des actions engagées) et les principales mesures substantielles : création d'une structure de coordination nationale ; formation des acteurs institutionnels et associatifs sur l'identification des victimes ; amélioration de la situation administrative des victimes (admission au séjour) ; développement de la coopération internationale, notamment en direction des pays d'origine des victimes (Bulgarie, Roumanie, Nigeria...). Il rappelle également le cadre normatif en place (Directive européenne 2011/36/UE du 5 avril 2011 intégrant les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre les êtres humains et incluant les formes non sexuelles d'exploitation ; Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée)

et la politique pénale retenue en la matière, précisée par une circulaire du 1^{er} novembre 2009. Il revient également sur les dispositifs existants (Office central pour la répression de la traite des êtres humains – OCRTEH – canaux de coopération policière Interpol, Europol et Schengen ; office central pour la répression des violences aux personnes – OCRVP – compétent pour les infractions spécifiques au tourisme sexuel) et les accords en matière de coopération internationale (protocoles bilatéraux, mandats d'arrêts européens). Les dispositions du Code de procédure pénale concernant la protection des victimes (art. 706-57 à 706-63) et du Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en matière d'admission au séjour (art. 1316-1) sont aussi mentionnées. Le Gouvernement fait enfin part des actions préventives engagées avec les ONG et du soutien apporté au réseau associatif chargé de l'accueil et de la prise en charge des victimes. S'agissant de la prévalence du phénomène, il relève une augmentation des procédures ouvertes du chef de traite des êtres humains depuis la mise en place de la politique pénale présentée (en 2010, 518 personnes, dont 188 de nationalité française, ont été mises en cause, 726 victimes, dont 40 mineurs, ayant été identifiées dans le cadre d'enquêtes judiciaires).

En conclusion de son rapport, le Comité invite la France à diffuser largement ses conclusions et recommandations et à lui soumettre son **7^e rapport périodique le 14 mai 2014**. Il lui demande d'y inclure notamment des données, ventilées par âge, sexe et appartenance ethnique, sur le nombre de plaintes enregistrées pour allégations de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants ; le nombre correspondant d'investigations, de poursuites et de condamnations pour actes de tortures ou de mauvais traitements ayant eu lieu depuis le dernier rapport soumis ; les mesures spécifiques prises pour protéger les personnes signalant des agressions commises par des responsables de l'application de la loi contre des actes d'intimidation, notamment sous forme de plaintes en diffamation et éventuelles représailles ; et enfin, sur la mise en œuvre de la Convention dans les territoires où ses forces armées sont déployées.

Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

On notera également que, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention, entré en vigueur le 22 juin 2006 et ratifié par la France en 2008, institue un «Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants». Ce dernier est habilité à effectuer, sans restrictions, des visites dans tous les lieux de privation de liberté au sein des États parties et à formuler à leur intention des recommandations concernant la protection des personnes privées de liberté. Le protocole prévoit également que les États parties mettent en place, désignent ou administrent, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 4). Ce mandat revient, en France, au CGLPL, institué en 2007 (voir également partie préliminaire, p. 39). Le Sous-Comité a effectué ses premières visites fin 2007. Au 15 octobre 2011, aucune visite n'était programmée en France.

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a adopté le 25 août 2010 ses observations finales¹²⁴ à la suite de l'examen des 17^e à 19^e rapports périodiques de la France transmis en mars 2009 au Comité et présentés en un seul document les 11 et 12 août 2010¹²⁵. Les organisations non gouvernementales avaient au préalable transmis des rapports alternatifs au Comité¹²⁶.

Le Comité a prié la France de fournir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption des observations finales, des informations sur la suite qu'il aura donnée aux recommandations qu'il juge prioritaires : préparation du plan national de lutte contre le racisme (§ 9); politiques publiques concernant la situation des Roms (§ 14) et les gens du voyage (§ 16). À la date de publication du présent rapport, la France n'avait pas encore transmis ces informations.

Dans ses observations finales, le Comité note plusieurs **aspects positifs** et accueille notamment avec satisfaction :

- Le **rôle de la CNCDH** tant au plan national qu'international. Il souligne l'importance des avis que cette Commission émet sur des projets législatifs et invite le Gouvernement à continuer de la consulter à cet effet.
- La mise en place d'**outils législatifs nécessaires à la lutte contre la discrimination raciale**, tels que la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale et la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, ainsi que la création de mécanismes étatiques pour prévenir et combattre la discrimination raciale au niveau départemental avec les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC), et la création de pôles anti-discriminations dans les parquets.
- La **révision constitutionnelle** du 23 juillet 2008, qui permet depuis le 1^{er} mars 2010 à tout justiciable de saisir le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité d'une loi à l'occasion d'un procès et l'existence du recours en constitutionnalité qui peut être engagé *a priori* par un groupe suffisant de parlementaires sur un projet de loi.
- Les efforts entrepris pour faire de la **lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité des chances au sein de l'enseignement** une priorité nationale avec la mise en place notamment de lycées d'excellence au sein de quartiers défavorisés, de l'accompagnement personnalisé de certains élèves en difficulté, d'internats d'excellence et de l'ouverture des classes préparatoires aux grandes écoles à des élèves venant de milieux défavorisés sur la base de notes méritoires.

124. CERD/C.FRA/CO/17-19.

125. CERD/C.FRA/17-19.

126. Il s'agissait des organisations suivantes : Union française des associations tsiganes (UFAT), Association nationale des gens du voyage catholiques (ANGVC), Hollo Human Rights Consulting, La ligue des droits de l'homme, Open Society Initiative, Association Corail Vivant, Association Réveil Quotidien, Congrès Populaire Coutumier, Dynamique FLNKS Sud, UGPE, UNPK, European Roma Rights Centre.

– L'intervention du chef de la délégation qui, dans le cadre du devoir de mémoire, a rappelé que la Conférence d'examen de Durban avait été l'occasion pour la France d'exprimer le souhait que soit rappelée la **mémoire des victimes de l'esclavage, de la traite des esclaves, de l'apartheid et du colonialisme**.

Concernant la préparation annoncée par la France d'un **plan national de lutte contre le racisme**, dont il espère qu'il permettra de rendre la politique française « *plus cohérente et plus conforme à la Convention ainsi qu'à la Déclaration et au Programme d'Action de Durban* », il recommande la prise en compte des priorités suivantes :

- Affiner les **statistiques démographiques**, en particulier celles relatives aux personnes issues de l'immigration ou issues de groupes ethniques au sens de la Convention et les indicateurs socio-économiques sur les discriminations dans l'État partie.
- Identifier les **victimes** de discrimination raciale, les **types de discriminations raciales** et leurs **causes**.
- Identifier les mesures destinées à favoriser l'ascension dans la société française à tous les niveaux de personnes issues de l'immigration ou issues de groupes ethniques au sens de la Convention, leur intégration, y compris par la mise en œuvre des **mesures spéciales** visées aux articles 1^{er}, paragraphe 4 et 2, paragraphe 2 de la Convention et confirmées dans la Recommandation générale n° 32 (2009) du Comité.
- Harmoniser et consolider les **mécanismes existants** afin de mieux traiter les problématiques liées à la discrimination raciale.
- Étudier et accorder une **attention particulière aux populations d'outre-mer** et tout spécialement aux **peuples autochtones**.
- Nommer un **Haut représentant du Gouvernement** qui aurait la responsabilité de sa mise en œuvre et aussi celle de conseiller le Gouvernement sur toute sa politique de prévention et de lutte contre la discrimination raciale.

Le Comité formule à la France **les recommandations suivantes** :

- Affirmer, dans les **discours** et les **actions**, toute la **volonté politique** du Gouvernement en faveur de la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations, groupes raciaux ou ethniques, lorsqu'il aborde des questions liées aux composantes ethniques, raciales, culturelles ou étrangères de la population, intensifier ses efforts afin de combattre et d'enrayer la montée du racisme et de la xénophobie en utilisant tous les moyens, notamment en condamnant fermement tout discours raciste ou xénophobe émanant des responsables politiques et en prenant les mesures appropriées pour combattre la **prolifération d'actes et manifestations racistes sur Internet**. Le Comité s'inquiète notamment de « *la tenue de discours politiques de nature discriminatoire en France* » et de « *l'augmentation récente des actes et manifestations à caractère raciste et xénophobe* ».
- S'assurer, conformément à l'article 1 § 3 de la Convention, que toute mesure prise dans les domaines de la **citoyenneté** n'ait pas pour effet de discriminer contre une nationalité quelconque.

- Procéder au **recensement de la population sur la base d'une auto-identification ethnique ou raciale des individus**, qui soit purement volontaire et anonyme, conformément à ses Recommandations générales n° 24 (1999) concernant l'article premier de la Convention et n° 30 (2005) relative à la discrimination à l'égard des non-ressortissants. Le Comité réitère sa position *« selon laquelle la collecte de données statistiques a pour objectif de permettre aux États parties d'identifier et d'avoir une meilleure connaissance des groupes ethniques présents sur leur territoire, des types de discriminations dont ils sont ou peuvent être victimes, d'apporter les réponses et les solutions adaptées aux formes de discriminations identifiées et enfin, de mesurer les progrès effectués »*.
- Poursuivre les efforts pour permettre une **progression sociale des personnes issues de l'immigration ou issues de groupes ethniques au sens de la Convention** dans tous les domaines, y compris à travers un plus grand nombre de **nominations** de personnes qualifiées issues de ces groupes à des postes d'autorité dans la sphère économique et au sein de l'État (art. 5 et 7). Le Comité *« constate avec regret que, malgré les politiques récentes engagées en matière de lutte contre la discrimination raciale dans les domaines du logement et de l'emploi, les personnes issues de l'immigration ou issues de groupes ethniques au sens de la Convention continuent d'être victimes de stéréotypes et de discriminations de toutes sortes, qui font obstacle à leur intégration et à leur progression à tous les niveaux de la société française »*.
- Veiller à ce que toutes les **politiques publiques concernant les Roms** soient bien conformes à la présente Convention, éviter en particulier les **rapatriements collectifs** et œuvrer à travers des solutions pérennes au règlement des questions relatives aux Roms sur la base du respect plein et entier de leurs droits de l'homme (art. 2 et 5). Le Comité s'inquiète *« de la montée des manifestations et des violences à caractère raciste envers les Roms »* et d'informations faisant état *« de ce que des Roms ont été renvoyés de manière collective dans leurs pays d'origine, sans que n'ait été obtenu le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés »*.
- Garantir l'**accès des Roms à l'éducation, à la santé, au logement et autres infrastructures temporaires** dans le respect du principe d'égalité et prendre en considération à cet égard la Recommandation générale n° 27 (2000) du Comité sur la discrimination à l'égard des Roms. Le Comité se dit *« préoccupé par la situation difficile des membres de la communauté Rom quant à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels »*.
- Assurer aux **gens du voyage l'égalité de traitement en matière de droit de vote et d'accès à l'éducation** avec la *« mise en œuvre accélérée de la « loi Besson » afin que la question d'aires illégales de stationnement ne se pose plus »* et l'abolition des **titres de circulation** des « gens du voyage » afin de garantir une égalité de traitement entre tous les citoyens.
- Intensifier les efforts afin de garantir à tous, sans distinction de race, de couleur ou d'origine ethnique, le **droit de prendre part, dans des conditions d'égalité, aux activités culturelles** (art. 5(e) (vi)).

- Permettre une **reconnaissance de droits collectifs aux peuples autochtones**, surtout en matière de droit de propriété ; prendre les mesures législatives nécessaires en vue de la **ratification de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux** ; et intensifier les efforts afin de permettre **l'égalité d'accès à l'éducation, au travail, au logement et à la santé dans les territoires d'outre-mer** (art. 5). Appréciant les explications détaillées fournies « *sur les efforts entrepris dans les territoires d'outre-mer pour permettre une meilleure représentativité ainsi qu'une plus grande autonomie des peuples autochtones* », le Comité se dit néanmoins préoccupé du fait que « *le système actuel ne permet pas la reconnaissance de droits collectifs aux peuples autochtones, notamment s'agissant du droit ancestral à la terre* » et « *des difficultés grandissantes de certains habitants des territoires d'outre-mer d'accéder sans discrimination à l'éducation, l'emploi, le logement et la santé* ».
- Maintenir une **institution indépendante distincte ayant pour mandat la lutte contre les discriminations y compris la discrimination raciale**. Le Comité, qui souhaite « *une plus grande coordination entre les mécanismes étatiques pour traiter les problématiques liées à la discrimination raciale* » prend note du projet de loi sur le Défenseur des droits, mais se dit préoccupé de la « *multiplicité des fonctions assumées par cette nouvelle institution* » et souligne « *l'importance du rôle de la HALDE dans la lutte contre les discriminations, notamment la discrimination raciale* » (art. 2).
- Veiller à ce que tous les **anciens combattants**, quels que soient leur lieu de résidence actuelle ou leur nationalité, soient traités de manière égale et s'assurer de ce que toutes les lois de finance adoptées à l'avenir ne soient plus de nature discriminatoire à l'égard des anciens combattants (art. 5) et permettre la pleine application de la décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010 en la matière. Le Comité note avec satisfaction « *les progrès réalisés dans ce domaine pour donner effet à ses précédentes observations finales*¹²⁷ » .
- Considérer la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la France n'est pas encore partie, « *en particulier ceux dont les dispositions ont un effet direct sur la question de la discrimination raciale, tels que la **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)*** ».
- Donner effet à la **Déclaration et au Programme d'action de Durban (2001), en tenant compte du document final de la Conférence d'examen de Durban (2009)**, lorsqu'il applique la Convention dans son ordre juridique interne. Le Comité prie le Gouvernement de faire figurer dans son prochain rapport périodique des informations spécifiques sur les plans d'action et autres mesures adoptés pour appliquer la Déclaration et le Programme d'action de Durban au niveau national.

Le Comité recommande au Gouvernement de mettre ses rapports « *à la disposition du public dès leur soumission et de diffuser ses observations finales sur ces rapports dans la langue officielle et les autres langues communément utilisées, selon le cas* ». Il

127. CERD/C.FRA/CO/16, § 24.

demande la **remise des 20^e et 21^e rapports périodiques d'ici au 27 août 2012**, en un seul document et attire également l'attention sur : la nécessité d'y faire figurer des informations détaillées sur les mesures concrètes prises concernant le recensement de la population de l'État partie sur la base d'une auto-identification ethnique ou raciale des individus, volontaire et anonyme ; les efforts pour permettre une progression sociale des personnes issues de l'immigration ou issues de groupes ethniques ; la reconnaissance de droits collectifs aux peuples autochtones, surtout en matière de droit de propriété, les mesures législatives nécessaires en vue de la ratification de la Convention 169 de l'OIT ; les efforts afin de permettre l'égalité d'accès à l'éducation, au travail, au logement et à la santé dans les territoires d'outre-mer.

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

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), chargé du contrôle de la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, a adopté le 1^{er} février 2008 ses observations finales¹²⁸, à la suite de l'examen du 6^e rapport périodique de la France au cours de sa 40^e session, le 18 janvier 2008¹²⁹. En préparation de l'examen, le Comité avait adressé une liste de points à traiter, à laquelle le Gouvernement avait répondu¹³⁰. En outre, les organisations non gouvernementales avaient transmis des rapports alternatifs au Comité¹³¹.

Tout en s'estimant satisfaits du « *dialogue ouvert et constructif* » avec la délégation française, avant et au cours de la session, les membres du Comité ont néanmoins déploré le caractère incomplet des informations soumises, en particulier sur l'application de la Convention dans les départements et territoires d'outre-mer, ainsi que l'absence de réponses facilement accessibles aux préoccupations exprimées dans les observations finales de 2003. Il demande néanmoins au Gouvernement « *d'ici à la présentation de son prochain rapport, de faire porter en priorité son attention sur les sujets de préoccupation et les recommandations formulés dans les présentes observations finales* » et d'indiquer, dans son prochain rapport, « *les mesures adoptées et les résultats obtenus à cet égard* ». Il lui demande également de transmettre les présentes observations finales à tous les ministères concernés, aux autres structures gouvernementales de tous niveaux, y compris les départements et territoires d'outre-mer, à l'Assemblée nationale et aux autorités judiciaires, afin qu'elles soient suivies dans leur intégralité. Le Comité réitère également sa demande, déjà exprimée en 2003, de disposer de **données et analyses statistiques ventilées par sexe et par âge**, nécessaires pour « *se faire une idée précise de l'application de toutes les dispositions de la Convention* » et recom-

128. CEDAW/C.FRA/CO/6.

129. CEDAW/C.FRA/6.

130. CEDAW/C.FRA/Q/6, CEDAW/C.FRA/Q/6/Add. 1.

131. Il s'agissait des organisations suivantes : NGO report from Islamic Human Rights Commission, Coordination Française pour le Lobby Européen des Femmes, Global initiative to end all corporal punishment of children.

mande d'évaluer régulièrement l'incidence de ses lois, politiques, plans et programmes pour s'assurer que les mesures prises permettent d'atteindre les objectifs visés, et de rendre compte, dans son prochain rapport périodique, des résultats obtenus dans l'application de la Convention.

Dans ses observations finales, le Comité **accueille avec satisfaction** :

- l'adoption de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et la recherche de l'amélioration en droit et dans les faits de la situation des femmes en France ;
- la création de la HALDE chargée d'enquêter sur les plaintes de discrimination contre les femmes et de mener des recherches, des activités de formation et des campagnes de sensibilisation sur ce phénomène ;
- les politiques d'intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité des sexes énoncées dans la Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes du 8 mars 2004, ainsi que l'augmentation des ressources affectées aux activités visant à assurer l'égalité des sexes, avec pour effet d'inciter davantage les divers ministères à promouvoir les droits de la femme et l'égalité des sexes ;
- la politique de promotion de la femme dans le développement international, menée en fournissant des ressources financières et d'autres aides au Fonds de développement des Nations unies pour la femme et au Fonds des Nations unies pour l'enfance et en coopérant bilatéralement avec les pays en développement ;
- le retrait des réserves à l'alinéa b) de l'article 5 et d) du paragraphe 1 de l'article 16 de la Convention.

Exprimant de multiples préoccupations, le Comité **formule les recommandations suivantes** :

- Accélérer la procédure de retrait des réserves à l'article 14 § 2 c) (sécurité sociale des femmes dans les zones rurales) et entamer, dès que possible, la procédure de retrait de sa déclaration et de sa réserve à l'article 14 § 2 h) (conditions de vie convenables pour les femmes dans les zones rurales), que le Comité estime être une déclaration interprétative, et de sa réserve à l'alinéa g) et à l'article 16 § 1 g) (transmission du nom de famille).
- Prendre d'autres mesures pour **faire mieux connaître la Convention et son protocole facultatif**, informer régulièrement les magistrats et les procureurs de la portée et de l'importance de la Convention pour les inciter à l'invoquer dans les procès et pour encourager les juristes à faire de même et faire figurer la Convention, son protocole et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme obligatoirement dans les programmes de formation juridique et des facultés de droit françaises.
- Présenter, dans son prochain rapport, des informations détaillées et organisées sur l'**application de la Convention dans tous ses départements et territoires d'outre-mer**.
- Lancer des **campagnes d'information pour inciter les femmes victimes de discrimination sexuelle à porter plainte** et veiller à ce que la HALDE compte un nombre égal de membres des deux sexes et ait suffisamment de ressources financières et humaines pour s'acquitter de son mandat. Le Comité se félicite de la création de la HALDE, mais *« constate avec préoccupation que seulement 3 % des plaintes sont déposées par des*

femmes pour discrimination sexuelle. Il craint également que cette instance ne dispose pas suffisamment de ressources financières et humaines ».

- Continuer d'encourager les médias à promouvoir le changement dans les rôles et tâches attribués aux femmes et aux hommes, comme le prescrit l'article 5 de la Convention, et communiquer, dans son prochain rapport, les conclusions de l'étude sur les **stéréotypes** dans les manuels scolaires ; continuer à rechercher les voies et moyens d'inciter les filles à s'inscrire dans les filières d'études habituellement suivies par les garçons et les entreprises à recruter des femmes aux postes traditionnellement occupés par les hommes ; entreprendre des études et recherches approfondies sur l'incidence des stéréotypes sexistes, sur l'application de la Convention, notamment en ce qui concerne la jouissance des droits fondamentaux par les immigrées et les migrantes ; et entreprendre des campagnes de sensibilisation du grand public sur l'effet préjudiciable de ces stéréotypes sur la société tout entière. Le Comité se félicite de l'adoption de plusieurs mesures visant à éliminer les stéréotypes sexistes (signature, le 27 novembre 2003, d'une déclaration concernant le respect de la personne humaine dans la publicité ; création d'un forum de débat public sur l'image de la femme dans la publicité ; réalisation d'une étude sur les stéréotypes dans les manuels scolaires), tout en restant préoccupé par « *la persistance de stéréotypes, notamment sur les immigrées et les migrantes, qui désavantagent les femmes sur le marché du travail comme le montrent les forts taux de chômage féminin, le travail féminin à temps partiel et la participation limitée des femmes à la vie publique et à la prise de décisions* ».
- Continuer à suivre de près l'application de **la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004** encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics afin d'éviter qu'elle n'ait de répercussions négatives sur l'éducation des filles et leur inclusion dans tous les aspects de la société française. Le Comité demande à la France de communiquer dans son prochain rapport des données sur les résultats scolaires des migrantes et émigrées à tous les niveaux.
- Prendre des mesures efficaces pour éliminer toutes les formes de **discrimination à l'égard des immigrées** ; évaluer les lois et les politiques touchant les immigrées et présenter, dans le prochain rapport, des informations à ce sujet, y compris des données et des analyses ; donner des informations sur le nombre d'immigrées qui ont obtenu un titre de séjour, notamment dans le cadre du **regroupement familial**. Le Comité « *constate avec préoccupation que les immigrées vivant en France continuent d'être défavorisées sur de nombreux plans, notamment pour ce qui est de l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins médicaux et de la violence sexiste* » et se dit « *préoccupé par les nouvelles lois et politiques restrictives sur l'immigration qui rendent difficile, pour beaucoup d'immigrées, l'obtention d'un titre de séjour* » et « *inquiété des mesures restrictives concernant le regroupement familial, qui touchent essentiellement les femmes, comme les tests ADN, jugés discriminatoires par la HALDE, ainsi que les tests de connaissance du français et des valeurs de la République* ».
- Renforcer les mesures visant à promouvoir la **participation des femmes**, sur un pied d'égalité avec les hommes, à tous les aspects de la vie publique et politique et dans les organes de décision, en particulier dans les hautes fonctions, y compris dans

l'enseignement supérieur, et aux postes de maire ou de juge ; prendre les mesures qui conviennent pour appliquer la loi sur la parité dans la vie politique et les autres lois pertinentes ; veiller à ce que la représentation des femmes dans les organes politiques et publics reflète la diversité de la population et à ce que les immigrées n'en soient pas exclues ; présenter, dans le prochain rapport périodique, des données et des éléments d'information sur la représentation des femmes, y compris des immigrées, dans la vie politique et publique et dans l'enseignement supérieur. Le Comité se dit particulièrement inquiet de la faible présence des femmes dans les assemblées départementales et à l'Assemblée nationale.

- Intensifier l'action pour assurer **l'égalité effective des chances sur le marché du travail**, conformément à l'article 11 de la Convention ; prendre des mesures concrètes et volontaristes pour supprimer la ségrégation, tant horizontale que verticale, en matière d'emploi et combler les écarts de salaire entre hommes et femmes ; appliquer le plan de réduction des écarts de salaires, qui prévoit dès 2010 des sanctions financières contre les entreprises qui n'ont pas de plan de rattrapage des inégalités salariales ; créer davantage d'emplois à temps complet pour les femmes ; poursuivre l'application des mesures visant à permettre aux femmes et aux hommes de concilier la vie de famille et les responsabilités professionnelles et les encourager à se partager les tâches domestiques et familiales, notamment en améliorant les crèches et garderies et en ouvrant d'autres ; inciter les hommes à partager avec les femmes la responsabilité d'élever les enfants, notamment par des campagnes de sensibilisation et de promotion du congé parental.
- Se conformer au souhait exprimé par le Président de la République d'augmenter le **minimum vieillesse**, d'améliorer les régimes de retraite dans l'agriculture et l'artisanat et d'accorder une **pension de retraite** aux femmes au foyer qui n'ont jamais travaillé.
- Prendre des mesures spéciales pour favoriser **l'entrée des femmes handicapées sur le marché du travail** et recueillir, sur ces questions, des données statistiques qui permettront d'améliorer l'élaboration des politiques.
- Prendre, conformément à sa recommandation générale n° 19, des mesures exhaustives pour éliminer **toutes les formes de violence contre les femmes**, y compris la **violence familiale** ; analyser tous les cas de violence à l'égard des femmes, notamment ceux qui conduisent au meurtre, et faire en sorte que des mesures efficaces soient adoptées pour empêcher que les femmes soient soumises à des violences et les protéger ; renforcer la coopération entre la police, le ministère public et les ONG dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes ; rassembler des données statistiques complètes, ventilées par sexe, âge, forme de violence et type de relation entre le coupable et la victime.
- Prendre les mesures appropriées pour éliminer toutes les **formes de traite et d'exploitation sexuelle des femmes** en procédant régulièrement à la collecte et à l'analyse de données, ventilées par âge et par origine sociale ; réexaminer l'obligation de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour ; mener une étude détaillée sur l'incidence que la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, qui interdit notamment le racolage passif, et de revoir la définition du harcèlement sexuel, en l' « absence de définition juridique claire ».

- Veiller à ce que l'**éducation sexuelle**, y compris la prévention des grossesses précoces, soit généralisée et touche les filles et les garçons, les femmes et les hommes, en prêtant une attention particulière aux mineurs et adultes immigrés et aux migrants des deux sexes et fournir, dans le prochain rapport périodique, des informations sur la **mortalité maternelle** et l'**avortement**. Le Comité se félicite des services d'information sur les méthodes de contraception et de la facilité de recours à ces méthodes et aux services d'interruption volontaire de grossesse, mais note avec inquiétude que le taux d'avortement est relativement élevé.
- Modifier la **législation** pour la rendre conforme à la Convention. La loi n° 2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille, modifiée par la loi n° 2003-516 du 18 juin 2003, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, met fin à l'obligation pour les enfants nés dans les liens du mariage de porter le nom de leur père. Le Comité est préoccupé par les aspects discriminatoires de cette loi, tels que le droit du père d'opposer son veto à la transmission du nom de famille de la mère lorsqu'il n'y a pas de déclaration commune ou qu'il y a désaccord entre les parents.
- Continuer à améliorer la **situation des femmes rurales** par des mesures législatives et pratiques, et recueillir des données ventilées sur ces femmes.
- Élaborer une politique générale cohérente pour améliorer la **situation des femmes âgées**, ainsi que des programmes et des politiques d'envergure pour lutter contre leur exclusion et rendre compte des résultats obtenus dans ce domaine dans son prochain rapport périodique.
- Tenir compte, en s'acquittant des obligations qui lui incombent au titre de la Convention, de la **Déclaration et du Programme d'action de Beijing** qui renforcent les dispositions de la Convention, et intégrer, dans les initiatives visant à réaliser les objectifs du Millénaire, une **perspective sexospécifique**; prendre explicitement en compte des dispositions de la Convention et fournir, dans le prochain rapport périodique, des informations sur cette question.
- Envisager de ratifier la **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille**, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (les deux dernières conventions citées ont été ratifiées depuis).

Le Comité invite le Gouvernement à soumettre conjointement, pour **janvier 2013**, ses **7^e et 8^e rapports périodiques**, qui devront répondre aux présentes observations lesquelles, d'ici là, devront avoir été largement diffusées auprès notamment des membres de l'administration, des responsables politiques, des parlementaires, des organisations de femmes et de défense des droits de l'homme. Le Gouvernement est en outre invité instamment à diffuser largement le texte de la Convention, de son protocole facultatif, les recommandations générales du Comité, la Déclaration et le Programme d'action de Beijing ainsi que les textes issus de la 23^e session extraordinaire de l'AGNU intitulée « *Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle* ».

On notera par ailleurs que la France a accueilli une réunion extraordinaire du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à Paris, les 20 et 21 mai 2010 autour des thèmes de la lutte contre les discriminations dans la loi et la pratique et de la participation des femmes aux processus de paix, de reconstruction et de développement.

Comité des droits de l'enfant

La France est partie à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ainsi qu'à ses deux protocoles, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants d'une part, et concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, d'autre part. Le Comité des droits de l'enfant est donc compétent pour contrôler le respect par la France de ses obligations au regard de ces trois instruments qui ont fait l'objet d'examen séparés, respectivement en 2009 pour la Convention et en 2007 pour les deux protocoles.

a) Examen de la mise en œuvre en France de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Le Comité a adopté le 12 juin 2009 ses observations finales¹³², à la suite de l'examen des 3^e et 4^e rapports périodiques du Gouvernement, transmis en septembre 2007 et présentés en un seul document le 26 mai 2009¹³³. En préparation de l'examen, le Comité avait adressé une liste de points à traiter à laquelle le Gouvernement avait répondu¹³⁴.

Le Comité prend **note avec satisfaction** des faits nouveaux liés à la mise en œuvre de la Convention, et notamment :

- l'adoption de plusieurs mesures législatives ou réglementaires, portant notamment réforme du divorce, de l'adoption, de la filiation et de la protection de l'enfance¹³⁵ ;
- la mise en place, en vertu de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004, de la HALDE ;

132. CRC.C.FRA/CO/4 et CRC.C.FRA/CO/4/Corr. 1.

133. CRC.C.FRA/4.

134. CRC.FRA/Q/4 et Add. 1.

135. Il s'agit notamment de la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 portant réforme du divorce, qui a pour objectif de simplifier et d'accélérer les procédures de séparation et, en particulier, de réduire la durée et l'intensité de l'exposition des enfants à ces procédures ; la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; la loi n° 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption ; l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation, qui supprime les notions de filiation légitime et naturelle ; la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, qui renforce la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et porte l'âge minimum du mariage pour les filles à 18 ans ; la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, qui établit l'égalité entre les enfants, quelle que soit leur filiation ; la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ; la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ; la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui renforce le droit de l'enfant d'être entendu, donne la possibilité aux membres de la famille de l'enfant, aux services médicaux et sociaux et aux membres du Parlement de saisir le défenseur des enfants et crée des entités chargées de la protection des enfants dans les départements.

– la nomination, le 16 janvier 2009, d'un haut-commissaire à la jeunesse, chargé de l'élaboration d'une politique cohérente pour les 16-26 ans.

Il se félicite en outre que la France soit devenue partie à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le 23 septembre 2008 ainsi qu'au deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, le 2 octobre 2007.

Le Comité fait ensuite part de ses préoccupations et de ses recommandations. S'agissant de la structure du rapport, il note que le Gouvernement a fourni des **informations sur les départements et territoires d'outre-mer**, mais « *regrette toutefois que ces informations soient présentées en annexe et ne suivent pas les directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques* ». Sur le fond, et de manière générale, le Comité regrette une **insuffisante prise en compte de certaines préoccupations et recommandations** formulées lors de l'examen précédent, notamment celles qui avaient trait aux réserves et déclarations concernant la Convention, à l'incorporation de la notion de l'enfant comme sujet de droits, à l'âge minimum de la responsabilité pénale, à l'enregistrement des naissances, au regroupement familial, à l'adoption internationale, aux châtiments corporels, aux mineurs non accompagnés et à la justice pour mineurs. Il exhorte le Gouvernement « *à faire tout son possible pour donner suite à ces recommandations* » et « *intégrer le concept de l'enfant comme sujet de droits dans tous ses projets, politiques et programmes* ».

Domaine législatif

- Revoir sa position à l'égard « *des enfants appartenant à des groupes minoritaires et envisager de procéder à un **retrait de réserve** à l'article 30 de la Convention (minorités), ainsi que les deux **déclarations** concernant les articles 6 (droit inhérent à la vie) et 40 (enfants auteurs d'infraction pénale) de la Convention* ».
- Prendre des mesures pour l'**applicabilité directe de la Convention**, dans sa totalité, sur tout le territoire et pour que toutes les dispositions de la Convention puissent être invoquées en tant que base juridique par les individus et être appliquées par les juges à tous les niveaux des procédures administratives et judiciaires. À ce sujet, le Comité se félicite de l'alignement de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant l'applicabilité directe de la Convention sur la jurisprudence du Conseil d'État, mais reste préoccupé par le nombre limité de dispositions reconnues comme étant directement applicables.
- Ratifier la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif, ainsi que la **Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** et le **Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**.

Mesures générales de mise en œuvre

- Mettre en place un **organisme chargé de la coordination globale de la mise en œuvre de la Convention** et de ses Protocoles facultatifs entre l'échelon national et celui des départements, « *y compris les départements et territoires d'outre-mer* » et « *dôté de ressources humaines et financières suffisantes et d'un mandat clairement défini* ».
- Créer une **commission des droits de l'enfant dans les deux chambres du Parlement**.
- Engager « *un vaste dialogue avec les forces politiques, les professionnels, la société civile et les enfants, en vue de la **formulation d'une stratégie nationale d'ensemble sur les enfants*** ».
- Allouer un **maximum des ressources** disponibles à la mise en œuvre des droits des enfants, « *en mettant particulièrement l'accent sur l'**élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités** sur l'ensemble du territoire, y compris les départements et territoires d'outre-mer* » et la mise en place d'un suivi budgétaire.
- Mettre en place un **système national harmonisé permettant de recueillir et d'analyser des données ventilées** sur tous les domaines couverts par la Convention et ses protocoles.
- Déployer des efforts en matière de **diffusion de la Convention**, de **formation** et de **sensibilisation**, pour que ses dispositions soient « *bien connues et comprises par les adultes comme par les enfants sur l'ensemble du territoire* ». Le comité note parallèlement la mise en place d'une formation dédiée obligatoire pour les professionnels travaillant avec ou pour les enfants.
- Veiller à une « **coopération active et systématique avec la société civile** », y compris les ONG et les associations d'enfants, [...], notamment en les associant à l'élaboration des politiques et des projets de coopération, ainsi qu'au suivi des observations finales du Comité et à l'élaboration du prochain rapport périodique et tout en appuyant la société civile au niveau local et en respectant son indépendance.

Principes généraux de la Convention

- Soutenir le rôle de la HALDE en matière de **lutte contre la discrimination** et de promotion de l'égalité en faisant également appliquer la décision de la Cour de cassation sur le droit des familles non françaises de bénéficier de prestations familiales ; garantir une protection complète contre la discrimination dans le domaine des droits économiques et sociaux en poursuivant ses efforts pour éliminer les disparités régionales et prévenir et combattre la discrimination persistante dont sont victimes les enfants étrangers et les enfants appartenant à des groupes minoritaires ; prendre des mesures pour remédier à l'intolérance et à la stigmatisation ; et faire figurer dans le prochain rapport périodique des renseignements relatifs aux mesures de suivi de la Déclaration et au Programme d'action adoptés en 2001 lors de la Conférence de Durban ainsi que lors de la Conférence d'examen de 2009.

- Adopter des règles de procédure concrètes, pour veiller à ce que le principe de **l'intérêt supérieur de l'enfant** (art. 3 de la Convention) guide de manière adéquate toutes les actions et décisions du Gouvernement en ce qui concerne toutes les dispositions légales ainsi que les décisions judiciaires et administratives et les projets, programmes et services qui ont un impact sur les enfants en limitant les divergences d'application et en évaluant l'impact sur l'intérêt supérieur de l'enfant des actions et décisions du Gouvernement, ainsi que de la société civile, en informant tous les décideurs (juges, fonctionnaires, organes législatifs, etc.).
- Utiliser toutes les ressources disponibles pour **protéger le droit de l'enfant à la vie**, et notamment contrôler l'efficacité des mesures de prévention et mettre en place un processus d'examen systématique, indépendant et public de tout décès inattendu ou des blessures graves d'enfants, que ce soit dans le cadre d'une prise en charge de remplacement ou en détention.
- Veiller à ce que le **droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant** soit largement connu des parents, des enseignants, des directeurs d'école, de l'administration publique, des magistrats, des enfants eux-mêmes et de la société en général, en vue d'accroître les possibilités de participation effective des enfants, y compris dans les médias ; prendre en considération les avis et les recommandations du Parlement des enfants dans le cadre de toutes les réformes juridiques qui ont un effet direct sur les enfants ; et encourager les initiatives visant à créer de telles institutions à l'échelon des départements et des municipalités.

Liberté et droits civils

- Poursuivre ses efforts pour assurer **l'enregistrement des naissances**, particulièrement en Guyane française.
- Faire respecter intégralement le droit de l'enfant de connaître ses parents et ses frères et sœurs biologiques (art. 7) en veillant à ce que les nouvelles demandes soient traitées en temps opportun par le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP).
- Faire respecter les garanties concernant le droit de l'enfant à la **liberté de pensée, de conscience et de religion**, y compris le droit de manifester sa religion en public et privé et veiller en particulier à éviter la discrimination fondée sur la pensée, la conscience ou la religion. Le Comité fait siennes les observations finales d'autres comités conventionnels concernant l'application du principe de laïcité¹³⁶.
- Revoir ou interdire l'utilisation des émetteurs de sons à très haute fréquence, du *FlashBall* et autres **dispositifs dangereux**, alors que les forces de sécurité n'ont pas reçu d'instructions suffisantes en ce qui concerne leur utilisation contre les enfants et prendre des mesures pour harmoniser les règles relatives à la **liberté d'association** pour les enfants de tous âges.

136. CEDAW/C.FRA/CO/6, § 20 ; CCPR/C.FRA/CO/4, § 23.

- Garantir, en matière de **protection de la vie privée**, que **la collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles** sensibles soient régis par la loi et leur objectif clairement défini, l'accès contrôlé et que les enfants et parents aient le droit de consulter, rectifier ou supprimer ces données. Le Comité maintient parallèlement certaines réserves sur l'utilisation de la « base élèves 1^{er} degré ».
- Prendre des mesures pour protéger les enfants contre les **informations nocives**, diffusées notamment sous forme électronique ou audiovisuelle en contrôlant également l'accès aux médias écrits, électroniques et audiovisuels, ainsi qu'aux jeux vidéo et aux jeux sur Internet qui sont préjudiciables pour les enfants.
- Mettre en place un système de **contrôle efficace du traitement de tous les enfants détenus** et veiller à ce que toutes les allégations de torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants donnent rapidement lieu à une enquête et à ce que les auteurs soient poursuivis et punis en renforçant la sensibilisation et la formation des forces de l'ordre aux droits de l'enfant. Prenant note de la création du CGLPL en 2007, le Comité se dit néanmoins préoccupé par les allégations de mauvais traitement de la part de fonctionnaires et regrette que le rapport présenté ne donne pas d'informations à ce sujet. Il se dit également préoccupé par le nombre élevé de cas où des agents de la force publique, en particulier des policiers, auraient fait un usage excessif de la force à l'encontre d'enfants et par le faible nombre d'affaires qui a donné lieu à des poursuites et à des condamnations.
- S'appuyer sur l'Étude des Nations unies sur la **violence à l'encontre des enfants** comme outil d'action (en faisant figurer des informations sur le suivi des recommandations dans son prochain rapport); interdire explicitement les **châtiments corporels** dans tous les contextes (famille, école, institutions et autres établissements accueillant des enfants); et renforcer les activités de sensibilisation dans ce domaine en donnant également suite à la campagne du Conseil de l'Europe.

Milieu familial et protection de remplacement

- Redoubler d'efforts pour offrir une **assistance appropriée aux parents et aux tuteurs** dans l'exercice de leurs responsabilités, en particulier aux familles qui vivent une situation de crise en raison de la pauvreté, de l'absence de logement adéquat ou d'une séparation.
- Éviter que des enfants fassent l'objet d'une mesure de **protection de remplacement** en raison de la faiblesse des revenus de leurs parents.
- Prendre pleinement en compte les **opinions des enfants**, en mettant également à disposition des **mécanismes de plainte** qui leur soient accessibles dans toutes les régions du pays.
- Faciliter l'instauration de **procédures de contact pour tous les enfants séparés** de leurs parents et de leurs frères et sœurs, y compris pour ceux qui sont placés en établissement pour une longue durée.

- Veiller à ce que les enfants sans protection parentale aient un **représentant** qui défende activement leur intérêt supérieur.
- S'assurer, en matière d'**adoption internationale**, que celles-ci soient traitées par un organisme accrédité dans le plein respect des principes et dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention de La Haye de 1993 ; que des accords bilatéraux reprenant les normes de ces instruments soient conclus avec les pays qui n'ont pas ratifié la Convention de La Haye ; et que l'autorisation des autorités compétentes devienne obligatoire pour l'adoption nationale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (y compris pour les enfants de moins de deux ans). Le Comité constate au préalable que la majorité (les deux tiers) des adoptions internationales venant de pays n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye de 1993 et qu'un pourcentage élevé des adoptions se font à titre individuel et non par l'intermédiaire d'organismes agréés. Il note également avec préoccupation que les adoptions internationales sont facilitées par les ambassades et les consulats, y compris par des bénévoles qui travaillent avec eux, ce qui pourrait nuire au travail des organismes accrédités.
- Veiller, en matière de **protection de l'enfance** : à l'allocation de ressources budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et en particulier à la coordination des mesures au niveau national, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer ; à la mise en place de mécanismes d'évaluation du nombre de cas de violence, de violences sexuelles, de négligence, de maltraitance ou d'exploitation et l'ampleur de ces phénomènes, y compris au sein de la famille et dans les institutions et autres structures de placement ; à l'amélioration de l'accès à la justice pour les enfants victimes de violence et de négligence ; la formation des professionnels qui travaillent avec les enfants (y compris les enseignants, les travailleurs sociaux, les professionnels de la santé et les membres de la police et de la justice) quant à leur obligation de signaler tout cas présumé de violence familiale à l'encontre d'un enfant, de maltraitance ou de négligence ; à la prise de mesures appropriées, y compris des mesures de protection ; à l'utilisation des médias pour des campagnes de sensibilisation sur la nouvelle loi sur la protection de l'enfance et, en général, créer un climat de rejet de toutes les formes de violence contre les enfants et les femmes, en particulier les filles et les enfants issus de groupes vulnérables. Le Comité se félicite au préalable du progrès que représentent la création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et l'adoption de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, mais *« prend note avec préoccupation de l'augmentation du nombre de cas de maltraitance et de négligence, du nombre élevé de disparitions d'enfants et du manque d'application de la loi réformant la protection de l'enfance »*.

Santé et bien-être

- Prendre, s'agissant du **handicap**, toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la législation prévoyant l'accès à l'éducation ainsi que des programmes et une aide spécialisée pour les enfants handicapés soient effectivement mis en œuvre et garantir le plein exercice de leurs droits en vertu de la Convention sur l'ensemble du territoire, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer ; mettre en place des

programmes de détection et d'intervention précoces ; et assurer la formation et la stabilité des professionnels travaillant auprès des enfants handicapés, tels que le personnel médical et paramédical et le personnel connexe, les enseignants et les travailleurs sociaux ; élaborer une stratégie nationale globale tenant compte des différences entre les sexes pour l'intégration des enfants handicapés dans la société ; mener des campagnes de sensibilisation sur les droits et les besoins spéciaux des enfants handicapés, de manière à faciliter l'intégration de ces enfants dans la société et à prévenir la discrimination et le placement en institution. Le Comité se félicite au préalable de l'adoption de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 consacrant le droit à l'éducation et à la scolarisation dans des conditions d'égalité pour les enfants handicapés et salue la création de postes supplémentaires d'auxiliaires de vie, mais se déclare néanmoins préoccupé « *par l'instabilité des arrangements contractuels et par l'insuffisance des possibilités de formation* ». Il prend également note de certaines déficiences en ce qui concerne les soins spécialisés, en particulier pour les enfants souffrant de handicaps multiples, ainsi que l'accès aux loisirs et aux activités culturelles, et relève le manque de structures à Mayotte, Wallis-et-Futuna, qui entrave la mise en œuvre de la loi susmentionnée.

- Adopter une approche coordonnée dans tous les départements et régions afin de s'attaquer aux **inégalités dans l'accès aux services de santé** et remédier à la pénurie de personnel médical. Il demande en outre instamment au Gouvernement « *de mettre fin aux déficiences du système de soins de santé pour enfants dans les départements et territoires d'outre-mer* ».
- Mettre pleinement en œuvre le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel en continuant de promouvoir les hôpitaux « amis des bébés » et l'encouragement à l'introduction de cours sur l'**allaitement maternel** dans la formation des puéricultrices.
- Continuer, en matière de santé des adolescents, à s'attaquer aux **problèmes de santé mentale et à la toxicomanie chez les adolescents** sur l'ensemble du territoire, notamment : en renforçant les services de conseil et de santé mentale et en veillant à ce qu'ils soient accessibles et adaptés aux adolescents dans toutes les régions, y compris les départements et territoires d'outre-mer ; en étudiant les causes profondes de ces problèmes en vue d'adopter des mesures de prévention ciblées ; en fournissant aux enfants des informations exactes et objectives sur les substances toxiques et en apportant un soutien à ceux qui essaient d'arrêter d'en consommer ou de sortir de la dépendance.
- Appliquer la législation visant à atteindre l'objectif fixé consistant à mettre fin à la **pauvreté des enfants** d'ici à 2020, y compris en établissant des indicateurs mesurables pour évaluer la réalisation de cet objectif ; donner la priorité, dans la législation et dans les mesures de suivi, aux enfants et aux familles qui ont le plus besoin de soutien, notamment aux enfants issus de l'immigration ; et veiller à la mise en œuvre rapide du droit opposable au logement, y compris en allouant des ressources budgétaires suffisantes.

Éducation, loisirs et activités culturelles

- Poursuivre et accroître les efforts pour réduire les **effets de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires** ; redoubler d'efforts pour faire baisser les taux de redoublement et d'abandon sans pénaliser les parents ; développer la formation et l'enseignement professionnels pour les enfants qui ont quitté l'école sans diplôme, en leur permettant d'acquérir des savoirs et des compétences afin d'accroître leurs possibilités d'emploi ; consentir des investissements supplémentaires considérables pour garantir le droit de tous les enfants à une éducation véritablement intégratrice qui permette aux enfants issus de tous les groupes défavorisés, marginalisés ou éloignés des écoles d'exercer pleinement ce droit ; ne recourir à la mesure disciplinaire que constitue l'exclusion permanente ou temporaire qu'en dernier ressort, réduire le nombre d'exclusions et faire appel, en milieu scolaire, à des travailleurs sociaux et à des psychologues scolaires pour aider les enfants en conflit avec l'école. Nonobstant la reconnaissance des nombreux efforts engagés en matière d'éducation, le Comité se dit notamment préoccupé par le nombre élevé d'abandons scolaires, le taux de redoublement ainsi que les inégalités importantes en matière de réussite scolaire et l'augmentation du chômage des jeunes ainsi que, dans ce cadre, la nouvelle loi n° 2006-396 loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances permettant de sanctionner les parents, y compris ceux qui sont confrontés à des difficultés économiques, en cas d'absentéisme de leur enfant.
- Redoubler d'efforts pour garantir le **droit de l'enfant au repos et aux loisirs** et son droit de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique, notamment concernant les enfants handicapés. Le Comité observe que d'après les informations dont il dispose, seul un petit nombre d'enfants participerait à des activités culturelles ou artistiques extrascolaires.

Mesures de protection spéciales

Enfants demandeurs d'asile, réfugiés et non accompagnés

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour que la décision de **placement en zone d'attente** puisse être contestée ; nommer systématiquement un administrateur *ad hoc* comme le prévoit la législation française ; mettre à la disposition des enfants non accompagnés et des enfants placés en zone d'attente des **moyens d'assistance psychologique** adaptés et les protéger de l'exploitation, en particulier en contrôlant strictement l'accès à ces zones ; veiller, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, à ce que les enfants qui ont besoin d'une **protection internationale** et risquent d'être à nouveau victimes de la traite, ne soient pas renvoyés dans un pays où ils courent un tel danger.
- Introduire des **méthodes récentes de détermination de l'âge** qui se sont avérées plus précises que les examens osseux actuellement utilisés, malgré l'avis négatif du CCNE (recommandation réitérée).
- Poursuivre les efforts pour réduire de façon significative la durée des procédures de **regroupement familial** pour les réfugiés reconnus comme tels ; adopter toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que le recours aux tests ADN comme moyen d'établir la filiation ne crée pas d'obstacles supplémentaires et à ce que l'utilisation de

cette méthode soit toujours soumise au consentement préalable du requérant, donné en connaissance de cause; reconnaître le système de la *kafalah* dans le contexte du regroupement familial et donner effet à la jurisprudence du Conseil d'État du 24 mars 2004. Le Comité se dit « *une nouvelle fois préoccupé par le manque d'informations sur ces procédures, par leur durée, ainsi que par les possibilités limitées qui s'offrent aux enfants pour faire valoir leur droit au regroupement familial lorsqu'ils arrivent en France ainsi que la loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qui impose aux réfugiés des critères plus restrictifs pour le regroupement familial, y compris des tests ADN et l'obligation de maîtriser la langue* ».

Lutte contre la traite à des fins d'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitation

- Adopter de nouvelles mesures et redoubler d'efforts pour recueillir des données sur l'ampleur de l'**exploitation sexuelle et de la vente d'enfants**, y compris dans les départements et territoires d'outre-mer. Le Comité « *prend note de la conclusion d'accords de coopération avec certains des pays d'origine des enfants victimes de la traite aux fins de l'exploitation sexuelle ou d'autres formes d'exploitation* », mais reste « *préoccupé par le nombre élevé d'enfants victimes d'exploitation, y compris de traite, qui entrent en France ou transitent par la France pour se livrer au vol, à la mendicité ou à la prostitution* ».

Droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs

- Appliquer pleinement les **normes internationales**, en particulier les articles 37 b), 39 et 40 de la Convention, ainsi que l'ensemble de Règles minimales des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad) et les Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de La Havane). S'il « *constate des changements positifs, notamment en ce qui concerne l'augmentation sensible du nombre de centres éducatifs fermés pour les enfants âgés de 13 à 16 ans et d'établissements pénitentiaires pour mineurs (ayant pour but de remplacer les quartiers des mineurs dans les lieux de détention pour adultes)* », le Comité se dit préoccupé par l' « *absence de politique nationale globale de prévention de la délinquance et par l'insuffisance des ressources financières et humaines affectées à la justice pour mineurs* » ainsi que « *par la législation et la pratique dans ce domaine, qui tendent à favoriser les mesures répressives plutôt que les mesures éducatives* ». Il se réfère aux réformes introduites par la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007, « *renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs et permettant de juger des enfants comme des adultes* ».
- Renforcer les **mesures de prévention**, notamment en appuyant le rôle des familles et des communautés afin de contribuer à l'élimination des facteurs sociaux qui amènent les enfants à entrer en contact avec le système de justice pénale et prendre toutes les mesures possibles pour éviter la stigmatisation.

- Accroître les **ressources financières, humaines** et autres qui sont allouées au **système de justice pénale** et veiller à ce qu'elles soient suffisantes et adaptées.
- Ne recourir à la détention, y compris la **garde à vue** et la **détention provisoire**, qu'en dernier ressort et pour la durée la plus courte possible.
- Veiller à ce que le **placement en détention**, lorsqu'il a lieu, soit conforme à la loi et aux normes internationales.
- Ne pas traiter les enfants âgés de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans.
- Développer l'utilisation des **mesures de réinsertion** et des **peines de substitution à la privation de liberté**, telles que la déjudiciarisation, la médiation, la mise à l'épreuve, l'accompagnement psychologique, les services d'intérêt général, et renforcer le rôle des familles et des communautés à cet égard.
- Veiller à ce que les personnes de moins de 18 ans en conflit avec la loi aient **accès à l'aide juridique gratuite** ainsi qu'à des **mécanismes de plainte indépendants et efficaces**.
- Améliorer les **programmes de formation aux normes internationales pertinentes** pour tous les professionnels travaillant dans le cadre du système de justice pénale.
- Établir un âge minimum de la **responsabilité pénale**, conformément à l'article 40 § 3 a) de la Convention et compte tenu de la recommandation faite, entre autres, par le Défenseur des enfants, en veillant à ce que cet âge ne soit pas inférieur à 13 ans et à ce qu'il soit tenu compte de la capacité de discernement de l'enfant.

Protection des témoins et des victimes de crimes

- Garantir, grâce à des dispositions légales et réglementaires, que tous les enfants victimes et/ou témoins de crimes, par exemple les enfants victimes de sévices, de violence familiale, d'exploitation économique ou sexuelle, d'enlèvement ou de traite et les témoins de tels crimes, bénéficient de la protection prévue par la Convention, et prendre pleinement en compte les Lignes directrices des Nations unies en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels (figurant en annexe à la résolution 2005/20 du Conseil économique et social en date du 22 juillet 2005).

Enfants appartenant à des minorités ou à des groupes autochtones

- Veiller à ce que les groupes minoritaires et les peuples autochtones des départements et territoires d'outre-mer bénéficient de l'égalité de jouissance des droits et à ce que les enfants aient la possibilité de valider leurs connaissances culturelles, sans discrimination et prendre des mesures pour éliminer toute discrimination à leur encontre, en particulier en ce qui concerne leurs droits économiques et sociaux. Le Comité se dit préoccupé par les discriminations dont sont victimes les enfants appartenant à des groupes minoritaires, en particulier les Roms et les gens du voyage, notamment concernant leurs droits économiques, sociaux et culturels.

En conclusion, le Comité recommande de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la pleine application de ses recommandations, notamment en les transmettant au Parlement et aux ministères concernés ainsi qu'aux administrations décentralisées et d'élargir la diffusion auprès du grand public et de la société civile afin de mieux faire connaître la Convention, sa mise en œuvre et son suivi et de favoriser le débat sur ces questions. Il invite le Gouvernement à soumettre le **5^e rapport périodique avant septembre 2012**.

b) Application des Protocoles facultatifs à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Le Comité a examiné durant la même session, le 26 septembre 2007, les deux rapports initiaux de la France sur la mise en œuvre du Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants d'une part¹³⁷, et du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés d'autre part¹³⁸. Sur la base de ces rapports, il a adopté le 5 octobre 2007 des observations et recommandations distinctes sur la mise en œuvre de chacun des instruments¹³⁹. En préparation de l'examen des rapports, le Comité avait adressé une liste de points à traiter à laquelle le Gouvernement avait répondu¹⁴⁰.

Le Comité demande généralement au Gouvernement d'assurer un suivi de ses recommandations, notamment en les communiquant aux ministères compétents, à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'aux autorités régionales et départementales, y compris dans les DOM-TOM, afin qu'elles soient dûment prises en considération et suivies d'effet. De même, il recommande une large diffusion des rapports et des recommandations auprès du grand public, des organismes de la société civile, des groupes de jeunes, des groupes professionnels et des enfants afin de susciter un débat et une prise de conscience concernant les dispositions du Protocole facultatif, son application et son suivi.

Les futures informations au sujet de la mise en œuvre des protocoles devront être incluses dans le rapport périodique sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui devra être transmis avant septembre 2012. Elles devront contenir des informations concernant l'application des protocoles dans les départements et territoires d'outre-mer, dont l'absence dans les rapports initiaux a été regrettée par le Comité.

137. CRC.C.OPSC.FRA/1.

138. CRC.C.OPAC.FRA/1.

139. CRC.C.OPSC.FRA/CO/1 et CRC.C.OPAC.FRA/CO/1.

140. CRC.C.OPSC.FRA/Q/1 et CRC.C.OPSC.FRA/Q/1/Add. 1 ; CRC.C.OPAC.FRA/Q/1 et CRC.C.OPAC.FRA/Q/1/Add. 1.

Protocole facultatif à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

Le Comité salue avec satisfaction l'adoption de nombreux textes législatifs nationaux¹⁴¹, ainsi que la ratification d'instruments internationaux et régionaux en lien avec le Protocole¹⁴².

Principes généraux de la Convention

- Reprendre les principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier le **principe de non-discrimination**, dans toutes les mesures adoptées pour appliquer les dispositions du Protocole facultatif, y compris les procédures judiciaires ou administratives. Regrettant son insuffisante application, le Comité se dit particulièrement préoccupé par les **procédures judiciaires et administratives**, et plus spécifiquement les « *méthodes employées à l'égard des demandeurs d'asile et des enfants isolés placés dans les zones d'attente des aéroports* ».
- Faire en sorte que des **données ventilées, notamment par âge, sexe et origine ethnique ou sociale** soient recueillies et analysées systématiquement et entreprendre des études approfondies sur les questions visées par le Protocole, notamment la vente, la prostitution, la pornographie et le tourisme sexuel, afin d'avoir une vue d'ensemble claire des problèmes, d'identifier leurs causes profondes et d'élaborer des politiques efficaces pour les prévenir et les combattre. Le Comité note le rôle de l'ONED dans ce domaine.

Mesures d'application générales

- Mettre en place un **organe spécialement chargé de coordonner et d'évaluer la mise en œuvre du Protocole**, chargé notamment d'une coordination effective entre les niveaux national et régional ainsi qu'avec les DOM-TOM.
- Poursuivre les **campagnes de sensibilisation contre le tourisme sexuel** et consacrer les ressources nécessaires à l'organisation de telles campagnes et à la mise au point de **matériels pédagogiques et de cours à l'intention des professionnels**

141. Le Comité cite les textes suivants : loi n° 2004-1 relative à l'accueil et la protection de l'enfance portant création de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) ; loi n° 2004-575 portant modification de certaines dispositions du Code pénal relatives à la pédopornographie ; loi n° 2005-744 portant réforme de l'adoption et portant création de l'Agence française de l'adoption ; loi n° 2006-399 de transposition de la décision-cadre n° 2004/68/JAI du Conseil de l'Europe du 22 décembre 2003, relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie ; loi n° 2007-291 relative au recueil du témoignage des mineurs victimes d'une infraction à caractère sexuel ; loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance.

142. Le Comité se réfère aux instruments suivants : Convention n° 182 de l'OIT concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, en septembre 2001 ; Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, en octobre 2002 ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, en octobre 2002 ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, en mai 2007.

qui travaillent avec et pour les enfants, en particulier les membres des forces de l'ordre ainsi que les parlementaires, les juges, les conseillers juridiques, le personnel de santé et le personnel des collectivités locales, les professionnels des médias, les travailleurs sociaux, les enseignants, les administrateurs des écoles et autres personnes qui, le cas échéant, sont chargés de l'application du Protocole facultatif.

- Donner plus de renseignements sur l'**allocation de ressources** aux activités liées à la mise en œuvre du Protocole, en y accordant une importance particulière, « *éventuellement au moyen de crédits budgétaires affectés à la prévention, aux enquêtes (...) et à la répression effective des infractions visées par le Protocole facultatif, ainsi qu'à la protection, aux soins et à la réinsertion sociale des enfants victimes* ».

Prévention de la vente d'enfants, de la prostitution des enfants et de la pédopornographie

- Appliquer des mesures concrètes fondées sur les recommandations figurant dans le rapport intitulé « Les enfants du Net-II : pédopornographie et pédophilie sur l'Internet », publié en 2005 ; élaborer un **programme global de lutte contre la pédopornographie** et les **risques associés à l'Internet**, qui comprendrait des informations et une formation destinées aux partenaires concernés, c'est-à-dire les enfants ; mettre en œuvre des **campagnes** et des **programmes pédagogiques spécialisés** pour faire face au problème de la demande d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle, que révèle la circulation croissante d'images pédopornographiques. Le Comité se félicite des **mesures de prévention** prises par la France, en collaboration avec des professionnels, des ONG et la société civile, pour prévenir les infractions visées par le Protocole, mais regrette toutefois l'absence de stratégie systématique et globale permettant de faire face au problème de la pédopornographie.
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour que la **législation nationale** soit conforme aux articles 2 et 3 du Protocole facultatif, en particulier pour que les **définitions de la vente d'enfants** et du fait d'obtenir indûment le **consentement à l'adoption d'un enfant** soient incorporées dans le droit interne. Le Comité regrette que « *l'incrimination de l'adoption internationale irrégulière ne soit pas prévue en tant qu'acte de vente d'enfants* ».
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de toutes les infractions visées dans le Protocole facultatif conformément à son article 4. Le Comité note avec satisfaction l'établissement de la **compétence extraterritoriale** pour les infractions relatives à la **prostitution des enfants** et la **pédopornographie** mais constate cependant avec inquiétude qu'elle ne couvre pas tous les cas visés à l'article 4 du protocole.

Protection des droits des enfants victimes

Le Comité regrette l'absence d'informations disponibles sur le nombre **d'enfants victimes** ayant bénéficié d'une aide à la réadaptation et d'une indemnisation, et recommande à la France de :

- Recueillir systématiquement des **données ventilées**, notamment par sexe, âge et lieu géographique (y compris les DOM-TOM), sur le nombre d'enfants victimes ayant bénéficié d'une aide à la réadaptation et d'une indemnisation.
- Collaborer avec des ONG pour veiller à ce que les enfants victimes aient accès aux **services appropriés**, en vue notamment de leur **rétablissement physique et psychologique** et de leur **réinsertion sociale**, conformément au paragraphe 3 de l'article 9 du protocole.
- Mettre en place des **formations systématiques et continues** pour tous les acteurs de la protection des enfants victimes.
- Garantir à tous les enfants victimes des infractions décrites dans le Protocole l'**accès à des procédures** leur permettant, sans discrimination, de réclamer réparation du préjudice subi aux personnes juridiquement responsables, en application de l'article 9 § 4 du protocole, et d'allouer des crédits suffisants aux programmes et mesures nécessaires à la réadaptation des enfants victimes.
- Tenir compte des **Lignes directrices des Nations unies** en matière de justice dans les affaires impliquant des enfants victimes et témoins (Résolution 2005/20 du Conseil économique et social).

Le Comité se dit « *profondément préoccupé par la situation des **enfants isolés** placés dans les zones d'attente des aéroports français* » et recommande de :

- Prendre des mesures pour mettre en place une **procédure de recours contre les décisions de placement en zone d'attente**.
- Appliquer pleinement les dispositions légales relatives à la **désignation d'un administrateur ad hoc**, et respecter l'obligation de veiller à ce que les enfants isolés puissent bénéficier d'une **assistance psychologique** appropriée.
- Protéger les enfants contre l'**exploitation dans les zones d'attente**, en particulier en assurant une stricte surveillance de l'accès à ces zones.
- Ne pas renvoyer les enfants qui ont besoin d'une **protection internationale** et qui risquent d'être de nouveau victimes de la traite dans les pays où ce danger existe¹⁴³.

Assistance et la coopération internationales

- Poursuivre et renforcer sa coopération bilatérale, régionale et multilatérale en matière de prévention, de recherche et d'enquête et, plus généralement, visant l'application du Protocole à l'échelle internationale. Il note avec satisfaction que la France apporte son concours à de nombreuses initiatives dans le cadre de la coopération internationale et de ses relations bilatérales avec des pays en développement.

143. À cet égard, le Comité a recommandé de se référer à son Observation générale n° 6 relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC.GC.2005/6.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

Le Comité salue dans ses observations finales la participation active de la France aux initiatives internationales sur la question des enfants dans les conflits armés, de par l'assistance technique fournie au Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, le soutien financier apporté aux ONG dont l'action concerne la mise en œuvre du protocole facultatif, la présidence du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants touchés par les conflits armés assurée depuis sa création en novembre 2005. Le Comité recommande à la France de :

Mesures d'application générale

- Veiller à ce que la violation des dispositions du protocole facultatif relatives à l'enrôlement et à l'implication d'enfants dans des hostilités soit explicitement érigée en infraction par la **législation**. Le Comité prend note de la circulaire du ministre de la Défense stipulant que les enfants de moins de 18 ans ne participent pas aux hostilités.
- Établir sa **compétence extraterritoriale** pour ces crimes lorsqu'ils sont commis par une personne ou contre une personne qui est un ressortissant de l'État partie ou qui a d'autres liens avec lui.
- Veiller à la **conformité des codes, manuels et autres directives militaires** aux dispositions et à l'esprit du Protocole facultatif.
- Porter l'**âge minimum du recrutement à 18 ans** dans les forces armées et dans la légion étrangère et prévoir dans la loi un statut spécial distinct de celui des militaires pour les enfants âgés de 16 à 18 ans qui sont dans les écoles militaires et pour ceux qui sont enrôlés dans la Légion étrangère.
- Envisager d'interdire expressément la **vente d'armements** lorsque leur destination finale est un pays où l'on sait que des enfants sont – ou pourraient être – enrôlés ou impliqués dans des hostilités. Le Comité salue l'adoption des principes du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, mais note que ces principes ne mentionnent pas spécifiquement, en tant que critère pour exclure leur vente, le recrutement/l'utilisation possible d'enfants pour participer à des hostilités dans le pays de destination finale des armements.
- Diffuser largement les principes et dispositions du Protocole et élaborer des **programmes systématiques de sensibilisation, d'éducation et de formation** axés sur les dispositions du Protocole facultatif à l'intention de tous les groupes professionnels travaillant avec des enfants (enfants demandeurs d'asile, réfugiés et migrants qui ont pu être enrôlés ou utilisés dans des hostilités), notamment les enseignants, les journalistes, les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux, les forces de police, les avocats et les juges ; et dispenser un enseignement des droits de l'homme aux enfants, notamment dans les écoles militaires et une formation des enseignants à cet égard, en vue d'inscrire ces matières dans les programmes scolaires. Le Comité regrette de n'avoir reçu que peu d'informations à ce sujet et invite la France à lui en fournir dans son prochain rapport.

Assistance et coopération internationales

Le Comité salue les initiatives prises par la France sur la protection des enfants dans les conflits armés, mais regrette que la Conférence ministérielle de Paris intitulée « Libérons les enfants de la guerre », les 5 et 6 février 2007, n'ait pas suffisamment pris en compte le Protocole facultatif et les travaux du Comité. Il recommande à la France, dans le cadre de ses actions de coopération, de :

- Continuer à contribuer à la prévention d'actes contraires au Pacte ainsi qu'à la **réadaptation physique et psychologique** et à la **réinsertion sociale des enfants victimes** d'actes contraires au Protocole et encourager, dans le cadre de sa présidence du groupe de travail du Conseil de sécurité sur les enfants touchés par les conflits armés, toute action visant à renforcer la **coordination dans le cadre du système des Nations unies**.
- Assurer l'**information de ses personnels impliqués dans des conflits armés** sur les droits des enfants et faire en sorte que les contingents militaires aient conscience de la responsabilité, qui leur incombe, et veiller à ce que ces droits ne soient pas violés et à ce que les auteurs de violations soient traduits en justice, dans le cadre de sa contribution active aux opérations de maintien de la paix des Nations unies.

Désarmement, démobilisation et réinsertion sociale

Le Comité recommande d'accorder une **protection aux enfants demandeurs d'asile, réfugiés et migrants** arrivant en France qui ont pu être enrôlés ou utilisés dans des hostilités à l'étranger, en prenant notamment les mesures suivantes :

- Recueillir systématiquement des données sur les enfants réfugiés, demandeurs d'asile et migrants entrant en France et identifier le plus rapidement possible ceux qui ont pu être enrôlés ou utilisés dans des hostilités.
- Examiner attentivement la situation de ces enfants et leur apporter une **aide immédiate, pluridisciplinaire et adaptée** à leur culture et à leurs besoins en vue de leur réadaptation physique et psychologique et de leur réinsertion sociale, conformément au paragraphe 3 de l'article 6 du Protocole facultatif.
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que l'**intérêt supérieur de l'enfant** soit pris en considération s'il doit être éloigné du pays d'accueil¹⁴⁴.
- Faire figurer dans son prochain rapport des renseignements sur les mesures adoptées à cet égard.

144. *Ibid.*

Comité des droits des personnes handicapées

La France a, le 18 février 2010, ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées (signée le 30 mars 2007) ainsi que son Protocole facultatif (signé le 23 septembre 2008).

En ratifiant la Convention, les États parties s'engagent à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits des personnes handicapées « *sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap* » par toute une série de mesures, y compris législatives (art. 4). La Convention définit la discrimination fondée sur le handicap comme « *toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres* » et précise que celle-ci inclut « *le refus d'aménagement raisonnable* » (art. 2).

La Convention prévoit également que les États « *désignent un ou plusieurs points de contact pour les questions relatives à l'application de la présente Convention et envisagent dûment de créer ou désigner, au sein de leur administration, un dispositif de coordination chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux* ». Il y est également stipulé que les États « *désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme* ». La société civile devra être associée et participer à la fonction de suivi (art. 33).

La France dispose d'un Comité interministériel du handicap, institué par décret en 2009¹⁴⁵ et présidé par le Premier ministre. Il a pour mission de renforcer la cohérence interministérielle et la transversalité des politiques du handicap. Le Défenseur des droits a été désigné par le Premier ministre comme mécanisme indépendant de promotion, de protection et de suivi de la Convention, auquel le CNCPH – instance de concertation entre les pouvoirs publics et les différents acteurs de la politique du handicap (voir partie préliminaire, p. 42) – et la CNCDH seront associés.

Son protocole, entré en vigueur comme la Convention le 3 mai 2008, donne compétence au Comité des droits des personnes handicapées pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers ou groupes de particuliers alléguant être victimes d'une violation, par un État partie, de l'un ou plusieurs des droits énoncés dans la Convention.

La présentation par chaque État partie d'un rapport détaillé sur les mesures de mise en œuvre nationale des dispositions de la Convention au Comité des droits des personnes handicapées est prévue dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur

145. Décret n° 2009-1367 du 6 novembre 2009 portant création du comité interministériel du handicap.

de la Convention pour l'État concerné. Le rapport de la France devra par conséquent être présenté avant le 18 février 2012 au Comité, dont les membres ont été élus en septembre 2010 et qui se réunit deux fois par an à Genève.

Comité des disparitions forcées

Conformément à l'engagement pris au CDH lors de l'EPU en 2008, la France a déposé le 23 septembre 2008 les instruments de ratification relatifs à la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (signée le 6 février 2007).

La Convention est entrée en vigueur le 23 décembre 2010. Elle définit la « disparition forcée » comme « *l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivi du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi* » (art. 2). Elle prévoit une protection absolue, précisant qu'« *aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la disparition forcée* » (art. 1) et qualifie la pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée de crime contre l'humanité (art. 5). Elle interdit les lieux de détention secrets (art. 17) et consacre le droit pour toute victime « *de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le déroulement et les résultats de l'enquête et le sort de la personne disparue* » prévoyant que « *tout État partie prend les mesures appropriées à cet égard* » (art. 24 § 2). Plusieurs dispositions visent la compétence des États en matière pénale, et les garanties relatives aux recours et à la réparation pour les victimes.

Parallèlement à son rôle de contrôle périodique de la mise en œuvre des dispositions de la Convention par les États, le Comité des disparitions forcées peut être saisi en urgence d'une demande visant à chercher et à retrouver une personne disparue, par les proches d'une personne disparue, leurs représentants légaux, leurs avocats ou toute personne mandatée par eux, ainsi que toute autre personne ayant un intérêt légitime (art. 30 § 1). Il est également habilité à demander à l'un ou plusieurs de ces membres d'effectuer une visite de terrain (art. 33) et, dans l'éventualité où il recevrait des informations fondées sur une pratique « *généralisée ou systématique* » de disparition forcée sur le territoire relevant de la juridiction d'un État partie, à porter la question, en urgence, à l'attention de l'AGNU, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations unies (art. 34).

Les premiers membres du Comité des disparitions forcées ont été élus le 31 mai 2011 et la première réunion était fixée pour novembre 2011 à Genève.

Tout État partie est tenu de présenter un rapport sur les mesures qu'il a prises pour donner effet à ses obligations au titre de la Convention, dans un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur (pour l'État partie concerné). Le rapport initial de la France devrait par conséquent être présenté avant le 23 décembre 2012.

3. Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Institué en 1993 à la suite de la Déclaration et du programme d'action de la Conférence de Vienne, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) est aujourd'hui un élément moteur des activités des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. La Résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993 précise les contours du mandat du haut-commissaire aux droits de l'homme. Nommé par le Secrétaire général des Nations unies après approbation de l'AGNU, ce dernier a notamment pour mission de « *promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux* »¹⁴⁶. Il est également mandaté pour dispenser des services consultatifs, apporter une assistance technique à la demande des États ou encore coordonner et renforcer les activités relatives à promotion et à la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations unies. Il est parallèlement habilité à « *contribuer activement à écarter les obstacles et à régler les problèmes qui entravent actuellement la réalisation intégrale de tous les droits de l'homme ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent, où que ce soit dans le monde* »¹⁴⁷ et à « *engager un dialogue avec tous les gouvernements dans l'exécution de son mandat afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme* »¹⁴⁸. Dans l'exercice de ses missions, il doit accorder la priorité aux violations les plus urgentes des droits de l'homme, aiguës et chroniques, en particulier celles qui constituent un péril immédiat pour la vie et accorder la même attention à tous les droits : civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, y compris le droit au développement. Le HCDH établit régulièrement des rapports thématiques et peut être amené à déployer des missions d'enquêtes sur des situations spécifiques. Il appuie les travaux du Conseil des droits de l'homme (dont il assure le secrétariat) et de ses procédures spéciales, ainsi que ceux des comités conventionnels. Une unité spécialisée est également chargée de renforcer et de coopérer avec les INDH.

Dans une intervention prononcée le 13 septembre 2010 à l'occasion de la 15^e session du CDH, le Haut-commissaire a évoqué « *la nouvelle politique de la France envers les Rom, y compris le démantèlement de leurs campements et leur expulsion vers leur pays d'origine* »¹⁴⁹, en précisant que celle-ci faisait l'objet d'une attention particulière de la Commission européenne et du Parlement européen. Il estimait que les mesures adoptées ne peuvent « *qu'exacerber la stigmatisation des Roms, ainsi que la pauvreté extrême et l'exclusion dans lesquelles ils vivent* » et faisait part de sa préoccupation face aux discours discriminatoires véhiculés par des responsables ainsi que par certains médias. Il appelait enfin les États européens, dont la France, à adopter des politiques « *permettant de promouvoir la cohésion sociale et de surmonter la marginalisation du peuple rom* ».

146. AGNU, A/RES/48/141 (1993), § 4. b.

147. *Ibid.*, § 4. f.

148. *Ibid.*, § 4. g.

149. *Le Conseil des droits de l'homme ouvre les travaux de sa quinzième session*, CP, OHCHR, 13 septembre 2010.

Dans son discours d'ouverture de la 17^e session du CDH, prononcé le 30 mai 2011, le Haut-commissaire s'est dit « *préoccupé par les discours tenus, ces derniers mois, en Italie et en France en particulier, tendant à dépeindre les migrants comme un fardeau dont il conviendrait de se décharger sur d'autres* »¹⁵⁰. Il relève que « *cette tendance s'observait pratiquement dans tout l'espace Schengen, le Danemark ayant par exemple décidé de rétablir les contrôles à ses frontières* ». Selon le Haut-commissaire, les récents événements en Afrique du Nord, démontreraient une fois de plus la vulnérabilité des migrants « *soumis à la violence et à la discrimination* ».

150. *Le Conseil des droits de l'homme entame les travaux de sa dix-septième session*, CP, OH CHR, 30 mai 2011.

4. Haut-Commissariat pour les réfugiés

L'AGNU, dans sa Résolution 428 (V) du 14 décembre 1950, a créé le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) avec un mandat initial de trois ans pour accomplir son travail, mandat prorogé par la suite¹⁵¹. Selon les statuts, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés assume « *les fonctions de protection internationale, sous les auspices de l'ONU, en ce qui concerne les réfugiés [...], de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements, et sous réserve de l'approbation des gouvernements intéressés, les organisations privées à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales* ». Il est précisé que « *l'activité du Haut-commissaire ne comporte aucun caractère politique; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés* ». La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et son Protocole de 1967 encadrent l'action du HCR, placé sous la direction de l'AGNU et du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). Le HCR est également mandaté pour prévenir et réduire les cas d'apatridie dans le monde, ainsi que pour protéger les droits des personnes apatrides¹⁵², en lien avec les dispositions des Conventions de 1954 et de 1961 respectivement relatives au statut des apatrides et à la réduction des cas d'apatridie.

L'article 35 de la Convention sur le statut des réfugiés prévoit que les États contractants « *s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [...], dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention* » et « *s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives : a) au statut des réfugiés, b) à la mise en œuvre de cette Convention, et c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés* ».

Le Haut-commissaire présente un rapport annuel sur le travail du HCR à l'ECOSOC et à l'AGNU. Dans certains pays, dont la France, l'Espagne ou encore l'Italie, le HCR assume un rôle opérationnel dans les procédures nationales d'asile, avec la présence d'assesseurs du HCR au sein des juridictions spécialisées (en France la Cour nationale du droit d'asile).

Situation du droit d'asile en Europe

Selon le HCR, les principaux sujets de préoccupation en Europe concernent actuellement « *l'accès au territoire et aux procédures d'asile, la législation relative au statut de réfugié et aux formes complémentaires de protection, la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile, l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale ainsi que la promotion et la mise en œuvre réussie de la réinstallation* ». Le

151. En 2003, l'AGNU décide de « *lever la restriction touchant la durée du mandat du Haut-Commissariat et de proroger ce mandat jusqu'à ce que le problème des réfugiés ait été résolu* », AGNU, /RES/58/153 (2003).

152. Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention relative au statut des apatrides : le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.

HCR s'inquiète « des différences dans les normes de protection appliquées à travers la sous-région, et des manifestations de racisme et de xénophobie »¹⁵³. Il formule régulièrement des recommandations à la présidence de l'UE.

Procédures de l'asile en France et respect du principe de non-refoulement

Dans le cadre d'une tierce intervention devant la Cour EDH, dans l'affaire *I. M c. France*¹⁵⁴, le HCR s'est clairement positionné sur les procédures d'asile prioritaire et la procédure d'éloignement existant en France, jugeant que celles-ci « ne permettent pas toujours un examen attentif et rigoureux du besoin de protection des personnes demandant l'asile en rétention avant qu'elles ne soient éloignées ». Il estime qu'« en d'autres termes, les procédures disponibles ne sont pas de nature à garantir le respect effectif du principe de non-refoulement, notamment, en cas de risque de violation de l'article 3 Convention EDH » qui interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Les conditions de saisine de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en rétention sont considérées comme « particulièrement contraignantes » (délai de cinq jours, demande rédigée en français sans interprète mis à disposition). Par ailleurs, pour le HCR, le délai d'examen de 96 heures par l'OFPRA « ne permet pas nécessairement de garantir le caractère attentif et rigoureux de l'examen », eu égard par ailleurs à la complexité des demandes. Est également relevée l'absence de recours suspensif devant la Cour nationale du droit d'asile alors que « toutes procédures d'asile confondues, cette juridiction spécialisée a annulé en 2010 plus d'une décision négative de l'OFPRA sur cinq ».

Le HCR souligne de même que, dans l'affaire considérée, le recours devant le tribunal administratif par lequel le requérant pouvait exposer ses craintes de mauvais traitements en cas de renvoi ne présentait pas les garanties suffisantes, compte tenu en particulier de l'absence d'interprète pendant la phase écrite de la procédure et des délais de recours (48 heures). Le délai d'examen par la juridiction administrative fixé à 72 heures « n'est pas propre à permettre un examen aussi rigoureux que possible de la demande, d'autant plus quand il s'agit d'une première demande souvent mal ou peu étayée compte tenu des contraintes ». Il est rappelé que la CNDA, juridiction spécialisée de l'asile, paraît « plus à même de conduire l'examen le plus rigoureux possible » étant donné qu'elle statue en formation collégiale « et se prononce sur l'ensemble des circonstances de fait et de droit établies à la date à laquelle elle rend sa décision ». Le HCR relève également les dispositions dérogatoires prévalant en Guyane et à Saint-Martin, où le régime prévoit que des arrêtés de reconduite à la frontière peuvent être exécutés immédiatement.

153. Aperçu opérationnel sous-régional 2011 – Europe septentrionale, occidentale et méridionale accessible en ligne sur le site Internet du HCR (rubrique « Où nous travaillons/Europe/Europe septentrionale, occidentale et méridionale/France »).

154. Intervention orale du HCR devant la Cour EDH, audience dans l'affaire *I.M. c. France*, Strasbourg, 17 mai 2011.

Renvoi de ressortissants haïtiens

Dans une communication conjointe avec le Haut-commissaire aux droits de l'homme, le 9 juin 2011, le Haut-commissaire aux réfugiés appelle les États, dont la France, compte tenu du contexte humanitaire sur place et dans l'absence éventuelle d'autres cadres juridiques de protection applicables, à s'abstenir de renvoyer en Haïti des personnes ayant besoin d'une protection spécifique. Une considération particulière est demandée, s'agissant des mineurs isolés ou non accompagnés, des personnes handicapées ou souffrant d'une affection médicale sévère, des victimes de la traite et des victimes de violence sexuelle et de violence fondée sur le genre, en l'absence de protection étatique adéquate en Haïti. Il est également demandé aux États de prévenir les situations de séparation des familles et de veiller, le cas échéant, à des conditions de retour respectueuses de la dignité et des droits des personnes, avec une information préalable des autorités haïtiennes afin que l'accueil des personnes concernées puisse être anticipé.

5. Organisation internationale du travail

Les normes établies par l'OIT ratifiées par la France, telles que rappelées dans le cadre normatif (voir partie préliminaire) font l'objet d'un **contrôle à la fois systématique et particulier**, visant à garantir l'application et le respect des normes internationales du travail. Le contrôle régulier de la mise en œuvre des conventions se fonde sur l'examen de rapports nationaux ainsi que sur les commentaires complémentaires transmis par les organisations de travailleurs et d'employeurs. La périodicité des rapports est de cinq ans pour les conventions ordinaires, et de deux ans pour les conventions fondamentales et prioritaires. Ce contrôle est opéré par deux organes de l'OIT : la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, chargée d'un examen technique et indépendant des rapports¹⁵⁵ et la Commission de l'application des normes de la Conférence qui donne aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'étudier ensemble le respect des obligations conventionnelles et le suivi accordé aux observations de la Commission d'experts.

La Commission d'experts pour l'application des conventions, peut rédiger des **observations** et adresser des **demandes directes aux États**. Ces demandes appellent généralement des éclaircissements sur certains éléments nécessaires à l'appréciation de la situation, tandis que les observations, publiées dans le rapport annuel de la Commission d'experts, comportent des évaluations positives ou négatives et des recommandations. Les observations, de même que les demandes directes, s'appuient sur les informations soumises aussi bien par les organisations professionnelles que sur les réponses fournies par l'État concerné. Le rapport annuel de la Commission d'experts ainsi qu'une « étude d'ensemble » approfondie portant sur une Convention ou un groupe de conventions déterminées par le conseil d'administration offrent également un panorama global de la mise en œuvre par les États de chacune des conventions de l'OIT ayant fait l'objet de ces études. Sur cette base, l'examen annuel de la Commission de l'application des normes de la Conférence donne lieu à des observations générales, à l'égard de certains pays, mais aussi à un dialogue et des recommandations sur une vingtaine de cas particuliers. Ces derniers, sélectionnés à partir des travaux de la Commission d'experts, visent la mise en œuvre des dispositions d'une convention particulière par un État nommément identifié. Le rapport de la Commission d'application des normes est soumis à la Conférence internationale du travail qui regroupe les délégués des 183 membres de l'organisation, pour discussion en séance plénière avant publication, dans le *Compte rendu des travaux* de la Conférence.

En complément, il existe au sein de l'OIT des procédures particulières permettant un contrôle ponctuel de l'application de certaines normes. Elles concernent l'examen de **réclamations d'organisations professionnelles** (art. 24 de la Constitution de l'OIT), de **plaintes émanant d'un État membre** contre un autre État membre (art. 26 – la

155. La Commission d'experts est composée d'un maximum 20 personnes indépendantes, ne représentant pas leur État, choisies parmi des juristes proposés au conseil d'administration par le directeur général de l'OIT.

France n'en a, à ce jour, jamais fait l'objet¹⁵⁶) ou des **saisines du Comité de la liberté syndicale**, compétent sur les questions et le suivi des instruments relatifs à la liberté syndicale et la négociation collective¹⁵⁷.

Les informations suivantes sont issues d'une sélection, axée, pour la période de référence (1^{er} mars 2009 – 15 octobre 2011), sur les observations relatives à la mise en œuvre par la France des conventions fondamentales et prioritaires de l'OIT ainsi que de la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants. Un échantillon des demandes directes formulées depuis 2009 est également synthétisé et reproduit¹⁵⁸, de même que des références à la France figurant dans les dernières études générales thématiques réalisées par la Commission d'experts en 2010 et 2011. Un bref développement vise également la procédure de réclamations et les saisines du Comité de la liberté syndicale concernant la France.

Observations concernant la France

a) Remise des rapports et obligations constitutionnelles

S'agissant du suivi des obligations constitutionnelles de l'OIT, la France fait partie des États dont un nombre important de rapports et de réponses reste attendu. La France figurait déjà, dans le rapport de la Commission d'experts pour l'année 2009, parmi les 37 États n'ayant pas transmis la majorité ou la totalité des rapports attendus, des problèmes de respect des délais dans la remise des rapports relatifs aux Conventions n° 14, 29, 105, 106 et 140 ayant alors été soulignés (problèmes non renouvelés en 2010)¹⁵⁹. Pour l'année 2010, la Commission indiquait ainsi avoir reçu, au 10 décembre 2010, 22 rapports de la France¹⁶⁰, 26 n'ayant pas encore été transmis. La Commission de l'application des normes souligne que pour certains États dont la France, « aucune

156. La liste des plaintes, commissions d'enquête et pays concernés est disponible en ligne sur le site de l'OIT : <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/complaints/lang--fr/index.htm>

157. Le Comité de la liberté syndicale, créé en 1951, est composé de neuf membres qui siègent à titre individuel. Il peut être saisi de cas particuliers par des organisations syndicales, patronales ou ouvrières.

158. L'ensemble des documents concernant la France est accessible à partir de la base de données de l'OIT en ligne : <http://www.ilo.org/ilolex/french/index.htm>

159. Rapport général de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations 2010, p. 14. À titre général, le rapport souligne également « qu'au 1^{er} septembre 2010 le pourcentage des rapports reçus pour l'ensemble des membres de l'OIT était de 31,4 %, contre 24,9 % en 2009, et que « 30 pays ont soumis la totalité des rapports dus dans les délais requis avec les informations demandées.

160. Rapports reçus : n° 13, 27, 29, 62, 81, 88, 96, 105, 106, 115, 120, 122, 127, 129, 136, 137, 138, 139, 148, 149, 159, 182 ; Non reçus : 8, 16, 22, 23, 53, 55, 56, 68, 69, 71, 73, 74, 92, 97, 133, 134, 145, 146, 147, 163, 164, 166, 178, 179, 180, 185. Toutes les informations attendues concernant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française avaient été reçues (Conventions n°s 13, 29, 81, 88, 105, 115, 120, 127, 129) mais aucun des 18 rapports attendus pour les terres australes et antarctiques françaises n'avait été soumis à la Commission à cette même date (Conventions n°s 8, 9, 16, 22, 23, 53, 58, 68, 69, 73, 74, 87, 92, 108, 133, 134, 146, 147). Voir Conférence internationale du travail, 100^e session, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2011. Annexe 1 : Tableau des rapports sur les conventions ratifiées, reçus au 10 décembre 2010, p. 896.

information n'a encore été reçue en ce qui concerne l'ensemble ou la plupart des observations et des demandes directes de la Commission d'experts pour lesquelles une réponse était demandée pour la période se terminant en 2009 »¹⁶¹.

La Commission d'experts revient dans sa plus récente observation concernant la France sur la situation des territoires non métropolitains au regard de la mise en œuvre et du suivi des conventions ratifiées¹⁶². Elle se réfère à la déclaration du Gouvernement, conformément à l'article 35 de la Constitution, qui a pris effet le 31 août 2009 et « *a pour effet que cinq territoires – la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon – ne sont désormais plus considérés comme des territoires non métropolitains au sens de la Constitution de l'OIT. De ce fait, l'ensemble des conventions ratifiées par la France s'y appliquent, et les rapports soumis en vertu de l'article 22 de la Constitution sur l'application des conventions ratifiées sont considérés comme couvrant également lesdits territoires* ». La Commission a, par conséquent, inclus l'examen des questions en suspens concernant ces cinq territoires dans celui de l'examen des rapports soumis au titre de l'article 22 de la Constitution. Elle relève également que le Gouvernement a précisé que trois territoires – l'île de Clipperton, Saint-Martin, Saint-Barthélemy –, dont le statut au titre de la Constitution de l'OIT n'avait jamais été précisé, sont désormais dans la même situation juridique que les cinq territoires précités et que trois autres – la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les terres australes et antarctiques françaises – et conservent le statut de territoires non métropolitains au sens de l'article 35 de la Constitution. La Commission décide de reprendre l'examen des rapports concernant les conventions déclarées applicables à ces trois derniers, suspendu à sa dernière session dans l'attente des précisions du Gouvernement. Notant que les rapports dus cette année n'ont pas été reçus en ce qui concerne les terres australes et antarctiques françaises, elle espère « *que le Gouvernement fera le nécessaire pour les communiquer prochainement, conformément à son obligation constitutionnelle* ».

b) Mise en œuvre des dispositions conventionnelles

Dans son rapport général pour l'année 2010, la Commission d'experts mentionne une liste de cas sur lesquels elle a été à même d'exprimer sa « *satisfaction pour certaines mesures prises par les gouvernements* » : la France est ainsi mentionnée au regard de son application des Conventions n° 81 (inspection du travail), n° 129 (inspection du travail – agriculture), n° 148 (sur le milieu du travail (pollution de l'air, bruit et vibrations)) et n° 149 (personnel infirmier)¹⁶³. Elle est de même citée au titre des cas dans lesquels la Commission a « *relevé avec intérêt différentes mesures prises par les gouvernements* », et ce concernant les Conventions n° 63 (statistiques des salaires et des

161. Conférence internationale du travail, 99^e session, Genève 2010, *Extraits du compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la conférence*, § 225.

162. Conférence internationale du travail, 100^e session, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2011, p. 44.

163. *Ibid.*, p. 22.

heures de travail), n° 81 (inspection du travail), n° 111 (discrimination – emploi et profession), n° 137 (travail dans les ports) et n° 149 (personnel infirmier)¹⁶⁴.

Convention prioritaire n° 81 sur l'inspection du travail

La Commission note avec intérêt que suite à ses demandes réitérées, le Gouvernement envisage de prendre des mesures visant à ce que des informations distinctes relatives aux activités d'inspection et à leurs résultats soient fournies dans ses prochains rapports ainsi que dans le rapport annuel pour ce qui concerne la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, désormais assimilés à la France métropolitaine au sens de la Constitution de l'OIT. Elle note également avec satisfaction la publication, après validation par le Conseil national de l'inspection du travail, d'un ouvrage collectif (Principes de déontologie pour l'inspection du travail), en février 2010¹⁶⁵.

Elle réitère néanmoins des réserves importantes quant aux **opérations conjointes associant des forces de police à l'inspection du travail**. Elle rappelle « *qu'elle avait procédé à une analyse minutieuse de la législation, qu'elle en avait conclu que les opérations conjointes de lutte contre les travailleurs étrangers en situation irrégulière au regard du droit de séjour sont menées en contradiction avec les dispositions de la convention* ». Rappelant ses recommandations antérieures, la Commission constate que le Gouvernement a, au contraire, pris la circulaire du 2 juin 2010¹⁶⁶ qui, si elle prescrit des mesures assurant une procédure accélérée de poursuite à l'encontre des employeurs en infraction, « *ne contient aucune référence aux dispositions des articles L. 8258-1 et L. 8252-2 [...] du Code du travail*¹⁶⁷ *garantissant les droits des travailleurs étrangers en situation irrégulière, victimes de l'infraction d'emploi illégal* » et pose le risque d'un « *déni du droit de ces travailleurs à un quelconque recours devant les juridictions sociales et ainsi une discrimination à leur encontre* ».

Dans son rapport, cité par la Commission, le Gouvernement mentionne, en relation avec cet aspect des circulaires incriminées, la Directive n° 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 18 juin 2009 qui prévoit que les États mettent en place « *des procédures efficaces permettant au travailleur en situation irrégulière ayant fait l'objet d'un retour forcé d'introduire un recours pour faire valoir ses droits ou faire exécuter un jugement reconnaissant ses droits* », précisant par ailleurs que le projet de transposition « *prévoit de confier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) le recouvrement et l'acheminement des sommes dues, au titre de leur activité professionnelle, aux personnes étrangères ayant été employées illégalement* ». Ce texte n'ayant pas été transposé dans la législation interne, la Commission dit ne pouvoir qu'espérer « *qu'il le sera bientôt, pour renforcer une législation nationale*

164. *Ibid.*, p. 25.

165. *Ibid.* p. 584 à 587

166. Circulaire interministérielle du 2 juin 2010 n° NOR-IMIM1000102NC de lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers – mise en œuvre d'opérations conjointes en 2010.

167. Ces articles assimilent un travailleur étranger employé illégalement à un travailleur régulièrement engagé en ce qui concerne les obligations de l'employeur relatives à la réglementation du travail (salaires, accessoires, indemnités de rupture).

déjà protectrice et non discriminatoire à l'égard des travailleurs étrangers visés (ceux du bâtiment et des travaux publics (BTP) et ceux qui sont occupés dans les hôtels, cafés et restaurants (HCR), dans l'agriculture et la confection)».

La Commission cite par ailleurs la position du Gouvernement selon laquelle « la collaboration des inspecteurs du travail aux opérations conjointes s'inscrirait dans le cadre de la recherche de synergie entre corps de contrôle habilités à intervenir sur le même type d'infraction prévue par le Code du travail, et serait donc en pleine cohérence avec l'article 5 de la Convention ». Pour ce qui est de l'impact de cette activité au regard de leurs autres missions, « le poids de la verbalisation relative à l'emploi d'étrangers sans titre de travail représente moins de 4 % de la verbalisation totale ». La Commission note que « le Gouvernement ne fournit pas d'information sur le niveau des sanctions infligées aux employeurs, pour permettre à la Commission d'en évaluer le caractère dissuasif ». Elle estime, entre autres, que les inspecteurs ne sont pas en mesure d'exercer leurs prérogatives lors des opérations conjointes (autorisation à procéder à leurs investigations seuls ou accompagnés de personnes qu'ils auront librement désignées) et que leur droit de libre entrée dans les établissements de travail (sans nécessité d'autorisation du juge ou d'un ordre du parquet) est utilisé « à des fins contraires à leur fonction ».

La Commission demande au Gouvernement de :

- Fournir des informations lui permettant d'apprécier la manière dont il est assuré, conformément à l'article L. 341-6-1 du Code du travail, que les **travailleurs étrangers en situation irrégulière** bénéficient de la même **protection de l'inspection du travail** que les autres travailleurs et, dans la mesure du possible, des statistiques pertinentes (nombre de plaintes soumises et de condamnations d'employeurs à régulariser leur situation au regard des droits des travailleurs, et état des procédures d'exécution de telles décisions).
- Prendre instamment des mesures visant à ce que les **pouvoirs des inspecteurs** d'entrer dans les établissements assujettis à leur contrôle ne soient pas détournés à l'effet de **l'exécution d'opérations conjointes de lutte contre l'immigration illégale**.
- Veiller à ce que les **cas des immigrants en situation irrégulière appréhendés hors d'un lieu de travail**, mais qui sont engagés dans une relation de travail couverte par la Convention soient notifiés aux inspecteurs du travail.

Son observation vise également des situations plus spécifiques, demandant au Gouvernement de :

- Prendre les mesures nécessaires pour que l'ensemble du **personnel d'inspection du travail de la Guyane française** puisse accomplir ses missions en vue de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession et fournir à l'appui d'informations pertinentes des statistiques détaillées sur les activités d'inspection du travail sur le territoire du département.
- Continuer à fournir des informations sur les progrès réalisés grâce à la coopération qui s'est instaurée entre les acteurs de la prévention des risques professionnels susvisés et les sections d'**inspection du travail à la Réunion**, en particulier « sur la formation

dont les agents d'inspection ont pu bénéficier dans le **domaine de la sécurité et de la santé au travail**, sur l'état d'avancement du projet de plan régional de santé au travail et les missions et les activités des agents d'inspection réalisées dans ce cadre, ainsi que leur impact sur la fréquence des accidents du travail et des maladies professionnelles ».

- Fournir des informations sur les résultats des **investigations** annoncés concernant l'installation des bureaux de l'inspection du travail dans les locaux de la chambre des métiers de Porto-Vecchio (Corse) et prendre, en tout état de cause, les mesures nécessaires pour garantir l'**indépendance des inspecteurs du travail** à l'égard de toute influence extérieure induite ainsi que le libre accès des travailleurs à la section de Porto-Vecchio.

Convention prioritaire n° 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture

La Commission renvoie également à son observation sur la Convention n° 81 et demande au Gouvernement de :

- Prendre les mesures demandées et fournir, en tant qu'elles concernent l'application de la présente Convention, les informations pertinentes concernant le **recadrage de la coopération interinstitutionnelle relative à la politique de lutte contre l'emploi illégal d'étrangers sans titre de séjour** et du **rôle des inspecteurs du travail dans les entreprises agricoles**.
- Fournir des informations sur les mesures prises pour que les **interventions dans les entreprises agricoles** soient maintenues à un niveau au moins équivalent à celui précédant la fusion des services d'inspection du travail, notamment dans les départements où il n'est pas maintenu ou créé une section d'inspection agricole, en accompagnant sa réponse de données chiffrées y compris concernant les régions d'outre-mer couvertes par la Convention et en indiquant par ailleurs les mesures prises pour assurer la visibilité et l'accessibilité de l'inspection du travail aux employeurs et travailleurs du secteur agricole.
- Communiquer dans le prochain rapport les résultats des enquêtes et recherches menées sur l'utilisation de pesticides et préciser les mesures prises pour la sécurité et la santé de l'ensemble des travailleurs, notamment dans le but de supprimer tout risque à la santé et à la sécurité des travailleurs de bananeraies (Guadeloupe).
- Communiquer des informations : sur l'impact des campagnes et des contrôles concernant l'utilisation des produits phytosanitaires dans les entreprises agricoles des départements d'outre-mer couverts par la Convention ; sur les mesures prises pour sensibiliser les employeurs, les travailleurs, ainsi que les membres des professions de la santé, à la nécessité de respecter la procédure de déclaration des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle ; et sur les suites des contrôles des points de vente des produits phytosanitaires.
- Prendre des mesures spécifiques de prévention de risque de contamination à la leptospirose à l'égard des travailleurs agricoles et communiquer des informations sur ces mesures et sur les activités d'inspection du travail dans ce domaine.

Convention fondamentale n° 111 concernant la discrimination

La Commission note avec intérêt l'abrogation par la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 du dispositif de contrat "nouvelles embauches" (CNE), qui faisait l'objet d'une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT alléguant le non-respect de la Convention n° 111 et de la Convention n° 158 sur le licenciement¹⁶⁸. Elle note également que, selon les informations fournies par le Gouvernement, tous les CNE qui étaient en cours ont été requalifiés en contrats à durée indéterminée. Elle note plusieurs développements législatifs positifs comme la révision constitutionnelle de 2008, l'article 1^{er} de la Constitution prévoyant désormais explicitement que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* », l'adoption de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations et la modification en conséquence du Code du travail.

Dans son rapport, le Gouvernement fait également état des actions de prévention réalisées par les commissions pour la promotion de l'égalité de chances et la citoyenneté au niveau départemental (COPEC) et mentionne l'existence de contrats de ville dans lesquels la lutte contre les discriminations raciales a été inscrite. La Commission note que le Gouvernement déclare à cet égard que l'appropriation de la lutte contre les discriminations par les acteurs locaux reste encore très largement à faire. S'agissant plus particulièrement de la lutte contre la discrimination à l'embauche subie par les jeunes issus de l'immigration, le Gouvernement précise que des actions ont été menées autour de trois axes : l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, notamment par le biais de parrainages, d'un appui à la création d'entreprises ou encore du développement de l'apprentissage ; la sensibilisation des entreprises à la nécessité de diversifier leur recrutement ; ainsi que la lutte contre le déclassement professionnel en recherchant une meilleure adéquation entre diplôme et niveau d'emploi pour les personnes diplômées de l'enseignement supérieur.

Notant qu'en 2009, l'origine reste le motif de discrimination le plus souvent invoqué dans les réclamations concernant l'emploi reçues par la HALDE et qu'un pourcentage important des délibérations de cette institution concerne aussi ce motif, la Commission prend note des informations fournies par le Gouvernement en ce qui concerne la sensibilisation et la formation des acteurs publics et privés à la prévention des discriminations (notamment du service public de l'emploi, des entreprises de travail temporaire, des chambres consulaires qui gèrent l'apprentissage, des entreprises avec lesquelles des partenariats ont été signés et des organisations syndicales). Elle cite également les efforts programmatiques engagés par le Gouvernement (accord interprofessionnel relatif à la diversité dans l'entreprise, qui a été signé en 2006 par les partenaires sociaux et rendu obligatoire en 2008 ; programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances élaboré par le commissaire à la diversité et à l'égalité des chances ; préparation d'un plan national de lutte contre le racisme annoncé devant le

168. *Ibid.*, p. 471-473.

CERD). Tout en prenant ainsi note des nombreuses mesures et dispositifs mis en place, aux niveaux central et local, pour lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'ascendance nationale ou l'origine ethnique, la Commission se dit « *préoccupée par le fait que ces mesures ne semblent pas produire d'effets suffisants* ». Elle note également les efforts entrepris non seulement pour lutter contre la discrimination mais aussi pour promouvoir l'égalité des chances et de traitement dans la fonction publique – Charte pour la promotion de l'égalité dans les trois fonctions publiques signée en décembre 2008 par le ministre chargé de la Fonction publique et le président de la HALDE – qui mettent en évidence « *une progression de la mobilisation des ministères et l'amorce d'un dialogue social, une ouverture dans l'accès à la fonction publique, notamment grâce à l'installation de diverses classes préparatoires intégrées (CPI) et au développement de dispositifs de tutorat, et quelques bonnes pratiques pour encourager les évolutions professionnelles* ». Elle souligne que le bilan établi met également en lumière « *une mobilisation moindre, s'agissant de la gestion des ressources humaines ou de l'accès à la formation, ainsi que des faiblesses concernant la mise en place de diagnostics sur les inégalités existantes et de dispositifs d'alerte* ».

La Commission demande au Gouvernement de :

- Renforcer l'action menée afin de **lutter de manière effective contre la discrimination fondée sur la race ou l'ascendance nationale** et de **promouvoir de manière active l'égalité dans l'emploi et la profession** et fournir **des données statistiques** permettant d'évaluer l'impact des mesures de promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi, y compris dans l'éducation et la formation professionnelle, sans distinction de race ou d'ascendance nationale. Le Gouvernement est également prié de fournir des informations plus particulièrement sur les points suivants : i) toute mesure prise afin de promouvoir la tolérance et le respect entre toutes les composantes de la population et de lutter contre les stéréotypes et préjugés persistants dont sont victimes les personnes issues de l'immigration ou les membres de groupes ethniques, y compris dans les départements et régions d'outre-mer ; ii) les suites réservées au programme d'action et aux recommandations du commissaire à la diversité et à l'égalité de chances en matière d'emploi et de profession ; iii) les mesures prises pour lutter contre les discriminations fondées sur la race, l'ascendance nationale et l'origine ethnique dans l'emploi, dans le cadre du futur plan national de lutte contre le racisme ; iv) les actions entreprises par les partenaires sociaux pour mettre en œuvre l'accord interprofessionnel sur la diversité dans l'entreprise rendu obligatoire en 2008 et promouvoir la négociation collective sur ce thème.
- Fournir des informations concernant l'**inclusion, dans le plan national de lutte contre le racisme** annoncé devant le CERD, **d'un volet sur l'emploi et la profession**, y compris l'éducation et la formation professionnelle, élaboré en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.
- Fournir des informations sur l'**application de l'article 1^{er} de la Constitution** et des **dispositions de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008** dans la pratique.

- Fournir des informations sur la **mise en œuvre des mesures et dispositifs relatifs à la lutte contre la discrimination et pour la promotion de l'égalité des chances et de traitement dans la fonction publique**, y compris de la charte de 2008, ainsi que de tout plan d'action adopté en faveur de l'égalité professionnelle, les obstacles rencontrés et l'évaluation des résultats de l'ensemble de ces mesures sur l'accès de tous à la fonction publique sans discrimination fondée sur les motifs interdits par la législation nationale et la Convention n° 111, en fournissant les données statistiques appropriées.
- Veiller à ce que la **mise en œuvre du dispositif de réorientation professionnelle** en cas de restructuration dans la fonction publique ne donne pas lieu à des pratiques discriminatoires, telles que prohibées par la législation et la Convention n° 111.
- Fournir, en l'absence de réponse à ce jour, des informations particulières sur la **mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004**, encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, et plus particulièrement sur les points suivants : i) toute décision administrative ou judiciaire relative à l'application de la législation susmentionnée ; ii) le nombre de garçons et de filles qui ont été expulsés de l'école en application de la loi susmentionnée ; iii) les mesures prises pour veiller à ce que les élèves qui ont été expulsés aient néanmoins une possibilité d'accéder à l'éducation et à la formation ; et veiller à ce que l'application de cette loi n'ait pas pour effet de diminuer les chances des filles de trouver un emploi à l'avenir (demande réitérée).

La Commission soulève d'autres points dans une demande directe qu'elle adresse au Gouvernement (voir ci-après, p. 179).

Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée)

Dans son rapport¹⁶⁹, la Commission note que le Gouvernement n'a pas répondu au questionnaire sur la mise en œuvre de la Convention n° 97 révisée sur les travailleurs migrants et renouvelle son observation précédente, s'agissant des mesures visant à aider et informer les travailleurs migrants, à promouvoir leur intégration sociale et économique et à lutter contre la discrimination à leur égard (art. 2, 3, 4 et 6 de la Convention).

Elle note, parmi les mesures relatives à l'application de la Convention :

- L'adoption de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 concernant l'immigration et l'intégration, et les changements destinés à faciliter l'intégration économique (carte de séjour accordée en fonction des compétences et des talents ; carte de séjour temporaire destinée aux travailleurs saisonniers ; possibilité pour les bureaux de placement français de proposer des contrats de travail temporaire ; élaboration de listes de professions dans lesquelles on a besoin de travailleurs étrangers ; possibilité offerte aux étudiants étrangers de rechercher un emploi dans la période de six mois qui suit l'obtention de leur diplôme de master ou d'exercer des activités salariées).

169. Conférence internationale du travail, 100^e session, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2011, p. 829.

- L'adoption de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 concernant le contrôle de l'immigration, l'intégration et l'asile simplifie encore certaines dispositions de la loi du 24 juillet 2006.
- La création en 2007 d'un nouveau ministère de l'Immigration, de l'Identité nationale, de l'Intégration et du Codéveloppement.
- La conclusion d'un nombre d'accords bilatéraux en matière d'échange de jeunes professionnels et de programmes vacances-travail et la proposition à certains pays d'origine des migrants d'accords bilatéraux d'une nouvelle génération destinés à organiser une migration légale, à lutter contre l'immigration irrégulière et à promouvoir le codéveloppement et la coopération.
- La création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) (nb : désormais l'OFII) et du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et les mesures destinées à améliorer les conditions de logement en France (plan de traitement des foyers de travailleurs migrants visant à ce que ces foyers deviennent des résidences sociales; mesures destinées à améliorer les conditions de vie et de logement des migrants âgés; mesures de lutte contre la discrimination dans le logement grâce à la HALDE; loi portant engagement national pour le logement, 2006). La Commission note à cet égard la déclaration du Gouvernement selon laquelle, en matière de logement, la lutte contre la discrimination reste une des principales difficultés, essentiellement en raison du manque de données disponibles et de la difficulté à prouver qu'il y a réellement eu discrimination dans l'accès au logement.

Bien que « *reconnaissant les efforts déployés par le Gouvernement pour faciliter l'accueil des migrants et promouvoir leur intégration ainsi que l'égalité des chances* », la Commission note que « *des problèmes importants continuent à exister en matière d'intégration de la population immigrante dans la société française, dont un climat de suspicion et de préjugé négatif, ainsi qu'une discrimination encore très répandue à l'encontre des travailleurs migrants, qui a un impact sur leurs conditions générales de vie et sur leurs chances de recevoir un enseignement et d'obtenir un emploi* ». Elle s'appuie ainsi sur les observations de plusieurs instances de contrôle des Nations unies¹⁷⁰ et rappelle également ses commentaires de 2007 au sujet de la Convention n° 111 quant à la discrimination (emploi et profession) dans lesquels elle exprimait ses préoccupations concernant l'absence de progrès accomplis face à la discrimination raciale et ethnique à l'encontre des travailleurs migrants. Elle attire l'attention du Gouvernement sur plusieurs articles de la Convention, et tout particulièrement l'article 6 § 1 a) à d) de la Convention qui « *vise à garantir l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail, la Sécurité sociale, les droits syndicaux, le logement et les actions en justice* ».

Elle prie le Gouvernement de fournir des informations sur les points suivants :

170. Rapport de l'expert indépendant des Nations unies sur les questions des minorités (A/HRC.7/23/Add.2, 4 mars 2008); Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/FRA/CO/3) et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW/C.FRA/CO/6).

- Les activités menées par l'ANAEM (nb : désormais, l'OFII) afin de faciliter l'**accueil et l'intégration** efficace dans la société française des travailleurs migrants des pays tiers, conformément aux articles 2 et 4 de la Convention et l'impact des contrats accueil intégration sur l'intégration des travailleurs migrants.
- Les mesures prises pour lutter contre la dissémination d'informations trompeuses et erronées, y compris sur certains **stéréotypes** concernant les capacités scolaires et professionnelles des travailleurs migrants ainsi que leur tendance à être davantage exposés au crime, à la violence et aux maladies, stéréotypes qui visent à la fois la population nationale et étrangère, ainsi que toute information concernant l'impact de ces mesures sur l'incidence de la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants.
- Les mesures prises, et les résultats ainsi obtenus, afin de garantir que les travailleurs qui immigreront légalement dans le pays et leurs familles ne soient pas traités moins favorablement que les travailleurs nationaux en matière de logement, et ce aussi bien dans la législation que dans la pratique. Ces mesures pourraient inclure des efforts supplémentaires afin d'améliorer les **conditions de logement et de vie des travailleurs migrants**, ainsi que des mesures visant à réduire la ségrégation dans le logement qu'ils subissent *de facto*.
- Les mesures prises afin de veiller à ce que le **principe de l'égalité de traitement** entre travailleurs migrants entrés légalement dans le pays et travailleurs nationaux soit lui aussi effectivement appliqué dans la pratique en ce qui concerne les autres points énumérés à l'article 6 § 1 a) i) et ii), b), c) et d) de la Convention, en incluant des informations sur toutes mesures prises, en particulier celles visant les travailleuses migrantes, ainsi que toute plainte formulée par des travailleurs migrants au sujet des points traités par la HALDE, les tribunaux ou d'autres organismes compétents pour assurer le contrôle de l'application de la législation nationale pertinente et de la Convention.

Convention prioritaire n° 122 sur la politique de l'emploi¹⁷¹

Mise en œuvre d'une politique active de l'emploi : La Commission a pris note des informations détaillées contenues dans les rapports du Gouvernement reçus en mai et octobre 2010 en réponse à sa demande directe de 2009. Elle relève qu'en novembre 2008 le Gouvernement a mis en place, pour faire face à la crise, un plan de relance économique s'élevant à 26 milliards d'euros, dont 14,9 milliards d'euros pour soutenir les entreprises et l'emploi, et visant à établir « *un cadre stimulant et sécurisant pour les demandeurs d'emploi afin de les inciter à rechercher plus activement du travail et à relever le défi majeur qu'est désormais le chômage de longue durée* ». Le Gouvernement a également fait part de la mise en place d'autres mesures spécifiques de lutte contre les effets de la crise, notamment la création du Fonds d'investissement social (FISO) ayant pour objectif le soutien des salariés et des demandeurs d'emploi exposés à la crise; le recours temporaire à l'activité partielle, notamment dans la branche automobile et le renforcement des services de l'emploi à travers la mise en place du Pôle emploi. Le

171. Conférence internationale du travail, 100^e session, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2011, pp. 670-673.

Gouvernement a présenté en juillet 2010 un bilan détaillé des mesures financées dans le cadre du FISO dont ont bénéficié près de deux millions de personnes.

Concernant l'**emploi des jeunes**, la Commission relève l'ensemble de dispositions spécifiques en faveur des jeunes, particulièrement ceux qui sont sans qualification et ceux issus des zones sensibles, comme le dispositif Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), visant les jeunes sans qualification; les contrats d'autonomie issus du « Plan banlieues », destinés aux jeunes de moins de 26 ans; le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes du 24 avril 2009 avec la mise en place d'un programme de formation complémentaire destiné aux jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, ainsi que les mesures financées par le plan de relance, axées sur l'intégration professionnelle et sociale durable des jeunes sortis du système éducatif sans qualification et sans emploi (contrat d'accompagnement formation et Écoles de la seconde chance (E2C)).

S'agissant des **travailleurs âgés**, la Commission relève que « *même si le chômage touche plus les jeunes que les seniors, ces derniers peinent à sortir du chômage, particulièrement les hommes, avec un taux de 60 % de chômeurs masculins âgés de 50 à 64 ans en 2008, qui sont au chômage depuis plus d'un an, contre 38 % pour les personnes âgées de 30 à 49 ans* ». Elle revient sur les mesures citées par le Gouvernement, telles que les allocations spéciales licenciement qui garantissent un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives d'emploi sont réduites, jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite et l'obligation pour les entreprises de moins de 50 salariés de conclure un accord ou de mettre en place un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors avant le 1^{er} janvier 2010, les entreprises de 51 à 300 salariés, bénéficiant d'un délai de trois ans (à partir du premier trimestre 2010) afin de leur permettre de poursuivre leurs négociations et de finaliser leurs plans d'action.

Concernant l'**éducation et la formation**, la Commission prend note de l'adoption de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie qui vise notamment à faciliter la formation des demandeurs d'emploi et des salariés peu qualifiés et à développer la formation dans les petites et moyennes entreprises notant qu'elle tend à garantir un droit à la formation tout au long de la vie. Elle prend également note des communications relatives aux effets que pourrait avoir la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (transmises en juillet 2010 par le Syndicat national autonome des sciences et le Syndicat national des chercheurs scientifiques) et de la réponse du Gouvernement reçue en novembre 2010.

La Commission demande au Gouvernement de :

- Fournir dans le prochain rapport des informations détaillées sur les résultats atteints par les différentes mesures de **réforme du marché du travail sur la situation de l'emploi**.
- Continuer de fournir des informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des **mesures « anticrise »**, en termes de **protection des salariés** et d'amélioration de l'**accès au marché du travail** des demandeurs d'emploi.

- Communiquer des informations détaillées sur les efforts déployés afin d'améliorer la situation de l'**emploi des jeunes**.
- Fournir des informations détaillées sur les résultats atteints par la mise en œuvre des plans d'action en faveur de l'**emploi des seniors** dans les entreprises de moins de 50 salariés et communiquer toute information pertinente sur les progrès réalisés en matière d'emploi des seniors dans les autres entreprises.
- Continuer à fournir des informations sur les dispositifs de **formation professionnelle** et leur impact en termes d'insertion sur le marché du travail et sur les mesures de coordination des politiques de l'éducation et de la formation avec l'emploi, ainsi que sur leur impact en termes d'insertion durable des catégories de travailleurs les plus vulnérables sur le marché du travail.
- Indiquer comment les **consultations avec les partenaires sociaux** intervenues au sein du Conseil national de l'emploi ont contribué à la formulation des politiques de l'emploi et comment il a été tenu compte de leur expérience et de leurs opinions lors de la formulation de ces politiques.

Autres observations

Les observations de la Commission d'experts dans son rapport 2010 concernaient les Conventions n° 14 et n° 106 relatives au repos hebdomadaire (demande d'information sur les dérogations et les résultats des activités de contrôle de l'inspection du travail), n° 137 sur le travail dans les ports (absence de transmission de rapport depuis 2002); n° 152 sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires (impact de nouvelles dispositions législatives et réglementaires; réitération de demandes sur la mise en œuvre des dispositions de certains articles); n° 134 sur la prévention des accidents (gens de mer) (préparation d'un projet de loi portant la création du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels maritimes et du bien-être des gens de mer) et n° 149 sur le personnel infirmier (absence de transmission du rapport attendu)¹⁷².

Les plus récentes observations de la Commission d'experts issues du rapport 2011 concernaient également les Conventions n° 88 sur le service de l'emploi (fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC; association effective des partenaires sociaux au fonctionnement de Pôle emploi; évaluation du recours à des opérateurs de placement privés en termes d'insertion et de retour sur le marché du travail et coordination avec pôle emploi)¹⁷³; n° 96 sur les bureaux de placement payants (garanties liées à l'ouverture du marché de placement aux opérateurs privés suite à l'adoption de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi; demande de la Commission d'adhésion de la France aux obligations découlant de la Convention n° 181 sur les agences d'emploi privées)¹⁷⁴; n° 106 sur le travail hebdomadaire (perception et caracté-

172. Conférence internationale du travail, 99^e session, Genève 2010, *Extraits du compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la conférence*, pp. 690-693; 816; 797; 854.

173. Conférence internationale du travail, 100^e session, Genève 2011, *Extraits du compte rendu des travaux de la Commission de l'application des normes de la conférence*, p. 669.

174. *Ibid.*

tère volontaire du travail dominical; demande à la France de poursuivre l'évaluation des dispositions adoptées en 2008 et 2009; nécessité d'assurer une protection équivalente à l'ensemble des salariés concernés); n° 115 sur la protection contre les radiations (suivi des mesures concernant la radioprotection, et notamment l'inspection; demande d'information réitérée sur les offres d'emploi alternatives ou d'autres moyens afin de maintenir le revenu s'agissant des travailleurs dont le maintien à un poste exposé est déconseillé)¹⁷⁵; et n° 137 sur le travail dans les ports (optimisation de la convention collective nationale sur la manutention portuaire, notamment concernant la formation)¹⁷⁶.

Demandes directes concernant la France

La Commission d'experts recense dans son dernier rapport des demandes directes faites à la France concernant les Conventions n° 23, 62, 63, 69, 81, 97, 100, 106, 111, 127, 136, 139, 148, 149, 163, 164, 166, 178, 179, 180, 182 et la réception d'une réponse concernant une demande directe relative à la Convention n° 27. Des demandes portaient spécifiquement sur la Nouvelle-Calédonie (concernant les Conventions n° 9, 58, 63, 81, 89, 95, 100, 111, 122, 129, 144, 147, 149), la Polynésie française (concernant les Conventions n° 63, 82, 89, 100, 111, 122, 144, 149 – réponses reçues à des demandes directes pour les Conventions n° 13 et 120) et les terres australes et antarctiques (Convention n° 111)¹⁷⁷. La présente section synthétise quelques-unes des demandes directes formulées depuis 2009 concernant la mise œuvre par la France des conventions de l'OIT, et pour lesquelles la réponse du Gouvernement ou des éléments complémentaires étaient attendus.

Convention fondamentale n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (80^e session de la Commission d'experts, 2009)

La Commission avait prié le Gouvernement de communiquer des informations sur tout fait nouveau concernant la modification de l'ordonnance n° 45-2592 relative au statut des huissiers à la suite de la décision du 16 décembre 2005 du Conseil d'État qui a eu pour effet d'abroger implicitement l'article 10 de cette ordonnance et de garantir ainsi le droit syndical des huissiers de justice en tant qu'employeurs et le droit de négociation collective à leurs organisations professionnelles. Elle avait également demandé au Gouvernement d'indiquer si, à la lumière de cette décision du Conseil d'État, des mesures ont été prises pour abroger expressément les dispositions similaires contenues dans les ordonnances régissant les statuts d'autres officiers ministériels (n° 45-2590 relative au statut des notaires, n° 45-2591 relative au statut des avoués et n° 45-2593 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires). La Commission note avec intérêt qu'une proposition de loi, relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées contenant des dispositions de modification de l'ordonnance n° 45-2592 pour donner effet à la décision du Conseil

175. *Ibid.*, p. 768, et 769 concernant la situation en Polynésie Française.

176. *Ibid.*, p. 855

177. *Ibid.*, p. 935

d'État, a été adoptée le 11 février 2009 par le Sénat. Ladite proposition de loi contient également des dispositions concernant la modification des ordonnances n° 45-2590 relative aux notaires et n° 45-2593 relative aux commissaires-priseurs judiciaires. La Commission prie le Gouvernement de lui fournir des informations à l'égard de l'abrogation de l'ordonnance n° 45-2591 concernant les avoués, dans un projet de loi en cours d'examen au Conseil d'État relatif à la fusion des professions d'avocat et d'avoué à la cour d'appel.

Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée) (81^e session de la Commission d'experts, 2010)

La Commission note que le rapport du Gouvernement n'a pas été reçu. Elle espère qu'un rapport sera fourni pour examen à sa prochaine session et qu'il contiendra des informations complètes sur les points soulevés dans sa précédente demande directe, qui était formulée dans les termes suivants : « *Régularisation des travailleurs migrants. La Commission note que l'article 40 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 prévoit que, à titre exceptionnel, un permis de résidence temporaire peut être délivré avec l'indication "personne employée". Ceci concerne un nombre limité de ressortissants de pays tiers dont les qualifications sont particulièrement recherchées sur le marché du travail français. La Commission prie le Gouvernement d'indiquer si les ressortissants de pays tiers se trouvant en situation irrégulière peuvent avoir accès à ce type de permis. Prière également de continuer à fournir des informations sur toute procédure visant à la régularisation de personnes en situation irrégulière* ».

Convention fondamentale n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (80^e session de la Commission d'experts, 2009)

Dans ses précédentes observations, la Commission avait relevé que l'article 10 de la loi n° 2007-1224 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs du 21 août 2007 établissait que « *la rémunération d'un salarié participant à une grève, incluant le salaire et ses compléments directs et indirects à l'exclusion des suppléments pour charges de famille, est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève* ». À cet égard, elle avait prié le Gouvernement d'indiquer si cette disposition empêchait les parties de conclure des accords ponctuels en la matière. La Commission prend note de l'indication du Gouvernement selon laquelle cette disposition ne modifie pas les pratiques existantes faisant de la rémunération de tout ou partie des jours de grève un sujet de négociation de fin de conflit et qu'elle ne limite donc pas le champ de la négociation. Par ailleurs, elle prend également note des observations reçues de la Centrale des travailleurs unis (CTU) et de la Confédération syndicale internationale (CSI) dans des communications en date respectivement du 22 avril et du 26 août 2009, ainsi que des réponses du Gouvernement sur les questions soulevées.

Convention fondamentale n° 100 sur l'égalité de rémunération (81^e session de la Commission d'experts, 2010)

Écarts de rémunération

La Commission note que, selon les statistiques figurant dans le rapport sur l'état de la fonction publique (Faits et chiffres 2009-10), l'écart de salaire entre hommes et femmes mensuel net moyen dans le secteur privé était de 23,2 % en 2007 (et de 23,1 % en 2006). Selon les statistiques EUROSTAT, l'écart salarial entre hommes et femmes (la différence entre les gains horaires bruts moyens) était de 16,9 % en 2007 et de 17,9 % en 2008. Dans ses précédents commentaires, elle avait pris note de l'adoption de la loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, laquelle prévoit la définition et la programmation de mesures permettant de supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes par voie de négociation avant le 31 décembre 2010. La Commission demande au Gouvernement de :

- Fournir des informations sur la **mise en œuvre de la loi du 23 mars 2006** et, en particulier, sur les conclusions du bilan d'application prévu à mi-parcours ainsi que concernant la mise en œuvre dans la pratique et l'**impact du label égalité sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes**, en indiquant si des entreprises ont été récompensées pour des actions spécifiquement destinées à réduire et éliminer les écarts de salaires entre hommes et femmes.

Application du principe de la Convention par les accords de branche et d'entreprise

La Commission note que le Gouvernement indique que l'année 2008 a été marquée par l'accélération de la négociation sur le thème de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, et plus particulièrement sur l'égalité salariale ; 19 accords concernant spécifiquement l'égalité ont été signés et 34 accords font référence à l'égalité entre hommes et femmes. La Commission note toutefois que la plupart des accords se contentent de rappeler les dispositions de la loi du 23 mars 2006 et se réfèrent au principe « à travail égal, salaire égal ». La Commission encourage le Gouvernement à :

- Mener des **actions de sensibilisation auprès des partenaires sociaux** pour assurer que le principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale soit pris en compte dans la négociation collective, faire en sorte que le **contenu des accords de branche et d'entreprise** prévoit des mesures concrètes pour y parvenir et fournir des informations spécifiques sur toute mesure prise en ce sens, ainsi que sur des points complémentaires.

Égalité de rémunération dans la fonction publique

La Commission note que, selon les données figurant dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique, l'écart entre les salaires nets mensuels des hommes et des femmes dans les trois fonctions publiques était en moyenne de 18,5 % en 2006 (avec un écart salarial de 27 % dans la fonction publique hospitalière), et qu'il n'a pas changé en 2007. Elle note que le Gouvernement déclare que la grille indiciaire de la

fonction publique est un facteur d'homogénéité des rémunérations entre hommes et femmes et que les écarts salariaux existants découlent principalement des disparités en termes de parcours de carrière et de la politique indemnitaire. Selon le Gouvernement, la mise en œuvre du dispositif-cadre de la prime de fonctions et de résultats (PFR), adopté en 2008 et visant à refonder la **politique indemnitaire dans la fonction publique**, implique l'élaboration d'une typologie des emplois dans chaque ministère et leur cotation. La transparence de cette classification est de nature à prévenir les disparités entre les agents de sexe féminin et les agents de sexe masculin. La Commission demande au Gouvernement de :

- Prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le **principe d'égalité de rémunération** entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale soit pleinement pris en compte lors de l'évaluation des emplois réalisée dans le cadre de la mise en place du dispositif de PFR et le prie de fournir des informations à cet égard. Compte tenu de la persistance des écarts de rémunération entre hommes et femmes dans les trois fonctions publiques, la Commission veut croire que cette question sera abordée dans le cadre de l'étude sur l'**égalité professionnelle entre hommes et femmes dans la fonction publique** en cours de réalisation depuis octobre 2010 et que des mesures de suivi concrètes seront adoptées pour éliminer les inégalités salariales.

Évaluation objective des emplois dans le secteur privé

La Commission prend note de la mise en ligne depuis août 2008 d'un guide d'aide à la réalisation du rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes, rapport dont la réalisation est obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés et qui a pour but d'identifier les inégalités et de définir les actions à mener. Selon le Gouvernement, le guide contient de nombreuses informations sur les indicateurs nécessaires, notamment pour pouvoir identifier d'éventuels écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. La Commission demande au Gouvernement de :

- Fournir des informations, d'une part, sur l'impact des rapports de situation comparée sur la réalisation d'évaluations objectives des emplois au sein des entreprises et, d'autre part, sur les écarts salariaux entre hommes et femmes, en précisant si, et comment, ces diagnostics ont permis de réévaluer les tâches accomplies principalement par des femmes et conduit à des rattrapages de salaires.

Travail à temps partiel

Prenant note des informations communiquées par le Gouvernement sur la réflexion en cours sur le **temps partiel contraint**, la Commission espère que la question de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes sera abordée dans le cadre de la concertation prévue avec les représentants des branches qui ont le plus recours au travail à temps partiel. Elle prie le Gouvernement de :

- Fournir des informations sur les résultats de cette **concertation relative au temps partiel** ainsi que sur toute mesure de suivi prise ou envisagée pour mettre en œuvre le principe de la Convention.

Application pratique – Évolution de la jurisprudence

La Commission se félicite de l'arrêt rendu le 6 juillet 2010 par la Cour de cassation¹⁷⁸ qui, contrairement à sa jurisprudence précédente selon laquelle des fonctions différentes ne pouvaient pas avoir de valeur égale, reconnaît désormais la possibilité de comparer les salaires de personnes occupant des fonctions différentes pour déterminer l'existence d'une discrimination salariale. La Commission demande au Gouvernement de :

- Fournir des informations sur toute décision judiciaire en matière d'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale.

Inspection du travail

La Commission note que le Gouvernement indique dans son rapport que les différentes sections de l'inspection du travail mènent depuis le mois de septembre 2008 une campagne de contrôle ciblée sur les obligations relatives à l'égalité professionnelle, et que cette campagne devait s'intensifier en 2009 « avec l'application de sanctions administratives qui interviendront à compter de 2010 ». Elle demande au Gouvernement de :

- Fournir des informations précises sur les mesures prises pour renforcer la **formation des inspecteurs du travail en matière d'égalité de rémunération** ainsi que sur les **cas de discrimination salariale entre hommes et femmes** constatés par les inspecteurs du travail et sur les suites qui leur ont été réservées, notamment sur les sanctions appliquées, y compris dans les départements d'outre-mer.

Promotion de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et la profession

La Commission se réfère à son observation précédente ainsi qu'aux informations transmises indiquant « *qu'il n'y a pas eu d'amélioration significative de la situation ces dernières années* » (Guadeloupe) et « *la persistance d'inégalités entre hommes et femmes en matière d'emploi, malgré les actions menées par le service public de l'emploi régional* » (Guyane). Elle mentionne également la délibération n° 2009-237 de la HALDE relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui souligne que, malgré l'existence d'un cadre juridique renforcé, l'égalité entre hommes et femmes est encore loin d'être effective. Elle relève que, parmi les recommandations de la HALDE, figurent notamment l'élaboration d'un dispositif législatif ou réglementaire définissant les mesures spécifiques destinées notamment à remédier aux inégalités de fait (actions positives) et permettant d'en assurer le développement ainsi qu'une réforme du congé parental pour assurer une meilleure répartition des responsabilités familiales entre les deux parents. La Commission prie le Gouvernement de :

- Fournir des informations sur : les **actions positives entreprises**, en collaboration avec les partenaires sociaux, pour favoriser l'égalité d'accès, y compris à des postes à responsabilités, et les mesures visant à lutter contre la **ségrégation professionnelle** – y compris dans les départements et régions d'outre-mer ; les suites données aux

178. Cour de cassation, Soc., 6 juillet 2010, n° 09-40021.

recommandations formulées par la HALDE en 2009 ; les activités du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; la mise en œuvre de la loi relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des **conseils d'administration et de surveillance** et à l'égalité professionnelle ; et les conventions collectives ou accords conclus récemment, aux fins de l'égalité professionnelle.

Convention fondamentale n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (81^e session de la Commission d'experts, 2010)

Égalité de chances et de traitement des hommes et des femmes dans la fonction publique

La Commission prend note des informations, y compris des données statistiques, fournies par le Gouvernement en réponse à ses commentaires, notamment en matière de droit à la formation professionnelle et de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle grâce aux dispositifs mis en place par la loi n°2007-148 de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 et l'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle et à la promotion interne. Elle constate cependant que, même si elle est en légère progression, la part des femmes dans l'encadrement supérieur dans la fonction publique de l'État reste très faible (16,3 % en 2006). À cet égard, le Gouvernement précise que divers facteurs peuvent expliquer la lente progression des femmes dans l'encadrement supérieur, mais que la difficulté principale réside dans les conditions de travail des agents nommés à ce type d'emploi et la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale. Selon le rapport, certaines mesures ont été adoptées pour favoriser le maintien en activité des jeunes parents qui le souhaitent, telles que la participation aux frais de garde et l'incitation à la construction de crèches. La Commission prie le Gouvernement de :

- Prendre les mesures nécessaires pour intensifier les efforts pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans la fonction publique et encourager l'évolution professionnelle interne des femmes, notamment vers des **postes dans l'encadrement supérieur** et de fournir des informations sur les progrès réalisés en la matière.
- Fournir des informations sur les conclusions de la mission sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique initiée en octobre 2010.

Égalité d'accès des hommes et des femmes à la formation

En l'absence d'informations spécifiques sur ce sujet dans le rapport du Gouvernement, la Commission le prie à nouveau de fournir des informations sur les points suivants : i) les mesures prises au niveau des régions pour favoriser l'accès des femmes à l'ensemble des formations proposées et leur impact en matière d'égalité d'accès à la formation entre hommes et femmes ; ii) les mesures prises par l'État pour assurer que les femmes bénéficiant de ces programmes de formation puissent ensuite accéder à des emplois en rapport avec leurs qualifications et les résultats obtenus en la matière. La Commission prie également le Gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises au niveau local pour promouvoir l'égalité des hommes et des femmes en matière d'accès

à la formation professionnelle en Guadeloupe, en Guyane française, à la Martinique et à la Réunion, ainsi que sur tout bilan établi en la matière.

Harcèlement sexuel – Discrimination fondée sur le sexe

La Commission note que la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations précise que la discrimination inclut « *tout agissement à connotation sexuelle, subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » (art. 11), ce qui correspondrait au harcèlement sexuel, sans que toutefois cette expression soit expressément reprise dans la loi. Elle observe en effet que la loi ne modifie pas directement la définition du harcèlement sexuel figurant à l'article L1153-1 du Code du travail, à savoir « *les agissements de harcèlement de toute personne dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers* ». Elle dit craindre que cette superposition de textes ne contribue pas à assurer la clarté juridique du dispositif de lutte contre le harcèlement sexuel au travail, indispensable pour assurer aux travailleurs une protection pleine et entière contre cette pratique discriminatoire. La Commission prie le Gouvernement :

- D'examiner la possibilité de prendre des mesures pour modifier la **définition du harcèlement sexuel** dans le Code du travail (art. L1153-1) afin que soient couverts par la législation du travail non seulement le harcèlement sexuel qui s'apparente à un chantage sexuel, mais également le harcèlement sexuel en raison d'un environnement de travail hostile et de fournir des informations sur toute mesure prise en ce sens.
- De fournir des informations sur toute mesure prise pour **prévenir ou lutter contre le harcèlement sexuel au travail**, telles que des campagnes d'information ou de sensibilisation, ainsi que sur tout cas de harcèlement sexuel qui aurait été porté à la connaissance des services de l'inspection du travail ou des juridictions compétentes, en lien avec ses précédents commentaires sur l'application de la Convention en **Guyane française et à la Réunion**.

Discrimination fondée sur le sexe et la religion

La Commission prend note de l'adoption de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Notant que la mise en œuvre de cette loi pourrait avoir un effet discriminatoire à l'égard des femmes de religion musulmane portant le voile intégral quant à leurs possibilités de trouver et d'exercer un emploi, la Commission prie le Gouvernement de :

- Fournir des informations sur le nombre de femmes concernées par la loi n° 2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public et sur son application dans la pratique en ce qui concerne l'emploi et la profession.

Gens du voyage – Discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale

La Commission note que, selon le rapport périodique de la France au CERD en 2009, la population des gens du voyage est estimée en France à 300 000 personnes et que cette population rencontre de grandes difficultés d'ordre économique et social. Le Gouvernement indique notamment que les gens du voyage souffrent de discrimination en matière d'emploi, de logement, d'éducation, de santé et de citoyenneté¹⁷⁹. La Commission note qu'en réponse à ses précédents commentaires, le Gouvernement précise que la Commission nationale consultative sur les gens du voyage a essentiellement examiné, au cours de ces dernières années, la question de l'accueil et du stationnement des gens du voyage. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, le Gouvernement indique que, compte tenu du caractère non salarié de la plupart des activités exercées par les gens du voyage, certains dispositifs, tels que le statut d'auto-entrepreneur ou le revenu de solidarité active (RSA) pour les non-salariés, sont susceptibles d'améliorer leur situation au regard de l'emploi mais qu'aucune donnée ne permet d'évaluer l'impact de ces mesures sur leur accès à l'emploi. La Commission prend note de la mise en œuvre, entre 2002 et 2007, du projet CODIPE (« Contre la discrimination, pour l'emploi ») qui avait pour objectif **l'insertion économique des gens du voyage** par la reconnaissance des savoir-faire et le développement de nouvelles activités économiques et des activités de l'Association pour le droit à l'initiative économique en faveur des gens du voyage cofinancées par l'État. La Commission prie le Gouvernement de :

- Fournir des informations sur : les **mesures spécifiques prises ou envisagées pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement des gens du voyage en matière d'emploi et de profession**, notamment les mesures destinées à améliorer leur niveau de qualification en facilitant l'accès à l'éducation et en encourageant l'accès à la formation professionnelle, et à reconnaître et valider leurs compétences professionnelles ; tout dispositif existant permettant d'évaluer l'impact de ces mesures sur l'insertion professionnelle et l'emploi des gens du voyage, y compris l'exercice d'activités indépendantes et, par conséquent, sur leur situation économique et sociale ; toute activité menée par la Commission nationale consultative sur les gens du voyage en vue de promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession ; toute suite donnée aux recommandations concernant l'accès à l'emploi des gens du voyage, formulées en février 2008 par la CNCDH¹⁸⁰.

Roms

La Commission se réfère aux observations finales formulées le 27 août 2010 par le Comité CERD concernant « *la montée des manifestations et des violences à caractère raciste envers les Roms sur le territoire français* » et « *la situation difficile dans laquelle se trouvent les Roms quant à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels* »¹⁸¹. Elle note également que des Roms, originaires de Roumanie et de Bulgarie,

179. CERD/C.FRA/17-19, 22 mai 2009, § 95-96.

180. CNCDH, *Etude et propositions sur la situation des Rom et des gens du voyage en France*, 7 février 2008.

181. CERD/C.FRA/CO/17-19, 27 août 2010, paragr. 14 et 15.

ont récemment fait l'objet de mesures d'éloignement collectives vers leur pays d'origine, dans le cadre d'une politique dite « d'aide au retour ». La Commission observe que l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures largement médiatisées, qui visaient plus particulièrement un groupe ethnique, peuvent avoir effet de renforcer les stéréotypes et préjugés dont ils sont déjà victimes. Elle prie instamment le Gouvernement de :

- Prendre toute mesure appropriée pour **lutter contre la discrimination à l'égard des Roms** et promouvoir le respect et la tolérance entre toutes les composantes de la population
- Fournir des informations sur les mesures prises ou envisagées, en collaboration avec les organisations représentant les Roms, pour assurer l'**accès à l'éducation des enfants Roms** ainsi que l'accès à l'emploi, y compris à l'emploi indépendant, et à la formation professionnelle des hommes et des femmes Roms.

Inspection du travail

La Commission se félicite du fait que l'égalité professionnelle entre hommes et femmes ait fait l'objet d'une campagne nationale de contrôle de l'inspection du travail en 2008 et que, dans ce cadre, un guide de contrôle ainsi que divers outils méthodologiques ont été élaborés et mis à disposition des inspecteurs du travail. Elle observe toutefois qu'aucune action n'a été entreprise en 2008 par les services de l'inspection du travail de la Martinique et que, selon le rapport du Gouvernement, les inspecteurs du travail de Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas été formés aux contrôles en matière de discrimination. Compte tenu de la persistance de la discrimination au travail, la Commission incite le Gouvernement à

- Continuer à renforcer la **capacité des inspecteurs du travail en matière de lutte contre la discrimination** en leur permettant de bénéficier de formations appropriées et en les dotant de moyens adéquats, notamment dans les départements et régions d'outre-mer.
- Continuer à fournir des informations sur les **activités concrètes menées par les inspecteurs du travail** en matière de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité dans l'emploi et la profession sur l'ensemble du territoire.

Application

La Commission prend note avec intérêt des activités de la HALDE présentées dans ses rapports annuels de 2008 et 2009. Elle note que la HALDE a reçu 10 545 réclamations en 2009, soit 21 % de plus qu'en 2008. La Commission constate que 48,5 % des réclamations concernent l'emploi, deux tiers dans le secteur privé et un tiers dans le secteur public (75 % concernant le déroulement de carrière et 25 % le recrutement). Elle relève à cet égard que l'emploi constitue l'une des trois priorités de la HALDE qui développe dans ce domaine des actions de prévention et de lutte contre la discrimination ainsi que des activités de promotion de l'égalité. Parmi ces initiatives, la Commission note la conclusion, en 2009 et 2010, de conventions de partenariat avec les parquets généraux de plusieurs grandes villes afin d'harmoniser leurs actions de lutte contre la discrimination et de rendre plus efficace le traitement des plaintes et des

réclamations. Enfin, la Commission prend note du projet de loi relatif au Défenseur des droits qui prévoit l'intégration de la HALDE, ainsi que celle du Défenseur des enfants, du Médiateur de la République et de la CNDS, au sein d'une institution unique. Elle appelle le Gouvernement à :

- Veiller à ce que le **Défenseur des droits**, dont le mandat est beaucoup plus large que celui de la HALDE, dispose des moyens et des ressources nécessaires, tant sur le plan humain que matériel, pour lui permettre de répondre au nombre croissant de réclamations alléguant des discriminations liées à l'emploi, de mener des actions de sensibilisation et des activités de recherche, de formuler des recommandations auprès des autorités et de promouvoir l'égalité professionnelle auprès des acteurs concernés.
- Fournir des informations sur les **attributions définitives** et les **moyens à la disposition du Défenseur des droits en matière de lutte contre la discrimination dans l'emploi et de promotion de l'égalité professionnelle**.

Autres travaux de la Commission d'experts et de la Commission d'application des normes

La France est mentionnée positivement à plusieurs reprises dans l'**étude générale 2011** de la Commission, **consacrée aux instruments relatifs à la sécurité sociale**¹⁸². Ces références concernent notamment l'objectif d'accès universel aux soins de santé et la prise en compte de la recommandation n° 69 de l'OIT à ce sujet¹⁸³, la négociation collective en tant que moyen de régulation et d'extension de la sécurité sociale¹⁸⁴ et l'utilisation d'incitations fiscales à la formalisation des relations de travail impliquant des travailleurs domestiques, le plus souvent en relation avec des systèmes de paiement simplifiés des cotisations de sécurité sociale¹⁸⁵. L'étude cite également la France concernant la lutte contre le travail clandestin et les pertes fiscales associées, dédiant un encadré aux dispositions récentes adoptées en matière de lutte contre la fraude¹⁸⁶. Dans un développement relatif à la gestion du déficit financier de la sécurité sociale, présentant des éléments relatifs à la France, la Commission observe que « *les déficits élevés des régimes de sécurité sociale signifient un transfert aux générations futures d'une partie significative du coût de la protection sociale* » et que « *la persistance de cette situation va à l'encontre de la logique de développement durable de la sécurité sociale qui sous-tend la Convention n° 102* ». Elle estime que « *l'augmentation continue de la dette publique est contraire aux principes de bonne gouvernance de la sécurité sociale établis par la Convention qu'un État a le devoir d'appliquer et qui lui confèrent une responsabilité générale pour la gestion des risques, le service des prestations et le*

182. Conférence Internationale du Travail, 100^e session, *Etude d'ensemble concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 2011.

183. *Ibid.*, p. 23, § 51.

184. *Ibid.*, p. 87, § 173.

185. *Ibid.*, p. 148, § 322.

186. *Ibid.*, p. 165, § 366 ; encadré p. 170-171.

*maintien de l'équilibre financier du système*¹⁸⁷ ». Enfin, s'agissant du dialogue social lié à la crise et l'adoption de plans de relance, la Commission cite la France parmi les pays où « *des perturbations du dialogue social liées aux mesures de lutte contre la crise ont également été enregistrées* »¹⁸⁸.

La France était également mentionnée dans l'étude 2010 sur les instruments relatifs à l'emploi¹⁸⁹, concernant la réforme et la décentralisation du système de formation professionnelle¹⁹⁰, l'amélioration des compétences professionnelles des travailleurs âgés¹⁹¹ ou encore concernant les incitations offertes aux chômeurs qui créent une entreprise ou qui ont un emploi indépendant, sous la forme d'allocations d'aide sociale et d'exemption de charges¹⁹².

Les travaux de la Commission de l'application des normes ont permis en 2010 au Gouvernement et aux représentants syndicaux et patronaux français de faire part de leurs observations complémentaires sur des points particuliers, tels que la politique de l'emploi dans le contexte de crise¹⁹³. Le Gouvernement a également « *convenu de la nécessité de renforcer la mise en œuvre des instruments de l'OIT relatifs à l'emploi ainsi que leur impact* » à la suite de l'étude d'ensemble réalisée par la Commission d'experts sur cette thématique¹⁹⁴.

Réclamations d'organisations professionnelles

Conformément à l'article 24 de la Constitution de l'OIT, les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, nationales et internationales, peuvent présenter au conseil d'administration du Bureau international du travail une réclamation à l'encontre de tout État membre qui, à leur avis, « *n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré* ». Si la réclamation est déclarée recevable, un comité tripartite composé de trois membres du conseil d'administration est créé et chargé de l'examen de la réclamation et de la réponse du Gouvernement. Le conseil d'administration peut ensuite soit faire des observations, adopter un rapport et transmettre l'affaire à la Commission d'experts pour le suivi, soit demander qu'une commission d'enquête traite l'affaire comme une plainte. Si la

187. *Ibid.*, pp. 214-215, § 486-490. Dans ses commentaires de 2008-2009 relatifs à l'application de la convention n° 102, la Commission avait observé que le Gouvernement de la France était déterminé à rembourser la dette contractée par l'État et à introduire des règles de gouvernance pour minimiser le risque d'un nouvel endettement à l'avenir, en fixant l'objectif d'un retour à l'équilibre financier du régime général en 2011 et du remboursement de tous les déficits de la Sécurité sociale à l'horizon 2021.

188. *Ibid.*, p. 249, § 562; voir également p. 262, § 569.

189. Conférence internationale du travail, 99^e session, *Étude d'ensemble sur les instruments relatifs à l'emploi à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable*, 2010.

190. *Ibid.*, p. 32, § 120.

191. *Ibid.*, p. 44, encadré.

192. *Ibid.*, p. 144-145, § 560.

193. Conférence internationale du travail, *Rapport de la Commission de l'application des normes*, 99^e session, Commission de l'application des normes de la conférence, *Extraits du compte rendu des travaux*, § 106 et 108.

194. *Ibid.*, § 147.

réponse du Gouvernement ne paraît pas satisfaisante, le conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse donnée.

À ce jour, sept rapports de comités tripartites concernant des réclamations adressées contre la France ont été rendus publics. Le dernier rapport (novembre 2007), adopté par le conseil d'administration, portait sur une réclamation de la Confédération générale du travail – Force ouvrière alléguant l'inexécution par la France des Conventions n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) et n° 158 sur le licenciement toutes ratifiées par la France au sujet de l'ordonnance du 4 août 2005 relative au contrat « nouvelles embauches ». Dans son rapport, le comité invitait le Gouvernement à « *prendre, en consultation avec les partenaires sociaux, toutes les mesures s'avérant nécessaires pour garantir que les exclusions de la protection, prévues par la législation mettant en œuvre la Convention n° 158 sur le licenciement soient pleinement conformes à ses dispositions* » ; et à « *donner effet aux dispositions de l'article 4 de ladite Convention en assurant que, conformément à la Convention, les contrats « nouvelles embauches » ne puissent en aucun cas être rompus en l'absence d'un motif valable* ». La Commission d'experts a par la suite noté l'abrogation par la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 du dispositif de contrat « nouvelles embauches » (voir observations de la Commission sur la Convention n° 111, p. 167).

Comité de la liberté syndicale

Le Comité sur la liberté syndicale a examiné et clos 42 plaintes concernant la France depuis sa mise en place en 1951¹⁹⁵. Au 15 octobre 2011, trois plaintes sont ouvertes. Elles émanent de la Centrale démocratique martiniquaise des travailleurs (CDMT) et du syndicat CDMT-POSTE (cas n° 2749, présenté le 20 octobre 2009), de la Confédération générale du travail – Force Ouvrière (CGT-FO) (cas n° 2750 présenté le 2 décembre 2009) et de la Confédération générale du travail (CGT) (cas n° 2841 présenté le 17 février 2011). Dans son 360^e rapport, à l'issue de la session du mois de juin 2011, le Comité indique avoir reçu des observations partielles du Gouvernement concernant le cas n° 2749, et demande aux parties concernées de compléter sans tarder leurs observations afin qu'il puisse examiner ces cas en pleine connaissance de cause. Il mentionne également la réception d'observations pour les cas n° 2750 et 2841, qu'il se propose d'examiner à sa prochaine réunion¹⁹⁶.

195. Les éléments sont disponibles en ligne sur le site Internet du Comité sur la liberté syndicale (rubrique « Cas du comité de la liberté syndicale »).

196. Rapport du Comité de la Liberté Syndicale, Rapport n° 360 (*Vol. XCIV, 2011, Série B, no. 2*), p. 2.

6. Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) se propose de « *contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre les nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations unies reconnaît à tous les peuples* » (art. 1^{er} § 1 de l'Acte constitutif).

Aux termes de l'article 4.6 de l'Acte constitutif de l'Organisation, les États membres doivent présenter à la Conférence des rapports et des comptes rendus analytiques sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence générale de l'UNESCO. Les **recommandations** s'apparentent à des principes directeurs que les États sont invités à suivre afin de mettre en œuvre les normes conventionnelles¹⁹⁷. Le Conseil exécutif, appuyé par le **Comité sur les conventions et les recommandations**, organe subsidiaire, est compétent pour l'examen des rapports relatifs à la mise en œuvre de la plupart des instruments normatifs. Il formule des observations avant de transmettre ces rapports à la Conférence générale, qui les examine et peut éventuellement inviter le secrétariat à assister les États dans la mise en œuvre de la convention ou de la recommandation concernée ainsi que dans la préparation et le suivi desdits rapports. La Conférence est également habilitée à requérir des États qu'ils lui soumettent un rapport portant sur leur activité interne dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture. La procédure étant confidentielle, les rapports ne sont pas rendus publics.

La **Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles** (2005), entrée en vigueur en 2007, est dotée d'un mécanisme institutionnel de suivi. Elle prévoit en effet la transmission de rapports quadriennaux des États parties sur les mesures prises sur leur territoire et au niveau international (art. 9 (a) de la Convention) à la Conférence des Parties, pour examen, sur la base des observations d'un Comité intergouvernemental chargé de promouvoir les objectifs et la mise en œuvre de la Convention¹⁹⁸. Le rapport initial de la France, qui avait ratifié la Convention en 2006, est attendu pour le 30 avril 2012.

L'examen de **communications individuelles** relève également de la compétence du Comité sur les conventions et recommandations¹⁹⁹. Ce comité est mandaté pour examiner les communications relatives à des cas et des questions concernant l'exercice des

197. Ces recommandations concernent par exemple « la lutte contre la discrimination dans l'enseignement » (1960), « l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationale et l'éducation relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales » (1974), « la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire » (1989), « la condition de l'artiste » (1980) ou encore plus récemment la « promotion et l'usage du multilinguisme et l'accès universel au cyberspace » (2003).

198. Articles 22.4 (b) et 23.6 (c) de la Convention.

199. Voir également, UNESCO, *Comité sur les conventions et les recommandations*, 2010.

droits de l'homme relevant des domaines de compétence de l'UNESCO. Les plaintes concernent en particulier des atteintes à la liberté d'expression, visant des enseignants, des chercheurs, des journalistes, ou encore des artistes et des écrivains. Cette procédure, dite « **procédure 104** », recouvre les « *cas relatifs à des violations des droits de l'homme qui sont des cas individuels et spécifiques* », ainsi que « *des questions relatives à des violations massives, systématiques ou flagrantes des droits de l'homme qui sont la conséquence soit d'une politique contraire aux droits de l'homme, pratiquée en droit ou en fait par un État, soit d'une accumulation de cas individuels qui constituent un ensemble concordant* »²⁰⁰. La plainte doit notamment, au titre des conditions de recevabilité, « *se rapporter à des violations de droits de l'homme relevant de la compétence de l'UNESCO dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture et de l'information* » et être « *compatible avec les principes de l'Organisation, la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et les autres instruments internationaux concernant les droits de l'homme* »²⁰¹. La procédure confidentielle vise uniquement à trouver des solutions amiables²⁰². À chaque session du Conseil exécutif, le Comité présente les **rapports confidentiels** sur l'accomplissement de son mandat. Le Conseil exécutif procède à l'étude de ces rapports en séance privée et décide de leur donner la suite qui paraît nécessaire. Le Directeur général de l'UNESCO, dispose d'un droit d'intercession reconnu par la Conférence générale, notamment dans sa Résolution 19C.12.1, et peut ainsi effectuer personnellement diverses démarches humanitaires en faveur des personnes, victimes alléguées de violations des droits de l'homme dans les domaines de compétence de l'UNESCO dont le cas requerrait un examen urgent. Les communications attestant de l'existence de violations massives, systématiques ou flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales résultant de politiques d'agression, d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État, de l'occupation d'un territoire étranger et de l'application d'une politique de génocide, d'apartheid, de racisme ou d'oppression nationale et sociale, sont en revanche examinées par le Conseil exécutif et la Conférence générale en séance publique.

Entre 1978 et 2009, 551 communications individuelles ont été examinées par le Comité sur les conventions et recommandations. 206, parmi les 352 réglées ont notamment permis des libérations de personnes avant qu'elles n'aient à purger une peine de prison²⁰³.

La France fait partie des 29 États membres du Comité sur les conventions et les recommandations pour la période 2009-2011. On notera également qu'elle avait contribué à la réflexion engagée en 2010 sur le fonctionnement de la « procédure 104 », formulant un certain nombre de propositions pour en améliorer l'accessibilité et la faire

200. Texte de la décision 104EX/3.3, § 10.

201. *Ibid.* § 14 a) iii et iv).

202. Dans sa décision 104 EX/3.3 4 juillet 1978 par laquelle il instaure la procédure confidentielle de plainte de particuliers, le Comité exécutif indique que « *l'UNESCO, fondant ses efforts sur des facteurs moraux et sur ses compétences spécifiques, doit agir dans un esprit de coopération internationale, de conciliation et de compréhension mutuelle* » et rappelle que « *l'UNESCO ne peut pas jouer le rôle d'un organisme judiciaire international* » (§ 7).

203. Un bilan de l'application de la procédure est disponible sur le site Internet de l'UNESCO.

connaître, notamment « *auprès des ONG actives au sein du système des Nations unies en matière de promotion et de protection des droits de l'homme afin qu'elles incluent le recours à la procédure 104 dans leurs stratégies d'action* » et par l'intermédiaire des commissions nationales et des bureaux-pays de l'UNESCO²⁰⁴.

Compte tenu de la confidentialité de la procédure, il ne peut être fait état dans ce rapport d'éventuelles communications, ni *a fortiori* de recommandations, concernant spécifiquement la France.

Compte tenu des objectifs du rapport, le choix a été fait de se concentrer sur deux institutions spécialisées du système des Nations unies dont les activités ont une dimension normative et qui sont dotées de mécanismes de suivi plus ou moins contraignants des obligations conventionnelles contractées par les États parties. Cependant, l'intégration d'une approche fondée sur les droits de l'homme concerne aujourd'hui l'ensemble des agences spécialisées, programmes et organismes des Nations unies. Une vision commune a par exemple émergé en 2003 concernant la coopération pour le développement, réaffirmant notamment que les « *normes relatives aux droits de l'homme contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les principes qui découlent de cette déclaration et de ces instruments, doivent guider toutes les activités de coopération et de programmation pour le développement, dans tous les secteurs et dans toutes les phases du processus de programmation* » et que « *la coopération pour le développement contribue au renforcement des capacités des "détenteurs de devoirs" de s'acquitter de leurs obligations et/ou des "titulaires de droits" de faire valoir ceux-ci* »²⁰⁵. Même s'ils ne sont pas intégrés dans le présent rapport, les travaux de nombreuses institutions spécialisées, fonds et programmes tels que le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), ou encore l'Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) offrent des points de vue complémentaires.

204. Examen des méthodes de travail du comité sur les conventions et recommandations dans le cadre de la décision 104 (EX/3.3) Partie I Proposition des États membres du Comité en vue de mieux faire connaître la procédure 104, (184 EX/19), 19 février 2010.

205. Voir, Déclaration sur une vision commune d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour la coopération pour le développement, appuyée par le groupe des programmes du Groupe de développement des Nations unies (UNDG), 2003.

Chapitre 2

Conseil de l'Europe

En vertu de son statut constitutif, le Conseil de l'Europe s'est fixé pour but de « réaliser une union plus étroite entre ses membres [...] au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰⁶ ». Tout comme les Nations unies, le Conseil de l'Europe s'est doté à ces fins d'outils juridiques et institutionnels (voir également, les normes de référence p. 25).

Les instances de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des normes adoptées, dont les travaux concernant la France sont examinés ci-après, sont le Comité des ministres (1), l'Assemblée parlementaire (2), la Cour européenne des droits de l'homme (seule instance juridictionnelle) (3), le Commissaire aux droits de l'homme (4), le Comité européen de prévention de la torture (5), le Comité des droits sociaux (6) et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (7).

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la France a également ratifié la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005) et signé plus récemment la Convention sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (2011). En lien avec ces deux instruments, les groupes d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) – ce dernier devant être institué, après l'entrée en vigueur de la Convention, non encore intervenue – sont également considérés dans la présente section (8 et 9). La Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels, ratifiée par la France le 27 septembre 2010, prévoit un suivi de la mise en œuvre par le Comité des États parties uniquement. Enfin, les informations pertinentes réunies par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice sont également présentées (10).

206. Statut du Conseil de l'Europe, entré en vigueur le 3 août 1949.

1. Comité des ministres

Organe exécutif du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres est investi d'une mission de gardien du statut et des conventions du Conseil de l'Europe et, partant, du suivi du respect des engagements pris dans ce cadre par les États membres. En vertu de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH), il surveille l'exécution par les États membres des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) (voir suivi des arrêts p. 215).

Au-delà de son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, le Comité des ministres est chargé de définir les orientations communes en matière de protection des droits de l'homme au sein de l'organisation et des États membres. Il peut assurer ce rôle par le biais de l'élaboration de normes contraignantes, dont il confie la rédaction à des organes intergouvernementaux institués ou *ad hoc*. Parallèlement, en vertu du statut du Conseil de l'Europe, les conclusions du Comité des ministres peuvent, s'il y a lieu, revêtir la forme de recommandations aux gouvernements (art. 15b). Le Comité des ministres peut, à cet effet, inviter les États à lui faire connaître les suites réservées à ses recommandations, même si celles-ci n'ont pas force obligatoire.

En sus de celles visant à assurer l'exécution des arrêts de la Cour²⁰⁷, les recommandations du Comité des ministres définissent des orientations concrètes pour l'ensemble des États membres sur des thématiques particulières. On trouvera ci-après une classification thématique des recommandations du Comité des ministres formulées depuis mars 2009²⁰⁸. Par ailleurs, le Comité des ministres adopte également des recommandations sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Charte sociale européenne par les États parties, considérés alors individuellement et sur la base des rapports transmis par le Comité gouvernemental de la Charte sociale européenne (se basant lui-même sur les conclusions du Comité européen des droits sociaux). Cependant, la France n'est pas partie au premier des deux instruments et n'a fait l'objet d'aucune recommandation spécifique relative à sa mise en œuvre de la Charte sociale européenne ces dernières années²⁰⁹.

On notera néanmoins l'adoption d'une résolution par le Comité des ministres concernant l'application par la France du Code européen de Sécurité sociale pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010²¹⁰, en lien avec l'examen d'un rapport national à ce sujet par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recom-

207. Il s'agit des recommandations CM/Rec (2000), CM/Rec (2002) 13, CM/Rec (2004) 4, CM/Rec (2004) 5, CM/Rec (2004) 6 et de la Recommandation CM/Rec (2008) 2 du Comité des ministres aux États membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour EDH.

208. Pour une vision exhaustive, il convient de se référer au site Internet du Comité des ministres (rubrique « Textes adoptés »).

209. La dernière recommandation visant spécifiquement la France date de 1998. Il s'agit de la Recommandation RecChS (98) 1 du 4 février 1998 sur l'application de la Charte sociale européenne par la France pendant la période 1993-1994 – 13^e cycle de contrôle – partie IV.

210. Résolution CM/ResCSS (2011) 6.

mandations de l'OIT (en novembre-décembre 2010). Il est notamment constaté que « *la législation et la pratique de la France continuent à donner plein effet aux parties du code qui ont été acceptées* ». Ces dernières visent particulièrement les soins médicaux, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité et les prestations d'invalidité.

Recommandations

Éducation, culture, patrimoine et jeunesse

CM/Rec (2010) 7 F / 11 mai 2010 sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme

CM/Rec (2010) 8 F / 16 juin 2010 sur l'information des jeunes

CM/Rec (2011) 4 F / 5 mai 2011 relative à l'éducation à l'interdépendance et la solidarité mondiales

CM/Rec (2011) 6 F / 6 juillet 2011 relative au dialogue interculturel et à l'image de l'autre dans l'enseignement de l'histoire

Sport et culture

CM/Rec (2009) 7 F / 23 septembre 2009 sur les politiques cinématographiques nationales et la diversité des expressions culturelles

CM/Rec (2010) 9 F / 16 juin 2010 sur le Code d'éthique sportive révisé

CM/Rec (2011) 3 F / 2 février 2011 relative au principe de l'autonomie du sport en Europe

Santé

CM/Rec (2010) 6 F / 31 mars 2010 sur la bonne gouvernance dans les systèmes de santé

CM/Rec (2010) 11 F / 29 septembre 2010 sur l'impact de la génétique sur l'organisation des services de soins et la formation des professionnels de santé

CM/Rec (2011) 5 F / 25 mai 2011 sur la prévention des risques de vulnérabilité des migrants âgés et l'amélioration de leur bien-être

Intégration

CM/Rec (2011) 1 F / 19 janvier 2011 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil

CM/Rec (2011) 2 F / 19 janvier 2011 sur la validation des compétences des migrants

Vie privée

CM/Rec (2010) 13 F / 23 novembre 2010 sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage

Système judiciaire et pénitentiaire

CM/Rec (2010) 1 F / 20 janvier 2010 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation

CM/Rec (2010) 3 F / 24 février 2010 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures

CM/Rec (2010) 12 F / 17 novembre 2010 sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités

► **Conflits/ égalité femme-homme**

CM/Rec (2010) 4 F / 24 février 2010 sur les droits de l'homme des membres des forces armées
CM/Rec (2010) 10 F / 30 juin 2010 sur le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix

► **Non-discrimination**

CM/Rec (2009) 4 F / 19 juin 2009 sur l'éducation des Roms et des gens du voyage en Europe
CM/Rec (2010) 5 F / 31 mars 2010 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

► **Handicap**

CM/Rec (2009) 3 F / 20 mai 2009 sur le suivi de la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux

CM/Rec (2009) 6 F / 8 juillet 2009 sur le vieillissement et le handicap au XXI^e siècle : cadres durables permettant une meilleure qualité de vie dans une société inclusive

CM/Rec (2009) 8 F / 21 octobre 2009 sur « Parvenir à la pleine participation grâce à la conception universelle »

CM/Rec (2009) 9 F / 21 octobre 2009 sur l'éducation et l'intégration sociale des enfants et des jeunes atteints de troubles du spectre autistique

CM/Rec (2009) 11 F / 9 décembre 2009 sur les principes concernant les procurations permanentes et les directives anticipées ayant trait à l'incapacité

CM/Rec (2010) 2 F / 3 février 2010 relative à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité

► **Protection de l'enfance**

CM/Rec (2009) 5 F / 8 juillet 2009 visant à protéger les enfants contre les contenus et comportements préjudiciables et à promouvoir leur participation active au nouvel environnement de l'information et de la communication

CM/Rec (2009) 10 F / 18 novembre 2009 sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence

CM/Rec (2009) 13 F / 9 décembre 2009 sur la nationalité des enfants

► **Disparitions forcées**

CM/Rec (2009) 12 F / 9 décembre 2009 sur les principes concernant les personnes disparues et la présomption de décès

► **Participation politique**

CM/Rec (2009) 2 F / 11 mars 2009 sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional

2. Assemblée parlementaire

En vertu du statut constitutif du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) « *peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe* » (art. 23). Elle dispose d'une commission des questions juridiques et des droits de l'homme, elle-même dotée de plusieurs sous-commissions thématiques (droits de l'homme ; problèmes criminels et lutte contre le terrorisme ; droit des minorités ; élection des juges à la Cour EDH). Sur la base des travaux de la commission, l'Assemblée adopte des **résolutions**, qui reflètent ses décisions sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou qui expriment des opinions qui engagent sa seule responsabilité. Elle adopte également des **recommandations**, qui comportent des propositions adressées au Comité des ministres, dont l'application est du ressort des gouvernements ainsi que des **avis**, qui visent essentiellement des questions qui lui sont soumises par le Comité des ministres, telles que l'adhésion de nouveaux États membres au Conseil de l'Europe mais aussi les projets de conventions, le budget, ou encore la mise en œuvre de la Charte sociale.

Si aucune des recommandations ou résolutions ne vise explicitement la France, elles le font parfois implicitement tout en s'adressant à l'ensemble des États membres. On trouvera ci-après une sélection et synthèse non exhaustives de résolutions et recommandations adoptées par l'APCE entre mars 2009 et octobre 2011²¹¹.

Résolutions

► Résolution 1757 (2010) Droits de l'homme et entreprises

L'APCE observe notamment que « *de nombreuses allégations d'atteintes aux droits de l'homme par des entreprises se produisent dans des pays tiers, en particulier hors de l'Europe, et qu'il est aujourd'hui difficile de saisir les juridictions nationales ou la Cour européenne des droits de l'homme en cas de violation extraterritoriale par des entreprises* ». Elle appelle à combler le vide juridique dans ce domaine, se référant à sa **Recommandation 1858 (2009)** sur les sociétés privées à vocation militaire ou sécuritaire. Elle appelle en particulier les États membres : à adopter, pour les marchés publics et l'investissement de fonds publics, « *des lignes directrices visant à exclure les entreprises associées à des atteintes aux droits de l'homme* » ; à mettre en place des « *instances chargées de conseiller les gouvernements en matière d'éthique et d'investissement* » ; à inclure « *dans les contrats de marchés publics et dans les contrats d'investissement, des clauses qui rappellent l'obligation de protéger les droits de l'homme* ». Les États sont également invités à « *encourager l'application des Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises des Nations unies par les entités commerciales enregistrées dans leur juridiction* » ; « *à légiférer, le cas échéant, pour protéger les individus des atteintes par les entreprises aux droits énoncés dans la Convention et dans la Charte sociale européenne (révisée)* » ; « *à diffuser les normes en matière de droits de l'homme du Conseil de l'Europe auprès des entreprises, notamment en concevant une boîte à outils pour l'intégration de bonnes pratiques dans le domaine de* ».

211. Ces textes sont disponibles dans leur intégralité sur le site Internet de l'APCE (rubrique « Textes adoptés »).

la protection des droits de l'homme à tous les niveaux de l'entreprise et pour la conduite d'études permettant d'évaluer l'impact des droits de l'homme, en coopération avec des groupements d'entreprises et des groupes de défense des droits de l'homme; en coopérant avec des institutions nationales de droits de l'homme pour diffuser les informations pertinentes auprès des entreprises, évaluer les avancées et repérer les éventuels problèmes». L'APCE invite enfin les États membres à renforcer leur coopération avec d'autres instances internationales (UE, ONU, OIT, OCDE).

► **Résolution 1760 (2010) La montée récente en Europe du discours sécuritaire au niveau national : le cas des Roms**

L'APCE note que la Commission européenne est en train d'évaluer le respect du droit communautaire par plusieurs États membres de l'UE. Elle « *s'inquiète particulièrement de la place de plus en plus importante qu'occupe la sécurité publique dans le débat politique, [...] et des discours sécuritaires conjugués avec une forme d'expression discriminatoire qui tend à faire l'amalgame entre l'insécurité et certaines communautés ethniques, y compris les migrants, faisant de celles-ci des boucs émissaires, comme cela a été récemment le cas avec les Rom* ». Elle invite notamment les États membres à signer et ratifier des instruments tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148); « *à appliquer la législation nationale sur le discours de haine et la discrimination* »; « *à veiller au respect plein et entier des normes des droits de l'homme et des principes de la démocratie et de l'État de droit lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques visant à protéger l'ordre public et la sécurité de toutes les personnes qui vivent sur leur territoire, y compris les principes de non-discrimination et de proportionnalité* ». Les autorités et institutions publiques à tous les niveaux sont également invitées : à « *s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant raisonnablement être prises pour un discours de haine ou comme un discours pouvant faire l'effet de légitimer, de propager ou de promouvoir la haine raciale, la xénophobie ou d'autres formes de discrimination ou de haine fondées sur l'intolérance; à réfuter et condamner publiquement ces expressions en toute occasion; à interpréter strictement, en matière d'expulsion, le motif tiré du "trouble à l'ordre public", souvent invoqué par les autorités pour justifier une mesure d'expulsion* », conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour EDH.

► **Résolution 1768 (2010) Les demandeurs d'asile Roms en Europe**

Cette résolution vise particulièrement la situation des demandeurs d'asile roms originaires du Kosovo. L'APCE invite notamment les États membres « *à veiller à ce que toutes les demandes d'asile soient examinées individuellement sur le fond, conformément à des procédures équitables et efficaces de détermination du statut de réfugié* ». Elle appelle également l'UE « *à réexaminer ses règles relatives aux demandeurs d'asile citoyens d'un État membre de l'Union européenne qui déposent leurs demandes dans un autre État membre* » et à « *veiller à ce que la législation et la pratique dans ses États membres prévoient la possibilité de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine, y compris en cas de fuite au sein de l'Union européenne, afin de garantir que les demandeurs d'asile Roms et autres en provenance d'États membres de l'Union européenne ne se trouvent pas dans une impasse* ». Référence est faite aux Roms originaires de la République tchèque et de Hongrie. On pourra également se reporter à la **Résolution 1740 (2010)** sur la situation des roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe.

► **Résolution 1788 (2011) Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion : indications au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour EDH**

L'APCE demande instamment aux États membres : « *de garantir le droit de recours individuel* » devant la Convention EDH (art. 34) ; « *de ne pas entraver ou restreindre l'exercice de ce droit de quelque manière que ce soit et de respecter pleinement la lettre et l'esprit des mesures provisoires* » ; « *de garantir le principe de non-refoulement en droit interne* » au titre des obligations découlant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, de la Convention EDH et d'autres traités internationaux ; « *de défendre le droit de représentation et d'assistance juridiques et, le cas échéant, de fournir une aide judiciaire ainsi qu'un accès à la Cour et au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)* » ; « *de prendre des mesures au niveau national pour réduire le besoin de mesures provisoires* » ; « *de dispenser une formation appropriée aux juges, aux représentants des autorités internes et aux avocats [...]* » ; « *de publier des informations et des statistiques actualisées sur l'article 39 ainsi que sur les procédures et pratiques en matière d'asile* » ; et « *de coopérer pleinement avec le Comité des ministres dans l'exécution des arrêts, en veillant à réaliser une restitution in integrum dans les cas où des mesures individuelles sont nécessaires, en prenant des mesures générales, et en œuvrant à la résolution rapide et définitive des affaires* ». On pourra également se reporter aux **résolutions 1787 (2011), 1955 et 1956 (2011)** sur le même sujet.

► **Résolution 1800 (2011) Combattre la pauvreté**

Se référant à sa **Résolution 1558 (2007)** sur la féminisation de la pauvreté, l'APCE appelle plus généralement les États membres « *à envisager de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance et de participation pour associer les personnes et les communautés touchées par la pauvreté, renforcer leurs capacités et favoriser l'inclusion sociale de tous* » ; à « *veiller à ce que les stratégies de réduction de la pauvreté soient fondées sur les principes des droits humains, en assurant notamment l'accès des personnes et des communautés touchées par la pauvreté aux droits sociaux individuels et communautaires* » mais également, entre autres, à « *accroître les investissements dans le capital humain, le capital économique, les infrastructures – en particulier celles des zones défavorisées –, le capital naturel, le capital institutionnel public et le capital des connaissances, compte tenu du fait qu'il n'y a pas de sécurité ni de développement sans investissements* ». Elle rappelle la protection apportée par la Charte sociale européenne (révisée), « *instrument de protection des droits humains le plus avancé, qui prévoit la protection contre la pauvreté parmi ses dispositions (art. 30)* ». Elle appuie fermement les principes et directives du HCDH pour une approche des stratégies de réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme et invite les États « *à tenir dûment compte des directives dans l'élaboration de leurs politiques publiques et de leurs décisions budgétaires pertinentes* ». On pourra également se reporter à la **Recommandation 1963 (2011)** sur le même sujet.

► **Résolution 1808 (2011) Renforcer les mécanismes de prévention de la torture en Europe**

L'APCE invite notamment les États parties à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants à modifier ladite Convention, à travers le Comité des ministres, pour permettre, entre autres, l'élection des membres du CPT par l'Assemblée parlementaire ; la publication automatique des rapports de visite ainsi que des commentaires des parties concernées, en prévoyant la possibilité pour chaque partie de demander un report de publication, allant jusqu'à six mois après la transmission. Ces

derniers sont également appelés à faire une demande générale de publication des futurs rapports de visite du CPT dès que possible après leur transmission, sauf dans les cas particuliers où la partie concernée formulera une objection. On pourra également se reporter à la **Recommandation 1968 (2011)** sur ce même sujet.

► **Résolution 1810 (2011) Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe**

L'ACPE salue « *la décision de l'Union européenne, dans son Programme de Stockholm 2010-2014, de faire des mineurs non accompagnés une question politique prioritaire, et [...] l'adoption du Plan d'action de l'Union européenne pour les mineurs non accompagnés* », tout en soulignant « *qu'il est nécessaire de mettre en œuvre ce plan d'action de façon à respecter pleinement la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant* ». « *Convaincue que la protection des enfants, et non le contrôle de l'immigration, devrait être le principe moteur des États à l'égard des enfants non accompagnés* », l'ACPE définit un ensemble de principes, que les États membres sont invités à observer et à mettre en pratique en œuvrant de concert, relatifs à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi à l'identification, l'accueil et la protection des enfants victimes de la traite des êtres humains, l'assistance juridique, sociale et psychologique ou encore l'accès aux procédures d'asile et de protection internationale. Ses recommandations visent également l'UE. On pourra aussi se reporter à sa **Recommandation 1969 (2011)** sur le même sujet.

► **Résolution 1811 (2011) La protection des femmes immigrées sur le marché du travail**

L'ACPE dit avoir souligné à plusieurs reprises « *la nécessité de promouvoir l'intégration des femmes immigrées en Europe* » et émis des propositions à cet effet (voir **Résolution 1478 (2006)** et **Recommandation 1732 (2006)**), ainsi que celle de protéger les femmes immigrées de la violence domestique (**Résolution 1697 (2009)** et **Recommandation 1891 (2009)** « *Femmes immigrées : un risque spécifique de violence domestique* »). Elle encourage les États « *à accroître les possibilités d'immigration légale des femmes et à adopter des politiques d'immigration fondées sur les droits humains, prenant en compte les critères de genre, favorisant l'accès à l'autonomie et permettant de prévenir les migrations irrégulières, l'exploitation et la traite des êtres humains* ». Les États membres sont appelés à protéger les droits humains fondamentaux, et en particulier à accorder un statut légal individuel aux femmes immigrées qui rejoignent leur conjoint au titre du regroupement familial (si possible dans l'année qui suit leur arrivée, comme l'ont recommandé ses nombreuses résolutions précédentes) ; à garantir le droit à la vie de famille et au mariage conformément aux articles 8 et 12 de la Convention EDH, en s'abstenant d'imposer aux conjoints, dans la procédure de regroupement familial, des critères d'admission excessifs, comme des tests de langue onéreux. Ses recommandations visent également la promotion de l'égalité des chances, la prévention et la lutte contre les pratiques d'exploitation sur le marché du travail et la reconnaissance de l'importance du rôle productif et de la valeur sociale du travail domestique. On pourra également se reporter à sa **Recommandation 1970 (2011)** sur le même sujet.

► **Résolution 1820 (2011) Demandeurs d'asile et réfugiés : pour un partage des responsabilités en Europe**

L'ACPE appelle tous les États membres à encourager une réforme du système Dublin « *pour assouplir, lorsque cela est nécessaire, l'application du principe selon lequel les demandes d'asile sont examinées dans le premier pays d'arrivée* ». Elle considère qu'il est « *manifeste que le système Dublin n'est pas équitable et qu'il y a lieu de le réformer, comme en témoigne*

la dernière condamnation en date formulée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt rendu en début d'année (*M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011)». Elle encourage également les États à « *apporter une assistance directe aux pays qui en ont besoin, en particulier à ceux qui sont actuellement confrontés à des flux migratoires mixtes de grande ampleur venant de la rive sud de la Méditerranée* ». D'autres recommandations visent plus spécifiquement les pays « *en première ligne de l'afflux actuel de demandeurs d'asile* » et l'UE. On pourra également se reporter à la **Recommandation 1973 (2011)** sur le même sujet, aux **Résolution 1821 (2011)** et **Recommandation 1974 (2011)** sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière, de même qu'aux **Résolution 1805 (2011)** et **Recommandation 1967 (2011)** sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du Sud de l'Europe.

► **Résolution 1823 (2011) Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe**

L'APCE met en avant des principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme. S'agissant de l'exécution des arrêts de la Cour EDH elle estime que « *les parlements nationaux sont exceptionnellement bien placés pour demander aux gouvernements des comptes sur l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour, ainsi que pour adopter rapidement les amendements législatifs nécessaires* » et met en avant les « *exemples positifs* » de plusieurs États ayant mis en place des structures parlementaires de suivi (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Finlande, Roumanie). Parmi ses recommandations, elle invite les gouvernements à « *associer les parlements nationaux au processus de négociation des conventions internationales relatives aux droits de l'homme* ».

► **Résolutions 1824 (2011) Le rôle des parlements dans la consolidation et le développement des droits sociaux en Europe**

L'APCE appelle « *les parlements des États membres à prendre en compte les normes internationales en matière de droits sociaux dans l'exercice de leurs principales fonctions, en l'occurrence législative, de représentation et de contrôle* » et à « *inclure, dans le cadre des débats parlementaires consacrés aux droits de l'homme, un examen régulier de la mise en œuvre des droits sociaux, en veillant en particulier à ce que les gouvernements prennent les mesures appropriées pour donner suite aux décisions prises par le Comité européen des droits sociaux concernant l'application des articles de la Charte sociale européenne révisée* ». Elle les invite également « *à prendre en considération la perspective des droits humains en tant que critère principal lors de l'exercice du contrôle parlementaire des politiques publiques et de l'établissement des budgets, notamment dans le domaine social et de la santé* ». On pourra également se reporter à la **Recommandation 1976 (2011)** sur le même sujet.

► **Résolution 1825 (2011) Davantage de femmes dans les instances de décision économiques et sociales**

L'APCE rappelle avoir, à plusieurs reprises, « *plaidé en faveur de l'adoption de mesures positives, y compris de quotas visant à promouvoir l'accès des femmes à l'arène politique* »²¹². D'avis que « *les quotas constituent une exception transitoire mais nécessaire pour permettre une discrimination positive, en vue de favoriser un changement de mentalité et de réaliser*

212. Elle renvoie à sa Résolution 1706 (2010) et à sa Recommandation 1899 (2010), ainsi qu'à sa Résolution 1641 (2008) et à sa Recommandation 1853 (2008).

l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes», elle constate « *que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont déjà introduit des quotas, ou envisagent de le faire, afin d'améliorer la représentation des femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises* ». Elle appelle notamment les États membres à « *introduire des mesures novatrices permettant de concilier vie privée et vie professionnelle, notamment en ce qui concerne les congés parentaux, la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie familiale, les aménagements flexibles du temps de travail, les congés pour raisons familiales, la protection des travailleuses ayant accouché récemment ou allaitant leur enfant, la réintégration dans le monde du travail des femmes ayant interrompu leur carrière pour s'occuper de membres de leur famille, y incluses une obligation de remise à niveau de la part de l'employeur et les possibilités, pour les parents qui travaillent, de faire garder leurs enfants* » ; ou encore « *à prendre rapidement des mesures incitatives pour réduire l'écart salarial entre les femmes et les hommes* », comme préconisé dans sa **Résolution 1715 (2010)**. On pourra également se reporter à la **Recommandation 1977 (2011)** sur le même sujet.

Recommandations

On mentionnera également les **recommandations** suivantes :

► **Recommandation 1897 (2010) Le respect de la liberté des médias**

L'APCE rappelle sa **Résolution 1535 (2007)** relative aux menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes et note que « *le nombre d'agressions contre les médias et les journalistes, ainsi que d'autres violations sérieuses de la liberté des médias, ont augmenté et que 20 journalistes au moins ont été tués en Europe depuis 2007. Ces faits alarmants nécessitent de réaffirmer avec vigueur que la liberté des médias est une condition essentielle de la démocratie et, ainsi, de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Les États membres et le Conseil de l'Europe doivent faire davantage pour garantir le respect de la liberté des médias et la sécurité des journalistes* ». Se référant également à sa **Résolution 1577 (2007)** « *Vers une dépénalisation de la diffamation* », elle réaffirme que « *la législation contre la diffamation et l'insulte ne doit pas être utilisée pour réduire au silence les discours critiques et la satire dans les médias. La réputation d'une nation, de militaires, de personnalités historiques ou d'une religion ne peut pas et ne doit pas être protégée par des législations sur la diffamation ou sur l'insulte. Les gouvernements et les parlements doivent clairement et ouvertement rejeter les notions erronées d'intérêt national invoquées pour empêcher les journalistes de faire leur travail* ». De surcroît, elle note avec préoccupation que « *des sanctions excessives ont été imposées à des organes de presse. Les membres du Gouvernement et les députés ne devraient pas user de leur influence politique pour réduire au silence les médias critiques, mais devraient plutôt engager un débat constructif à travers l'ensemble des médias* ». Il est recommandé au Comité des ministres « *d'aider les États membres à former leurs juges, leurs autorités judiciaires et leurs forces de police au respect de la liberté des médias, en particulier en ce qui concerne la protection des journalistes et des médias contre les menaces violentes* ». L'APCE se réfère également à sa **Résolution 1636 (2008)** sur les indicateurs pour les médias dans une démocratie et aux principes fondamentaux pour l'évaluation de la liberté des médias.

► **Recommandation 1950 (2011) La protection des sources d'information des journalistes**

L'APCE exprime « *son inquiétude face au nombre élevé de cas, en Europe, où les pouvoirs publics ont contraint, ou tenté de contraindre, les journalistes à divulguer leurs sources,*

malgré les règles claires énoncées par la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des ministres ». S'agissant du journalisme d'investigation, elle se réfère à la Déclaration du Comité des ministres du 26 septembre 2007 sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation. Elle réaffirme, entre autres, que « la protection des sources d'information des journalistes constitue une condition essentielle au libre exercice du journalisme et au respect du droit du public d'être informé des questions d'intérêt général, comme l'énonce la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention ». Ses recommandations appellent notamment le Comité des ministres à « aider les États membres à analyser et à améliorer leur législation sur la protection de la confidentialité des sources des journalistes », ainsi qu'à développer des lignes directrices à l'intention des procureurs et de la police et des outils de formation pour les juges, sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information.

► **Recommandation 1797 (2011) La nécessité de mener une réflexion mondiale sur les implications de la biométrie pour les droits de l'homme**

L'APCE invite le Comité des ministres à : « réviser la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » ; à « élaborer des lignes directrices à l'intention des États membres, au sujet de cadres législatifs qui permettraient de trouver un juste équilibre entre les intérêts des différentes parties concernées, notamment la sécurité et le respect de la vie privée » ; à « continuer de suivre l'évolution des technologies biométriques et à étudier leurs effets éventuels sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales inscrits dans la Convention EDH et les autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la protection des droits de l'homme ». Elle invite également « les États non membres et l'Union européenne à devenir parties à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine : Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine d'Oviedo ». On pourra également se reporter à sa **Recommandation 1960 (2011)** sur le même sujet.

► **Recommandation 1978 (2011) Vers une convention-cadre européenne relative aux droits des jeunes**

L'APCE invite notamment les États membres à : « créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité » ; à « étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élections » et à « examiner la possibilité d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité aux différents types d'élections (locales et régionales, législatives, sénatoriales, présidentielles) dans tous les cas où cela paraît souhaitable ».

Concernant les **avis** de l'APCE, on pourra se référer, à titre d'exemple, à celui relatif au projet de Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique²¹³.

213. Avis 280 (2011) sur le projet de Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

3. Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) exerce un contrôle juridictionnel sur la mise en œuvre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention EDH). La France a accepté le droit de recours individuel devant la Cour EDH en 1981, permettant ainsi à « toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers » (art. 34 de la Convention EDH) de saisir cette dernière pour une allégation de violation par la France des droits reconnus par la Convention EDH ou ses protocoles. La recevabilité de la plainte dépend alors de l'épuisement des voies de recours internes ; du délai de saisine, fixé à six mois après la dernière décision de justice nationale ; de l'invocation d'un ou plusieurs droits énoncés dans la Convention ; de la mise en cause d'un État partie à la Convention ; et de l'existence d'un « préjudice important » pour le requérant, qui doit être personnellement et directement victime d'une violation de la Convention²¹⁴. Il existe également une procédure interétatique, même si la France n'a, au 15 octobre 2011, jamais été concernée par ce type de plainte²¹⁵.

Les arrêts de la Cour sont juridiquement contraignants. Les États sont conventionnellement tenus d'en assurer l'exécution, par l'intermédiaire de mesures individuelles et éventuellement de mesures générales relatives notamment à des modifications de la législation destinées à prévenir toute violation similaire dans le futur. Ces mesures sont déterminées avec le pays concerné en lien avec le service de l'exécution des arrêts du Comité des Ministres (art. 46 de la Convention EDH).

Cette section du rapport présente des éléments généraux sur la nature et l'évolution du contentieux français devant la Cour EDH, une sélection de sa jurisprudence entre mars 2009 et octobre 2011 concernant directement ou indirectement la France, ainsi qu'un point sur le suivi de l'exécution par la France d'une sélection d'arrêts antérieurs à mars 2009.

214. Ce dernier critère a été introduit par le Protocole n° 14 à la Convention, adopté en 2004 et entré en vigueur en juin 2010, qui vise à garantir l'efficacité de fonctionnement de la Cour et notamment le filtrage des requêtes. Le Protocole introduit également la possibilité pour un juge unique de statuer sur la recevabilité d'une requête, contre trois précédemment. La Conférence d'Interlaken, en février 2010, a permis l'adoption de mesures complémentaires afin d'accélérer le traitement des affaires, notamment pour celles provenant des États concernés par plus de la moitié des affaires pendantes, à savoir la Russie, la Turquie, la Roumanie, l'Ukraine et la Pologne.

215. Voir par exemple les arrêts *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, *Chypre c. Turquie*, 10 mai 2001 ou encore l'affaire en cours *Géorgie c. Russie* (n° 13255/07).

Éléments généraux sur le contentieux français

Volume

Au 1^{er} janvier 2011, la Cour avait rendu 815 arrêts concernant la France depuis sa mise en place. 604 (74 %) concluait à une violation d'une ou de plusieurs des dispositions de la Convention ou de ses protocoles, et 116 (14 %) à l'absence de violation. À la même date, 19 941 plaintes contre la France avaient été jugées irrecevables (96 % des requêtes), et 2 676 étaient en attente d'examen par la Cour²¹⁶. En volume global, sur les 139 650 affaires pendantes devant la Cour au 1^{er} janvier 2011, plus de la moitié était dirigée contre quatre États : la Russie, la Turquie, la Roumanie et l'Ukraine. Selon les statistiques de la Cour, le nombre de requêtes attribuées à une formation judiciaire concernant la France était de 1 619 en 2010 (sur 61 300 concernant l'ensemble des 47 États parties), contre 1 589 en 2009, 2 724 en 2008 et 1 553 en 2007. La Cour a rendu 44 arrêts concernant la France en 2010 contre 33 en 2009 et 33 encore en 2008²¹⁷.

Nature des arrêts

Parmi les 33 arrêts rendus sur la France en 2009, 20 constataient la violation d'au moins une disposition de la Convention. Les cas de violations portaient sur l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (2), le droit à la liberté et à la sûreté (4), le droit à un procès équitable (5), la durée de procédure (2), la liberté d'expression (3), le droit à un recours effectif (1) et la protection de la propriété (4).

Parmi les 44 arrêts rendus en 2010, 28 constataient la violation d'au moins une disposition de la Convention. Les cas de violations relevaient du droit à un procès équitable (10), du droit à la liberté et à la sûreté (5), du droit à la liberté d'expression (4), du droit à la protection de la propriété (5), du droit à la protection contre les traitements inhumains ou dégradants (3), du droit au respect de la vie privée et familiale (2) ou visaient encore la durée des procédures juridictionnelles internes (1) ou la non-exécution d'une décision de justice (1).

Il est utile de souligner ici que les données présentées ne couvrent pas l'application faite par le juge national de la Convention EDH, d'applicabilité directe en droit français, limitant ainsi tout exercice d'évaluation générale de la mise en œuvre des dispositions de la Convention par la France.

Demandes provisoires

En vertu de l'article 39 de son règlement, la Cour peut, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure. Ces mesures provisoires ont force obligatoire pour

216. Voir le site Internet des 50 ans de la Cour EDH (rubrique « Informations sur les pays »).

217. *La Cour Européenne des Droits de l'Homme en faits et chiffres 2010, Tableau de violations par article et par pays 2010, 2011 et CEDH – Analyse Statistique 2010, janvier 2011, p. 29.*

l'État concerné, mais ne préjuge pas de la décision de la Cour sur le fond de l'affaire en cause. En pratique, la Cour n'indique des mesures provisoires à un État membre que lorsqu'elle considère que le requérant serait exposé à un risque réel de dommages graves et irréversibles en l'absence de la mesure en question, généralement en cas de mise en œuvre d'une procédure d'extradition, d'expulsion ou d'éloignement. Entre le 1^{er} janvier et le 31 juin 2011, des demandes de mesures provisoires ont été adressées à la Cour dans 165 cas concernant la France, la Cour ayant répondu favorablement au requérant pour une majorité d'entre elles (93). Plus d'un tiers des demandes acceptées (32) visaient des procédures d'expulsion vers la Grèce²¹⁸.

Jurisprudence concernant la France

Cette partie présente une sélection non exhaustive d'arrêtés concernant la France, issus de la jurisprudence de la Cour EDH sur la période de référence du rapport (1^{er} mars 2009 – 15 octobre 2011). Au 15 octobre 2011, et à l'exception de l'arrêt *H.R. c. France*, les arrêts ici réunis sont définitifs. Ces arrêts sont résumés et présentés selon une classification thématique. La consultation de ces arrêts dans leur intégralité est recommandée²¹⁹.

Protection de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Protection et droit à un recours effectif

- ▶ Dans l'arrêt **Khider c. France du 9 juillet 2009** (n° 39364/05), la Cour constate une violation des articles 3 et 13 de la Convention EDH. L'arrêt concernait le cas d'un requérant inscrit au registre des « détenus particulièrement signalés » (DPS) par la direction de l'administration pénitentiaire, soumis à un régime de sécurité renforcé et faisant ainsi l'objet de nombreux changements d'établissements pénitentiaires, de séjours prolongés à l'isolement et de fouilles corporelles systématiques.

Dans son arrêt, la Cour estime que « *les conditions de détention du requérant, (...) soumises à des transfèrements répétés d'établissements pénitentiaires, placés en régime d'isolement à long terme et faisant l'objet de fouilles corporelles intégrales régulières s'analysent, par leur effet combiné et répétitif, en un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3* ». S'agissant du droit à un recours effectif (art. 13), elle note qu'il n'était « *pas établi qu'il existait en droit interne un recours pour contester la décision de procéder à une fouille corporelle* » précisant que « *suite au déroulement de la fouille intégrale du 30 juin 2004, il disposait d'un recours qu'il a du reste utilisé : la plainte avec constitution de partie civile pour agression sexuelle* ». Elle déduit globalement de ses observations que « *le requérant n'a pas disposé de « recours effectifs » pour faire valoir ses griefs tirés de l'article 3 de la Convention, à savoir les transfèrements répétés et les fouilles corporelles fréquentes* ».

- ▶ Dans l'arrêt **Payet c. France du 20 janvier 2011** (n° 19606/08), la Cour constate une violation des articles 3 et 13 de la Convention EDH. L'affaire concernait en particulier le régime

218. Voir à ce sujet l'arrêt *M.S. S c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, n° 30696/09.

219. Pour les communiqués de presse sur les arrêts et l'intégralité des arrêts, voir le site Internet du Conseil de l'Europe (Cour européenne, HUDOC – base de données des arrêts).

de détention imposé au requérant. Ce dernier avait été placé à l'isolement complet puis transféré tous les deux mois, de manière automatique, sans que ces transferts soient justifiés par des incidents.

La Cour estime que « *les conditions de détention du requérant en cellule disciplinaire ont été de nature à lui causer des souffrances aussi bien mentales que physiques ainsi qu'un sentiment d'une profonde atteinte à sa dignité humaine* » et s'analysent par conséquent en un « *traitement inhumain et dégradant* ». S'agissant de la possibilité de recours, elle constate que, si celui-ci est prévu par le Code de procédure pénale, « *il n'est pas suspensif, alors que la sanction de mise en cellule disciplinaire est généralement immédiatement mise à exécution* » et que « *le requérant ne se trouvait plus en cellule disciplinaire avant qu'un juge ait pu statuer sur sa demande* ». Rappelant « *qu'un recours inapte à prospérer en temps utile n'est ni adéquat ni effectif* », la Cour conclut à la violation de l'article 13 de la Convention EDH.

- ▶ Dans l'arrêt **El Shennawy c. France du 20 janvier 2011** (n° 51246/08), la Cour constate une violation des articles 3 et 13 de la Convention EDH. L'affaire concernait les fouilles corporelles opérées jusqu'à huit fois par jour sur le requérant, par les différentes forces de sécurité intervenant dans sa prise en charge.

En l'espèce, la Cour juge qu'« *on ne saurait dire que les fouilles intégrales dont a fait l'objet le requérant pratiquées dans de telles conditions et de manière répétée, plusieurs fois par jour à tout le moins la première semaine du procès, reposent comme il se doit sur un impératif convaincant de sécurité, de défense de l'ordre ou de prévention des infractions pénales* » et que ces fouilles « *ont pu provoquer chez le requérant un sentiment d'arbitraire, d'infériorité et d'angoisse caractérisant un degré d'humiliation dépassant celui – tolérable parce qu'inéluctable – que comporte inévitablement la fouille corporelle des détenus* ». Elle estime également que le requérant n'a pas bénéficié de la possibilité de contester, par la voie du référé-liberté, le régime des fouilles auquel il était soumis ; recours désormais reconnu possible par le Conseil d'État dans le cadre de cette affaire (Conseil d'État, 14 novembre 2008, n° 325622).

Protection et respect du principe de non-refoulement

- ▶ Dans l'arrêt **Daoudi c. France du 3 décembre 2009** (n° 19576/08), la Cour constate une violation de l'article 3 de la Convention EDH. En l'espèce, le requérant de nationalité algérienne et française a été condamné à six ans d'emprisonnement et une interdiction définitive du territoire français pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et d'usage de faux document a été prononcée à son encontre. Ce dernier a également été déchu de la nationalité française. La Cour s'est posé la question du risque encouru par le requérant d'être exposé à des traitements inhumains et dégradants en cas de renvoi en Algérie. S'appuyant sur différents rapports pertinents (Nations unies, ONG...), elle constate que compte tenu que M. Daoudi est non seulement « *soupçonné de liens avec le terrorisme, mais a fait l'objet, pour des faits graves, d'une condamnation en France dont les autorités algériennes ont eu connaissance, il est vraisemblable qu'en cas de renvoi vers l'Algérie le requérant deviendrait une cible pour le DRS* » (service de renseignement algérien). La Cour conclut que « *dans l'éventualité de la mise à exécution de la décision de renvoyer le requérant vers l'Algérie, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention* ». La Cour rappelle dans cet arrêt « *le caractère absolu de la prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants prévu par l'article 3 de la Convention, quels que soient les agissements de la personne concernée, aussi indésirables et dangereux soient-ils* » et « *l'impossibilité de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion afin de déterminer si la responsabilité d'un État est engagée sur le terrain de l'article 3* ».

- ▶ Dans l'arrêt **Y. P et L. P c. France du 2 septembre 2010** (n° 32476/06), la Cour constate une violation de l'article 3 de la Convention EDH. En l'espèce, le requérant, membre actif du Front populaire au Belarus, avait été arrêté, détenu et battu pour ses activités. Avec sa famille, il s'était réfugié en France et avait demandé l'asile, qui lui a été refusé.

La Cour rappelle que « *même après plusieurs années d'absence, le requérant peut présenter un profil à risque; l'écoulement du temps ne saurait déterminer le risque auquel il est exposé sans que l'on se livre à une appréciation de la politique actuelle des autorités du Belarus* ».

De surcroît, elle estime que le requérant a fourni des documents confirmant son engagement politique et les persécutions subies, notamment les attestations d'une association et les certificats médicaux. En outre, elle juge que leur demande d'asile en France pourrait être analysée comme « *discréditant le Belarus* » et constituer une infraction passible d'une peine de prison, en vertu du Code pénal biélorussien. Du seul fait de leur lien avec le requérant, les membres de sa famille pourraient également être exposés à des persécutions. La Cour décide qu'« *à l'heure actuelle, un renvoi des requérants vers le Belarus emporterait violation de l'article 3 de la Convention* ».

- ▶ Dans l'arrêt **H. R c. France du 22 septembre 2011** (n° 64780/09), la Cour constate une violation de l'article 3 de la Convention EDH. Le requérant, qui est un ressortissant algérien, s'est vu jugé et condamné en 1999 par contumace par les juridictions algériennes à la réclusion à perpétuité pour des faits de « *création et fondation d'un groupe terroriste et tentative de meurtre sur les hommes de la sûreté nationale* ». Arrivé en France, il a fait plusieurs demandes d'asile, toutes rejetées.

La Cour estime que le requérant n'« *a pas démontré l'existence d'un risque réel et actuel auquel il serait exposé de la part de terroristes qu'il aurait dénoncés* ». Mais, s'agissant du risque encouru de la part des autorités algériennes, la Cour juge qu'elle « *a déjà conclu à l'existence d'un risque de traitement contraire à l'article 3 de la Convention pour les personnes impliquées dans des faits de terrorisme. Celles-ci sont en effet susceptibles d'être arrêtées et détenues par le DRS, de façon peu prévisible et sans une base légale clairement établie, essentiellement afin d'être interrogées pour obtenir des renseignements, et non dans un but uniquement judiciaire. Ainsi, de l'avis de la Cour, la seule condamnation du requérant dans son pays de renvoi pour des faits liés au terrorisme suffit à attirer l'attention des autorités algériennes à son arrivée à l'aéroport* ». De surcroît, la Cour relève que depuis la levée de l'état d'urgence le 23 février 2011 en Algérie, « *la lutte contre le terrorisme en Algérie est désormais exclusivement confiée à l'armée* » et que, selon un communiqué de presse émanant du Conseil des ministres algérien commentant deux textes législatifs accompagnant la levée de l'état d'exception, ne serait par là instituée « *aucune situation nouvelle* » mais que serait poursuivie la « *participation de l'armée nationale populaire à la lutte contre le terrorisme jusqu'à son terme* ».

Protection et conditions de détention

- ▶ Dans l'arrêt **Raffray Taddei c. France du 21 décembre 2010** (n° 36435/07), la Cour constate une violation de l'article 3 de la Convention EDH. L'affaire concernait le maintien en détention de la requérante, qui souffrait de plusieurs maladies dont l'anorexie et l'adéquation des soins médicaux dont elle bénéficiait.

La Cour relève que les soins ont été insuffisants concernant l'anorexie de la requérante : « *refus de la demande de remise en liberté* », « *transfert dans un établissement dont rien n'indique qu'il dispose des infrastructures nécessaires pour le traitement de sa maladie* » et enfin « *délais procéduraux trop longs et inappropriés* ». Ainsi, la Cour juge que « *l'absence de prise en compte suffisante par les autorités nationales de la nécessité d'un suivi spécialisé dans une structure adaptée que requiert l'état de la requérante, conjuguée avec les transferts* ».

de l'intéressée – particulièrement vulnérable – et l'incertitude prolongée qui en a résulté quant à sa demande de suspension de peine, ont pu provoquer chez elle une détresse qui a excédé le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention ». Elle estime par conséquent que « le seuil de gravité pour qu'un traitement soit considéré, au sens de cet article, comme inhumain ou dégradant, a été dépassé ».

- ▶ Dans l'arrêt **Duval c. France 26 mai 2011** (n° 19868/08), la Cour constate une violation de l'article 3 de la Convention EDH. Le requérant, un détenu, se plaignait des conditions de consultations médicales en milieu hospitalier extérieur et en particulier, des mesures de sécurité qui lui furent imposées (menottes pendant le transport et les actes médicaux; présence du personnel pénitentiaire lors des actes médicaux).

La Cour juge « le Gouvernement n'a pas démontré que le dispositif appliqué au requérant lors des extractions et des consultations policières (...), en particulier l'utilisation de menottes et entraves et la surveillance d'au moins un agent de l'escorte lors des actes médicaux, au mépris de la déontologie, était strictement nécessaire aux exigences de sécurité ». Elle estime que « pareilles contraintes et surveillances ont pu causer au requérant un sentiment d'arbitraire, d'infériorité et d'angoisse caractérisant un degré d'humiliation dépassant celui que comportent inévitablement les examens médicaux des détenus » et conclut que les mesures de sécurité imposées « s'analysent en un traitement dépassant le seuil de gravité toléré par l'article 3 de la Convention et constitue un traitement dégradant au sens de cette disposition ».

Droit à la liberté et à la sûreté

- ▶ Dans les arrêts **Naudo c. France** et **Maloum c. France du 8 octobre 2009** (n° 35469/06 et n° 35471/06), la Cour constate la violation de l'article 5 § 3 de la Convention EDH. En l'espèce, les requérants avaient été placés en détention provisoire, à la suite d'un braquage, en décembre 2000, mais n'avaient été jugés qu'en décembre 2006. Ceux-ci se plaignent de la durée excessive de leur détention provisoire qui aura duré six ans.

La Cour estime qu'une telle durée doit s'accompagner de justifications particulièrement fortes. Elle explique que « même si leur intensité a pu varier au fil du temps, les différents motifs qui ont fondé le refus d'élargissement du requérant – dont en particulier le risque de fuite caractérisé et celui de la répétition des faits – sont restés pertinents tout au long de la procédure ». En revanche, considérant le degré de diligence apporté à la poursuite de la procédure, la Cour constate que les délais sont injustifiés puisqu'ils ne sauraient trouver leur seule justification « dans la préparation du procès », « ni dans le dessaisissement pour raisons de sécurité de la Cour d'assises initialement chargée du dossier », « ni davantage dans l'encombrement des sessions d'assises devant la Cour d'assises de renvoi ». La Cour en déduit l'existence d'une violation de l'article 5 § 3 de la Convention EDH.

- ▶ Dans l'arrêt **Paradysz c. France du 29 octobre 2009** (n° 17020/05), la Cour constate une violation de l'article 5 § 3 de la Convention EDH. Le requérant estimait que la durée de sa détention provisoire – pour la Cour, du 13 février 2002 à sa condamnation par la Cour d'assises le 1^{er} juin 2006 – était excessive. En l'espèce, la Cour note que « les juridictions ont admis que la détention provisoire a atteint une durée considérable, compte tenu notamment du dépôt tardif du rapport d'expertise et des dysfonctionnements de la justice » et a jugé que « même si le requérant a fait preuve d'un comportement par certains moments obstructif, multipliant les voies de recours, les autorités judiciaires n'ont pas agi avec toute la promptitude nécessaire, puisque, sur la période totale de détention provisoire subie par le requérant (quatre années, trois mois et dix huit jours), une période de latence de 24 mois leur est imputable. Or, la Cour a déjà jugé que, même en présence de "motifs pertinents et suffisants" continuant à légitimer la privation de liberté, l'absence de "diligence particulière" apportée

par les autorités nationales à la poursuite de la procédure peut entraîner une violation de l'article 5 § 3 de la Convention (voir, *Garriguenc c. France*, n° 21148/02, § 49, 10 juillet 2008)».

- ▶ Dans l'arrêt **Medvedyev et autres c. France du 29 mars 2010** (n° 3394/03), la Cour constate une violation de l'article 5 § 1 et à l'absence de violation de l'article 5 § 3 de la Convention EDH. Les faits concernaient l'arraisonnement par l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) d'un cargo dénommé le *Winner*, battant pavillon cambodgien, soupçonné de transporter une importante cargaison de drogue, de vouloir les transborder sur des vedettes rapides au large des îles Canaries en vue d'une distribution ultérieure sur les côtes européennes. Les requérants, membres de l'équipage du navire, détenus à bord durant treize jours par les militaires français, le temps de ramener le cargo à Brest, alléguaient avoir été victimes d'une privation arbitraire de liberté après l'arraisonnement du navire par les autorités françaises et ne pas avoir été « aussitôt » traduits devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires après l'interception du navire. La Cour conclut que « la privation de liberté subie par les requérants à compter de l'arraisonnement et jusqu'à l'arrivée du navire à Brest n'était pas "régulière", au sens de l'article 5 § 1, faute de base légale ayant les qualités requises pour satisfaire au principe général de sécurité juridique ». Elle estime en revanche que la violation de l'article 5 § 3 n'était pas constatée dans la mesure où la période de garde à vue des requérants avant leur traduction devant un juge, de huit à neuf heures, « était compatible avec la notion d'"aussitôt traduit" énoncée à l'article 5 § 3 de la Convention et la jurisprudence de la Cour ». La Cour soulève dans cet arrêt que « le magistrat doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministre public, et il doit avoir le pouvoir d'ordonner l'élargissement, après avoir entendu la personne et contrôlé la légalité et la justification de l'arrestation et de la détention ».
- ▶ Dans l'arrêt **Baudoin c. France du 18 novembre 2010** (n° 35935/03), la Cour constate une violation des articles 5 § 1 e) et 5 § 4 de la Convention EDH. En l'espèce, le requérant fut condamné à une peine de vingt ans de réclusion criminelle mais au cours de sa peine, il fut interné d'office, du fait de problèmes psychiatriques et de son comportement violent. Il estimait que son maintien en hospitalisation forcée était non fondé en droit et qu'il n'avait pas disposé d'un recours effectif contre un tel maintien. La Cour observe qu'il y a eu une hospitalisation sans arrêté fondant l'internement entre le 21 octobre 2004 et le 9 novembre 2004 et en déduit que « la discontinuité de la base légale de la mesure d'hospitalisation observée en l'espèce n'est pas conforme aux exigences posées par le droit français en la matière » ; et que la privation de liberté du requérant lors de cette période n'a pas été effectuée « selon les voies légales ». Elle rappelle avoir souligné « à de multiples reprises que le souci dominant que traduit l'article 5 § 4 est bien celui d'une certaine célérité et que l'État avait l'obligation de faire en sorte que les procédures mettant en jeu la liberté d'un individu se déroulent en un minimum de temps ». Or, la Cour relève que parmi les trois procédures judiciaires, la plus courte a duré plus de quatre mois et qu'« aucune des procédures judiciaires introduites par le requérant n'a respecté l'obligation d'examen à bref délai ».
- ▶ Dans l'affaire **Moulin c. France 23 novembre 2010** (n° 37104/06), la Cour constate une violation de l'article 5 § 3 de la Convention EDH. La requérante avait été mise en cause dans le cadre d'une procédure relative à un trafic de stupéfiants. Elle se plaignait de ne pas avoir été « aussitôt traduite » devant « un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » puisque entre son placement en garde à vue le 13 avril 2005 et sa présentation aux juges d'instruction d'Orléans le 18 avril 2005 pour l'interrogation de première comparution, elle n'avait pas été entendue personnellement par les juges d'instruction

en vue d'examiner le bien-fondé de sa détention. Cependant, la requérante a été présentée au procureur adjoint du tribunal de grande instance de Toulouse le 15 avril 2005, mais selon elle cette présentation ne peut être considérée comme une traduction devant une autorité judiciaire au sens de l'article 5 § 3 de la Convention EDH.

La Cour observe qu'en France « *les magistrats du siège sont soumis à un régime différent de celui prévu pour les membres du ministère public. Ces derniers dépendent tous d'un supérieur hiérarchique commun, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui est membre du Gouvernement, et donc du pouvoir exécutif* ». Dès lors, la Cour estime que « *le procureur adjoint de Toulouse, membre du ministère public, ne remplissait pas, au regard de l'article 5 § 3 de la Convention, les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence pour être qualifié, au sens de cette disposition, de "juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires"* ».

- ▶ Dans l'arrêt **Patoux c. France du 14 avril 2011** (n° 35079/06), la Cour constate une violation de l'article 5 § 4 de la Convention EDH. La requérante avait été hospitalisée d'office sur décision des autorités françaises. Elle estimait que les autorités judiciaires avaient manqué de diligence dans l'examen de sa demande de sortie immédiate.

La Cour rappelle qu'« *en garantissant aux personnes arrêtées ou détenues un recours pour contester la régularité de leur privation de liberté, l'article 5 § 4 de la Convention consacre aussi le droit pour elles, à la suite de l'institution d'une telle procédure, d'obtenir à bref délai une décision judiciaire concernant la régularité de leur détention et mettant fin à leur privation de liberté si elle se révèle illégale* » et que « *le souci dominant que traduit cette disposition est bien celui d'une certaine célérité de la justice* ». La Cour explique que c'est plus de vingt jours après la demande de sortie immédiate que le juge des libertés et de la détention a entendu la requérante en audience et a ordonné une expertise psychiatrique et qu'après celle-ci, le juge a rendu une ordonnance de rejet quarante-six jours après le dépôt de la demande de sortie immédiate. La Cour note par ailleurs que la cour d'appel a statué un mois après avoir été saisie d'une requête contre l'ordonnance du juge des libertés. Elle en conclut que « *les autorités compétentes, s'agissant d'une procédure particulière dont le but était de faire statuer sans délai sur une demande de sortie immédiate, n'ont pas statué à bref délai* ».

Administration de la justice

- ▶ Dans l'arrêt **Sartory c. France du 24 septembre 2009** (n° 40589/07), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention EDH. Le requérant qui était inspecteur de police fut muté dans une autre ville « dans l'intérêt du service » après avoir, selon le ministre de l'Intérieur, divulgué des informations à la presse concernant le fonctionnement des services de police de Grenoble. Il contesta sa mutation devant les juridictions administratives et obtint satisfaction devant la Cour administrative d'appel, à l'issue d'une procédure qui dura de septembre 1995 à avril 2002. En décembre 2002, estimant que la durée de la procédure concernant sa mutation était excessive, ce qui lui aurait fait perdre toute chance de bénéficier d'une carrière professionnelle normale, il demanda réparation. Le Conseil d'État accueillit favorablement sa demande en allouant une indemnité de 3 000 euros.

La Cour estime tout d'abord qu'« *une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de "victime" que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, et réparé, la violation de la Convention* » et constate que, dans cette affaire, le Conseil d'État a clairement reconnu la violation, à savoir la durée excessive de la procédure concernant sa mutation, mais que le redressement fourni (3 000 euros) n'était pas approprié et suffisant. Elle estime que « *cette somme aurait pu constituer un redressement adéquat dans l'hypothèse où la procédure d'indemnisation n'avait pas été d'une lenteur* ».

excessive; or, tel n'était pas le cas dans cette affaire». Le requérant peut donc toujours se prétendre victime. La Cour rappelle que « le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés » et note que « la durée de la procédure principale, seule en cause en l'espèce, s'étend sur plus de six ans et sept mois pour deux degrés de juridiction ». Elle énonce ensuite qu'« il incombe aux États contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable. Une telle célérité est particulièrement nécessaire en matière de litiges relatifs à l'emploi, appelant par nature une décision rapide, compte tenu de l'enjeu de la procédure pour l'intéressé, sa vie personnelle et familiale ainsi que sa carrière professionnelle ». Elle en déduit que la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

- Dans l'arrêt **Kalfon c. France du 29 octobre 2009** (n° 23776/07), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention EDH. En l'espèce, l'instance a duré un an et neuf mois devant le tribunal administratif, deux ans et quatre mois devant la Cour administrative d'appel et plus de quatre ans devant le Conseil d'État.

La Cour rappelle que « le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que, le cas échéant, l'enjeu du litige pour les intéressés ». Elle considère que devant les juges du fond, la durée des procédures était normale, « elle relève [cependant] une longue période d'inactivité devant le Conseil d'État qui a rendu son arrêt plus de quatre ans après sa saisine, (...) » et « presque trois ans et trois mois après les dernières écritures (...), sans qu'aucune mesure d'instruction n'ait été sollicitée ou diligentée. Or, cette période de latence est uniquement imputable à la Haute Juridiction administrative, et le dossier ne comporte aucun élément susceptible de justifier un tel retard ». Elle considère alors que la durée de la procédure litigieuse en l'espèce n'a pas répondu aux exigences du « délai raisonnable ».

- Dans l'arrêt **Chesne c. France du 22 avril 2010** (n° 29808/06), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention EDH. Dans cette affaire, le requérant mettait en cause l'impartialité de deux magistrats de la cour d'appel d'Orléans ayant confirmé sa condamnation à treize ans d'emprisonnement pour récidive d'acquisition non autorisée de stupéfiant. La suspicion de partialité des magistrats reposait sur le fait que ceux-ci, ayant siégé en chambre d'instruction, s'étaient au préalable prononcés sur la mise en détention provisoire du requérant et de sa compagne.

La Cour considère que si « le simple fait qu'un juge ait déjà pris des décisions avant le procès, notamment au sujet de la détention provisoire, ne peut justifier en soi des appréhensions quant à son impartialité », « des circonstances particulières peuvent, dans une affaire donnée, mener à une conclusion différente ». La Cour relève ainsi que « la motivation retenue par la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Orléans, dans les deux arrêts précités des 17 avril et 31 juillet 2003, constitue davantage une idée préconçue de la culpabilité du requérant que la simple description d'un "état de suspicion", au sens de la jurisprudence de la Cour ». Ainsi, en « s'exprimant en des termes clairs et non équivoques quant au rôle exact du requérant et à sa place dans le réseau délictueux ("il agissait en véritable professionnel du trafic", et était considéré comme "l'un des principaux trafiquants"), ainsi que sur l'étendue de son implication dans ce trafic ("dont il tirait très largement bénéfice") les magistrats de la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Orléans sont allés au-delà d'un simple état de suspicion à son encontre. La chambre de l'instruction ne s'est pas limitée à une appréciation

sommaire des faits reprochés pour justifier la pertinence d'un maintien en détention provisoire, mais s'est au contraire prononcée sur l'existence d'éléments de culpabilité à la charge du requérant».

- D Dans l'arrêt **Brusco c. France du 14 septembre 2010** (n° 1466/07), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 et 6 § 3 de la Convention EDH. Le requérant, placé en garde à vue, avait prêté serment et avoué lors de l'interrogatoire les faits qui lui étaient reprochés et fut par la suite mis en examen. Il contestait le fait d'avoir été obligé de prêter serment avant sa déposition ainsi que d'avoir été privé du droit de se taire et de ne pas s'auto-incriminer. La Cour estime que *« le fait d'avoir dû prêter serment avant de déposer a constitué pour le requérant – qui faisait déjà depuis la veille l'objet d'une mesure coercitive, la garde à vue – une forme de pression, et que le risque de poursuites pénales en cas de témoignage mensonger a assurément rendu la prestation de serment plus contraignante »*. Elle relève également qu'*« il ne ressort ni du dossier ni des procès-verbaux des dépositions que le requérant ait été informé au début de son interrogatoire du droit de se taire, de ne pas répondre aux questions posées, ou encore de ne répondre qu'aux questions qu'il souhaitait »* et qu'en outre *« le requérant n'a pu être assisté d'un avocat que vingt heures après le début de la garde à vue »*, ce dernier n'ayant pu par conséquent l'informer de ses droits avant son premier interrogatoire. La Cour rappelle dans cet arrêt que *« la personne placée en garde à vue a le droit d'être assistée d'un avocat dès le début de cette mesure ainsi que pendant les interrogatoires, et ce a fortiori lorsqu'elle n'a pas été informée par les autorités de son droit de se taire »*.
- D Dans l'arrêt **M. Sabeh El Leil c. France du 30 juin 2011** (n° 34869/05), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 de la Convention EDH. En l'espèce, le requérant, un ex-employé de l'ambassade du Koweït à Paris, se plaignait de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour contester son licenciement intervenu en 2000, son action ayant été déclarée irrecevable en application de l'immunité de juridiction dont bénéficiait l'État du Koweït. La Cour relève que la France a signé et est train de ratifier *« la Convention sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens »* et que *« cette dernière se fonde sur un projet adopté en 1991 qui contenait un article 11 relatif aux contrats de travail, lequel a introduit une exception importante en matière d'immunité des États, le principe étant que la règle de l'immunité ne s'applique pas aux contrats de travail conclus entre un État et le personnel de ses missions diplomatiques à l'étranger »*, sauf dans un nombre limité de situations dont la présente affaire ne relève pas. Cette Convention s'applique à la France *« au titre du droit international coutumier, et ce même si l'État ne l'a pas ratifié, dès lors qu'il ne s'y est pas non plus opposé »*. La Cour estime que *« le requérant, qui n'était ni agent diplomatique ou consulaire du Koweït ni ressortissant de cet État, ne relevait d'aucune des exceptions énumérées à l'article 11 de la Convention de 2004 »* et donc qu'*« en accueillant l'exception tirée de l'immunité de juridiction et en rejetant la demande du requérant, sans motivation pertinente et suffisante, et nonobstant les dispositions applicables du droit international, les juridictions françaises ont [...] porté atteinte à la substance même du droit du requérant à accéder à un tribunal »*.
- D Dans l'arrêt **Klouvi c. France du 30 juin 2011** (n° 30754/03), la Cour constate une violation de l'article 6 § 1 et 6 § 2 de la Convention EDH. La requérante avait porté plainte pour viol et harcèlement sexuel, mais un non-lieu définitif a été prononcé. Conformément aux dispositions alors en vigueur, un non-lieu définitif entraînait mécaniquement que les accusations de la personne ayant dénoncé les faits litigieux, étaient considérées comme fausses. Il y avait donc une double présomption qui réduisait de manière significative ses droits : *« un nouvel examen des faits dénoncés par la requérante dans sa plainte, par les juges de la dénonciation calomnieuse, était exclu. En effet, il aurait été considéré comme remettant en cause les*

conclusions du juge d'instruction dans son ordonnance de non-lieu. Par ailleurs, l'élément intentionnel, dans ce cas de figure, découlait quasi automatiquement du fait que, s'agissant de violences alléguées sur sa personne, les juges considérèrent que la requérante ne pouvait ignorer qu'ils étaient faux ». La Cour considère que « dans ces conditions, la requérante n'a pas pu bénéficier d'un procès équitable et de la présomption d'innocence ». Enfin, la Cour note dans son arrêt qu'une nouvelle loi n° 2010-769 a été adoptée le 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants qui prévoit que « la personne dénoncée doit avoir été déclarée, par une décision ayant autorité de chose jugée, non coupable du fait en question » pour que les accusations soient réputées fausses.

Droit au respect de la vie privée et familiale

- ▶ Dans l'arrêt **Xavier Da Silveira c. France du 21 janvier 2010** (n° 43757/05), la Cour constate une violation de l'article 8 de la Convention EDH. L'affaire concernait le cas d'un avocat ayant subi une perquisition à son domicile sans que le bâtonnier en ait été informé. La Cour rappelle tout d'abord que les perquisitions au domicile ou au cabinet d'un avocat « doivent impérativement être assorties de "garanties spéciales de procédure", ce qui est notamment le cas lorsqu'elles sont exécutées en présence du bâtonnier de l'Ordre des avocats » et qu'en cas de doute sur la qualité du requérant les policiers doivent contrôler « sans délai ses allégations, et ce avant de procéder à la perquisition et aux saisies dans son domicile ». Elle constate que « le requérant s'est vu refuser non seulement la qualité d'avocat susceptible de lui faire bénéficier des dispositions de l'article 56-1 du Code de procédure pénale, mais aussi, de par l'effet des dispositions de droit interne applicables, toute autre qualité que celle de tiers à l'information judiciaire ». Elle juge ainsi que « l'ingérence litigieuse était, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée par rapport au but visé, et que l'intéressé n'a pas bénéficié d'un "contrôle efficace" tel que voulu par la prééminence du droit et apte à limiter l'ingérence à ce qui était "nécessaire dans une société démocratique" ».
- ▶ Dans l'arrêt **Bousarra c. France du 23 septembre 2010** (n° 25672/07), la Cour constate une violation de l'article 8 de la Convention EDH. L'affaire concernait un requérant de nationalité marocaine arrivé tôt en France mais expulsé du territoire français pour des motifs d'ordre public ; celui-ci ayant été condamné pour infraction à la législation sur les stupéfiants et extorsion de fonds. Le requérant estimait que la décision du ministre de l'expulser vers le Maroc constituait une atteinte injustifiée et disproportionnée à son droit à une vie familiale. La Cour observe que « le requérant a passé l'intégralité de son enfance et de son adolescence en France [...]. Il parle la langue française et a reçu toute son éducation en France, où vivent tous ses proches, à l'exception de sa tante qui vit au Maroc. [...] En tant qu'immigré arrivé à un âge très précoce en France, la très grande majorité de ses attaches familiales, sociales et culturelles se trouvait en France ». La Cour fait référence à la protection quasi absolue contre le prononcé d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire introduite par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, pour les étrangers dont les liens sociaux, familiaux et culturels en France sauf si leur comportement est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, lié à des activités à caractère terroriste. En conséquence, la Cour estime que « la mesure d'expulsion définitive du requérant était disproportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ».
- ▶ Dans l'arrêt **Pascaud c. France du 16 juin 2011** (n° 19535/08), la Cour constate une violation de l'article 8 de la Convention EDH. L'affaire concernait l'impossibilité pour le requérant de faire établir en justice sa véritable filiation. Malgré une expertise génétique établissant la

probabilité de paternité à 99,999 %, ce dernier n'avait pu ni contester son lien de filiation avec l'ex-mari de sa mère, ni établir sa filiation biologique avec Monsieur W.A.

La Cour constate que « *c'est précisément en tenant compte des droits et intérêts personnels de W. À (père biologique) que la cour d'appel a refusé de reconnaître la véritable filiation biologique du requérant. Elle a en effet constaté la nullité de l'expertise génétique pour un motif d'ordre procédural, à savoir que W.A. n'y aurait pas expressément consenti* ». Elle relève que « *pour débouter le requérant de ses prétentions, la cour d'appel n'a, à aucun moment, pris en considération le droit du requérant à connaître son ascendance et à voir établie sa véritable filiation* ». La Cour juge que « *dans les circonstances de l'espèce, il n'a pas été ménagé un juste équilibre entre les intérêts en présence et que le requérant a subi une atteinte injustifiée à son droit au respect de sa vie privée* ».

Liberté d'expression

- ▶ Dans l'arrêt **Brunet-Lecomte et Tanant c. France du 8 octobre 2009** (n° 12662/06), la Cour constate une violation de l'article 10 de la Convention EDH. En l'espèce, les requérants, directeur de publication d'un magazine et journaliste au sein de ce magazine, ont été condamnés par les juridictions nationales pour diffamation publique et complicité de diffamation publique envers un député également premier adjoint au maire et président du conseil de surveillance de la caisse d'épargne régionale. Leur article mettait en cause ce député pour détournement de pouvoir avec prise illégale d'intérêts, en s'appuyant notamment sur des conclusions d'un rapport confidentiel de la commission bancaire de la Banque de France et sur un second rapport, également confidentiel, faisant suite à une enquête interne de la Caisse nationale d'épargne.

La Cour estime que « *la condamnation des requérants ne représentait pas, compte tenu d'une part de l'intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté d'expression, d'autre part, de la marge d'appréciation réduite s'agissant d'informations d'intérêt général, et enfin du fait que la critique visait en l'espèce les agissements d'un homme investi d'un mandat public, un moyen raisonnablement proportionné à la poursuite du but légitime visé* ». Elle conclut que « *la condamnation des requérants s'analyse en une ingérence qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique, au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, pour protéger la réputation et les droits [du député]* ».

Liberté de religion

- ▶ Dans l'arrêt **Association Les Témoins de Jéhovah c. France du 30 juin 2011** (n° 8916/05), la Cour constate une violation de l'article 9 de la Convention EDH. L'affaire concernait un redressement fiscal de plusieurs dizaines de millions d'euros dirigé contre cette association à la suite de la taxation des dons reçus par celle-ci.

La Cour estime que « *la taxation des dons manuels a donc eu pour effet de couper les ressources vitales de l'association, laquelle n'était plus en mesure d'assurer concrètement à ses fidèles le libre exercice de leur culte* », « *la taxation dont il s'agit a menacé la pérennité, sinon entravé sérieusement l'organisation interne, le fonctionnement de l'association et ses activités religieuses. Vu l'impact de cette mesure sur les ressources de l'association requérante et sur sa capacité à mener son activité religieuse en tant que telle, la Cour conclut à l'existence d'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la Convention* ». La Cour examine ensuite si cette ingérence dans le droit de l'association était suffisamment prévue par la loi c'est-à-dire suffisamment précise et accessible. La Cour juge que l'article litigieux (les dons sont taxés d'office) n'était pas assez précis quant au « donataire » visé ; ce n'est qu'après le redressement de l'association qu'une instruction a étendu l'article aux

dons manuels réalisés au profit d'association. Elle ajoute : « *Quant à la notion de "révélation" des dons telle que prévue par l'article 757, (...) qu'il a été jugé en l'espèce et pour la première fois que la présentation de la comptabilité à l'administration lors du contrôle fiscal valait "révélation"* ». Ainsi, elle juge qu'« *une telle interprétation de la disposition litigieuse était difficilement prévisible pour l'association requérante dans la mesure où jusqu'alors les dons manuels échappaient à toute obligation de déclaration et n'étaient pas systématiquement soumis aux droits de mutation à titre gratuit* ». En conséquence, la requérante n'était pas à même de prévoir à un degré raisonnable les conséquences pouvant résulter de la perception des offrandes et de la présentation de sa comptabilité à l'administration fiscale et donc « *l'ingérence n'était pas prévue par la loi au sens de l'article 9 § 2 de la Convention* ».

Droit de propriété

- ▶ Dans les arrêts **Barret et Sirjean c. France** et **Fernandez et autres c. France** du **21 janvier 2010** (n° 13829/03 et n° 28440/05), la Cour constate une violation de l'article 1^{er} du Protocole 1 de la Convention EDH. En l'espèce, l'occupation illégale de terrains des requérants par des personnes soutenues par des militants nationalistes corses s'était poursuivie, malgré des mesures d'expulsion prononcées. L'intervention de la force publique leur avait été refusée, le préfet ayant estimé que cette expulsion risquait d'engendrer un trouble à l'ordre public. La Cour considère que « *le refus de concours de la force publique en l'espèce ne découle pas de l'application d'une loi relevant d'une politique sociale et économique dans le domaine, par exemple, du logement ou d'accompagnement social de locataires en difficulté, mais d'une carence des autorités locales et notamment du préfet, voire d'un refus délibéré de la part de celles-ci, dans des circonstances locales particulières et pendant une longue période, de prêter main-forte aux occupations illégales de terres* ». Elle estime que « *l'exercice réel et efficace du droit* » que l'article 1 du Protocole 1 garantit « *ne saurait en effet dépendre uniquement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens* ». La Cour conclut à la violation de l'article 1 du protocole 1 de la Convention EDH.

Décisions d'irrecevabilité concernant la France

On signalera également les décisions d'irrecevabilité suivantes, qui concernent des requêtes contre la France :

- ▶ Dans la décision **Mann Singh c. France** du **13 novembre 2008** (n° 24479/07), la Cour déclare l'irrecevabilité des requêtes fondées sur une violation de la liberté de pensée, de conscience et de religion consacrée à l'article 9 de la Convention EDH. La décision concerne le refus fait à un sikh de renouveler son permis au motif qu'il apparaissait coiffé d'un turban sur les photographies d'identité. Dans cette décision, la Cour « *relève que la photographie d'identité avec "tête nue", apposée sur le permis de conduire, est nécessaire aux autorités chargées de la sécurité publique et de la protection de l'ordre public, notamment dans le cadre de contrôles effectués en relation avec les dispositions du code de la route, pour identifier le conducteur et s'assurer de son droit à conduire le véhicule concerné. De tels contrôles sont nécessaires à la sécurité publique au sens de l'article 9 § 2 de la Convention*²²⁰ ». En outre, la décision précise que « *les moda-*

220. Décision Cour EDH *Mann Singh c. France*, p. 7.

lités de la mise en œuvre de tels contrôles entrent dans la marge d'appréciation de l'État défendeur²²¹ ». La Cour déclare donc la requête manifestement mal fondée et irrecevable.

- Dans les décisions **Aktas c. France** (n° 43563/08), **Bayrak c. France** (n° 14308/08), **Gamaleddyn c. France** (n° 18527/08), **Ghazal c. France** (n° 29134/08), **J. Singh c. France** (n° 25463/08) et **R. Singh c. France** (n° 27561/08) **du 30 juin 2009**, la Cour déclare irrecevables des requêtes alléguant d'une violation de la liberté de pensée, de conscience et de religion protégée par l'article 9 de la Convention EDH. Les décisions concernent le cas de requérants inscrits dans des établissements scolaires publics et qui s'étaient présentés le jour de la rentrée en portant le voile ou le *keski*. Ils s'étaient alors vu refuser l'accès aux salles de cours. Suite au refus de les ôter, les requérants avaient été définitivement exclus des établissements scolaires, après décision du conseil de discipline.

Dans ces décisions, la Cour constate que « l'interdiction de tous les signes religieux ostensibles dans les écoles, collèges et lycées publics a été motivée uniquement par la sauvegarde du principe constitutionnel de laïcité » en se fondant sur sa jurisprudence de l'arrêt *Dogru et Kervanci c. France* du 4 décembre 2008 (nos 31645/04 et 27058/05) dans lequel elle a considéré « que la laïcité est un principe constitutionnel, fondateur de la République, auquel l'ensemble de la population adhère et dont la défense paraît primordiale, en particulier à l'école »²²². En outre, elle précise que le refus concernant la substitution du voile par un bonnet « relève pleinement de la marge d'appréciation de l'État (*Dogru et Kervanci*, précités, § 75) ». Ainsi, la Cour précise que les autorités ont pu « estimer, dans les circonstances de l'espèce, que le fait de porter un tel accessoire vestimentaire²²³ à l'intérieur de l'enceinte du lycée constituait également la manifestation ostensible d'une appartenance »²²⁴. La Cour juge que « la sanction de l'exclusion définitive d'un établissement scolaire public n'apparaît pas disproportionnée » en l'espèce, car elle est précédée d'une période de dialogue, dans certains cas²²⁵, ou parce que « l'intéressée avait la possibilité de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseignement à distance, dans un établissement privé ou dans sa famille selon ce qui lui a été expliqué, avec sa famille, par les autorités scolaires disciplinaires », dans d'autres cas²²⁶. Ainsi, la Cour précise que « l'ingérence des autorités dans leur droit à la liberté d'exprimer leur religion était donc justifiée et proportionnée à l'objectif visé ». La Cour rejette donc les requêtes pour défaut manifeste de fondement.

Autres arrêts significatifs

Cette section signale quelques arrêts rendus par la Grande Chambre de la Cour EDH visant d'autres États membres du Conseil de l'Europe mais présentant un intérêt particulier ou ayant des implications indirectes pour la France, compte tenu du contexte et/

221. *Ibid.*

222. Arrêt *Dogru et Kervanci c. France*, § 72.

223. Rectifié le 25 mai 2010. Le texte disait : « [...], que le fait de porter un tel accessoire vestimentaire en permanence constituait [...] ».

224. Décisions Cour EDH, *Aktas c. France*, p. 9, *Bayrak c. France*, p. 8, *Gamaleddyn c. France*, p. 9, *Ghazal c. France*, p. 8. La formulation était un peu différente dans les décisions *J. Singh c. France*, p. 8 et *R. Singh c. France*, p. 8 : « Elles ont ainsi pu estimer que le fait de porter un tel accessoire vestimentaire en permanence constituait également la manifestation ostensible d'une appartenance religieuse, et que le requérant avait ainsi contrevenu à la réglementation ».

225. Décisions CEDH, *J. Singh c. France*, p. 8 et *R. Singh c. France*, p. 8.

226. Décisions *Aktas c. France*, p. 9.

ou du contenu des affaires visées. Il convient de souligner à cet égard que le plan d'action de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour EDH adopté le 19 février 2010 par les États membres du Conseil de l'Europe appelle les États parties à s'engager à « tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre État partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe »²²⁷.

Arrêts de condamnation contre d'autres États

Protection contre la torture et droit à un recours effectif

■ Dans l'arrêt **M.S. S c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011** (n° 30696/09), la Cour constate une violation des articles 3 et 13 de la Convention EDH par ces deux pays. En l'espèce, un ressortissant afghan est entré sur le territoire de l'Union européenne via la Grèce, mais n'a introduit sa demande d'asile qu'une fois en Belgique. Les autorités belges, en application de la procédure de réadmission dite « Dublin II » ont estimé que c'était à la Grèce d'examiner cette demande et y ont donc transféré le requérant. Celui-ci fut placé en détention puis libéré sans moyen de subsistance.

La Cour débute par l'examen des griefs contre la Grèce et considère, d'une part, qu'il y a bien violation de l'article 3 de la Convention EDH du fait que « les conditions de détention subies par le requérant ont été inacceptables » et que les autorités grecques « n'ont pas dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles il s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels ». D'autre part, elle conclut à l'existence d'une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention EDH par la Grèce, « en raison des défaillances dans l'examen par les autorités grecques de la demande d'asile du requérant et du risque encouru par celui-ci d'être refoulé directement ou indirectement vers son pays d'origine, sans un examen sérieux du bien-fondé de sa demande d'asile et sans avoir eu accès à un recours effectif ».

S'agissant de la responsabilité des autorités belges, la Cour rappelle que « lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » alors en vertu de l'article 3 de la CEDH, l'État ne doit pas expulser le demandeur sous peine de voir engager sa responsabilité. Dans cette affaire, la Cour considère qu'« en expulsant le requérant vers la Grèce, les autorités belges l'ont exposé en pleine connaissance de cause à des conditions de détention et d'existence constitutives de traitements dégradants ». De surcroît, en raison des lacunes de la procédure de suspension en urgence, la Cour juge que la Belgique a violé l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention EDH.

Droit à la vie et droit à la liberté et à la sûreté

■ Dans les arrêts **Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni du 7 juillet 2011** (n° 55721/07), la Cour constate une violation des articles 2 et 5 de la Convention EDH. L'affaire concernait les

227. Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration d'In-terlaken, 19 février 2010, plan d'action B c).

décès de six des proches des requérants en Irak, en 2003, alors que le Royaume-Uni y avait le statut de puissance occupante.

La Cour juge que pendant cette période « *le Royaume-Uni a assumé en Irak (conjointement avec les États-Unis) certaines des prérogatives de puissance publique qui sont normalement celles d'un État souverain, en particulier le pouvoir et la responsabilité du maintien de la sécurité dans le sud-est du pays* ». Dans ces circonstances exceptionnelles, la Cour considère que « *le Royaume-Uni, par le biais de ses soldats affectés à des opérations de sécurité à Bassorah lors de cette période, exerçait sur les personnes tuées lors de ces opérations une autorité et un contrôle propres à établir, aux fins de l'article 1 de la Convention, un lien juridictionnel entre lui et ces personnes* ». La Cour estime que « *dans des circonstances de ce type (lendemain d'une invasion et d'une guerre, effondrement de l'infrastructure civile) l'obligation procédurale découlant de l'article 2 doit être appliquée de manière réaliste, pour tenir compte des problèmes particuliers auxquels les enquêteurs avaient à faire face* ». Toutefois, elle juge que « *les investigations sur les décès des trois premiers requérants étant demeurées entièrement sous le contrôle de la hiérarchie militaire et s'étant limitées à la prise de dépositions des soldats impliqués* » et que pour les membres de la famille du quatrième et cinquième requérant, « *l'enquête initiale [...] a été viciée par le manque d'indépendance des membres de la section spéciale d'investigation* ». Ainsi, la Cour décide que le Royaume-Uni a manqué à son obligation de mener une enquête indépendante et effective sur les décès des proches de cinq des six requérants.

Droit à la liberté et à la sûreté

- ▶ Dans l'arrêt **Al-Jedda c. Royaume-Uni 7 juillet 2011** (n° 27021/08), la Cour constate une violation de l'article 5 § 4 de la Convention EDH. Le requérant qui possède la double nationalité irakienne et britannique, se plaint de sa détention dans un centre de détention irakien dirigé par les forces britanniques pendant plus de trois ans alors qu'aucune accusation n'avait été portée contre lui.

La Cour juge que « *le requérant s'est trouvé pendant toute la durée de sa détention sous l'autorité et le contrôle du Royaume-Uni* » puisque « *l'autorisation donnée dans la Résolution 1511 n'a pas eu pour effet de rendre imputables à l'ONU les actes des soldats de la force multinationale ni – aspect plus important aux fins de la présente affaire – de mettre fin à leur imputabilité aux États fournisseurs de contingents* ». De surcroît, la Cour considère que « *la Résolution 1546 du Conseil de sécurité, en son paragraphe 10, autorisait le Royaume-Uni à prendre des mesures pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak, mais que ni cette résolution ni aucune autre résolution adoptée ultérieurement par le Conseil de sécurité n'imposait expressément ou implicitement au Royaume-Uni d'incarcérer, sans limitation de durée ni inculpation, un individu qui, selon les autorités, constituait un risque pour la sécurité en Irak. En l'absence d'obligation contraignante de recourir à l'internement, il n'y avait aucun conflit entre les obligations imposées au Royaume-Uni par la Charte et celles découlant de l'article 5 § 1 de la Convention* ».

Exécution et suivi des arrêts

Conformément à l'article 46 de la Convention EDH, les États « *s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquelles ils sont parties* ». Les arrêts de la Cour EDH devenus définitifs sont transmis au Comité des ministres qui est chargé d'en surveiller l'exécution par l'État défendeur, avec l'appui du Service de

l'exécution des arrêts de la Cour EDH, établi au sein de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques.

La procédure de surveillance de l'exécution des arrêts a été modifiée en janvier 2011 et s'organise dorénavant autour d'une procédure à deux voies : *standard* et *soutenue*.

Selon la **procédure standard**, qui concerne la majorité des affaires, l'État est tenu de remettre au Comité un plan et/ou bilan d'action sur la manière dont il envisage d'exécuter l'arrêt ou dont il l'a déjà exécuté. Des plans et bilans d'action du Gouvernement français sont attendus par le Comité des ministres dans certaines affaires résumées précédemment (*Khider*) ou, ayant déjà été transmis, sont en cours d'examen (*Daoudi*, *Medvedyev*, *Bousara*, *Barret et Sirjean*).

La **procédure soutenue** concerne les affaires nécessitant l'adoption de mesures individuelles urgentes ou révélant des problèmes systémiques importants. Tant qu'un arrêt n'est pas exécuté, le Comité des ministres, poursuit ses échanges avec l'État concerné, inscrit ce point à son ordre du jour et peut adopter des résolutions intérimaires. Il dispose également, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention EDH le 1^{er} juin 2011, d'une possibilité de saisir la Cour si l'exécution est entravée par une difficulté d'interprétation de l'arrêt ou si l'État défendeur refuse de se conformer à l'arrêt définitif (art. 46, § 3 et § 4 de la Convention EDH). Une fois l'arrêt considéré comme exécuté, le Comité adopte une résolution finale pour clore l'affaire.

Les **mesures d'exécution** sont très variables d'un arrêt à un autre et se répartissent en deux catégories : les mesures de caractère individuel et les mesures de caractère général. Les premières concernent le requérant et visent à effacer les conséquences des violations établies dont il a souffert, afin de permettre, autant que possible, une *restitutio in integrum*. Les secondes visent à prévenir des violations semblables à celles constatées ou de mettre un terme à des violations continues. Ces dernières peuvent impliquer des changements législatifs, réglementaires ou dans la pratique. L'étendue des mesures d'exécution requises est appréciée par le Comité des ministres dans chaque affaire²²⁸.

Au 31 décembre 2010, 13 % des affaires dont l'examen a été en principe clos en 2010 concernaient la France. Parmi les affaires pendantes devant le Comité des ministres, 36 étaient des affaires de référence et 31 des affaires clones, répétitives ou isolées. Par ailleurs, parmi les affaires de référence pendantes devant le Comité, 33,33 % le sont depuis deux ans ou moins, 61,11 % le sont depuis deux à cinq ans et 5,56 % le sont depuis plus de cinq ans²²⁹. Il s'agit ici de recenser quelques-uns des arrêts de condamnation en cours d'examen depuis plusieurs années devant le Comité des ministres.

228. Voir Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4^e rapport annuel, 2010.

229. *Ibid.*

Mesures générales concernant les conditions de détention

Placement en quartier disciplinaire d'une personne détenue atteinte de troubles psychiatriques

Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Renolde c. France* du 16 octobre 2008 (n° 5608/05), le Comité des ministres a demandé à recevoir des informations de la part du Gouvernement français sur les mesures adoptées ou envisagées pour améliorer la prise en charge médicale des personnes au sein de la prison et notamment, concernant les modalités d'administration d'un traitement pour une personne détenue souffrant de troubles psychotiques avérés. De plus, des informations sont souhaitées sur les mesures prises ou envisagées concernant la prise en compte de l'état psychique dans la gravité de la sanction disciplinaire décidée.

Suivi : en février 2010, le Gouvernement français a transmis au Comité des ministres un bilan d'action indiquant les mesures générales adoptées pour l'exécution de l'arrêt précité, à savoir les mesures figurant dans le plan d'action du garde des Sceaux sur la prévention du suicide des personnes détenues de juin 2009. Le bilan d'action mentionne l'amélioration de la détection du risque suicidaire, notamment lors du placement en quartier disciplinaire – grâce à la sensibilisation et la formation du personnel d'une part, et un meilleur partage de l'information pluridisciplinaire relative aux personnes à risque suicidaire d'autre part – ainsi que l'amélioration des conditions de détention au quartier disciplinaire et la sécurisation de l'environnement du quartier disciplinaire au regard du suicide. Il fait également état des évolutions dans la dispensation des médicaments et en matière de prise en charge de la santé mentale en prison, avec notamment la création d'unités hospitalières spécialement aménagées pour accueillir les personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques dans le cadre d'une hospitalisation à temps complet. Enfin, le bilan d'action souligne que la loi pénitentiaire a diminué la durée de placement en quartier disciplinaire de 45 jours à 30 jours.

Fouilles en détention et respect de la correspondance

Dans le cadre de l'exécution de l'arrêt *Frérot c. France* du 12 juin 2007 (n° 70204/01), le Comité des ministres, qui a placé cet arrêt en procédure soutenue, souhaite recevoir des informations sur les décrets d'application de l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (loi n° 2009-1436) consacré aux fouilles, ainsi que sur le sort actuel de la circulaire du garde des Sceaux du 14 mars 1986 relative à la fouille des détenus et sur toute autre mesure complémentaire envisagée. En outre, si l'article 40 de la loi pénitentiaire affirme le principe de la liberté de correspondance et encadre les restrictions possibles, le Comité des ministres demande confirmation de l'abrogation implicite de la circulaire du 19 décembre 1986 sur les correspondances écrites et télégraphiques de détenus.

En vertu de la règle 9.2 des Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, la CNCDH et le Médiateur de la République ont transmis une communication conjointe au Comité des ministres en date du 21 octobre 2009 qui fait état des insuffisances des dispositions du projet de loi pénitentiaire relatives au régime des fouilles et au droit au respect de la

correspondance (nb : projet de loi adopté depuis). La CNCDH et le Médiateur de la République recommandent dans cette communication : la substitution dans la loi au critère de présomption d'infraction, comme motif de justification des fouilles, celui de l'existence de raisons plausibles de soupçonner que la personne détenue a commis, tenté de commettre ou se prépare à commettre une infraction ; la substitution dans la loi au critère de personnalité, comme motif d'adaptation du régime des fouilles, celui de comportement, dont l'évaluation relève d'une équipe pluridisciplinaire ; ainsi que l'inscription du principe de proportionnalité dans la loi visant à rendre exceptionnel le recours aux fouilles intégrales, en privilégiant des fouilles par palpation.

Suivi : dans leurs observations du 3 novembre 2009, les autorités françaises ont indiqué en substance que les dispositions contenues dans le projet de loi pénitentiaire permettent de remédier aux insuffisances relevées par la Cour EDH en ce que le projet de loi reconnaît le principe de stricte nécessité des fouilles, pose le principe de l'interdiction des fouilles à corps et ne réserve le recours aux fouilles intégrales qu'à des situations exceptionnelles et subsidiaires, dans le cas où des techniques moins intrusives ne permettraient pas d'atteindre l'objectif de sécurité recherché. Les autorités ont par ailleurs précisé que « *la circulaire du 14 mars 1986, dont le caractère suffisamment prévisible au titre de l'article 3 était contesté par la Cour (§ 47) dans l'arrêt Frérot, devrait disparaître au profit de ces nouvelles dispositions législatives sur les fouilles* ». La loi pénitentiaire a été promulguée le 24 novembre et son article 57 consacré aux fouilles reprend textuellement le texte du projet de loi susvisé.

Mesures générales concernant l'exercice du droit d'asile

Procédure d'asile à la frontière et existence d'un recours effectif

Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Gebremedhin (Gaberamadhien) c. France* du 26 avril 2007 (n° 25389/05), le Comité des ministres a pris acte du nouveau dispositif prévu par la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile qui prévoit que l'étranger souhaitant demander l'asile qui fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire français peut, dans les 48 heures suivant la notification de cette décision, en demander l'annulation, par requête motivée, au tribunal administratif. Ce dernier doit se prononcer dans un délai de 72 heures suivant sa saisine. L'étranger peut demander au juge le concours d'un interprète. Il est assisté de son conseil s'il en a un et peut demander au juge qu'il lui en soit désigné un d'office. La décision de refus d'entrée au titre de l'asile ne peut être exécutée avant l'expiration d'un délai de 48 heures suivant sa notification ou, en cas de saisine du juge, avant qu'il n'ait statué.

Suivi : le Gouvernement est d'avis que ce dispositif respecte rigoureusement les exigences posées par la Cour dans l'arrêt précité et souligne la rapidité de la réaction des autorités françaises.

En vertu de la Règle 9.2 des Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, la CNCDH et le Médiateur de la République ont transmis une communication conjointe au Comité des ministres

dans laquelle ils pointent les lacunes du nouveau dispositif qui ne répond que partiellement aux attentes résultant des conclusions de l'arrêt *Gebremedhin* quant au droit à un recours effectif pour les étrangers éloignés. La CNCDH et le Médiateur de la République souhaitent en conséquence que le Comité des ministres invite la France à faire évoluer sa législation et maintienne cette affaire à l'ordre du jour.

Le Comité des ministres poursuit toujours la surveillance de l'exécution de cette affaire.

Mesures générales concernant les actions des forces de sécurité

Dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt *Saoud c. France* du 9 octobre 2007 (n° 9375/02), le Comité des ministres prend acte de l'existence d'une note contenant des instructions prises à la suite de cet arrêt et relatives à la méthode d'immobilisation (dite en « *décubitus ventral* »). Il souhaiterait cependant connaître la portée juridique et le contenu précis de celles-ci, ainsi que des informations sur leur diffusion et d'éventuelles formations y relatives. Des informations sont également attendues sur les autres mesures envisagées par les autorités aux fins de prévenir l'utilisation abusive de telles techniques face à des personnes vulnérables et sans examen de l'état de santé de l'intéressé.

Suivi : en avril 2011, le Gouvernement français a transmis un plan/bilan d'action concernant l'exécution de l'arrêt *Saoud* dans lequel il indique que la note susmentionnée, qui a fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble des services de police, « *rappele les grands principes du recours à la force (discernement et proportionnalité) en prescrivant un usage très maîtrisé et en insistant sur le fait que les personnes interpellées sont placées sous la responsabilité des policiers intervenants* ». Plus précisément, il est prescrit aux policiers, lorsqu'une immobilisation dite de « *décubitus ventral* » est nécessaire, « *de faire en sorte que la compression sur le thorax et l'abdomen soit la plus momentanée possible et qu'elle soit relâchée dès que la personne est entravée par les moyens réglementaires et adaptés* ». Le rôle du médecin et l'importance de faire état du recours à la force, le cas échéant, de manière détaillée dans les comptes rendus d'intervention sont également mentionnés. Il est également fait référence à la réflexion d'un groupe de travail animé par l'Inspection générale de la police nationale visant une réforme des gestes techniques professionnels d'intervention et plus précisément des techniques de défense et d'interpellation, ainsi qu'à la réforme des formations initiale et continue des agents tant de la police nationale que de la gendarmerie nationale.

4. Commissaire aux droits de l'homme

Organe indépendant, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a notamment pour mission de « *contribue[r] à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme dans les États membres, [...] [d']identifie[r] d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des États membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, [d'] encourage[r] la mise en œuvre effective de ces normes par les États membres et [de] les aide[r], avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances* »²³⁰. Le Commissaire centre ses travaux sur la promotion de réformes visant à améliorer concrètement la sensibilisation aux droits de l'homme et leur protection. Il ne peut être saisi de plaintes individuelles mais est habilité à effectuer des visites au sein des États membres, qui donnent lieu à des rapports et des recommandations. Il peut également émettre un avis sur des projets de loi ou des pratiques spécifiques, soit à la demande d'autorités nationales, soit de sa propre initiative. Il a en outre pour mission de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe. À cette fin, son Bureau organise ou co-organise des séminaires et manifestations sur divers thèmes en relation avec les droits de l'homme. Il s'attache à établir un dialogue permanent avec les gouvernements, les organisations de la société civile et les établissements d'enseignement afin de sensibiliser le public aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. Il développe enfin une coopération efficace avec les Structures nationales des droits de l'homme (média-teurs et institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme).

Rapports et dialogue suite à des visites en France

Le Commissaire a effectué une visite à Calais et Paris, les 19 et 20 mai 2010. Au cours de son déplacement à Calais, le Commissaire a rencontré le maire, le préfet ainsi que des représentants de la société civile locale. Il s'est également rendu dans des lieux de vie des migrants et s'est entretenu avec eux. À Paris, il a pu rencontrer des ONG et la CNCDH, ainsi que le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Dans une lettre adressée au ministre le 3 août 2010²³¹, il dit souhaiter poursuivre le dialogue sur certaines questions relatives aux politiques d'asile et d'immigration en Europe et en France. Le ministre a répondu à cette lettre le 16 septembre 2010²³².

Dans sa lettre, le Commissaire prend **note avec satisfaction** :

230. Comité des ministres, Résolution (99) 50 sur le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 7 mai 1999.

231. CommDH (2010) 38/21 septembre 2010.

232. CommDH (2010) 39/21 septembre 2010.

– De la **décision du 20 mai 2010 du Conseil d'État** de suspendre le retour d'une famille de demandeurs d'asile vers la Grèce et dit espérer « *que la ligne directrice de cette décision sera suivie par l'ensemble des juridictions administratives* ». Il réitère son constat s'agissant du **Règlement « Dublin II »**, jugeant qu'il « *impose une charge disproportionnée aux États frontaliers* ».

– Du fait que la France continue de recevoir un nombre élevé de demandeurs d'asile. Il salue l'intention de faire perdurer la **tradition française d'accueil** et note également l'investissement substantiel réalisé au cours des dix dernières années pour quadrupler le nombre de places disponibles dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

– De l'engagement du ministre, concernant la situation spécifique qui prévaut à **Calais**, à maintenir le bureau d'asile ouvert à la sous-préfecture afin de faciliter les demandes d'asile.

Parmi ses **observations**, le Commissaire relève :

– L'insuffisance de l'**allocation temporaire d'attente**, versée aux demandeurs d'asile non hébergés, pour couvrir l'ensemble des besoins élémentaires en matière de logement et de nourriture notamment dans les grandes villes.

– L'insuffisance persistante des **places disponibles en CADA** et les structures d'urgence.

– La diminution du **recours à la procédure prioritaire** pour l'examen des demandes d'asile en 2009 par rapport à l'année précédente même s'il apparaît également que, « *pour la première fois, le nombre de procédures prioritaires en premières demandes est supérieur à celui des réexamens* ». Il estime que « *si la volonté de traiter les demandes d'asile dans un délai raisonnable est louable, cette accélération ne doit pas se faire au détriment des droits des demandeurs. Le délai de 15 jours pour traiter une "demande d'asile prioritaire" réduit les possibilités d'une étude approfondie du dossier par l'OF-PRA, voire d'un second entretien* ».

– Le fait que les statistiques de l'OF-PRA montrent qu'un nombre conséquent de ces demandes provient de pays potentiellement à risque incluant le Sri Lanka, la Géorgie ou le Kosovo.

– La proposition, faite dans le cadre du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, d'élargir le champ d'application de la procédure prioritaire est préoccupante. Ce projet de loi prévoit l'ajout d'une possibilité de recourir à la procédure prioritaire si le demandeur a transmis des informations erronées concernant son identité ou les modalités de son entrée en France.

– Le fait qu'en l'état actuel du droit français, l'**appel devant la CNDA** contre une décision de l'OF-PRA rendue dans le cadre d'une procédure prioritaire n'est pas suspensif. Or, la CNDA joue un rôle prédominant dans l'attribution d'une protection aux demandeurs d'asile. En 2008, près de 65 % des protections accordées l'ont été à la suite d'une décision de cette juridiction.

– La validité persistante des constatations issues de son mémorandum de 2008 concernant le **regroupement et le rapprochement familial**, « *la durée moyenne approchant désormais les 24 mois d'attente* ». Il note qu'une telle durée « *apparaît inacceptable* ».

en raison des conséquences qu'elle peut avoir sur la rupture du lien familial entre parents et enfants ou sur les risques encourus par les proches d'une personne reconnue comme réfugié ». Il ajoute que « la complexité de la procédure, sa faible transparence et le silence récurrent des autorités consulaires concernant l'avancement des dossiers, plongent les familles déjà fragilisées par la séparation dans des situations de stress et de désarroi ».

– L'augmentation du **nombre d'étrangers devant être reconduits** chaque année, fixé à 28 000 pour 2010. Dans le prolongement des récentes recommandations de l'ECRI, le Commissaire dit ne pouvoir que réitérer ses préoccupations « concernant les conséquences négatives de cette détermination tant sur les risques d'abus que sur la dégradation des relations entre forces de l'ordre et personnes pouvant être considérées comme étrangères ».

– Les informations issues d'associations qui « continuent de faire état d'**arrestations en préfecture et autres établissements publics** tout en reconnaissant que les arrestations dans ou aux abords des écoles ne sont plus pratiquées ». Le Commissaire précise que « les retours forcés, en mai dernier, d'une famille avec un enfant atteint de multiples handicaps vers le Kosovo et d'une famille sans l'un de ses enfants vers la Pologne sont des illustrations inquiétantes des limites de ces pratiques qui déshumanisent les procédures de rapatriement des migrants ».

– Les réserves que continue de susciter la **situation dans les centres de rétention**. S'agissant de la prochaine ouverture d'un centre de rétention au Mesnil-Amelot, le Commissaire note que la taille (240 places) « risque d'engendrer des difficultés similaires à celles rencontrées par le centre de Vincennes notamment en ce qui concerne les tensions ».

– L'absence d'améliorations concernant les **demandes d'asile en rétention**, depuis les recommandations formulées en novembre 2008. Selon le Commissaire, le délai pour introduire une telle demande est toujours de cinq jours et les demandeurs d'asile continuent de rencontrer des difficultés parfois insurmontables pour formuler cette demande de façon correcte. Le Commissaire juge que le délai d'examen par l'OFPRA, de 96 heures, « ne peut pas être considéré comme raisonnable » et « engendre un risque de refoulement » et que, par ailleurs, l'appel n'est pas suspensif.

– La modification de la procédure de **contrôle du placement en rétention par le juge des libertés et de la détention**, prévue dans le projet de loi actuellement en discussion, retardant l'intervention de ce dernier au 5^e jour de privation de liberté. Pour le Commissaire, la diminution du champ d'intervention des juges judiciaires « apparaît comme injustifiée et inopportune au regard de la nécessaire protection de tout individu contre tous les risques de privation de liberté arbitraires ». Selon le Commissaire, « une préoccupation similaire existe concernant la possibilité d'étendre les "zones d'attente" », qui « risque d'accroître la privation de liberté, y compris des mineurs, et de diminuer les droits des migrants notamment en matière d'asile ».

– La volonté de poursuivre la **politique de fermeté engagée vis-à-vis des migrants** à Calais. Le Commissaire note que « l'intervention des forces de l'ordre a pour objectif d'empêcher l'installation des migrants » et qu'au cours des interpellations réalisées

par la police, il lui a été indiqué que les effets personnels des migrants étaient détruits (tentes, sacs de couchage mais également documents permettant de demander l'asile ou photos de famille sont quasi systématiquement confisqués ou jetés). Il dit également avoir constaté les difficultés de la **prise en charge des mineurs migrants non accompagnés ou séparés**. Différentes mesures ont été adoptées par le passé pour améliorer leur accueil. Cependant, elles demeurent pour le Commissaire imparfaites tant à Calais que sur le reste du territoire français. Il mentionne également la disparition de l'ensemble des lieux où les migrants pouvaient trouver abri.

– Le fait que les craintes liées au **délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour d'un étranger en situation irrégulière** ne sont pas totalement dissipées, mais que le projet de loi actuellement devant le Parlement comprend une modification des dispositions du Code pénal à ce sujet qui va dans le sens d'une plus grande clarté.

– Le projet soumis au Parlement comprenant aussi des dispositions permettant à une autorité administrative d'interdire à un étranger reconduit de revenir dans **« l'espace Schengen »** pour une durée pouvant atteindre trois ans. Le Commissaire juge qu'une *« telle mesure risque de gravement contrevenir à la protection que chaque État doit apporter aux victimes de persécutions en application de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme impose aussi aux États de s'assurer qu'une telle décision ne soit pas contraire au respect de la vie privée et familiale de l'individu concerné »*.

Les **recommandations du Commissaire**, issues de la lettre, visent plus particulièrement à :

- Poursuivre les efforts déjà entrepris afin d'offrir à l'ensemble des demandeurs d'asile, y compris ceux en procédure prioritaire ou « Dublin II », des **conditions de logement et d'accueil** qui respectent pleinement la dignité humaine.

En réponse, le ministre rappelle ne pas ignorer qu'il est nécessaire de faire preuve de solidarité au niveau européen en matière d'asile, celle-ci pouvant en particulier reposer sur des dispositions de solidarité financière, sur un traitement plus global de la situation migratoire (notamment en Méditerranée) et aussi sur la mise en œuvre de programmes de relocalisation communautaire. Il note à cet égard que *« la France a montré l'exemple en 2009 et 2010, par l'accueil sur son territoire de personnes placées sous la protection internationale de Malte »*. Il apporte des précisions et présente des données chiffrées concernant le dispositif d'hébergement, notant que *« la France est devenue le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe et le deuxième dans le monde après les États-Unis, devant le Canada »*.

- Renforcer les **garanties procédurales** pour assurer que le traitement plus rapide des demandes d'asile ne se fasse pas au détriment de la nécessaire protection.
- Engager une réflexion approfondie quant à la **procédure d'établissement de la liste de pays considérés comme « sûrs »**, à la suite de la décision du 23 juillet 2010 du Conseil d'État concernant le retrait de plusieurs pays de celle-ci²³³. Le Commissaire

233. Conseil d'État, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 23 juillet 2010, 336034.

indique que « cette procédure devrait être plus transparente et objective afin d'offrir une pleine protection des droits des personnes provenant de ces pays » et que « tous les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité effective de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine (voir la ligne directrice V, Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérée de l'Europe, le 1^{er} juillet 2009) ».

En réponse, le ministre se réfère à la décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010 annulant l'inscription sur la liste des pays d'origine « sûrs » de l'Arménie, de la Turquie, de Madagascar, ainsi que, uniquement pour les femmes, du Mali. Elle témoigne selon lui « des garanties dont est entouré l'établissement de la liste des pays d'origine sûrs, soumis au contrôle juridictionnel ». Il note que le Conseil d'État n'en a remis en cause « ni le principe, au demeurant autorisé par le droit européen, ni les modalités d'établissement ».

- Permettre le plein exercice du droit d'asile en ouvrant une **voie de recours effective et suspensive** à tous les stades de la procédure prioritaire si les demandeurs d'asile allèguent de façon défendable que l'exécution de la décision d'éloignement les expose à un risque réel de persécution ou de peine de mort, de torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le Commissaire se réfère à son mémorandum de novembre 2008, « le recours contre les décisions de refus d'admission à la frontière devrait également être rendu pleinement accessible et effectif, notamment par un allongement du délai de recours ».

En réponse, le ministre indique que la disposition du projet de loi visant à expliciter davantage les cas dans lesquels une demande d'asile peut être considérée comme reposant sur une fraude délibérée, « est parfaitement conforme à la directive "procédure" du 1^{er} décembre ainsi qu'au Règlement Dublin et n'est pas contraire à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 ». Il souligne notamment que « les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire, et dont la demande a fait l'objet d'un rejet par l'OFPRA, bénéficient d'un recours en annulation, pleinement suspensif, devant le juge administratif, lequel doit examiner la conformité de la décision d'éloignement avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

- Accélérer et rendre plus lisible l'ensemble de ces procédures concernant le **regroupement et le rapprochement familial**, nécessité de première importance, sur la base de l'engagement pris par le Gouvernement s'agissant de la procédure dite des « familles rejoignantes » de réfugiés.

En réponse, le Gouvernement rappelle le triple objectif de sa réforme d'ensemble concernant les familles « rejoignantes » des réfugiés : « réduire les délais d'instruction des dossiers, améliorer l'information des réfugiés et de leurs familles et assurer une meilleure prise en compte des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les familles, dans le pays d'origine, pour la production d'actes d'état civil et de documents officiels ». Il rappelle que « les délais de délivrance dépendent essentiellement [...] de la diligence des demandeurs à fournir les justificatifs de leurs liens familiaux avec le réfugié présent en France et de la fiabilité de l'état civil du pays d'origine ».

- Donner une suite favorable à la Résolution 1707 (2010) de l'APCE portant sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, clarifier la mise en œuvre des **alternatives à la rétention** et intégrer à la législation et aux pratiques nationales un véritable cadre juridique et institutionnel applicable à ces alternatives qui doivent être envisagées immédiatement en l'absence de mise en liberté ou de placement provisoire en rétention. Pour le Commissaire, *« la rétention des migrants doit être clairement prévue par la loi comme une mesure exceptionnelle applicable lorsque aucune autre alternative ne s'est avérée efficace »*.

En réponse, le ministre rappelle que la place respective de la rétention et des mesures alternatives à celle-ci est définie par la directive « retour » du 16 décembre 2008²³⁴, précisant que celle-ci *« prévoit que les États membres doivent recourir à des mesures alternatives chaque fois que possible, mais n'en fait pas une obligation »*. Il précise que l'établissement du Mesnil-Amelot sera divisé en deux établissements de 120 places chacun. Enfin, s'agissant du placement des mineurs, il signale que *« sur les 28 000 éloignements auxquels la France a procédé en 2009, seules 150 familles ont été concernées »*.

- Trouver des solutions appropriées pour organiser le **retour d'une famille d'étrangers** sans recourir à la privation de liberté. Selon le Commissaire, *« l'argument de ne pas séparer les parents de leurs enfants n'est pas recevable »*. Notant la possibilité, indiquée par le ministre, pour les préfets d'assigner à résidence des familles tout en précisant que cette mesure ne pouvait être la règle en raison du risque d'échec, le Commissaire invite *« les autorités françaises à s'inspirer des bonnes pratiques développées en Europe afin de mettre en place une procédure de retour sans recourir à l'enfermement des enfants qui est non seulement traumatisant mais également contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies »*.

En réponse, le ministre indique que lorsqu'une famille doit être éloignée, elle peut être placée en rétention et que, dans cette situation, les enfants n'ont pas vocation à être séparés des parents, tout en précisant que l'accueil des familles *« se fait dans des centres adaptés »*. Il réitère sa position concernant le recours possible à l'assignation à résidence pour le préfet mais souligne qu'elle ne *« saurait constituer une règle, compte tenu des risques d'échec des procédures d'éloignement »*.

- Modifier, dans le cadre de la réforme actuelle du droit d'asile et d'immigration, les dispositions relatives à l'**examen des demandes d'asile en rétention**, afin de lever tout risque de violation de la Convention EDH. Le délai pour formuler la demande d'asile devrait, pour le Commissaire, être allongé à dix jours pour se conformer aux recommandations internationales, notamment celles formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT).

234. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier.

Dans sa réponse, le ministre juge le délai existant de 5 jours pour présenter une demande d'asile en rétention « raisonnable », « *dans la mesure où le demandeur dispose de l'assistance d'une association spécialement habilitée à cet effet [...] et dans la mesure où un entretien avec un officier de protection de l'OFPRA a lieu de manière systématique, en présence d'un interprète si nécessaire* ». Il indique que « *l'exercice du droit d'asile en rétention est donc parfaitement garanti, même si la procédure est strictement encadrée* ». Il rappelle que si l'OFPRA a rejeté la demande d'asile, la procédure d'éloignement peut être mise en œuvre sans que le recours éventuellement formé devant la CNDA ait un caractère suspensif mais que « *le recours formé contre la décision d'éloignement aura par contre, dans les conditions du droit commun, un caractère pleinement suspensif* ».

- Prendre en compte l'**avis de la CNCDH du 5 juillet 2010** recommandant aux autorités françaises la plus grande vigilance concernant les risques que pourraient engendrer la **limitation des pouvoirs de contrôle des juges judiciaires** dans les procédures de rétention, l'extension des zones d'attente et l'interdiction de retour, « *afin de ne pas adopter des dispositions contraires aux standards internationaux en matière de droits de l'homme* ».

En réponse, le ministre précise que l'objectif de la réforme est que les missions respectives de deux juges – administratif et judiciaire – « *soient assurées dans une cohérence renforcée* » et que le projet vise à rétablir « *l'ordre logique d'intervention des deux juges : avant de statuer sur la prolongation de la rétention administrative, qui dépendra toujours du juge des libertés et de la détention, il convient d'être fixé sur la légalité des mesures qui en sont le fondement, notamment la décision administrative initiale de placement en rétention, et le cas échéant, la décision d'éloignement* ». S'agissant des zones d'attente temporaire, il précise que cette disposition « *visé à répondre à des situations par nature exceptionnelles* » et note notamment que l'acte administratif créant une zone d'attente « *sera susceptible d'un recours juridictionnel devant le juge administratif* ». Enfin, concernant l'interdiction de retour, il se réfère à la directive « retour » européenne du 16 décembre 2008 et cite la Commission européenne sur « *l'europeanisation des conséquences des mesures nationales* ». Il précise que la mesure, qui existe d'ores et déjà dans de nombreux pays européens, notamment en Allemagne, ne fera par ailleurs « *jamais obstacle à l'examen d'une demande d'asile* ».

- Garantir le **respect de la dignité des migrants à Calais** en mettant un terme à la pression policière.

En réponse, le ministre indique qu'il « *n'y a pas d'instructions particulières concernant les interpellations des migrants en situation irrégulière dans le Nord-Pas-de-Calais* », que « *toutes les opérations de police doivent être effectuées dans le respect du droit des personnes* » et que « *tout manquement est sévèrement sanctionné* ». Des précisions complémentaires sont apportées s'agissant des biens personnels des migrants.

- Offrir dans les plus brefs délais aux **mineurs non accompagnés** un hébergement et un encadrement adaptés ainsi que la protection d'un administrateur *ad hoc*, compte tenu de leur vulnérabilité et améliorer leur prise en charge en utilisant comme base la Recommandation (2007) 9 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés.

En réponse, le ministre rappelle la constitution d'un groupe de travail sur ce sujet en 2009 indiquant qu'« *un certain nombre de mesures d'améliorations ont été retenues et ont été mises en œuvre ou sont en cours d'application* ». Il ajoute que les mineurs étrangers se trouvant sur le territoire français bénéficient de la même prise en charge que les mineurs français et qu'ils ne peuvent « *faire l'objet de mesures d'éloignement du territoire* ».

- Faire de l'immunité le principe et de l'infraction l'exception, comme le préconise la CNCDH²³⁵, afin de lever l'ensemble des **craintes des bénévoles et activistes** travaillant à la protection des droits des migrants.

En réponse, le ministre précise que, concernant l'immunité pénale des personnes apportant une aide humanitaire aux étrangers en situation irrégulière, le projet de loi à l'étude clarifie la rédaction du 3° de l'article L622-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et de l'asile « *pour viser les actes qui, face à un danger actuel ou imminent, sont nécessaires non plus strictement à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger mais plus généralement "à la sauvegarde de la personne de l'étranger", ce qui procure donc une immunité renforcée* ».

Enfin, s'agissant de l'objectif chiffré de reconduites à la frontière, le ministre rappelle par ailleurs les dispositions relatives à l'encadrement légal des interpellations, notant qu'elles s'effectuent « *dans le respect de la loi et de la déontologie* » et qu'elles sont d'ailleurs « *étroitement contrôlées par le juge judiciaire, garant de la liberté individuelle* ».

Rappel

Faisant suite à la visite en France de son prédécesseur, en septembre 2005, le Commissaire aux droits de l'homme, avait effectué une visite de suivi, entre le 21 et le 23 mai 2008 afin d'évaluer la mise en œuvre des recommandations faites dans le rapport de février 2006. Il avait, au cours de sa visite, rencontré les autorités françaises, mais aussi les autorités administratives indépendantes, la CNCDH et la société civile et avait rédigé un rapport dans lequel il émettait des recommandations aux autorités françaises²³⁶ auxquelles le Gouvernement a répondu²³⁷. Celles-ci visaient les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme, le respect effectif des droits de l'homme des détenus, la justice juvénile, la protection des droits de l'homme dans le contexte de l'immigration et de l'asile et la protection des droits fondamentaux des gens du voyage et des Roms.

235. CNCDH, *Avis sur l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers*, 19 novembre 2009.

236. Mémoire de Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008, CommDH (2008) 34 Strasbourg, le 20 novembre 2008.

237. Réponse de la France au Mémoire de Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008.

Communications

Dans un **courrier au ministre de l'Intérieur**, en date du **8 octobre 2010**²³⁸, le Commissaire se dit « *profondément préoccupé d'apprendre la profanation de 37 tombes de deux carrés musulmans du cimetière de Strasbourg le 24 septembre* » et relève que « *depuis le début de l'année (2010), quatre cimetières juifs ou musulmans ont été vandalisés uniquement dans l'agglomération strasbourgeoise* ». Il cite également le rapport sur la lutte en France contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2009 de la CNCDH qui recensait 30 atteintes à des lieux de culte israélite – dont 18 uniquement durant le mois de janvier – et 11 actions visant des cimetières israélites ou des lieux de souvenir, ainsi que les chiffres indiqués devant l'Assemblée nationale par le ministre lui-même : 387 cimetières et lieux de culte – toutes religions confondues – dégradés entre janvier et juillet 2010. Se référant à l'article 9 de la Convention EDH garantissant le respect de la liberté de conscience et de religion, il rappelle l'obligation pour les États de protéger les bâtiments religieux contre d'éventuelles dégradations ou destructions, principe s'appliquant également « *aux édifices religieux tels que les églises, les mosquées, les temples ou les synagogues et aux cimetières* ». Le Commissaire estime que « *le sentiment d'impunité ne doit jamais se développer parmi les auteurs de telles infractions* » et que « *le renforcement de la coordination des acteurs publics concernés permettrait une meilleure prévention* ». Dans le même sens, il ajoute que « *la collecte de données fiables concernant les infractions à caractère raciste ou xénophobe, de leur découverte à leur résolution, par la justice pourrait faciliter l'analyse de ces faits* ». Il s'appuie également sur la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, selon laquelle les mesures nécessaires doivent être prises pour garantir effectivement et pleinement la liberté de pratique religieuse. Il dit enfin, par son courrier, espérer établir un dialogue approfondi afin d'évoquer « *les mesures déjà prises pour lutter contre ces profanations et celles qui pourraient l'être dans un avenir proche afin de prévenir leur banalisation* ».

Dans sa réponse, en date du **2 novembre 2010**²³⁹, le **ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales** affirme que les dégradations « *sont inacceptables dans leur principe* » et se dit préoccupé par leur ampleur. Il se réfère à un nombre total de 485 cimetières et lieux de cultes dégradés, entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2010, dont 410 au préjudice de sites chrétiens (179 cimetières et 231 lieux de culte), 40 de sites musulmans (34 mosquées ou salles de prière et 6 cimetières ou carrés musulmans) et 35 de sites israélites (26 lieux de culte et 9 cimetières). Il affirme avoir demandé « *un investissement plein et entier des équipes de police technique et scientifique* » notant que « *depuis le début de l'année 68 personnes, dont 51 mineurs, ont été interpellées et présentées à la justice* ». Il apporte des précisions sur le développement de la vidéo-projection avec la mise à disposition de l'expertise de 229 référents sûreté de la police et de la gendarmerie nationales auprès des collectivités locales et sur une participation financière

238. CommDH (2010) 45/2 novembre 2010.

239. CommDH (2010) 46/2 novembre 2010.

de 15 millions d'euros à la mise en place d'un vaste programme de sécurisation des bâtiments appartenant à la communauté juive entre 2004 et 2008, ces derniers travaux ayant « manifestement permis de prévenir la commission de nombreux actes antisémites ». S'agissant tout particulièrement des lieux de culte et d'éducation, il indique avoir donné pour instruction « que des points fixes, impliquant policiers et gendarmes, soient établis lors des fêtes importantes des différentes communautés, sans préjudice de rondes et patrouilles aléatoires pratiquées quotidiennement ». Le ministre dit également « vouloir associer très étroitement les autorités culturelles à ce travail commun de lutte contre les dégradations de lieux de culte », citant la signature d'une convention avec le Conseil français du culte musulman pour l'échange d'éléments statistiques et le partage d'analyse « sur les actes de violence hostiles aux musulmans de France », à l'image de la pratique existante avec le Conseil représentatif des institutions juives de France. Le renforcement de la délégation aux victimes, placée sous son autorité, avec 82 référents victimes à l'échelon départemental, est également mentionné. Ces différents développements témoignent pour le ministre « de (notre) volonté indéfectible de lutter contre ces actes de racisme et d'antisémitisme particulièrement odieux ».

Points de vue thématiques, avis et déclarations

Le Commissaire publie régulièrement des points de vue sur des questions thématiques relevant de la protection des droits de l'homme²⁴⁰. On pourra ici faire référence à quelques points de vue concernant explicitement la France :

- ▶ **Les États devraient ouvrir la voie aux réclamations de la société civile en cas de violation des droits sociaux (25 mai 2009)** : l'avis mentionne la France parmi les États parties au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant la mise en place d'un système de réclamations collectives. Il se réfère également au fait que l'État français, « en réaction à une réclamation concernant le droit au logement, s'est engagé à prendre en compte, lors de la mise œuvre de la loi sur le droit opposable au logement, la décision du Comité européen des droits sociaux » et que « s'agissant du droit des enfants autistes à l'éducation, le Gouvernement français a déclaré qu'il mettrait la situation en conformité avec la Charte révisée et que des mesures étaient prises à cet effet ».
- ▶ **Le contrôle au faciès, une pratique inefficace (20 juillet 2009)** : le Commissaire, qui juge ces méthodes « contraires aux normes des droits de l'homme » et « par ailleurs plutôt contre-productives », se réfère au récent rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur les musulmans (élaboré à partir d'une enquête réalisée dans 14 pays européens dont la France)²⁴¹ indiquant qu'un quart des musulmans interrogés ont subi des contrôles de police au cours de l'année écoulée. Parmi eux, 40 % pensaient que leur appartenance à une minorité ou leur statut d'immigré était à l'origine de l'interpellation. Beaucoup, selon

240. Les points de vue du Commissaire jusqu'à avril 2010 sont publiés dans : *Droits de l'homme en Europe : les écarts se creusent*. Ils sont également disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe (rubrique « Commissaire aux droits de l'homme/Points de vue »).

241. FRA, *Experience of Discrimination, Social Marginalisation and Violence among Muslim and Non-Muslim Youth*, 2010.

les informations citées par le Commissaire, ont été interpellés plus d'une fois au cours des douze derniers mois (trois fois en moyenne).

- ▶ **Les budgets publics, mesure de l'engagement des gouvernements envers les droits de l'homme (3 août 2009)** : le Commissaire, qui souligne notamment qu'« *un processus budgétaire fondé sur les droits met l'accent sur les résultats, la transparence et la responsabilité, cite la France parmi les pays européens ayant déjà intégré spécifiquement une perspective de genre dans leur cycle budgétaire national* ».
- ▶ **Il faut aider les personnes handicapées mentales, pas les priver de leurs droits fondamentaux (21 septembre 2009)** : le Commissaire se réfère aux informations remises par plusieurs pays dont la France au groupe de haut niveau de l'UE sur la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées indiquant un réexamen en cours de la question des alternatives à la mise sous tutelle. Ces réformes doivent s'éloigner d'une pratique en vigueur dans la plupart des pays, « *où les personnes présentant des troubles psychiques et des déficiences intellectuelles étaient presque systématiquement déclarées juridiquement incapables et placées sous tutelle* ». Le Commissaire rappelle que « *le principe de la pleine capacité juridique de la personne, assortie du droit de demander un accompagnement, doit être le point de départ des réformes* » et que « *cet accompagnement devrait toujours être encadré par la loi et entouré de garanties afin d'éviter les abus de confiance* ».
- ▶ **Le multiculturalisme est une dimension importante de nos identités nationales (30 novembre 2009)** : le commissaire fait référence au débat initié en France sur la question de l'identité nationale. Il note que « *ce débat peut être utile à condition de ne pas tomber dans le piège qui consisterait à privilégier une identité unique spécifiant qui est inclus et, par extension, qui est exclu* ». Il estime notamment que « *l'individu est le seul à même de déterminer l'importance relative de son identité particulière ou de son appartenance à un groupe donné* » et indique, entre autres, que les États « *devraient créer, aux échelons national, régional et local, des mécanismes consultatifs qui institutionnaliseraient la tenue d'un dialogue franc, ouvert et permanent avec des représentants de tous les groupes non dominants comme les minorités* ». Enfin, il ajoute que « *ces organes consultatifs, en plus d'être inclusifs et représentatifs, devraient avoir un statut juridique clair* ».
- ▶ **Les politiques migratoires européennes sont discriminatoires à l'égard des Roms (23 février 2010)** : pour le Commissaire, qui concentre son analyse sur la situation des Roms issus (et expulsés vers) du Kosovo, « *globalement, les gouvernements européens semblent ne pas accepter l'idée que les Roms ont besoin de protection* » et « *le principe en vigueur dans l'Union européenne est que tous les États membres doivent être considérés par leurs homologues comme des "pays d'origine sûrs" en matière d'asile* ». Il indique que « *des Roms de Hongrie se sont vus refuser l'asile en France, par exemple, alors que des Roms du même pays – et de République tchèque – l'ont obtenu au Canada* », considérant que cela donne à réfléchir.
- ▶ **Obliger les femmes à porter la burqa est condamnable où que ce soit, mais le leur interdire chez nous serait une erreur (8 mars 2010)** : le Commissaire estime que l'interdiction de la burqa et du niqab ne libérerait pas les femmes opprimées, mais pourrait, au contraire, « *aggraver leur exclusion dans les sociétés européennes* ». Il estime que deux des droits garantis par la Convention EDH sont en jeu : le droit au respect de la vie privée (art. 8) et de l'identité personnelle, et le droit de manifester sa religion ou sa conviction « *par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* » (art. 9). Il considère que « *de manière générale, par principe, l'État devrait éviter de légiférer sur la façon dont les gens s'habillent* », même s'il est néanmoins légitime d'instaurer une réglementation pour les représentants de l'État, tels que les policiers et les juges, et de leur interdire de porter des vêtements ou d'afficher des symboles indiquant une appartenance religieuse ou politique. De même, « *le visage des fonctionnaires en contact avec le public ne doit pas être couvert* ».

S'agissant des **avis du Commissaire**, on relèvera ceux relatifs aux structures nationales de promotion de l'égalité (21 mars 2011) et au règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police (12 mars 2009).

Le Commissaire publie également des **articles thématiques** : les plus récents concernent le recours à la détention provisoire (18 août 2011), l'amélioration des méthodes d'évaluation de l'âge des migrants mineurs (9 août 2011) et la protection des personnes apatrides (2 août 2011).

Une **étude** sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, qui présente une analyse socio-juridique de la situation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans tous les États membres, réalisée à partir de données et d'informations communiquées par les pouvoirs publics, les structures nationales des droits de l'homme, les ONG et les spécialistes de la question, a été publiée en juin 2011²⁴². Cette étude s'attache plus particulièrement aux opinions et perceptions à l'égard de ces personnes, aux normes juridiques et leur mise en œuvre, à la protection contre la violence, à l'accès aux procédures d'asile, aux libertés de réunion, d'expression et d'association, à la reconnaissance du genre et de la vie de famille, à l'accès aux soins, à l'éducation et à l'emploi. Pour chacune de ces thématiques, le Commissaire émet un certain nombre de recommandations à l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, afin de lutter contre l'homophobie, la transphobie et les discriminations dont sont victimes les personnes LGBT. Ce rapport est à portée régionale et compare la situation dans les différents États membres, il est donc difficile d'en tirer des conclusions spécifiques pour la France en tant que telle. Néanmoins, on notera que la situation en France, au regard des discriminations dont sont victimes les personnes LGBT, s'est améliorée ces dix dernières années, les préjugés ont reculé et les perceptions à l'égard des personnes LGBT sont moins stigmatisantes. La France fait partie des États membres dans lesquels la législation réprime les violences à l'égard des personnes LGBT et sanctionne les discriminations en raison de l'orientation sexuelle. Cependant, la France apparaît plus en retrait sur les questions de législation régissant la reconnaissance du changement d'identité, sur le mariage et sur l'adoption.

Enfin, on pourra également se référer aux **discours et déclarations** du Commissaire, et tout particulièrement, en matière de droit d'asile en France, aux messages du Commissaire à l'occasion du 20^e anniversaire de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) le 29 octobre 2010, et du 70^e anniversaire de la CIMADE, le 26 septembre 2009²⁴³.

242. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, juin 2011.

243. Ces discours sont disponibles sur le site Internet du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (rubrique « Discours et déclarations »).

5. Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Organe indépendant du Conseil de l'Europe mis en place par la Convention européenne pour la prévention de la torture, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a pour mandat d' « *examiner le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Les délégations du CPT ont un accès illimité à tout lieu de détention – prisons, centres de détention pour mineurs, postes de police, centres de rétention pour étrangers, hôpitaux psychiatriques, foyers sociaux – et ont le droit de se déplacer sans restriction à l'intérieur de ceux-ci. Ses membres peuvent s'entretenir sans témoin avec des personnes privées de liberté et entrer en contact librement avec toute personne susceptible de leur fournir des informations. Après chaque visite, le CPT adresse un rapport détaillé à l'État concerné, rassemblant ses recommandations, commentaires et demandes d'information.

Rapports de visite

La dernière **visite du CPT en France** a été effectuée du 28 novembre au 10 décembre 2010. Le CPT a notamment examiné les mesures prises par les autorités françaises à la suite des recommandations formulées à l'issue de ses précédentes visites. Au cours de sa visite, il s'est notamment attaché au traitement des personnes en garde à vue et des ressortissants étrangers placés en rétention administrative, ainsi qu'aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires. Sa délégation a en outre accordé une attention particulière à la situation des patients hospitalisés sous contrainte dans les établissements psychiatriques. En sus des consultations avec le Gouvernement, les membres du CPT ont pu s'entretenir avec le CGLPL, ainsi que la CNCDH et la CNDS, des représentants du Médiateur de la République et des ONG. Après avoir communiqué ses observations préliminaires au Gouvernement à l'issue de sa visite, le CPT a transmis officiellement un rapport. Au 15 octobre 2011, ce rapport et les réponses du Gouvernement n'ont pas été rendus publics.

Le CPT a effectué une **visite dans le département de la Guyane** du 25 novembre au 1^{er} décembre 2008 et a fait part de ses constats et recommandations dans un rapport²⁴⁴ publié en décembre 2009, accompagné des réponses du Gouvernement²⁴⁵. Les principaux objectifs de la visite du CPT étaient d'évaluer la situation des personnes détenues au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, seul établissement pénitentiaire en Guyane, ainsi que le traitement des ressortissants étrangers privés de liberté en vertu de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers. Les conditions de détention des personnes

244. Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans le département de la Guyane du 25 novembre au 1^{er} décembre 2008.

245. *Ibid.*

placées en garde à vue et la mise en œuvre des garanties fondamentales contre les mauvais traitements ont également été examinées. Le rapport précise que la visite avait été décidée « sur la base d'informations portées à la connaissance du CPT faisant état d'une situation difficile au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, en raison notamment du surpeuplement et du climat de violence au sein de l'établissement, ainsi qu'au centre de rétention administrative de Matoury, s'agissant des conditions de séjour ». Cette visite a également été l'occasion pour la délégation du CPT de faire le point sur la situation en matière de privation de liberté dans les établissements des forces de l'ordre (police et gendarmerie) et du service des douanes. Cette section du rapport reproduit les recommandations du CPT à la suite de cette visite et inclut également des références synthétiques à la réponse du Gouvernement, annexée au rapport. Il est recommandé de se reporter aux commentaires et demandes d'informations du CPT, également éclairantes, et *a fortiori* à l'intégralité du rapport et de la réponse du Gouvernement.

Dans son rapport le CPT juge « excellente » la coopération témoignée « par l'ensemble des services concernés et à tous les niveaux ». Il confirme avoir eu un accès immédiat aux lieux qu'il souhaitait visiter, y compris ceux qui n'avaient pas été avertis à l'avance d'une visite, et avoir pu s'entretenir sans témoin avec les personnes qu'il désirait rencontrer et bénéficier d'un accès rapide aux informations qui lui étaient nécessaires. Le CPT formule dans son rapport les recommandations suivantes :

Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly

- Mettre en œuvre une **stratégie globale de lutte contre le surpeuplement** fondée sur l'ensemble des principes contenus dans les Recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale (R (99) 22), l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté (R (2000) 22), la libération conditionnelle (R (2003) 22) ainsi que la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus (Rec (2006) 13).

Réponse du Gouvernement : le Gouvernement fait état des initiatives relatives à la construction et à l'ouverture de nouvelles places en prison, avec un objectif de 63 000 places en 2012. Il évoque également une « *politique ambitieuse d'aménagement des peines pour faciliter la réinsertion des personnes détenues et lutte contre la récidive* » et les aménagements prévus dans le projet de loi pénitentiaire. S'agissant plus précisément du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, il renvoie à ses réponses aux recommandations issues du paragraphe 24 du rapport sur les conditions matérielles de détention.

Mauvais traitements

- Prendre les mesures nécessaires, au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, pour éradiquer les **comportements et/ou les termes irrespectueux, humiliants, méprisants ou provocateurs de la part des surveillants envers les détenus**. Il conviendrait en particulier, pour le CPT, « de rappeler régulièrement au personnel pénitentiaire qu'il lui incombe, sous peine de sanction, de respecter en toutes circonstances la dignité des personnes détenues ».

Réponse : le Gouvernement précise que les principes et interdictions contenues dans le Code de procédure pénale (art. D219 et D220) sont « *régulièrement rappelés aux personnels pénitentiaires dans le cadre des formations initiales et continues* » et que la direction du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly a fait savoir à ses personnels qu'elle transmettrait immédiatement au parquet les allégations de mauvais traitements portées à sa connaissance. Il rappelle également les dispositions existantes en matière d'enquête et d'inspection des services pénitentiaires et, le cas échéant, de procédure de sanction ainsi que l'édiction d'un code de déontologie prévu par le projet de loi pénitentiaire, qui s'inspirera des règles pénitentiaires européennes.

- Mettre en œuvre une stratégie globale en vue de régler le problème de la **violence entre détenus** au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, à la lumière de ces remarques²⁴⁶.

Réponse : le Gouvernement indique qu'« *afin d'éviter la fabrication par des détenus d'armes blanches artisanales, les travaux visant à remplacer les équipements lumineux et autres matériels des annexes sanitaires ont été poursuivis* » et que « *des portiques de détection ont aussi été installés au quartier des jeunes détenus et à proximité des ateliers* ». En réponse à une demande d'information du CPT, le Gouvernement fait état de 202 cas de violence entre détenus signalés en 2008 au sein du centre, dont 15 ont fait l'objet d'un signalement au parquet (avec une condamnation à six mois d'emprisonnement), et de 65 cas de violence dont deux signalés pour les quatre premiers mois de l'année 2009.

Conditions de détention

- Réduire dans les plus brefs délais les taux d'occupation de la maison d'arrêt pour hommes et du quartier pour femmes.
- Prendre les mesures nécessaires en vue de garantir que toutes les cellules bénéficient d'une aération adéquate.
- Équiper les annexes sanitaires situées dans les cellules hébergeant plus d'un détenu d'un dispositif adéquat permettant aux détenus de préserver leur intimité.
- Assurer que les détenus ont la possibilité de se doucher dans des conditions assurant un minimum d'intimité.
- Réparer le système d'appel dans l'ensemble du centre pénitentiaire.
- Mettre à disposition des détenus une quantité suffisante de produits de base pour l'hygiène personnelle ainsi que de produits de nettoyage pour les cellules.
- Étoffer les programmes d'activités à disposition des personnes détenues au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, à la lumière des remarques figurant aux paragraphes 26 à 28 sur les programmes d'activités à disposition des personnes détenues. Dans ce contexte, les activités sportives devraient, pour le CPT, constituer une part importante du programme d'activités des mineurs (§ 29).

246. Ces remarques figurent aux paragraphes 14 à 17 du rapport du CPT.

Réponse : le Gouvernement fait état d'une occupation, au 1^{er} juin 2009, de 329 détenus contre 369 lors de la visite du CPT au sein de la maison d'arrêts pour hommes, pour 273 places en pratique. Il indique qu'une extension de 60 places pour la maison d'arrêt hommes et de 15 places pour le quartier femmes (occupé à 93 %) devrait être livrée fin 2010. S'agissant de l'aération des cellules, il rappelle les objectifs de l'installation de caillebotis – amélioration du niveau d'hygiène et protection des détenus – et indique qu'une nouvelle norme « *visant à favoriser un apport optimal de lumière dans la cellule* » a été définie. Il précise également qu'afin de préserver l'intimité des personnes détenues, « *la pose de rideaux est en cours devant les annexes sanitaires* » et que « *les douches extérieures ont été compartimentées* » (les douches intérieures l'étant également et étant réservées en priorité aux personnes vulnérables); que le « *système d'interphone du quartier disciplinaire et du quartier d'isolement est en cours de rénovation* », des travaux devant intervenir fin 2009 début 2010 et qu'il a été demandé au directeur de l'établissement « *d'améliorer la fréquence de la distribution des produits d'hygiène, notamment pour les personnes indigentes* ».

En réponse à une demande d'informations du CPT qui interrogeait les autorités sur les nombreuses plaintes des personnes détenues au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly concernant les quantités insuffisantes de nourriture servies aux repas, le Gouvernement indique notamment que celles-ci ont été augmentées en début d'année 2009.

Prise en charge sanitaire des détenus

- Renforcer la dotation en personnel médical par un deuxième poste équivalent temps plein de médecin.
- Accroître le temps de présence d'un dentiste pour les détenus hommes et veiller à organiser régulièrement des consultations d'un pneumo-ptisiologue et d'un médecin spécialiste du VIH dans l'établissement.
- Assurer qu'une personne (au moins) bénéficiant d'une qualification reconnue d'infirmier (ère) soit toujours présente dans l'établissement.
- Prendre des mesures en vue d'assurer que les examens/consultations/soins médicaux des détenus hospitalisés soient pratiqués hors de l'écoute et – sauf demande expresse contraire du personnel de santé dans un cas particulier – hors de la vue du personnel de surveillance.
- Pourvoir les postes vacants de psychologue et d'infirmier(ère).
- Mettre fin à la pratique consistant à distribuer aux détenus, le vendredi, les traitements psychotropes des deux jours suivants.

Réponse : le Gouvernement fait état de la création début 2009 d'un poste d'assistant médical et de l'augmentation du temps des vacances de dentiste depuis la visite du CPT et l'existence de consultations spécialisées sur le VIH assurées à raison d'une vacation par semaine et de deux vacations hebdomadaires de kinésithérapeutes. Il détaille l'organisation retenue pour les consultations de pneumo-ptisiologie et le

dépistage de la tuberculose. Il note que « *la présence d'un infirmier sept jours sur sept est maintenant effective dans l'établissement* », précisant les horaires quotidiens et le fait que « *les soins et consultations sont réalisés "porte fermée", systématiquement hors de l'écoute des services de police* ». Il ajoute que, depuis le 1^{er} février 2009, les effectifs ont été remis à niveau, tant sur le plan médical que sur le plan des psychologues et infirmiers et que selon le centre hospitalier de Cayenne, la distribution des traitements psychotropes est maintenant quotidienne au centre pénitentiaire.

Autres questions

- Renforcer les effectifs en personnel surveillant, et en particulier le nombre de surveillants en contact direct avec les détenus, au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (§ 42).
- Remédier aux déficiences mentionnées dans le rapport concernant les conditions matérielles des cellules disciplinaires du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly. Dans ce contexte, une haute priorité devra être accordée à la réparation du système d'appel. Il conviendra également d'assurer que ces cellules offrent une meilleure luminosité (§ 46).
- Étoffer substantiellement le programme des activités proposées aux détenus placés à l'isolement sur décision administrative au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly et donner des instructions fermes afin que tous ces détenus bénéficient au minimum d'une heure d'exercice en plein air chaque jour (§ 48).
- Accorder une haute priorité au projet visant à l'installation de téléphones dans l'ensemble des bâtiments de détention du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly. Dans ce contexte, il conviendrait pour le CPT de veiller à mettre en place des téléphones à accès international.
- Veiller à l'adoption d'une norme mentionnant expressément le principe du droit à l'accès au téléphone pour tous les détenus, y compris les prévenus (§ 51).

Réponse : le Gouvernement indique que les effectifs ont été augmentés de neuf surveillants et un gradé et que les besoins futurs liés à l'extension de l'établissement « *ont été pris en compte* ». Il précise également que l'accès au téléphone est, depuis le 25 mai 2009, quotidien pour l'ensemble des détenus condamnés du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, que les cabines téléphoniques permettent un accès à l'international et que la généralisation de l'accès est prévue par le projet de loi pénitentiaire. Concernant les prévenus, les conditions d'accès et les modalités de contrôle des communications seront, selon le Gouvernement, fixées par le magistrat saisi du dossier de l'information.

Établissements pour personnes retenues en vertu de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers

Conditions de rétention

- Prendre des mesures au centre de rétention administrative de Matoury afin qu'un système de ventilation/climatisation soit installé dans les chambres; que des draps soient mis à disposition de tout nouvel arrivant et régulièrement changés; que les retenus

reçoivent un kit de toilette de base s'ils passent plus de 24 heures dans l'établissement (savon, dentifrice, brosse à dents, papier toilette, matériel de rasage, etc., en quantité suffisante); que les retenus se voient mettre à disposition des casiers fermant à clé leur permettant de ranger des effets personnels.

- Prendre des mesures afin de prévoir des solutions adaptées en cas de séjour prolongé dans la zone d'attente de l'aéroport de Cayenne-Rochambeau.

Réponse : le Gouvernement indique, que « *l'option de la climatisation sera examinée* » ; que les détenus reçoivent à leur arrivé un kit de toilette et que les autorités veillent à ce qu'il soit systématiquement remis ; que la mise à disposition de draps, régulièrement changés et de casiers permettant de ranger les effets personnels « *fait actuellement l'objet d'une étude attentive* » ; et que la création d'un local adapté au maintien prolongé en zone d'attente à l'aéroport de Cayenne-Rochambeau serait envisagée, « *si la situation évoluait et si le besoin s'avérait* ».

Services médicaux

- Prendre des mesures afin de garantir que tout nouvel arrivant au centre de rétention administrative de Matoury fasse l'objet d'un examen médical en bonne et due forme, dans les 24 heures de son admission, par un médecin ou par un(e) infirmier(ère) qualifié(e) sous la responsabilité d'un médecin. À cette fin, la transmission systématique au personnel soignant de la liste des nouveaux arrivants devrait être assurée.
- Prendre des mesures afin que la gestion et la distribution des médicaments au centre de rétention administrative de Matoury soient assurées par du personnel formé (§ 66).

Réponse : s'agissant de l'examen médical initial, le Gouvernement réitère notamment que s' « *il est impératif de garantir ce droit, il ne paraît pas justifié de rendre obligatoire cette visite, sans demande de l'étranger concerné* ». Il indique également qu' « *aux heures du service médical, la distribution des médicaments est exclusivement assurée par les personnels soignants* » et par les gardiens en dehors de ces heures, à l'aide d'enveloppes indiquant les prescriptions à respecter, afin d'assurer la continuité des soins. Il est précisé qu' « *il est parallèlement veillé aux exigences de confidentialité médicale* ».

Garanties fondamentales dans le contexte de la rétention

- Prendre des mesures afin de garantir à tout nouvel arrivant, au centre de rétention administrative de Matoury et au local de rétention administrative de Saint-Georges de l'Oyapock, le droit effectif d'informer de sa situation une personne de son choix. À cet égard, le CPT considère que des téléphones à accès international devraient être mis en place.
- Prendre des mesures afin de garantir que les personnes retenues soient pleinement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leurs droits et des procédures qui leur sont applicables et puissent conserver une copie du document spécifiant leurs droits (§ 72).

- Prendre des mesures, au centre de rétention administrative de Matoury, afin que le règlement intérieur soit affiché dans plusieurs langues et systématiquement distribué aux nouveaux arrivants.

Réponse : le Gouvernement fait état de la mise en place d'une cabine téléphonique à cartes au local de rétention administrative de Saint-Georges de l'Oyapock et de la « *possibilité pour les détenus du centre de rétention administrative de Matoury de passer, aux frais de l'administration, un appel international* » estimant que « *cette procédure ne pose donc plus aujourd'hui de difficulté et fait l'objet d'un suivi avec la tenue d'un registre* ». Il fait également part de la disposition visant la remise d'une carte prépayée pour les étrangers ne disposant pas de la somme nécessaire pour payer les appels, diffusée à l'ensemble des services préfectoraux.

Autres questions

- Augmenter les effectifs affectés à la surveillance au centre de rétention administrative de Matoury.
- Établir un plan national de formation pour tous les personnels travaillant en centres de rétention.

Le CPT réitère également les recommandations formulées dans son rapport sur la visite effectuée en France en 2006 relatives aux mesures disciplinaires et d'isolement pour des motifs de sécurité (§ 76, 78 et 79)²⁴⁷.

Réponse : le Gouvernement fait part d'une réduction des effectifs à 39 agents, citant un audit de la Cour des comptes de janvier 2009 qui avait estimé le nombre de 46 agents (lors de la visite du CPT) trop important, et précisant que la mise en place d'un unique poste de vidéo surveillance a permis une « *rationalisation de la surveillance* ». S'agissant de l'établissement d'un plan national de formation pour tous les personnels travaillant en centre de rétention, le Gouvernement rappelle notamment le développement en 2008 et la mise en œuvre en 2009 de formations spécifiques au profit des chefs de centre dont le contenu est détaillé. Il cite les actions prévues dans le cadre du plan local de formation : renouvellement de la formation relative aux fonctions d'escorteur, formation de tous les chefs de brigade et de leurs adjoints aux missions du greffe et formation de tous les personnels aux premiers secours. Il indique enfin que le plan local de formation pour l'année 2010 est en cours d'élaboration. S'agissant du suivi des recommandations antérieures relatives à la procédure de mise à l'écart, le Gouvernement indique qu'ainsi que s'y étaient engagées les autorités françaises lors de l'entretien de fin de visite avec le Comité, les dispositions pertinentes (art. 1^{er} de l'arrêté du 6 mai 2006) « *doivent être préciséees avec l'objectif d'un meilleur encadrement de la durée et des motifs justifiant le recours à cette procédure, tout en gardant à l'esprit le nécessaire équilibre entre les garanties des droits des personnes et la nécessité d'assurer l'ordre et la sécurité à l'intérieur du centre* » et qu'« *un projet d'instruction est en cours d'élaboration, en concertation avec les services concernés et devrait être prochainement finalisé* ».

247. CPT/Int (2007) 44.

Établissements des forces de l'ordre

Mauvais traitements

- Rappeler fermement aux membres des forces de l'ordre en Guyane que toute forme de mauvais traitements est inacceptable, que ce soit lors de l'interpellation ou ultérieurement, et sera sévèrement sanctionnée.
- Mettre immédiatement fin à la pratique qui aurait cours dans les locaux de certaines brigades territoriales de gendarmerie consistant à contraindre les personnes à se dévêtir totalement ou à ne leur laisser que leurs sous-vêtements durant la garde à vue.

Réponse : le Gouvernement rappelle que « *les dispositifs de formation initiale et continue de l'ensemble des personnels de police et de gendarmerie sont profondément ancrés sur les règles de déontologie* » et que « *les responsables hiérarchiques sont régulièrement sensibilisés à l'importance de leurs fonctions de contrôle et d'encadrement en matière de déontologie* ». Il indique que l'activité des forces de l'ordre fait l'objet d'un contrôle interne (hiérarchie et services d'inspection) et externe (autorités judiciaires et autorités administratives indépendantes ou organismes internationaux), notant par ailleurs que « *lorsque ces contrôles font apparaître des manquements déontologiques, des sanctions sévères sont prises sur le plan disciplinaire* » (3 423 sanctions à l'égard de policiers en 2008, dont 23 mises à la retraite et 98 révocations). S'agissant d'une éventuelle pratique consistant à contraindre les personnes à se dévêtir totalement ou à ne leur laisser que leurs sous-vêtements durant la garde à vue, le Gouvernement indique ne pas avoir été saisi de plainte mais avoir « *immédiatement diligenté une enquête administrative afin d'en vérifier la véracité et d'y mettre un terme, le cas échéant* », ajoutant qu'« *un rappel ferme de la stricte interdiction de toute forme de mauvais traitement – et notamment de cette pratique – a été fait à l'ensemble des personnels et des contrôles sont effectués pour s'assurer de son respect* ».

Conditions de détention

- Procéder à la remise en état des cellules du commissariat de Cayenne, à la lumière de ses remarques.
- Donner des instructions fermes en vue de garantir que les cellules du commissariat de Cayenne soient maintenues dans un état de propreté raisonnable et que les personnes détenues puissent satisfaire leurs besoins naturels au moment voulu et disposent de possibilités adéquates pour faire leur toilette.
- Réexaminer la question du transport des détenus entre le commissariat et le Service régional de police judiciaire de Cayenne.
- Doter les locaux de la brigade territoriale de gendarmerie de Cayenne de chambres de sûreté plus grandes (d'une dimension de 7 m² environ).
- Remédier aux déficiences constatées dans les chambres de sûreté des brigades territoriales de gendarmerie de Regina et de Saint-Georges de l'Oyapock.

- Installer un système d'appel (ou de vidéosurveillance) dans les chambres de sûreté de la gendarmerie qui ne sont pas situées à proximité de locaux occupés en permanence (y compris la nuit) par le personnel de surveillance, permettant ainsi la réaction immédiate de ce personnel en cas d'urgence. De plus, que les locaux soient ou non équipés d'un tel système, il va de soi, pour le CPT, que le personnel de surveillance doit effectuer des visites régulières aux cellules dans le but de s'assurer de la situation des personnes privées de liberté.
- Améliorer l'aération de la cellule de retenue des locaux de la brigade de surveillance intérieure des douanes à Suziny (Cayenne).
- Prendre des mesures en vue d'assurer que toutes les personnes placées en garde à vue aient accès à tout moment à de l'eau potable et obtiennent de quoi manger aux heures normales, y compris au moins un repas complet par jour (c'est-à-dire quelque chose de plus substantiel qu'un sandwich). De plus, le CPT demande que les personnes obligées de passer la nuit en détention disposent, en plus d'un matelas propre, de couvertures ou de draps propres.

Réponse : s'agissant de la remise en état des cellules du commissariat de Cayenne, le Gouvernement indique que pour le nettoyage, un « *nouveau prestataire a été mandaté début 2009 sur la base d'un cahier des charges plus exigeant, notamment pour les cellules de garde à vue* », qu'une enveloppe de 50 000 euros a été prévue pour la peinture, l'installation d'un point d'eau dans chaque cellule, le changement des portes des cellules et l'aménagement d'un sanitaire pour les gardés à vue et que dix matelas installés localement ont été achetés. S'agissant du transport des détenus, il est répondu que compte tenu de la distance (300 mètres) « *le transfert est le plus souvent réalisé à pied* » mais que « *si ces gardés à vue sont nombreux ou s'il existe un danger particulier, le transfert est organisé en voiture* ». Le Gouvernement indique : que le problème de l'exiguïté des chambres de sûreté de la brigade de Cayenne installée à la caserne Chaton est résolu, cette unité ayant été déménagée à la fin du mois d'août 2009 dans une caserne neuve (Matoury) ; que des solutions ont été apportées s'agissant des chambres de sûreté de la brigade de Régina (remplacement de l'extracteur d'air défectueux) et de la brigade de Saint-georges de l'Oyapock (mesures conservatoires et rappel « *très ferme sur la rigueur qu'impose une mesure privative de liberté* ») ; et que des travaux doivent être effectués pour la réalisation d'une deuxième aération dans la cellule de la brigade de surveillance intérieure des douanes de Cayenne. Concernant l'installation d'un système d'appel, le Gouvernement note notamment que dans les conditions présentes, et compte tenu des rondes régulières de sécurité, « *l'installation de dispositifs de vidéo-projection ne semble pas indispensable* ». Il est relevé, en outre, que les « *actes agressifs demeurent extrêmement rares durant les gardes à vue décidées par des militaires de la gendarmerie* ». Concernant la nourriture, il est indiqué que les sandwiches sont uniquement proposés dans les établissements relevant de la police nationale, la Guyane n'étant pas couverte par le marché national relatif aux barquettes alimentaires, mais que les autorités locales s'assurent qu'ils soient de bonne qualité, aucune plainte n'ayant été enregistrée à ce jour. S'agissant de la fourniture d'eau potable, il est fait mention des travaux de réfection au commissariat de Cayenne

et de la mise à disposition de packs d'eau en bouteilles dans les unités de gendarmerie « *en nombre important et mis en place régulièrement afin de répondre aux besoins des gardés à vue* ». Le Gouvernement précise par ailleurs que « *pour des raisons de sécurité, il ne peut être envisagé de mettre des draps à disposition des gardés à vue* » et que s'agissant de la fourniture de couvertures, chaque brigade en est dotée et qu'un rappel sera effectué auprès des brigades de gendarmerie de Cayenne concernant leur mise à disposition et leur nettoyage régulier.

Garanties fondamentales en matière de garde à vue

- Pendre les mesures nécessaires en vue de garantir que le droit des personnes placées en garde à vue d'informer de leur situation une personne de leur choix soit pleinement effectif en pratique.
- Accorder une très haute priorité à la mise en œuvre de la recommandation formulée par le Comité dès sa première visite en France, en 1991²⁴⁸, selon laquelle le droit d'accès à un avocat doit être formellement garanti à toute personne privée de liberté, pour quelque motif que ce soit, dès le tout début de la privation de liberté.
- Prendre des mesures afin de garantir que les personnes placées en garde à vue soient pleinement informées, et dans une langue qu'elles comprennent, de leurs droits, et puissent conserver par-devers elles copie du document spécifiant leurs droits.
- Pendre des mesures en vue de garantir que les mineurs ne fassent aucune déclaration ni ne signent aucun document en rapport avec l'infraction dont ils sont soupçonnés sans la présence d'un avocat, et idéalement d'une personne adulte de confiance, pour leur prêter assistance.
- Procéder à un rappel des normes en vigueur relatives à l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires des mineurs placés en garde à vue.
- Compléter les notices d'information sur les droits visées au § 95 du rapport par une rubrique exposant les droits des mineurs.

Réponse : en ce qui concerne le droit des personnes placées en garde à vue d'informer une personne de leur choix, le Gouvernement rappelle les dispositions pertinentes (art. 63-2 du Code de procédure pénale et article 36 (§ 1b) de la Convention de Vienne) et précise qu'une circulaire ministérielle relative à la notification de la possibilité pour les ressortissants étrangers de faire prévenir leur poste consulaire est en cours d'élaboration. Des précisions complémentaires sont apportées sur les conditions pratiques d'accès à ce droit. S'agissant du droit d'accès à un avocat, le Gouvernement distingue le régime de droit commun et celui applicable au terrorisme, au trafic de stupéfiants et au crime en bande organisée « *dans lequel l'accès à un avocat peut n'intervenir qu'à la 72^e heure, pour les besoins particuliers de l'enquête* », tout en soulignant « *que le système préserve les garanties procédurales* » pour les personnes mises en cause. Il précise également que « *tout en restant attentif aux préoccupations du Comité, le Gouvernement n'envisage pas*

248. CPT/Int (94) 1.

actuellement de réviser ces dispositions ». Concernant la notification des droits, le Gouvernement concède qu'« *il peut exister en Guyane, du fait du faible nombre d'interprètes assermentés et de l'absence de tout service de traduction par téléphone, des difficultés à notifier les droits dans une langue comprise du gardé à vue, notamment lorsque celui-ci s'exprime en dialecte* », ajoutant « *qu'à minima, la traduction pourra être réalisée soit par un interprète non assermenté soit, en dernier ressort, par la remise d'un formulaire traduit dans les langues les plus usitées en Guyane (brésilien, taki-taki, anglais, etc.)* ». S'agissant des gardes à vue de mineurs, le Gouvernement note que si l'officier de police judiciaire est tenu d'informer les parents, le tuteur, la personne ou le service auquel le mineur est confié du placement en garde à vue et que le mineur peut demander à s'entretenir avec un avocat, il n'y a en revanche « *aucune obligation à ce que l'avocat soit présent pour lui prêter assistance pendant l'audition* ». Concernant l'obligation de procéder à l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires, il indique notamment qu'il y est procédé « *systématiquement [...] sauf impossibilité technique avérée, qui est alors actée en procédure et portée à la connaissance du parquet ou du magistrat mandant* » et que « *les normes très strictes relatives à ces procédures sont régulièrement rappelées aux personnels* » et font l'objet « *de contrôles réguliers par l'encadrement* ». Enfin, concernant la mise à jour des notices d'information, le Gouvernement précise qu'« *à l'exception de l'examen médical qui a lieu d'office pour les mineurs, les droits [...] ne diffèrent pas de ceux des personnes majeures* » et que par conséquent, « *le contenu de la notification n'a donc pas à être changé* ».

Rappel des visites antérieures

La précédente visite du CPT en France avait été effectuée du 27 septembre au 9 octobre 2006. Il avait alors réexaminé les mesures prises par les autorités françaises à la suite de ses recommandations antérieures (conditions de garde à vue et de rétention, procédures d'éloignement d'étrangers, etc.) et examiné en détail la mise en œuvre, en pratique, des dispositions procédurales les plus récentes s'agissant de la lutte contre le terrorisme et des garanties afférentes. Ses observations portaient sur les conditions de détention dans les locaux de garde à vue, les établissements pénitentiaires, les centres de rétention administrative, les zones d'attente et les centres éducatifs fermés.

Dans le domaine pénitentiaire, il avait examiné plusieurs régimes particuliers de détention, ainsi que la disponibilité de soins médicaux et psychiatriques adéquats pour les détenus. Il avait également visité, pour la première fois, une maison d'arrêt à gestion mixte publique/privée (maison d'arrêt de Seysses), ainsi qu'un centre éducatif fermé pour mineurs à Mont-de-Marsan. Son rapport avait été publié le 10 décembre 2007, accompagné de la réponse des autorités françaises.

Parmi ses constats, le CPT avait notamment qualifié de « *traitement inhumain et dégradant* » le placement en isolement ou en quartier disciplinaire de détenus atteints de troubles mentaux. Il avait aussi relevé que, dans certaines circonstances, le placement en isolement et les transferts successifs de détenus pouvaient également être qualifiés comme tels.

Des visites avaient également été effectuées en France en 1991, 1994 (Martinique) 1996, 2000, 2002, 2003, 2004 (Réunion).

6. Comité européen des droits sociaux

La Charte sociale européenne de 1996, garantit des droits sociaux et économiques au sein des 31 États membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifiée. La France a ratifié la version initiale de la Charte en 1973 et sa version révisée le 7 mai 1999. Si les États ont eu la possibilité de ne pas s'engager sur toutes ses dispositions lors de la ratification, la France figure parmi les rares pays à avoir adhéré à l'ensemble de celles-ci. Le contrôle de la mise en œuvre des dispositions de la Charte est opéré par le Comité européen des droits sociaux (CEDS) qui évalue de manière indépendante la conformité du droit national à la Charte. Il adopte des **conclusions** dans le cadre d'un système des rapports nationaux réguliers²⁴⁹.

Par ailleurs, la France a adhéré le 7 mai 1999 au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne instaurant un système de **réclamations collectives**. Elle n'a en revanche, pas encore fait à ce jour de déclaration habilitant les ONG nationales – et non seulement internationales – à introduire des réclamations collectives. Dans le cadre de cette procédure de réclamations, le CEDS adopte des recommandations.

La présente section reprend l'évaluation générale de la mise en œuvre de la Charte faite par le CEDS, sur la base des rapports nationaux transmis par le Gouvernement entre mars 2009 et octobre 2011 et considère également les réclamations collectives contre la France enregistrées ou ayant fait l'objet d'une décision ou d'un suivi dans leur règlement au cours de cette même période.

Rapports et dialogue sur la mise en œuvre de la Charte européenne des droits sociaux

Depuis 2006, l'examen des dispositions de la Charte révisée est cyclique et thématique. Les articles de la Charte sont divisés en quatre groupes, les États soumettant ainsi chaque année un rapport sur une partie de la Convention. Il s'agit de rapports publics sur lesquels les partenaires sociaux, c'est-à-dire les organisations d'employeurs, les syndicats de travailleurs et les ONG, font également des observations. Le CEDS adopte des conclusions relevant la conformité ou non-conformité des législations et pratiques nationales avec les dispositions de la Charte. Ces conclusions sont ensuite transmises au comité gouvernemental qui sélectionne les situations de non-conformité qui devraient faire l'objet de recommandations et les examine. L'État en cause doit alors lui présenter les mesures qu'il a prises ou qu'il envisage de prendre afin de se mettre en conformité avec la Charte. Si le Comité considère que les mesures envisagées ne sont pas satisfaisantes ou suffisantes, il peut proposer au Comité des ministres du Conseil de l'Europe de rédiger une recommandation visant l'État concerné afin qu'il mette sa législation

249. Sur la base de ses conclusions, un comité gouvernemental (art. 27 de la Charte) établit un rapport au Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui « peut adresser toutes recommandations nécessaires à chacune des parties contractantes » (art. 29 de la Charte).

nationale en conformité avec la Charte, à la lumière des conclusions du CEDS. Depuis 1998, aucune recommandation n'a été formulée à la France dans ce cadre.

Le 10^e et dernier rapport national de la France, soumis au CEDS le 14 décembre 2010, portait sur les dispositions acceptées par la France et relevant du champ thématique « **Enfants, familles, migrants** » à savoir : droit des enfants et des adolescents à la protection (art. 7); droit des travailleuses à la protection (art. 8); droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 16); droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique (art. 17); droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance (art. 19); droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement (art. 27); droit au logement (art. 31). Les conclusions du CEDS devaient être publiées avant la fin de l'année 2011.

Droits liés au travail

Le 9^e rapport de la France a été enregistré par le secrétariat du CEDS le 15 décembre 2009. La période de référence était du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008. Il portait sur le thème des « **Droits liés au travail** » et visait les droits suivants : droit à des conditions de travail équitables (art. 2); droit à une rémunération équitable (art. 4); droit syndical (art. 5); droit de négociation collective (art. 6); droit à l'information et à la consultation (art. 21); droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail (art. 22); droit à la dignité au travail (art. 26); droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder (art. 28); droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciement collectif (art. 29). Dans ses **conclusions, publiées en décembre 2010**, le CEDS relève 16 cas de conformité²⁵⁰ et 6 de non-conformité²⁵¹ concernant la France.

Cas de non-conformité

- S'agissant de l'article **2 § 1** relatif au **droit à des conditions de travail équitables et à une durée raisonnable du travail**, le CEDS soulève deux motifs de non-conformité. Il juge que la **durée hebdomadaire de travail autorisée** pour les cadres soumis au régime de forfait annuel en jours « *est excessive et les garanties juridiques offertes par le système de conventions collectives sont insuffisantes* ». Il se réfère notamment à ses décisions du 24 juin 2010 sur les réclamations Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) c. France (n° 55/2009) et Confédération générale du travail (CGT) c. France (n° 56/2009). Par ailleurs, indépendamment des précisions apportées par le rapport du Gouvernement sur ce point, le CEDS se référant à sa décision sur la réclamation Confédération générale du travail (CGT) c. France (n° 55/2009), considère que « *l'assimilation des périodes d'astreinte au temps de repos constitue une violation du droit à une durée raisonnable du travail prévue par l'article 2 § 1 de la Charte révi-*

250. Concernant les articles 2 § 2, 2 § 4, 2 § 5, 2 § 6, 2 § 7, 4 § 1, 4 § 5, 6 § 1, 6 § 2, 6 § 3, 21, 22, 26 § 1, 26 § 2, 28 et 29.

251. Concernant les articles 2 § 1, 2 § 3, 4 § 2, 4 § 4, 5, 6 § 4.

sée ». Il rappelle que « toute astreinte doit donner lieu à une compensation, financière ou sous forme de repos ».

- S'agissant de l'article **2 § 3** relatif au **droit à des conditions de travail équitables et aux congés payés annuels**, le CEDS considère qu'« il n'est pas établi que le droit au report du congé payé annuel en cas de maladie ou d'accident est garanti ». Le CEDS note l'arrêt de la Cour de cassation du 24 février 2009 (postérieur à la période de référence pour l'examen), favorable au report des congés payés acquis durant une maladie, un accident du travail ou une maladie professionnelle qui doivent être reportés après la date de reprise du travail. Il constate toutefois qu'« à deux reprises, le rapport n'a pas répondu à la question de savoir si la grande majorité des travailleurs est protégée sur plan par voie de convention collective ou autre », alors même qu'il considère que la Charte révisée impose que les travailleurs puissent prendre à un autre moment les jours de congé « perdus » à la suite d'une maladie ou d'un accident, de façon à bénéficier de la durée minimale obligatoire de quatre semaines de congé par an.
- S'agissant de l'article **4 § 2** relatif au **droit à une rémunération équitable et à la rémunération majorée pour les heures supplémentaires**, le CEDS juge qu'il y a non-conformité, au motif que les heures de travail effectuées par les salariés soumis au système de forfait en jours qui ne bénéficient, au titre de la flexibilité de la durée du travail, d'aucune majoration de rémunération, sont anormalement élevées. Il dit également être en train d'évaluer, dans le contexte des nouvelles réclamations déposées contre la France, la nouvelle réglementation introduite par le Gouvernement dans le domaine de l'indemnisation des heures supplémentaires accomplies en particulier par les agents actifs de la police nationale.
- Concernant l'article **4 § 4** relatif au **droit à une rémunération équitable et au délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi**, le CEDS est d'avis que « deux mois de préavis n'est pas un délai de préavis raisonnable pour les employés avec plus de quinze ans d'ancienneté ». Il conclut donc, comme lors de ses conclusions de 2007, à la non-conformité de la législation française. Le CEDS note par ailleurs une amélioration concernant les droits des employés aux indemnités pour cause de licenciement grâce à la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché de travail qui a multiplié par deux l'indemnité légale au bénéfice du salarié lorsque la rupture est à l'initiative de l'employeur (sauf cas de faute grave ou lourde du salarié).
- Dès lors que la situation n'a pas évolué durant la période de référence et qu'un monopole syndical persiste de fait dans le secteur de la presse, le CEDS renouvelle sa conclusion de non-conformité s'agissant de l'article 5 sur le droit syndical. Le rapport maintenait la position du Gouvernement, selon laquelle il n'existe aucune obligation pour les salariés d'y être affiliés. Ce dernier indiquait également que l'enquête prévue sur ce point avait dû être une nouvelle fois différée, pour des raisons liées aux priorités du ministère du Travail et aux restrictions budgétaires, mais que des négociations étaient en cours afin notamment de redéfinir les règles en matière de recrutement, à la suite des États généraux de la presse lancés en 2008.

- Enfin, s'agissant de l'article **6 § 4** relatif au **droit de négociation collective et aux actions collectives**, le CEDS avait précédemment considéré que le fait de réserver la possibilité de déclencher une grève dans le secteur public aux organisations syndicales les plus représentatives constituait une « *restriction du droit de grève non conforme à l'article 6 § 4 de la Charte révisée* ». Il note qu'il « *ressort du rapport que les amendements au Code du travail ont certes simplifié le libellé de cette exigence, mais n'ont pas modifié la règle en vertu de laquelle, seuls les syndicats représentatifs peuvent déclencher une grève dans le secteur public* ».

Le prochain rapport de la France sur ces thématiques est attendu au plus tard le 31 octobre 2013.

Santé, sécurité sociale et protection sociale

Le **8^e rapport de la France** a été enregistré par le secrétariat du CEDS le **18 décembre 2008**. Il portait sur le champ thématique « **Santé, sécurité sociale et protection sociale** » et visait les droits suivants : droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (art. 3); droit à la protection de la santé (art. 11); droit à la sécurité sociale (art. 12); droit à l'assistance sociale et médicale (art. 13); droit au bénéfice des services sociaux (art. 14); droit des personnes âgées à une protection sociale (art. 23); droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (art. 30 de la Charte sociale européenne révisée). Dans ses **conclusions, publiées en janvier 2010**, le CEDS relève 13 cas de conformité²⁵² et 4 cas de non-conformité²⁵³. Pour les deux autres situations relatives aux articles 3 § 3 sur les prescriptions de mesures de contrôle de l'application des règlements de sécurité et d'hygiène et 23 sur le droit des personnes âgées à une protection sociale, le CEDS sollicite des informations supplémentaires pour pouvoir se prononcer, invitant le Gouvernement à les faire figurer dans son prochain rapport consacré à ces articles.

Cas de non-conformité

- S'agissant de l'**article 3 § 2** de la Charte relatif aux prescriptions de règlements de sécurité et d'hygiène et plus précisément au champ d'application personnel de la réglementation, la France est en situation de non-conformité car elle n'offre qu'une **protection incomplète aux travailleurs indépendants**. En effet, le CEDS considère que les travailleurs indépendants, à l'exception de ceux qui travaillent dans le secteur du bâtiment, ne sont pas suffisamment couverts par la réglementation en matière de santé et de sécurité. Le CEDS demande par ailleurs des informations spécifiquement sur les employés de maison et l'application de la réglementation en matière de santé et de sécurité à leur égard.
- Le CEDS considère également que la situation de la France n'est pas conforme à l'**article 12 § 1** sur l'existence d'un système de sécurité sociale au motif que les **montants minimums des pensions d'invalidité et de réversion** sont manifestement insuffisants.

252. Concernant les articles 3 § 1, 3 § 4, 11 § 1, 11 § 2, 11 § 3, 12 § 2, 12 § 3, 13 § 2, 13 § 3, 13 § 4, 14 § 1, 14 § 2 et 30.

253. Concernant les articles 3 § 2, 12 § 1, 12 § 4 et 13 § 1.

- Pour le CEDS, la situation de la France n'est pas conforme à l'**article 12 § 4** relatif à la sécurité sociale des personnes se déplaçant entre les États, et plus particulièrement au **droit au maintien des droits en cours d'acquisition** au motif que les ressortissants des États parties qui ne sont pas couverts par la réglementation communautaire ou ne sont pas liés par un accord conclu avec la France n'ont pas la possibilité de totaliser les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies dans d'autres pays.
- Enfin, s'agissant de l'**article 13 § 1** relatif à l'**assistance appropriée pour toute personne en état de besoin**, le CEDS estime que la France est en situation de non-conformité dans la mesure où les jeunes de moins de 25 ans n'ont pas droit à une assistance sociale suffisante; l'octroi du revenu minimum d'insertion aux étrangers non communautaires possédant un titre de séjour temporaire est subordonné à l'accomplissement d'une période de résidence de cinq ans sur le territoire français; il n'est pas établi que le droit de recours en matière d'assistance sociale soit effectif.

Le prochain rapport de la France sur ces thématiques est attendu au plus tard le 31 octobre 2012.

Rappel des conclusions antérieures du Comité

Groupe thématique « Emploi, formation et égalité des chances » (conclusions 2008)

Prochain rapport à soumettre au plus tard le 31 octobre 2011

Cas de non-conformité

- Article 1 § 2 – Droit au travail – Travail librement entrepris (non-discrimination, interdiction du travail forcé, autres aspects) : les guides-interprètes et conférenciers nationaux diplômés d'État sont discriminés quant à leur liberté d'effectuer des visites commentées dans plusieurs hauts lieux touristiques.
- Article 10 § 5 – Droit à la formation professionnelle – pleine utilisation des moyens disponibles : une condition de durée de résidence ou d'emploi est imposée aux seuls étrangers pour l'octroi d'aides financières à la formation professionnelle et de bourses de l'enseignement supérieur accordées sur la base de critères sociaux.

Groupe thématique 4 « Enfants, familles, migrants » (conclusions 2006)

Nouveau rapport, remis en décembre 2010, en cours d'examen par le Comité

Cas de non-conformité

- Article 7 § 2 – Droit des enfants et des adolescents à la protection – interdiction du travail avant 18 ans pour des activités dangereuses ou insalubres : en dehors du cadre de la formation professionnelle, la législation nationale ne prévoit pas une interdiction absolue du travail avant 18 ans pour des activités dangereuses.
- Article 7 § 7 – Droit des enfants et des adolescents à la protection – congés payés annuels : les jeunes travailleurs en incapacité de travail pour accident ou maladie durant tout ou une partie de leurs congés annuels n'ont pas droit à une prolongation de leurs congés ou à des congés supplémentaires.
- Article 8 § 1 – Droit des travailleuses à la protection de la maternité – congé de maternité : les périodes de chômage ne sont pas prises en compte comme temps de travail pour l'ouverture au droit à des prestations de maternité.

Le Comité avait sollicité, afin de pouvoir se prononcer, des éléments complémentaires sur les articles 7 § 5, 8 § 3, 17 § 2, 19 § 6, 10, 11 et 12, 27 § 1 et 31.

Procédure de réclamations collectives

Depuis le 7 mai 1999, la France est liée par la procédure de réclamations collectives qui donne la possibilité aux syndicats, aux organisations d'employeurs et à certaines ONG européennes et internationales de déposer des réclamations. La France n'a toutefois pas fait de déclaration habilitant les ONG nationales à formuler ce type de réclamation. L'examen de ces réclamations par le CEDS vise à reconnaître ou non la violation alléguée. À la suite de la réception d'une réclamation, le CEDS organise une procédure écrite contradictoire entre les parties, avec échange de mémoires. Si cela s'avère nécessaire, il peut également organiser une audition publique. Après avoir entendu les deux parties, il se prononce sur le bien-fondé de la réclamation et rédige alors une recommandation. Il transmet ensuite sa décision aux parties ainsi qu'au Comité des ministres. Ce dernier prend note dans une résolution du rapport qui lui est ainsi transmis par le CEDS et peut aussi adopter une recommandation supplémentaire afin d'obtenir de l'État concerné qu'il mette sa législation en conformité avec la Charte sociale européenne. On trouvera ci-après une liste exhaustive des réclamations collectives examinées entre mars 2009 et octobre 2011 par le CEDS²⁵⁴. Ne sont pas incluses les réclamations visant la France ayant été déclarées irrecevables.

Réclamations collectives dont la procédure est en cours, au 15 octobre 2011

► Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France (n° 63/2010)

La réclamation a été enregistrée le 15 novembre 2010. Elle concerne les expulsions des Roms de leurs logements et de France au cours de l'été 2010. L'organisation réclamante allègue que ces expulsions violent l'article 31 (droit au logement) et l'article 19 § 8 (garanties relatives à l'expulsion) de la Charte révisée. Elle allègue également que les faits en question constituent une discrimination (art. E) dans la jouissance des droits mentionnés ci-dessus. Le CEDS a déclaré la **réclamation recevable** le 25 janvier 2011. Le Gouvernement a soumis un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, qui a fait l'objet d'une réponse du COHRE.

► Forum européen des Roms et des gens du voyage (FERV) c. France (n° 64/2011)

La réclamation a été enregistrée le 28 janvier 2011. Selon l'organisation réclamante, le Gouvernement français continue d'expulser des Roms par la force sans proposer de solution convenable de remplacement. La réclamation porte également sur le fait que les Roms présents en France continuent de subir une discrimination dans l'accès au logement. Le FERV allègue que la situation en France n'est pas conforme aux articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 19 § 8 (garanties relatives à l'expulsion), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement), invoqués seuls ou en combinaison avec la clause de non-discrimination contenue dans l'article E de la Charte révisée. Le CEDS a déclaré la **réclamation recevable le 10 mai 2011**. Le Gouvernement a soumis un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, comme le Comité l'invitait à le faire.

254. Les réclamations, ainsi que les éventuels documents et argumentaires du Gouvernement, sont disponibles sur le site du CEDS (rubrique : Procédure de réclamations collectives – liste des réclamations »).

► Médecins du monde c. France (n° 67/2011)

La réclamation a été enregistrée le 19 avril 2011. L'organisation réclamante allègue que la France ne respecte pas les droits au logement, à la scolarisation des enfants, à la protection sociale et à la santé des Roms vivant en France. Ces allégations soulève des violations des articles 11 (droit à la santé), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), 19 § 8 (garanties relatives à l'expulsion), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement), seuls ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne révisée. L'examen de la recevabilité est en cours.

► Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France (n° 68/2011)

La réclamation a été enregistrée le 18 mai 2011. Le CESP allègue que la nouvelle réglementation concernant le régime de travail des officiers de police à compter du 1^{er} avril 2008, régime supprimant la rémunération ou la compensation des heures supplémentaires (soit le décret n° 2000-194 du 3 mars 2000 modifié par le décret n° 2008-340 du 15 avril 2008, le règlement général d'emploi de la police nationale du 6 juin 2006 modifié par l'arrêté ministériel NOR IOCC0804409A du 15 avril 2008 et l'Instruction NOR INTCC0800092C du 17 avril 2008) viole l'article 4 § 2 (droit à une rémunération équitable) de la Charte révisée. L'examen de la recevabilité est en cours.

► Syndicat de défense des fonctionnaires c. France (n° 073/2011)

La réclamation a été enregistrée le 19 juillet 2011. Elle concerne la situation des fonctionnaires d'État dits « reclassés » restés dans les grades de l'ex-administration des postes et télécommunications. L'organisation réclamante allègue d'une situation non conforme aux articles 2 (droit à des conditions de travail équitables), 12 (droit à la Sécurité sociale), 20 (droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession) et E (non-discrimination) de la Charte sociale révisée. La France a jusqu'au 31 octobre 2011 pour présenter ses observations écrites sur la recevabilité de la réclamation.

Décisions de violations intervenues entre mars 2009 et octobre 2011

► Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France (n° 51/2008)

La réclamation formulée par le Centre européen des Droits des Roms, enregistrée le 17 avril 2008, avait été déclarée recevable le 23 septembre 2008. L'organisation réclamante se plaignait d'une violation des articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 19 (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement), invoqués seuls et/ou en combinaison avec la clause de non-discrimination de l'article E de la Charte révisée, alléguant que les gens du voyage en France sont victimes d'injustices dans l'accès au logement et notamment d'exclusion sociale, d'évictions forcées, ainsi que de ségrégation dans l'attribution des logements, de conditions de logement médiocres et d'un manque de sécurité. Par ailleurs, la France n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de vie des migrants Roms provenant d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Le CEDS a conclu à une **violation de l'article 31 § 1 et § 2, de l'article E combiné avec l'article 31, de l'article 16 et de l'article E combiné avec l'article 16, de l'article 30, de l'article E combiné avec l'article 30 et de l'article 19 § 4c** de la Charte révisée et a transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des ministres le 26 octobre 2009. Le Comité des ministres a adopté

la Résolution CM/ResChS (2010) 5 le 30 juin 2010 qui fait figurer en annexe les positions du Gouvernement. Ce dernier se dit « *conscient des progrès qu'il doit encore accomplir pour respecter, en la matière, les obligations qui lui incombent en vertu de la Charte* ». Il apporte des éléments concernant « *les gens du voyage au mode de vie itinérant* », « *ceux qui ont fait le choix, partiellement ou intégralement, de se sédentariser* » et sur l' « *accompagnement social attentif* » dont tous font l'objet.

► **Confédération générale du travail (CGT) c. France (n° 55/2009)**

La réclamation, enregistrée le 21 janvier 2009, avait été déclarée recevable le 30 mars 2009. Elle portait sur les articles 2 (droit à des conditions de travail équitables) et 4 (droit à une rémunération équitable). La CGT alléguait que la nouvelle organisation du temps de travail mise en œuvre en France le 20 août 2008 (loi n° 2008-789) constituait une violation de ces dispositions. Le Gouvernement avait transmis un mémoire sur le bien-fondé, qui avait donné lieu à une réponse de la CGT. Le CEDS a conclu à une **violation des articles 2 § 1, 2 § 5 et 4 § 2** et a transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des ministres le 13 septembre 2010. Ce dernier a adopté la Résolution CM/ResChS (2011) 4 le 6 avril 2011, faisant figurer en annexe la réponse du Gouvernement.

► **Confédération française de l'encadrement « CFE-CGC » c. France (n° 56/2009)**

La réclamation avait été enregistrée le 4 mai 2009 et jugée recevable le 29 juin 2009. Elle portait sur les articles 1 (droit au travail), 2 (droit à des conditions de travail équitables), 3 (droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail), 4 (droit à une rémunération équitable), 20 (droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe) et 27 (droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitements) invoqués seuls et/ou en combinaison avec la clause de non-discrimination contenue dans l'article E de la Charte révisée. La CFE-CGC alléguait que la nouvelle organisation du temps de travail mise en œuvre en France le 20 août 2008 (loi n° 2008-789) constituait une violation de ces dispositions. Le Gouvernement avait soumis un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. Le CEDS a conclu à une **violation des articles 2 § 1 et 4 § 2** et transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des ministres le 13 septembre 2010. Ce dernier a adopté la Résolution CM/ResChS (2011) 5 le 6 avril 2011, la réponse du Gouvernement figurant en annexe.

► **Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France (n° 57/2009)**

La réclamation avait été enregistrée le 7 mai 2009 et jugée recevable le 7 septembre 2009. Le CESP alléguait que la nouvelle réglementation mise en œuvre par le Gouvernement français le 27 février 2008 (soit le décret n° 2008-199 qui a introduit une modification de la rédaction de l'article 3 du décret n° 2000-194 du 3 mars 2000) fixant les conditions d'attribution d'une indemnité pour services supplémentaires aux fonctionnaires actifs de la police nationale, violait l'article 4 § 2 (droit à une rémunération équitable) puisqu'elle institue – quels que soient le grade et l'échelon – un régime d'indemnisation forfaitaire. Le Gouvernement avait soumis un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation, qui avait fait l'objet d'une réponse du CESP. Le CEDS a conclu à une **violation de l'article 4 § 2** et a transmis son rapport contenant sa décision sur le bien-fondé de la réclamation aux parties et au Comité des ministres le 3 décembre 2010, qui en a pris note dans sa Résolution CM/ResChS (2011) 1 F du 19 janvier 2011.

Rappel des décisions antérieures

Réclamations où le Comité a trouvé une violation et où l'État n'a pas encore mis la situation en conformité (mise à jour de juin 2010)²⁵⁵

Syndicat national des professions du tourisme c. France (n° 6/1999)

Violation de l'article 1 § 2 (interdiction de la discrimination dans l'emploi), décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000.

Confédération française de l'encadrement-CGC c. France (n° 9/2000)

Violation des articles 2 § 1 (droit à une durée raisonnable du travail) et 4 § 2 (droit à une majoration pour les heures supplémentaires), décision sur le bien-fondé du 16 novembre 2001.

Autisme-Europe c. France (n° 13/2002)

Violation des articles 15 (droit des personnes handicapées à la formation), 17 § 1 (droit des enfants à la protection sociale, économique et juridique) et E (non-discrimination), décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003.

Confédération française de l'encadrement-CGC c. France (n° 16/2003)

Violation des articles 2 § 1 (droit à une durée raisonnable du travail) et 4 § 2 (droit à une majoration pour le travail supplémentaire), décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004.

Confédération générale du travail c. France (n° 22/2003)

Violation de l'article 2 § 1 et 5 (droit à une durée raisonnable du travail et droit à un repos hebdomadaire), décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004.

Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France (n° 38/2006)

Violation de l'article 4 § 2 (droit à un taux de rémunération majoré pour les heures supplémentaires), décision sur le bien-fondé du 3 décembre 2007.

Mouvement international ATD-Quart Monde c. France (n° 33/2006)

Violation des articles 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) seul et en combinaison avec l'article E (non-discrimination), 31 § 1 et 2 et 31 § 3 (droit au logement) en combinaison avec l'article E (non-discrimination), décision sur le bien-fondé au Comité des ministres le 5 décembre 2007.

Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France (n° 39/2006)

Violation des articles 31 § 1 2 et 3 (droit au logement) en combinaison avec l'article E (non-discrimination), décision sur le bien-fondé du 4 février 2008.

Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France (n° 51/2008)

Violation des articles 31 § 1 et 2 (droit au logement), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), seuls et en combinaison avec l'article E, et article 19 § 4c (droit des travailleurs migrants et leurs familles à la protection et à l'assistance), décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009.

Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) v. France (n° 56/2009)

Violation des articles 2 § 1 et 5 (Droit à des conditions de travail équitables) et 4 § 2 (droit à une rémunération équitable), décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010.

Confédération générale du travail (CGT) v. France (n° 55/2009)

Violation de l'article 2 § 1 (durée du travail raisonnable), décision sur le bien-fondé du 23 juin 2010.

255. Ces informations sont disponibles sur le site du CEDS (rubrique « Fiche pays »).

7. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Créée en 1993, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un organe indépendant du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants désignés par les États membres. Son mandat, conformément à son statut, est de « *combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la grande Europe sous l'angle de la protection des droits de l'homme, à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme, ses protocoles additionnels et la jurisprudence y relative* ». L'ECRI remplit ses fonctions par différents moyens : l'étude de l'efficacité des mesures nationales et internationales visant à lutter contre ces phénomènes, la formulation de recommandations aux États et l'incitation à l'action aux niveaux local, régional et européen. Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est l'analyse de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe, analyse qui la conduit à formuler des suggestions et propositions aux États pour traiter les problèmes identifiés. La présente section revient sur le dernier rapport de l'ECRI concernant la France ainsi que sur une déclaration de 2010, relative à la situation des Roms migrants en France.

Rapports nationaux et observations du Gouvernement

Les travaux par État de l'ECRI s'organisent par cycles d'examen, à raison de 9/10 États couverts chaque année. Dans le cadre du quatrième cycle d'examen, l'ECRI a adopté son quatrième rapport sur la France le 29 avril 2010²⁵⁶. À la suite de l'adoption du rapport, l'ECRI a, conformément à ses méthodes habituelles de travail, consulté le Gouvernement français avant de le rendre public le 15 juin 2010 afin de lui permettre de revoir, le cas échéant, des erreurs factuelles. En annexe du rapport se trouvent les observations des autorités françaises concernant les recommandations qui ont été formulées. On trouvera ci-après l'ensemble des recommandations contenues dans ce dernier rapport ainsi qu'une synthèse, le cas échéant, des observations du Gouvernement (celles-ci ont été annexées, à la demande des autorités françaises et dans leur version intégrale au rapport de l'ECRI).

Existence et mise en œuvre des dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

- Signer et ratifier au plus tôt le Protocole n° 12 à la Convention EDH (réitération).

256. Rapport de l'ECRI sur la France (quatrième cycle de monitoring), adopté le 29 avril 2010, publié le 15 juin 2010, CRI (2010) 16.

- Ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et signer et ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et retirer les réserves à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (réitération).
- Ratifier au plus tôt la Convention européenne sur la nationalité, et signer et ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Observations : le Gouvernement indique notamment que « *si la ratification de la Convention européenne sur la nationalité n'est pas à l'ordre du jour, [...] la France a ratifié dès 1965 la Convention européenne sur la réduction des cas de pluralité des nationalités* ».

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

- Prévoir des réunions régulières du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme de façon à faciliter la coordination à long terme de l'action gouvernementale dans ce domaine. Elle recommande aux autorités de communiquer sur cette action et d'envisager l'adoption et la mise en œuvre d'un plan national d'action de lutte contre le racisme.
- Continuer à soutenir la HALDE compte tenu de son rôle clé. Pour la Commission, il convient de veiller tout particulièrement à ce que cette institution soit régulièrement consultée et que se développe une véritable coopération avec les autorités en prenant notamment en compte ses avis et recommandations dans les domaines d'expertise qui sont les siens.

Dispositions pénales contre les propos et actes racistes

Contenu des dispositions pénales contre les propos et les actes racistes

- Étendre à toutes les infractions le principe de la circonstance aggravante pour motivation raciste qui n'est prévu que pour certaines d'entre elles (réitération).
- Continuer à évaluer l'efficacité des dispositions pénales destinées à lutter contre le racisme. Il convient pour l'ECRI d'identifier, notamment sur la base de la jurisprudence des dernières années, les éventuelles lacunes à combler ou les améliorations et clarifications à apporter, pour ensuite procéder aux modifications nécessaires. À ce sujet, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui contient des lignes directrices.

Observations : le Gouvernement indique qu'il « *continue à évaluer l'efficacité des dispositions pénales destinées à lutter contre le racisme et les discriminations à travers les condamnations de ce chef inscrites au casier judiciaire national et par le biais d'un dispositif statistique spécifique* ». Il note une très légère augmentation du nombre d'affaires nouvelles enregistrées par les parquets pour des affaires à caractère raciste, antisémite ou anti-religieux en 2008 après un recul en 2007, mais également la progression du taux de réponse pénale qui gagne environ 8 points

en un peu plus de trois ans, passant de 72,1 % en 2006 à 80 % pour les trois premiers trimestres de 2009.

Mise en œuvre des dispositions pénales contre les propos et les actes racistes

- Poursuivre la formation de tous les acteurs de la chaîne judiciaire : police, procureurs, juges tant dans le cadre de la formation initiale que continue sur les dispositions pénales interdisant le racisme, de manière à garantir une application adéquate de ces dispositions. L'ECRI recommande également d'offrir la possibilité aux avocats de suivre des formations sur ces dispositions.

Observations : le Gouvernement indique qu'« outre les actions de formation mises en place par l'École nationale de la magistrature, [...] de nombreuses formations ont été mises en œuvre en direction des officiers de la police judiciaire par les magistrats référents chargés de l'animation des pôles anti-discriminations » et ont vocation à perdurer. Il ajoute que des politiques d'information en direction du grand public sont mises en œuvre parallèlement à ces actions de formation.

- Rapidement mettre en place le dispositif permettant un meilleur accueil des victimes, et notamment des victimes d'actes racistes, venant porter plainte auprès de la police.
- Améliorer et compléter les systèmes existants de collecte de données sur les incidents racistes et des suites qui leur sont données par la justice pénale. À ce sujet, l'ECRI attire l'attention des autorités sur la partie III de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police qui porte sur le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes.

Législation contre la discrimination raciale

Dispositions pénales contre la discrimination raciale

- Poursuivre et renforcer les efforts pour améliorer la mise en œuvre des dispositions pénales interdisant la discrimination raciale, en continuant notamment d'informer spécialement sur ce point les victimes et de sensibiliser les acteurs du système judiciaire sur les dispositions existantes.

Observations : le Gouvernement rappelle que son action « vise notamment à favoriser le dépôt des plaintes de victimes, ceci en permettant plus précisément aux associations intervenant dans ce domaine de saisir directement les magistrats des pôles anti-discriminations de certains faits ». Il revient également sur l'extension de la compétence des pôles anti-discriminations à tous les actes commis à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une race ou une religion déterminée ou en raison de son orientation sexuelle et ses objectifs, et mentionne qu'un arrêté du 1^{er} avril 2009 rappelle aux procureurs de la République la possibilité de demander à toute association d'aide aux victimes de discrimination ou de racisme d'intervenir pour les soutenir dans toutes les démarches de la procédure.

- Procéder à une évaluation de l'efficacité du mécanisme de la transaction pénale en matière de discrimination raciale sur la base des résultats obtenus jusqu'à présent et prendre toute mesure de réajustement qui s'avérerait utile.

Dispositions de droit civil et administratif contre la discrimination raciale

- Évaluer la cadre juridique civil et administratif en matière de lutte contre la discrimination raciale afin de déterminer s'il est suffisant en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et procéder aux modifications nécessaires, si cette évaluation faisait ressortir des lacunes à combler ou des améliorations et clarifications à apporter. L'ECRI encourage notamment les autorités françaises « à envisager l'élaboration d'un compendium contre la discrimination raciale permettant d'appréhender facilement toutes les formes applicables dans ce domaine ».
- Poursuivre les efforts pour informer le public sur les dispositions en vigueur interdisant la discrimination raciale et sur toutes les dispositions qui seraient adoptées à l'avenir. La Commission souligne également l'importance de maintenir et de renforcer les efforts visant à former tous les acteurs de la justice à la nouvelle législation pour lutter contre la discrimination raciale et d'insister plus particulièrement sur les modalités de la charge de la preuve.

Discrimination dans divers domaines

Emploi

- Poursuivre les efforts pour lutter contre les cas de discrimination raciale dans tous les aspects de l'emploi, y compris l'accès à l'emploi, les conditions de travail et de rémunération, les promotions, la formation professionnelle et le licenciement, et pour promouvoir l'égalité des chances et la diversité dans tous les domaines.
- Suivre les recommandations de la HALDE lorsque la nationalité est posée comme condition à l'accès à l'emploi et limite cet accès pour les non ressortissants.

Éducation

- Poursuive et accentuer les efforts en vue de mettre en place un système scolaire qui assurerait à tous les enfants d'origine immigrée une égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement, notamment aux études supérieures, et, au bout du compte, en matière d'accès à l'emploi. En particulier, l'ECRI encourage vivement les autorités « à chercher les moyens d'éviter la représentation disproportionnée d'élèves d'origine immigrée dans certains établissements scolaires » et attire à ce sujet l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
- Effectuer une révision du contenu des programmes et manuels scolaires pour éliminer toute référence encourageant les préjugés et les stéréotypes à l'encontre de quelque groupe minoritaire que ce soit et pour que ce contenu reflète davantage la diversité de la société, en y incluant à cette fin la contribution des groupes minoritaires à la société.

- Effectuer une évaluation de la loi sur le port des signes religieux à l'école sous l'angle des questions de discrimination indirecte et de stigmatisation. Lors de l'application de la loi, l'ECRI recommande de mettre l'accent sur la qualité du dialogue prévu par la loi, pour éviter autant que possible toute exclusion d'élève.

Logement

- Continuer les efforts en vue de lutter contre la discrimination raciale dans l'accès au logement tant dans le secteur privé que public. La Commission recommande aux autorités de continuer à rechercher des solutions adaptées pour faire face aux problèmes structurels d'accès au logement sociaux, notamment en continuant à augmenter le nombre de logements sociaux disponibles et en revoyant le système d'attribution de ces logements pour en renforcer la transparence.
- Continuer à sensibiliser les acteurs privés et publics à l'interdiction de la discrimination raciale dans le domaine du logement et informer le grand public du droit des candidats au logement à ne pas être victime de discrimination raciale dans ce domaine.

Biens et services

- Plusieurs questions touchant à la discrimination dans l'accès aux biens et services sont abordées dans d'autres parties du rapport de l'ECRI auxquelles il renvoie, touchant notamment les minorités visibles ou les gens du voyage.

Violence raciste

- L'ECRI réitère ses recommandations formulées ci-dessus concernant la mise en œuvre des dispositions pénales contre le racisme dans le contexte de la lutte contre les violences racistes.

Racisme dans le discours public

Exploitation du racisme et de la xénophobie en politique

- Continuer à prendre des mesures pour remédier à l'exploitation du racisme en politique. À cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 7, dans laquelle elle expose les mesures qui peuvent être prises à cet effet, ainsi que sur d'autres recommandations (voir ci-dessus « Dispositions pénales contre les propos et actes racistes »).

Racisme dans les médias

- Poursuivre les efforts visant à sensibiliser les médias sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, à la nécessité d'éviter que les reportages, mais aussi les forums de discussions des lecteurs publiés sur leur site Internet contribuent à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers les membres des groupes minoritaires. L'ECRI recommande d'engager un débat avec les médias et les membres des organisations pertinentes de la société civile sur les meilleurs moyens à employer à cette fin, notamment en encourageant la réflexion sur la possibilité de prévoir dans des codes de déontologie

s'appliquant à la presse écrite un engagement à ne pas contribuer à la diffusion des stéréotypes et préjugés racistes.

Racisme sur Internet

- Poursuivre et renforcer les efforts en vue de lutter contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'Internet. L'ECRI souligne combien il est important d'assurer le suivi de cette question et d'informer le public sur l'évolution de la situation dans ce domaine. Elle recommande de mener une campagne d'information auprès du grand public sur l'interdiction de propos incitant à la haine raciale véhiculés par le biais d'Internet et sur la possibilité de signaler les contenus portant atteinte à cette interdiction.

Racisme dans le sport

- Poursuivre et renforcer les efforts en vue de lutter contre le racisme dans le sport et notamment le football, en partenariat avec les principaux acteurs. L'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport qui contient des lignes directrices.

Observations : Le Gouvernement souligne que les « *actes de racisme dans le sport sont sévèrement réprimés par les autorités françaises* ». Le Gouvernement fait également part du lancement, le 28 janvier 2010, d'un « *large processus de dialogue pour lutter contre la violence dans le football et notamment contre les actes racistes et xénophobes* » avec la participation d'associations telles que la LICRA à des ateliers de sensibilisation des supporters des clubs de football.

Groupements prônant une idéologie raciste

- Continuer à surveiller de près les organisations d'extrême droite ou prônant une idéologie raciste ou antisémite. Pour l'ECRI, il convient d'intervenir pour condamner moralement mais aussi pour prévenir et sanctionner les expressions incitant à la haine raciale qui sont de leur fait.

Groupes vulnérables/cibles

Communautés musulmanes

- Lutter contre toute manifestation raciste à l'encontre des musulmans. Il convient de maintenir et de renforcer la vigilance de façon à ce que les actes islamophobes ne restent pas impunis. À ce sujet, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans.
- Mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des agents des services publics et de la population majoritaire afin de prévenir tout cas de demande illégale et discrimination faites aux musulmans portant le voile, de le retirer ou de ne pas accéder au lieu public concerné.

- Poursuivre et renforcer leur coopération avec le Conseil français du culte musulman ainsi qu'avec les organes régionaux représentatifs des musulmans pour trouver des solutions là où cela reste nécessaire en matière d'exercice de la liberté de religion et prendre des mesures contre les obstacles à la construction des mosquées.

Communautés juives : voir « Antisémitisme »

Gens du voyage

- Trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des gens du voyage, en créant des aires de stationnement en nombre suffisant, correctement situées et bien équipées.
- Trouver, dans l'attente d'une solution durable et généralisée en matière d'aires de stationnement, en concertation avec les gens du voyage, des solutions humaines qui respectent la dignité et le choix de vie itinérant de ces derniers.
- Passer en revue toutes les dispositions et pratiques dérogatoires s'appliquant aux gens du voyage et, le cas échéant, supprimer tout élément discriminatoire qui aurait été identifié, notamment en matière de papiers d'identité et de droit de vote.
- Trouver d'urgence et en concertation avec les gens du voyage des solutions permettant une scolarisation effective et durable des enfants des gens du voyage itinérants ou semi-itinérants adaptés à leur mode de vie. Il convient en particulier de prévenir tout cas de refus, par une municipalité, d'inscrire ces enfants à l'école.
- Mener une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre tout phénomène d'intolérance et de rejet à l'encontre des gens du voyage et contre toute discrimination raciale pouvant en résulter.

Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale

- Continuer de renforcer les efforts pour trouver, en concertation avec les représentants des Roms et de la société civile en général, des solutions pour améliorer les conditions de vie inacceptables des familles Roms en trouvant des solutions de logement décentes et porter une attention particulière à l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Pour l'ECRI, il convient en particulier d'évaluer les mesures qui ont déjà été mises en œuvre comme l'aide au retour volontaire ou les hébergements d'insertion pour s'assurer qu'elles répondent pleinement aux besoins des personnes concernées et pour rectifier rapidement le tir, si nécessaire, afin d'éviter tout effet contre-productif.
- Veiller à prévenir toute expulsion forcée et illégale de familles Roms de leur logement qui les mettraient dans des situations inextricables. L'ECRI met en garde en particulier contre tout usage excessif de la force à l'occasion de telles expulsions.
- Prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la situation des Roms venant des pays d'Europe centrale et orientale, en consultation avec les représentants de ces communautés, afin de combattre et de prévenir le racisme et la discrimination raciale à leur encontre. L'ECRI attire une nouvelle fois l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/

Tsiganes, qui propose une série de mesures législatives et d'initiatives politiques que les gouvernements peuvent adopter à cette fin.

Non ressortissants

- Réviser la législation sur l'immigration et le droit des non ressortissants et la pratique relative afin d'identifier les problèmes éventuels concernant leurs droits fondamentaux et prendre toutes les mesures correctives nécessaires pour éviter toute atteinte à ces droits dans l'application de la loi. Cette révision de la législation devrait se faire en étroite consultation avec les institutions qui défendent les droits de l'homme telles que la CNCDH et la HALDE, ainsi que les organisations internationales et nationales qui défendent les droits des non-ressortissants, y compris des demandeurs d'asile et des réfugiés.
- Revoir les nouvelles mesures prises dans le domaine de l'intégration telles que le contrat d'accueil et d'intégration obligatoire ou le test d'intégration concernant certains ressortissants extracommunautaires en s'assurant que cette nouvelle législation n'a pas un effet contre-productif sur le processus d'intégration en stigmatisant les personnes concernées ou en mettant en danger les droits individuels dont elles jouissent.
- Continuer à prendre des mesures incitatives en faveur de l'intégration, en veillant à ce que l'intégration soit conçue comme un processus à double sens qui implique une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires. La population majoritaire doit être sensibilisée au fait que l'immigration représente un enrichissement culturel et économique pour la France. Pour l'ECRI, la participation à la vie publique des immigrés devrait être renforcée, notamment en donnant le droit de vote au niveau local aux ressortissants extracommunautaires résidant de longue date en France.

Minorités visibles

- L'ECRI attire l'attention des autorités sur toutes ses recommandations sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale qui figurent dans son rapport dans la mesure où les membres des minorités visibles sont les principales cibles du racisme et de la discrimination raciale en France. Elle cite « *les Noirs, les personnes d'origine maghrébine ou arabe, les personnes originaires de départements et collectivités d'outre-mer et notamment des Antilles, et les personnes perçues comme telles* ».

Antisémitisme

- Poursuivre les efforts visant à lutter contre l'antisémitisme. À ce sujet, l'ECRI se dit « *préoccupée de constater que les actes antisémites persistent en France* » et cite notamment le fait que plusieurs sources soulignent une forte augmentation des contenus à caractère antisémite sur Internet. Est néanmoins relevé le rôle actif joué par les autorités françaises (police, procureurs, juges) dans la lutte contre l'antisémitisme et la prévention dans plusieurs domaines. Elle attire enfin l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme.

Conduite des représentants de la loi

- Prendre des mesures pour lutter contre tout comportement discriminatoire de la part des représentants de l'ordre, y compris le profilage racial²⁵⁷, notamment en définissant et en interdisant clairement le profilage racial dans la loi, en menant des recherches sur ce phénomène et en assurant un suivi des activités de police afin d'identifier ces pratiques. Pour ces questions et toutes les questions relatives à la police, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui donne des lignes directrices sur les mesures à prendre dans ce domaine. Elle se réfère, entre autres, dans ses observations, aux résultats d'une étude récente sur les contrôles d'identité à Paris, selon laquelle « *les personnes perçues comme noires et les personnes perçues comme arabes seraient contrôlées de manière disproportionnée par rapport aux personnes perçues comme blanches*²⁵⁸ », soulignant néanmoins les mesures prises par les autorités : formation et sensibilisation aux droits de l'homme dans les écoles de police ; mise en place d'outils de sensibilisation à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale ; adoption d'une politique d'égalité des chances dans le recrutement de policiers ; place donnée à la déontologie et au principe du respect de la dignité de la personne dans le schéma directeur de la police nationale (2008-2012) et dans plusieurs circulaires dont une datant de 2006 et concernant la conduite à tenir à l'égard des mineurs ; création du CGLPL en 2007.

Observations : pour le Gouvernement, « *les affirmations de l'ECRI sur le profilage racial, en tant que critère retenu par les forces de l'ordre pour réaliser les contrôles d'identité, doivent être contestées* » et « *il convient en effet de rappeler que les contrôles d'identité sont, pour la plupart d'entre eux, pratiqués dans des zones où la délinquance est importante et concernent des personnes ayant un comportement généralement observé chez les auteurs d'actes de délinquance* ». Il est précisé que, « *contrairement à ce qui a été indiqué à l'ECRI, [...] l'apparence ethnique en tant que telle n'a aucun intérêt dans la lutte contre la délinquance et qu'elle n'intervient pas en conséquence dans la décision de contrôler telle ou telle personne* » et que « *le comportement, et, notamment, la réaction à la vue du policier (fuite ou tentative de se dissimuler, par exemple), constitue le principal critère* ». Il est enfin indiqué que « *les critères d'âge, de sexe et de style d'habillement peuvent être pris en compte, mais seulement à titre subsidiaire* ».

- Garantir l'existence d'un organe ou de plusieurs organes indépendants de la police et du parquet, qui seraient chargés d'enquêter sur tous les cas présumés de discrimination raciale et de comportement abusif à caractère raciste de la police. Il est essentiel, pour l'ECRI, de donner tous les moyens humains et financiers nécessaires à l'organe compétent en la matière qui doit pouvoir bénéficier de toute l'expertise nécessaire pour accomplir sa mission. L'ECRI exhorte également les autorités françaises à « *veiller*

257. Qui, selon l'ECRI, « *consiste en l'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* ».

258. Open Society Justice Initiative, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, 2009, p. 10.

à ce que, le cas échéant, les auteurs des discriminations ou comportements susmentionnés soient sanctionnés de façon appropriée et à rendre les sanctions publiques».

Observations : le Gouvernement indique que « les autorités françaises tiennent à rappeler qu'elles ne tolèrent en aucune manière les actes de mauvais traitements commis par les agents des forces de l'ordre, quelles que soient les situations ou les personnes les subissant ». Le Gouvernement renvoie : aux principes déontologiques (respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine ; utilisation strictement nécessaire et proportionnée de la force ; protection des personnes appréhendées et respect de leur dignité) ; aux actions de formation mises en place, également en lien avec la CNDS et la HALDE, ainsi qu'aux conditions d'encadrement et d'inspection des agents.

Promotion de l'égalité des chances et de la diversité

- Poursuivre les efforts pour promouvoir la diversité et l'égalité des chances. Il conviendra, pour l'ECRI, d'évaluer les résultats des nouvelles politiques mises en place à cet effet pour vérifier qu'elles sont efficaces en matière de réduction de discrimination en raison de l'origine et de prendre toute mesure de réajustement qui s'avérerait utile. Dans ses observations, l'ECRI indique que l'intensité des émeutes de 2005 et 2007 « semble avoir déclenché une prise de conscience des autorités françaises quant à la nécessité d'une attitude plus ouverte à l'égard des personnes d'origine immigrée, et en particulier d'origine maghrébine et subsaharienne » et « conduit à des améliorations dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi et des médias où des mesures ont été prises pour promouvoir l'égalité des chances et la diversité ».
- Renforcer les commissions départementales pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC) notamment en prévoyant la possibilité pour ces dernières d'échanger leurs bonnes pratiques.

Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

- Poursuivre les efforts visant à mettre en place un système complet et cohérent de collecte des données permettant d'évaluer la situation en ce qui concerne les différents groupes minoritaires en France et déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte dans les divers domaines de la vie.
- Envisager de collecter des données ventilées selon des catégories telles que l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue, la nationalité pour identifier les manifestations de discrimination en veillant à ce que cette collecte soit effectuée, dans tous les cas, conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Ce système de collecte de données devrait pour l'ECRI être élaboré en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile. Ce système devrait aussi prendre en considération l'existence éventuelle de discriminations doubles ou multiples.

Suivi des recommandations

L'ECRI demande aux autorités françaises une mise en œuvre prioritaire de ses recommandations relatives au soutien, à la consultation et à la **prise en compte des avis et recommandations de la HALDE** ; au renforcement de la **lutte contre les formes d'expression raciste diffusées au moyen d'Internet** ; et aux solutions d'urgence, en concertation avec les gens du voyage, pour permettre une **scolarisation effective et durable des enfants des gens du voyage** itinérants ou semi-itinérants adaptés à leur mode de vie. Le processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication de son rapport, soit d'ici au **15 juin 2012**.

Déclarations

Dans une **déclaration du 24 août 2010 concernant la situation des Roms migrants en France**, l'ECRI se dit « *profondément préoccupée par le traitement dont font actuellement l'objet les Roms migrants en France* ». Elle renvoie à son rapport de juin 2010, et note que, « *ces dernières semaines, des déclarations politiques de responsables de haut rang ainsi que des actions menées par le Gouvernement ont stigmatisé les Roms migrants* », ceux-ci étant « *présentés collectivement comme auteurs d'infractions pénales et sont en particulier caractérisés comme seuls responsables d'abus de la réglementation européenne en matière de liberté de circulation* ». L'ECRI renvoie à ses recommandations de 2005 concernant le respect des droits sociaux des Roms migrants en matière de logement, de santé et d'accès à l'éducation, précisant qu'« *en 2010 encore, beaucoup de ces personnes vivent dans des conditions déplorables dans des campements très sommaires* » et qu'« *une politique fondée sur des expulsions forcées et des mesures "incitant" à quitter la France ne peut fournir une réponse durable* ». Rappelant que « *les ressortissants de l'Union européenne ont le droit de séjourner pendant un certain temps sur le territoire français et d'y retourner* », elle recommande à la France de chercher des « *solutions durables, en coopération avec des États et institutions partenaires* », en mettant notamment en place des « *programmes disposant de suffisamment de ressources et capables d'atteindre les véritables groupes cibles* » pour lutter contre l'antitsiganisme. L'ECRI conclut notamment que « *des politiques gouvernementales aussi bien que des propositions de loi qui ont pour base la discrimination fondée sur l'origine ethnique sont inadmissibles et vont à l'encontre des obligations juridiques qui pèsent sur l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe* ».

On notera également l'organisation d'une table ronde à Paris le 26 avril 2011, réunissant des représentants de l'ECRI, de la CNCDH et de la HALDE, en présence également de membres du CERD, afin de discuter des suites données aux recommandations de l'ECRI. Les thèmes abordés étaient : le racisme et la xénophobie dans le discours public ; la lutte contre les formes d'expression raciste diffusées par Internet ; la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans ; le monitoring du racisme et de la discrimination raciale ; la lutte contre le racisme et la discrimination envers les Roms et les gens du voyage et le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la discrimination raciale en France.

8. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains

Ouverte à la signature le 16 mai 2005, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (n° 197) a été ratifiée par la France le 9 janvier 2008 (après signature le 22 mai 2006). Elle est entrée en vigueur le 17 décembre 2008. Son article 36 § 1 précise que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) « est chargé de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties ».

La procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la convention est divisée en cycles, le premier étant d'une durée de quatre ans (2010-2013 pour le cycle initial). Conformément aux *Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties*, un questionnaire est adressé aux États parties (par l'intermédiaire d'une « personne de contact » nommée par la Partie concernée pour faire la liaison avec le GRETA) pour transmission aux différentes instances nationales concernées. Il est suivi d'une visite dans le pays.

Le premier cycle d'évaluation s'est ouvert en février 2010 par l'envoi du questionnaire aux dix premiers pays qui sont devenus Parties à la Convention. Les premiers rapports du GRETA ont été publiés en septembre 2011 (Chypre, Autriche et Slovaquie). Selon le calendrier fixé par le GRETA, les Parties ont été priées de soumettre leurs réponses pour le 1^{er} septembre 2010. Le GRETA est en train d'évaluer ces réponses et prévoit d'adopter puis de publier ses premiers rapports d'évaluation au cours de 2011. La France fait partie du deuxième groupe de dix États parties, auquel le questionnaire a été adressé en février 2011. Elle a remis son rapport national avant la date limite fixée (1^{er} septembre 2011).

9. Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

Le 7 avril 2011, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Ouverte à la signature à Istanbul le 11 mai 2011, elle a été signée le même jour par 13 pays dont la France, cette dernière ne l'ayant pas encore ratifiée. 10 ratifications seront nécessaires pour son entrée en vigueur. Au 15 octobre 2011, elle comptait 16 signataires.

Premier instrument juridiquement contraignant créant un cadre complet pour prévenir la violence, protéger les victimes et mettre fin à l'impunité des auteurs de violences, la Convention définit et érige en infractions pénales différentes formes de violence contre les femmes (dont le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, le harcèlement, les violences physiques et psychologiques et les violences sexuelles). Il s'agit également de la première convention internationale à inclure des dispositions de nature à combattre le phénomène des crimes prétendument commis au nom de l'honneur.

Parallèlement au Comité des États parties, la Convention prévoit la mise en place d'un mécanisme de suivi (chapitre IX), le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), chargé d'évaluer et de promouvoir la mise en œuvre effective de ses dispositions au plan national. En s'appuyant sur une procédure de rapports et les informations communiquées par les ONG, le GREVIO sera habilité à évaluer les mesures prises par l'État partie pour appliquer la Convention. Les parlements nationaux sont également invités à participer au suivi. Le groupe d'experts aura la possibilité de se rendre dans des États parties à des fins d'enquête et la faculté d'adresser des recommandations générales à tous les États parties.

10. Commission européenne pour l'efficacité de la justice

Instituée en septembre 2002, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a pour mandat d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires, d'identifier les domaines susceptibles d'être améliorés, de procéder à des échanges de vues sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et de définir des moyens concrets d'améliorer l'évaluation et le fonctionnement du système judiciaire des États membres. Elle se compose d'experts qualifiés des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

La CEPEJ a publié en 2010 son 4^e rapport sur l'efficacité et la qualité de la justice, basé sur l'analyse de données de 2008 et de questions complémentaires relatives à l'évolution ultérieure des budgets avec la crise financière et économique²⁵⁹. Il propose des éléments comparatifs et commentés sur les dépenses publiques consacrées au système judiciaire, le système d'aide judiciaire, la médiation, l'organisation des juridictions et la carte judiciaire, les personnels judiciaires, la gestion des flux d'affaires dans les tribunaux ou encore les durées de procédures.

La France figure parmi les États pour lesquels la crise financière et économique n'avait pas eu, au moment du recueil des données en 2008, d'impact direct sur le budget du système judiciaire. Le rapport présenté par la France notait cependant, en lien avec une inflation des contentieux, un « *effet de ciseaux sur le budget de la justice judiciaire, entre une évolution négative ou stagnante des crédits et une évolution croissante des besoins, qu'il s'agisse des personnels, des crédits de fonctionnement ou des frais de justice*²⁶⁰ ».

Le montant moyen des budgets consacrés au système judiciaire (alloué à l'ensemble des tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire) au sein du Conseil de l'Europe était de 51,7 euros annuels par habitant en 2008. 40 % des pays européens considérés, dont la France (au 17^e rang sur 44 pays comparés, avec 57,7 euros) se situaient au-dessus de cette moyenne européenne²⁶¹.

S'appuyant sur les données transmises par le Gouvernement, le rapport relève une augmentation de 10,2 % des budgets consacrés au système judiciaire français entre 2006 et 2008²⁶² et de 25 % en matière de formation des professions de justice sur la même période²⁶³. S'agissant de l'évolution de l'aide judiciaire entre 2006 et 2008, la France figure parmi les pays où la baisse relative du nombre d'affaires dans lesquelles celle-ci a été disponible (- 2 %) est doublée d'une augmentation du montant alloué par affaire (+ 6 %)²⁶⁴. En 2008, pour 100 000 habitants, 1 392 affaires avaient bénéficié de l'aide judiciaire (9^e rang sur 25 pays comparés).

259. Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *Systèmes judiciaires européens, Efficacité et qualité de la justice*, édition 2010 (données 2008).

260. *Ibid.*, p. 51.

261. *Ibid.*, p. 44.

262. *Ibid.*, p. 21.

263. *Ibid.*, p. 30.

264. *Ibid.*, p. 57-59.

Chapitre 3

Union européenne

En tant qu'État membre de l'Union européenne (UE), la France est logiquement appelée à participer au développement et à la mise en œuvre de ses normes et politiques dans le domaine des droits de l'homme, tant dans leurs volets interne qu'externe. L'article 2 du Traité sur l'UE dispose que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité, et l'égalité entre les femmes et les hommes* ». En outre, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000 sont désormais contraignantes pour les institutions de l'UE, et l'ensemble des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen. L'activité interne de l'UE au regard des droits de l'homme s'inscrit dans un cadre normatif plus large qui, partant des traités fondateurs, se décline en décisions, directives, règlements, ainsi qu'en recommandations et résolutions émanant des différents organes de l'UE. Nombre de ces dispositions visent directement des enjeux en matière de protection et d'effectivité des droits – protection de la vie privée et familiale, liberté de circulation, non-discrimination, accès aux droits sociaux, droit d'asile, etc. – et doivent être respectées ou mises en œuvre par les États membres. Les politiques pertinentes renvoient en particulier à la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, dont les orientations stratégiques sont actuellement définies par le programme de Stockholm (2010-2014), adopté par le Conseil européen le 11 décembre 2009²⁶⁵.

S'agissant du suivi du respect des obligations des États membres, et au-delà du contrôle juridictionnel assuré par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – amené à se développer avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne –, plusieurs institutions de l'UE sont amenées à considérer, documenter et/ou évaluer la situation des droits de l'homme en France dans le cadre de leurs activités normatives ou consultatives, suivant des modalités propres. Sans prétendre à l'exhaustivité, la présente section revient sur les compétences et différents travaux pertinents du Conseil de l'UE (1), de la Commission européenne (2), du Parlement européen (3), de la CJUE (4) et de l'Agence des droits

265. Désormais institution de l'UE à part entière, le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et du président de la Commission, fournit à l'Union « *l'impulsion nécessaire à son développement* », définit « *les orientations politiques générales* », mais « *n'exerce pas de fonction législative* » (art. 15 TUE). Le Traité de Lisbonne prévoit la convocation de deux réunions par semestre, à l'initiative du président du Conseil, fonction également instituée par le traité.

fondamentaux (5), intervenus depuis la publication de la première édition du rapport en mars 2009.

On notera également le rôle et les travaux de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), institué par l'UE en 2006 et installé depuis 2010 à Vilnius, en matière de collecte, d'analyse et de diffusion de données comparables sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Ce dernier est plus largement compétent pour la mise au point d'outils méthodologiques destinés à lutter contre les discriminations fondées sur le sexe et à favoriser l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'UE comme au sein des États membres ainsi qu'en matière de promotion du dialogue entre les parties prenantes et de sensibilisation des citoyens de l'UE dans ce domaine²⁶⁶.

Enfin, si le présent développement s'attache uniquement à la situation interne à l'UE et la France, on notera à titre annexe que l'activité extérieure de l'UE concernant les droits de l'homme s'appuie sur les lignes directrices qui sont fixées par le Conseil de l'UE : sur la peine de mort (1998) ; sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (2001) ; sur les dialogues en matière de droits de l'homme avec les pays tiers (2001) ; sur les enfants face aux conflits armés (2003) ; sur les défenseurs des droits de l'homme (2004) ; sur les dialogues sur les droits de l'homme (2001) ; sur la promotion et la protection des droits de l'enfant (2007) ; et sur les violences contre les femmes et la lutte contre toutes les formes de discrimination à leur encontre (2008)²⁶⁷. Dans ce cadre, la France est appelée à promouvoir et appliquer les valeurs de l'Union dans ses propres activités extérieures²⁶⁸. Enfin, chaque année l'UE publie un rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde, qui se concentre sur les activités extérieures de ses organes en la matière. Ce rapport est désormais piloté par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

266. Voir Règlement (CE) n° 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

267. Voir également les lignes directrices de l'UE pour la promotion du droit international humanitaire p. 453.

268. Voir également, à ce sujet, CNCDH, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008.

1. Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne joue un rôle de coordination des politiques des États membres et contribue à la formulation d'une politique européenne, mais n'exerce pas de contrôle continu et indépendant de la situation des droits de l'homme au sein des États membres.

Les dispositions prévues par l'article 7 du Traité sur l'UE lui attribuent néanmoins une compétence décisive pour entendre un État membre et lui adresser des recommandations avant éventuellement de constater « *un risque clair de violation grave [...] des valeurs visées à l'article 2* » précité ou « *l'existence d'une violation grave et persistante* » de ces mêmes valeurs, après avoir invité ce dernier à présenter ses observations. Dans l'éventualité où il constaterait un risque de violation grave, le Conseil est habilité à « *suspendre certains des droits découlant de l'application des traités* » à un État membre (y compris les droits de vote du représentant du Gouvernement de l'État membre au sein du Conseil). Cette procédure, encadrée, n'a, à ce jour, jamais été utilisée.

À titre annexe, on pourra souligner son rôle en matière de coordination de l'action extérieure dans le domaine des droits de l'homme avec le Comité du Conseil pour les droits de l'homme créé en son sein (COHOM) et en lien avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE)²⁶⁹. Auteur des lignes directrices précitées, le Conseil « *élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen* » (art. 26 TUE). Il encadre ainsi l'action des États membres de l'Union dans leurs actions extérieures.

269. J. Nold, *Kohlen – und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes*, affaire 4-73, CJCE, 14 mai 1974. (« *La Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces États* » – considérant 13).

2. Commission européenne

La Commission européenne a pour fonction principale de proposer et de mettre en œuvre les politiques adoptées par le Parlement et le Conseil de l'UE. Gardienne des traités, elle est amenée à jouer un rôle important et croissant dans le domaine de la protection des droits de l'homme au sein de l'UE. Ses commissaires chargés de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté européenne (vice-président de la Commission), des affaires intérieures et de l'emploi et enfin des affaires sociales et de l'inclusion, sont particulièrement compétents à ce titre. La Commission publie depuis 2011 un rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En matière de contrôle, elle est plus généralement en capacité de formuler des recommandations ou des avis, qui lui permettent d'attirer l'attention des États membres sur d'éventuelles insuffisances. Elle peut également engager une procédure de recours en manquement contre un État membre, lorsqu'elle estime que celui-ci est en infraction vis-à-vis du droit de l'UE en raison de l'absence de transposition, ou d'une transposition ou application inadaptée d'une ou plusieurs dispositions normatives européennes (art. 258 TUE). À cet effet, la Commission peut initialement engager une procédure administrative précontentieuse, dite « procédure d'infraction », avec mise en demeure obligeant l'État visé à lui soumettre, dans un délai déterminé, des observations sur le problème d'application du droit de l'Union identifié. Sur cette base, elle fixe éventuellement sa position dans un avis motivé. Si les garanties de mise en conformité apportées par l'État membre sont jugées insuffisantes, elle peut, en dernier ressort, saisir la Cour de justice de l'UE.

Rapport sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux

La Commission a publié le 31 mars 2011 son rapport sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE²⁷⁰. Ce rapport met en avant la nécessité de clarifier dans quelles situations la Charte s'applique et de rendre ses dispositions plus effectives pour les personnes. Il rend compte des principales évolutions intervenues au cours de l'année 2010. La Commission estime dans le rapport « *qu'un dialogue renforcé entre les institutions de l'Union et les instances nationales chargées de faire appliquer les droits fondamentaux, notamment celles s'occupant des questions d'égalité, accroîtra l'effectivité de la protection des citoyens* »²⁷¹. Le rapport illustre les actions engagées dans les différents domaines visés par la Charte, dans ses différents titres (dignité, liberté, égalité, solidarité, citoyenneté et justice). Dans le cadre d'un développement consacré aux droits fondamentaux des Roms, la Commission se réfère à « *l'expulsion de France de citoyens de l'Union d'origine Rom* », ajoutant que « *la France et d'autres États membres*

270. *Rapport sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. (SEC 2011) 396 final.

271. *Ibid.*, p. 4.

modifient actuellement leurs règles afin de les mettre en parfaite conformité avec les dispositions de l'Union en matière de liberté de circulation »²⁷².

Procédures d'infraction

Dans une déclaration du 25 août 2010²⁷³, le Commissaire en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté disait avoir « *suivi avec une grande attention, et avec une certaine inquiétude, l'évolution de ces derniers jours en France, et le débat qui en a découlé dans plusieurs États membres* ». Il faisait ici référence aux renvois nombreux de Roms vers leur pays d'origine et disait attendre « *de la part de tous les États membres qu'ils respectent les règles de l'UE issues d'un commun accord sur la liberté de circulation et sur la non-discrimination, ainsi que les valeurs communes de l'Union européenne, en particulier le respect des droits fondamentaux, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités* ». Il disait avoir initié un examen de la situation en France et de la conformité des mesures prises avec le droit de l'UE.

Le 29 septembre 2010, une procédure d'infraction contre la France était décidée par le collège des commissaires, à l'initiative du Commissaire en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Dans un communiqué, la Commission indiquait avoir « *pris note des assurances apportées par la France au plus haut niveau politique le 22 septembre 2010* » sur le fait que :

- Les mesures prises par les autorités françaises depuis l'été n'ont pas eu comme objectif ou comme effet de viser une minorité ethnique spécifique, mais ont traité tous les citoyens de l'UE de la même manière.
- La circulaire du 5 août 2010, qui n'était pas conforme avec cette orientation, a été annulée et remplacée par une autre circulaire adoptée le 13 septembre 2010.
- Les autorités françaises assurent une application totalement effective et non-discriminatoire du droit de l'UE, en conformité avec les traités et avec la Charte des droits fondamentaux.

Elle notait également que « *la France réaffirme son engagement à une coopération étroite et loyale sur ces questions* » et que la Commission continuerait d'échanger avec les autorités s'agissant de l'application dans la pratique des assurances données. Pour autant, la Commission précisait que « *dans le but d'apporter une certitude juridique aux États membres et aux citoyens de l'UE, en particulier dans des situations controversées, il est extrêmement important de s'assurer que les sauvegardes procédurales et substantielles, prévues par la directive de 2004 sur la libre circulation, soient correctement transposées dans sa totalité par les États membres* ». Elle disait considérer, à ce stade, que « *la France n'a pas transposé la directive sur la libre circulation en droit national de manière à rendre ces droits complètement efficaces et transparents* »,

272. *Ibid.*, p. 9.

273. Déclaration de Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne et commissaire européenne à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, sur la situation des Rom en Europe (MEMOI/10/384).

décidant par conséquent d'adresser en octobre 2010 une lettre de mise en demeure à la France demandant la transposition complète de la directive, à moins qu'un projet de mesure de transposition ainsi qu'un calendrier précis pour son adoption ne soient transmis avant le 15 octobre 2010.

À la suite de la communication d'éléments complémentaires par la France le 15 octobre (éléments non publics), cette procédure de mise en demeure a finalement été suspendue avant même son ouverture officielle. En août 2011, le Commissaire notait que le Gouvernement avait adopté le 16 juin « *des modifications législatives exigées par la Commission pour assurer le respect de la directive sur la liberté de circulation, y compris les garanties qui protègent les citoyens de l'Union contre les expulsions arbitraires et les traitements discriminatoires* »²⁷⁴.

On pourra également se reporter à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-512/08 Commission/France du 5 octobre (p. 277), concernant les modalités de remboursement de certains soins.

Rappel

Dans le cadre de la procédure de recours en manquement, la Commission avait formulé deux avis motivés en 2007 et 2008, relatifs à des enjeux de protection des droits :

- Le premier, rédigé le 27 juin 2007, reprochait à la France de n'avoir pas correctement transposé la directive européenne 2000/43 interdisant toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Il était fait grief à la France de ne pas avoir défini la notion de « *discrimination indirecte* », d'avoir incorrectement défini la notion de « *harcèlement* », intégré de manière complète la protection contre les rétorsions et d'avoir limité le droit des entités intéressées de s'engager dans des procédures pour défendre les victimes de discrimination.
- Le second, du 31 janvier 2008, dénonçait la transposition incomplète en droit interne de la directive 2000/78/CE – dite « *égalité de traitement en matière d'emploi* ». Cette directive interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle dans les domaines de l'emploi et du travail, de la formation professionnelle et de l'affiliation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs.

La France s'était mise en conformité sur ces deux cas avant que la CJUE ne soit saisie, en adoptant le 27 mai 2008 la loi n° 2008-496, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

274. Communiqué de presse, *Libre circulation : une action déterminée de la Commission a permis de résoudre 90 % des dossiers ouverts en matière de libre circulation*, 25 août 2011, référence IP/11/981.

3. Parlement européen

Au sein de l'UE, le Parlement européen contribue à la formation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques dans le domaine des droits de l'homme par le biais de résolutions et de rapports. Son activité s'appuie sur les travaux de commissions parlementaires (Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, Commission des affaires constitutionnelles, Commission des affaires étrangères et sous-commission des droits de l'homme). Celles-ci se réunissent en public et sont compétentes, par l'intermédiaire de rapports ou d'avis, pour examiner et proposer des amendements aux propositions de directives et règlements communautaires élaborés par la Commission et dont est également saisi le Conseil de l'UE.

Dans le cadre de ses fonctions législatives, le Parlement européen adopte de nombreuses résolutions thématiques pertinentes pour la protection et la promotion des droits au sein de l'UE. Il s'était notamment prononcé, de manière transversale, sur le programme de Stockholm dans une résolution du 25 novembre 2009²⁷⁵. Ses résolutions ne visent généralement pas d'État membre de l'UE en particulier. Néanmoins, les parlementaires ont exceptionnellement ciblé la France dans une résolution de septembre 2010 relative à la situation des Roms et à la libre circulation des personnes dans l'UE.

► Résolution du Parlement européen sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne (9 septembre 2010)²⁷⁶

La résolution rappelle notamment que « les 10 à 12 millions de Roms européens continuent de subir des discriminations systématiques graves, en matière d'éducation (en particulier la ségrégation), de logement (notamment les expulsions forcées et les mauvaises conditions de vie, souvent dans des ghettos), d'emploi (un taux d'emploi particulièrement bas) et d'égalité d'accès aux systèmes de santé et à d'autres services publics, et que leur niveau de participation politique est incroyablement bas ». Une référence explicite est faite, dans les considérants, aux expulsions et retours « volontaires » auxquels a procédé le Gouvernement français entre mars et août 2010 ainsi qu'à une décision du Tribunal administratif de Lille confirmant sa première décision du 27 août 2010 en « annulant les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière prononcés à l'encontre de sept Roms, en estimant que les autorités n'avaient pas prouvé l'existence d'une "menace pour l'ordre public" ». Le Parlement se déclare « vivement préoccupé par les mesures prises par les autorités françaises ainsi que par les autorités d'autres États membres à l'encontre des Roms et des gens du voyage prévoyant leur expulsion » et « les prie instamment de suspendre immédiatement toutes les expulsions de Roms et demande à la Commission, au Conseil et aux États membres de formuler la même demande ». La résolution invite également la Commission à soutenir fermement les valeurs et les principes inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et les traités et à « réagir sans attendre en procédant à une analyse exhaustive de la situation en France et dans tous les

275. Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm, P7-TA (2009) 0090.

276. Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2010, P7-TA (2010) 0312.

États membres quant à la conformité des politiques qui y sont menées à l'égard des Roms avec la législation de l'Union, notamment sur la base des informations fournies par les ONG et les représentants des Roms ». Des recommandations spécifiques sont adressées aux États membres en matière de mobilisation de fonds pour soutenir les projets concernant l'intégration des Roms et en matière de lutte contre les discriminations touchant les femmes Roms.

4. Cour de justice de l'Union européenne

Institution judiciaire de l'UE, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne –, qui comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés, est chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités de l'UE (art. 19 TUE). Dans ce cadre, elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'UE, veille au respect, par les États membres, des obligations qui découlent des traités et interprète le droit de l'Union à la demande des juges nationaux, dans le cadre de renvois préjudiciels.

En matière de protection des droits fondamentaux, la Cour est compétente pour examiner à la fois la compatibilité de la législation adoptée par l'UE avec les droits fondamentaux mais également la compatibilité des mesures prises au niveau national par les États membres en application ou dans le cadre du droit de l'UE²⁷⁷. Elle se fonde sur les dispositions des traités, y compris désormais la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; les conventions internationales auxquelles font référence les traités – la Convention EDH ou encore la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ; les instruments juridiques internationaux auxquels sont parties les États membres ainsi que ceux auxquels est partie l'UE ; et les droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres reconnus comme faisant partie des principes généraux du droit de l'UE.

La CJUE est compétente sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales contre un État membre ou une institution. On notera également que si elle peut imposer une amende forfaitaire ou une astreinte à un État membre et annuler une disposition européenne, elle ne peut en revanche prononcer l'annulation d'une disposition nationale non conforme au droit de l'Union, ni contraindre une administration nationale à répondre à la demande d'un particulier ou l'État responsable à payer des dommages-intérêts à un particulier lésé par une violation du droit de l'Union²⁷⁸. De ce point de vue, la procédure d'adhésion de l'UE à la Convention EDH, en cours, soumettra à terme le système juridique de l'UE à un contrôle externe de nature à renforcer l'effectivité directe de la protection individuelle dont bénéficient les citoyens de l'UE.

277. Sa compétence générale est définie par l'article 267 du TUE.

278. L'article 14 du TUE prévoit d'ailleurs que « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

Par le biais de sa jurisprudence²⁷⁹, en particulier dans le cadre de renvois préjudiciels²⁸⁰, la CJUE a, au cours des trente dernières années, imposé aux institutions de l'Union ainsi qu'à ses États membres le respect des prescriptions minimales relatives aux droits de l'homme²⁸¹. Elle a contribué à la définition et la garantie des standards de protection relatifs au droit à un procès équitable, à une réelle possibilité d'appel judiciaire, au droit à la protection de la vie privée, à la propriété, au secret professionnel, à la liberté d'association et la liberté d'expression, à l'égalité femme-homme ou encore à la non-discrimination en raison de la nationalité. Quelques arrêts significatifs, pour la période de référence du rapport (1^{er} mars 2009 – 15 octobre 2011), sont ici présentés. Ils concernent directement ou indirectement la France, et concluent éventuellement à une violation de dispositions européennes.

Arrêts concernant la France

► Arrêt dans les affaires C-188/10 & C-189/10 Aziz Melki & Sélim Abdeli 22 juin 2010 (CP n° 59/2010)

L'affaire concernait deux ressortissants algériens, en situation irrégulière en France, contrôlés par la police française en application du Code de procédure pénale, dans la zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec la Belgique et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà de cette frontière. Ils contestaient la régularité de leur interpellation et soulevaient l'inconstitutionnalité de la disposition du Code de procédure pénale au motif qu'elle portait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution française en ce qu'elle serait contraire au principe de la libre circulation des personnes, et notamment à la règle selon laquelle l'UE assure l'absence de contrôle des personnes aux frontières intérieures. La Cour estime qu'en l'espèce, il s'agissait non pas de contrôle aux frontières intérieures mais d'un contrôle d'identité, conformément aux compétences de police de l'État. Toutefois, elle précise que l'exercice de ces compétences ne doit pas avoir « *un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, et que cela vaut également dans les zones frontalières* ». Enfin, en l'espèce, la Cour juge que « *l'article 67, paragraphe 2, TFUE ainsi que les articles 20 et 21 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), s'opposent à une législation nationale conférant aux autorités de police de l'État membre concerné la compétence de contrôler, uniquement dans une zone de 20 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État avec les États parties à la convention d'application de l'accord de Schengen, [...], l'identité de toute personne,*

279. En particulier : affaire 29/69, *Stauder/Ulm*, Rec (1969), p. 419 ; affaire 4/73, *Nold/commission*, Rec (1974), p. 491 ; affaire C-5/88, *Wachau/ République fédérale d'Allemagne*, Rec (1989), p. 2069 ; affaire C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi*, Rec (1991), p. 2925.

280. Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

281. Manfred Nowak, « La conditionnalité relative aux droits de l'homme en ce qui concerne l'adhésion et la pleine participation à l'Union européenne », p. 715 in *L'Union européenne et les droits de l'homme*, sous la direction de Philip Alston, Bruylant : Bruxelles, 2001.

indépendamment du comportement de celle-ci et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et des documents prévues par la loi, sans prévoir l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ».

Par ailleurs, la CJUE était également amenée, dans cette affaire, à se prononcer sur le mécanisme français selon lequel si le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur une question, celle-ci ne peut pas être à nouveau posée sous la forme d'une question préjudicielle auprès de la CJUE. La Cour précise qu'« afin d'assurer la primauté du droit de l'Union, le fonctionnement du système de coopération entre elle-même et les juridictions nationales nécessite que le juge national soit libre de saisir, à tout moment de la procédure qu'il juge approprié, et même à l'issue d'une procédure incidente de contrôle de constitutionnalité, la Cour de justice de toute question préjudicielle qu'il juge nécessaire ». Elle ajoute qu'« il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la législation nationale peut être interprétée conformément à ces exigences du droit de l'Union ».

► Arrêt dans l'affaire C-512/08 Commission c. France 5 octobre 2010 (CP n° 97/2010)

Par cet arrêt, la CJUE rejette dans son intégralité le recours en manquement introduit par la Commission, qui estimait que des dispositions françaises relatives au remboursement de certains soins programmés – ceux que l'assuré envisage d'obtenir dans un État membre autre que la France – étaient contraires au droit de l'Union. Elle juge qu'« au regard des risques pour l'organisation de la politique de santé publique et pour l'équilibre financier du système de Sécurité sociale, l'exigence consistant à soumettre [...] à une autorisation préalable de l'institution compétente la prise en charge par celle-ci, selon le régime de couverture en vigueur dans l'État membre dont elle relève, d'un traitement programmé dans une structure non hospitalière située dans un autre État membre et impliquant le recours à des équipements matériels lourds [...] apparaît, en l'état actuel du droit de l'Union, comme une restriction justifiée ». Elle rappelle qu'un régime d'autorisation préalable doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire. Elle conclut à l'absence de dispositions nationales contraires à ces prescriptions. Enfin, elle juge que l'ordre juridique français ne prive pas les assurés sociaux du système français du droit à un remboursement complémentaire à la charge de l'institution française compétente en cas d'éventuelle différence de niveau de couverture sociale avec l'État du lieu de l'hospitalisation, comme prévu par sa jurisprudence (Vanbraekel e. a., C-368/98).

Autres arrêts significatifs

Cette section se compose d'une brève sélection d'arrêts de la CJUE dont les implications dépassent le cas d'espèce et sont susceptibles de concerner l'ensemble des États de l'UE.

► Arrêt dans l'affaire C-555/07 Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG 19 janvier 2010 (CP n° 4/2010)

Dans cet arrêt, la CJUE affirme que « le droit de l'Union, et plus particulièrement le principe de non-discrimination en fonction de l'âge, tel que concrétisé par la directive 2000/78/CE [...] portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et

de travail, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que les périodes de travail accomplies par le salarié avant qu'il ait atteint l'âge de 25 ans ne sont pas prises en compte pour le calcul du délai de préavis de licenciement». Elle ajoute qu'« il incombe à la juridiction nationale, saisie d'un litige entre particuliers, d'assurer le respect du principe de non-discrimination en fonction de l'âge [...], en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire de la réglementation nationale, indépendamment de l'exercice de la faculté dont elle dispose [...], d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel sur l'interprétation de ce principe ».

► **Arrêt dans les affaires C-310/08 et C-480/08 London Borough of Harrow c. Nimco Hassan Ibrahim et Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth**
23 février 2010 (CP n° 12/2010)

Ces deux affaires portaient sur le droit au séjour de ressortissantes somalienne et portugaise, toutes deux divorcées et résidant respectivement avec quatre enfants (dont deux scolarisés dans l'enseignement public) et une fille (inscrite en cours de puériculture) au Royaume-Uni, où leurs époux, ressortissants de l'UE, avaient précédemment travaillé. Leurs demandes d'aide au logement avaient été refusées au motif qu'elles ne disposaient pas d'un droit au séjour conféré par le droit de l'Union, ne travaillant pas et de disposant pas de ressources propres. Par cet arrêt, la CJUE établit que « les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui travaille ou a travaillé dans l'État membre d'accueil et le parent qui a effectivement la garde de ceux-ci peuvent se prévaloir, dans ce dernier État, d'un droit de séjour sur le seul fondement de l'article 12 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2434/92 du Conseil, du 27 juillet 1992 ». Elle précise que ce droit n'est pas soumis à la condition que le parent dispose de ressources suffisantes afin de ne pas représenter une charge pour le système d'assistance sociale.

► **Arrêt dans les affaires jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08**
Salahadin Abdulla e. a. c. Bundesrepublik Deutschland
2 mars 2010 (CP n° 16/2010)

La Cour fédérale administrative allemande (Bundesverwaltungsgericht), saisie de litiges concernant des ressortissants irakiens, avait interrogé la CJUE sur l'interprétation des dispositions de la directive de 2004/83 relative aux conditions d'octroi du statut de réfugié, et concernant en l'espèce, la déchéance du statut. Celle-ci estime qu'« une personne perd son statut de réfugié lorsque, eu égard à un changement de circonstances ayant un caractère significatif et non provisoire, intervenu dans le pays tiers concerné, les circonstances ayant justifié la crainte qu'elle avait d'être persécutée [...] ont cessé d'exister, et qu'elle n'a pas d'autres raisons de craindre d'être "persécutée" ». Elle ajoute que « le critère de probabilité servant à l'appréciation du risque de persécution est le même que celui appliqué lors de l'octroi du statut de réfugié » puis précise que « l'article 4, paragraphe 4²⁸², de la directive 2004/83 [...], peut trouver à s'appliquer lorsque les autorités compétentes envisagent d'abroger le statut de réfugié [...] et que l'intéressé, pour justifier la persistance d'une crainte fondée de persécution, invoque des circonstances autres que celles à la suite desquelles il a été reconnu comme

282. « Le fait qu'un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas. »

réfugié. Cependant, tel ne pourra normalement être le cas que lorsque le motif de persécution est différent de celui retenu au moment de l'octroi du statut de réfugié et qu'existent des actes ou des menaces de persécution antérieurs qui présentent un lien avec le motif de persécution examiné à ce stade ».

► Arrêt dans l'affaire T-85/09 Yassin Abdullah Kadi c. Commission 30 septembre 2010 (CP n° 95/10)

En l'espèce, le requérant qui est un ressortissant saoudien, désigné par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies comme étant associé à Oussama ben Laden, à Al-Qaida ou aux talibans, figurait depuis 2001 sur la liste annexée au Règlement n° 467/2001²⁸³ ordonnant le gel des fonds et autres avoirs économiques des personnes visées par ce comité. Le requérant forma alors un recours en annulation contre, entre autres, le règlement ajoutant son nom à la liste de ceux visés par des sanctions²⁸⁴. Le Tribunal²⁸⁵ dans son arrêt « Kadi »²⁸⁶ de 2005 rejeta sa demande. La CJUE, en septembre 2008²⁸⁷, annula l'arrêt du Tribunal ainsi que le règlement, considérant que celui-ci avait été adopté en violation des droits fondamentaux de l'intéressé, tout en maintenant ses effets pendant une période de trois mois pour permettre au Conseil de l'UE de remédier aux violations constatées. Le 28 novembre 2008, la Commission a adopté, après un échange d'informations avec l'intéressé, un nouveau règlement²⁸⁸ maintenant le gel des fonds de M. Kadi. En février 2009, le requérant a introduit un recours en annulation contre le nouveau règlement devant le Tribunal. Ce dernier considère qu'« il lui incombe d'assurer en l'espèce, comme la Cour l'a dit dans [...] son arrêt Kadi, un contrôle, "en principe complet", de la légalité du règlement attaqué au regard des droits fondamentaux, sans faire bénéficier ledit règlement d'une quelconque immunité juridictionnelle au motif qu'il vise à mettre en œuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies ». Il estime à ce titre, qu'« il doit être jugé que le règlement attaqué a été adopté sans fournir de garantie réelle quant à la communication des informations et des éléments de preuve retenus à charge du requérant ou quant à la possibilité pour celui-ci d'être utilement et effectivement entendu à cet égard, de sorte qu'il doit être conclu que ce règlement a été arrêté selon une procédure au cours de laquelle les droits de la défense n'ont pas été respectés, ce qui a également eu pour conséquence que le principe de protection juridictionnelle effective a été enfreint ». Le Tribunal conclut que « l'imposition au requérant des mesures restrictives que comporte le règlement n° 881/2002, du fait de son inclusion dans la liste contenue à l'annexe I de celui-ci, opérée par le règlement attaqué, constitue une restriction injustifiée de son droit de propriété ».

283. Le nom du requérant a par la suite été inscrit à l'annexe I du règlement n° 881/2002, lors de l'adoption de celui-ci.

284. Règlement (CE) n° 2062/2001 de la Commission, du 19 octobre 2001.

285. Le Tribunal est compétent pour connaître des recours directs introduits par les personnes physiques ou morales et dirigés contre les actes des institutions et des organes et organismes de l'UE (dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement), ainsi que contre les actes réglementaires (qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution) ou encore contre une abstention de statuer de ces institutions, organes et organismes. Les décisions rendues par le Tribunal peuvent faire l'objet, dans un délai de deux mois, d'un pourvoi limité aux questions de droit devant la Cour de justice.

286. Arrêt du Tribunal du 21 septembre 2005, Kadi/Conseil et Commission T-315/01.

287. Arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission C-402/05 P et C-415/05.

288. Règlement (CE) n° 1190/2008 de la Commission, du 28 novembre 2008.

► **Arrêt dans l'affaire C-236/09 Association belge des consommateurs Test-Achats ASBL e. a., 1^{er} mars 2011 (CP n° 12/2011)**

Dans cet arrêt, la CJUE précise que la prise en compte du sexe de l'assuré en tant que facteur de risques dans les contrats d'assurance constitue une discrimination, indiquant que la règle des primes et des prestations unisexes s'appliquera à compter du 21 décembre 2012. Se référant à l'application de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, la Cour considère qu'il existe un risque que la dérogation à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes prévue par la directive soit indéfiniment permise par le droit de l'Union. Elle indique, par conséquent, qu'une disposition qui permet aux États membres concernés de maintenir, sans limitation dans le temps, une dérogation à la règle des primes et des prestations unisexes est contraire à la réalisation de l'objectif d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et doit être considérée comme invalide à l'expiration d'une période de transition adéquate.

► **Arrêt dans l'affaire C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi, 8 mars 2011 (CP n° 16/2010)**

L'affaire à l'origine de cet arrêt concerne un ressortissant colombien, séjournant depuis 1999 en Belgique, qui s'était vu refuser, avec sa femme, l'octroi du statut de réfugié ainsi qu'un titre de séjour à l'issue de plusieurs demandes de régularisation. Deux de leurs enfants sont nés en Belgique et ont ainsi acquis la nationalité belge. M. Zambrano attaquait en justice des décisions de rejet d'une demande d'établissement et de versement d'allocations de chômage, considérant qu'en tant qu'ascendant d'enfants mineurs belges, il devait pouvoir séjourner et travailler en Belgique. Dans cet arrêt, la CJUE précise que *« l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union »*. La CJUE appuie ainsi son raisonnement sur les droits découlant de la citoyenneté de l'Union. Elle précise qu'*« il doit, en effet, être considéré qu'un tel refus de séjour [aurait] pour conséquence que lesdits enfants, citoyens de l'Union, se [verraient] obligés de quitter le territoire de l'Union pour accompagner leurs parents. De la même manière, si un permis de travail n'[était] pas octroyé à une telle personne, celle-ci risquerait de ne pas disposer de ressources nécessaires pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, ce qui aurait également pour conséquence que ses enfants, citoyens de l'Union, se verraient obligés de quitter le territoire de celle-ci. Dans de telles conditions, lesdits citoyens de l'Union ser[ait], de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union »*.

► **Arrêt dans l'affaire C-61/11 PPU Hassen El Dridi alias Soufi Karim 28 avril 2011 (CP n° 40/2011)**

Dans cet arrêt, la CJUE considère que la directive européenne sur le retour des immigrants irréguliers s'oppose à une réglementation nationale infligeant une peine d'emprisonnement à un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier qui ne se conforme pas à un ordre de quitter le territoire national. Une sanction pénale telle que celle prévue par la législation italienne est pour la Cour *« susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif visant à instaurer une politique efficace d'éloignement et de rapatriement dans le respect des droits fondamentaux »*. La Cour considère que *« les États membres ne sauraient prévoir, en vue de*

remédier à l'échec des mesures coercitives adoptées pour procéder à l'éloignement forcé, une peine privative de liberté [...] pour le seul motif qu'un ressortissant d'un pays tiers continue, après qu'un ordre de quitter le territoire national lui a été notifié et que le délai imparti dans cet ordre a expiré, de se trouver présent de manière irrégulière sur le territoire d'un État membre ». Au 15 octobre 2011, la CJUE était saisie d'une question préjudicielle de la Cour d'appel de Paris, sur la conformité de l'article L. 621-1 du CESEDA à la directive 2008/115/CE prévoyant l'infliction d'une peine de prison à un ressortissant d'un pays tiers au motif de l'irrégularité de son entrée ou de son séjour sur le territoire français (demande présentée le 29 juin 2011 – Alexandre Achughbabian / Préfet du Val-de-Marne ; affaire C-329/11). Dans son ordonnance du 30 septembre 2011, le président de la Cour faisait droit à ce que l'affaire soit soumise à la procédure accélérée.

► **Arrêt dans l'affaire C-147/08 Jürgen Römer c. Freie und Hansestadt Hamburg, 10 mai 2011 (CP n° 44/2011)**

L'affaire concernait un ancien employé administratif de la Freie und Hansestadt Hamburg (Ville d'Hambourg, en Allemagne) en qualité d'employé administratif de 1950 jusqu'à la survenance de son incapacité de travail le 31 mai 1990. Celui-ci avait conclu un partenariat de vie enregistré conformément à la loi allemande relative au partenariat enregistré du 16 février 2001 avec son compagnon M.U. Son employeur avait cependant refusé de recalculer le montant de sa pension de retraite complémentaire en appliquant une classe d'impôt plus avantageuse correspondant à celle appliquée aux prestataires mariés. M. Römer estimait pourtant devoir être traité comme un prestataire marié non durablement séparé pour le calcul, conformément à la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Dans cet arrêt, la CJUE considère qu'une pension de retraite complémentaire versée à un partenaire lié par un partenariat de vie, inférieure à celle octroyée dans un mariage, peut constituer une discrimination en raison de l'orientation sexuelle. Elle estime que tel est le cas si le partenariat est réservé à des personnes de même sexe et s'il se trouve dans une situation juridique et factuelle comparable à celle du mariage. La Cour précise, d'une part, qu'en raison de la primauté du droit de l'Union, le droit à l'égalité de traitement peut être revendiqué par un particulier à l'encontre d'une collectivité locale sans qu'il y ait lieu d'attendre que le législateur national adopte une mesure pour se conformer à ce droit (après l'expiration du délai de transposition de ladite directive).

5. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), créée le 15 février 2007 par un règlement du Conseil en remplacement de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, a pour objet de « *fournir aux institutions et autorités compétentes de l'Union et des États membres une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, ainsi que de les aider à prendre des mesures et à définir des actions appropriées* »²⁸⁹. L'Agence est notamment chargée de collecter et d'analyser des données, d'en améliorer la comparabilité et la fiabilité à l'aide de nouvelles méthodes et normes, de réaliser ou favoriser la réalisation de travaux de recherche et d'études dans le domaine des droits et de publier des conclusions et des avis sur des sujets spécifiques, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission. Elle est également mandatée pour favoriser le dialogue avec la société civile, afin de sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux et a mis en place un réseau de coopération à cet effet. Des relations institutionnelles étroites sont également entretenues avec le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Agence n'est en revanche pas habilitée à traiter de plaintes individuelles ni à exercer de compétences décisionnelles. Elle n'est pas non plus chargée de surveiller la situation des droits fondamentaux dans les États membres dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 du Traité sur l'UE (voir Conseil de l'Union européenne).

Adopté par le Conseil après avis du Parlement européen, un cadre pluriannuel fixe le programme de travail de l'Agence. Les thématiques suivantes y figurent pour la période 2007-2012 : racisme, xénophobie et intolérance ; discriminations ; indemnisation des victimes ; droits de l'enfant ; droit d'asile, immigration et intégration ; visas et contrôles aux frontières ; participation des citoyens de l'Union à son fonctionnement démocratique ; société de l'information, respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel et accès à la justice²⁹⁰.

L'Agence publie un rapport annuel sur les droits fondamentaux au sein de l'UE ainsi que des rapports thématiques fondés sur des travaux de recherche au sein des États membres et revêtant une dimension comparative.

289. Règlement du Conseil n° 168/2007 du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

290. Décision du Conseil du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012.

Rapports annuels sur les droits fondamentaux

Les rapports annuels 2010²⁹¹ et 2011²⁹² de l'Agence couvrent l'ensemble des thématiques figurant à son programme de travail. Le rapport 2011 consacre également un chapitre à la situation des Roms et de leurs droits fondamentaux au sein de l'UE. Quelques développements concernant directement et explicitement la France peuvent être relevés dans ces deux rapports.

Dans le rapport 2010, référence est notamment faite :

- S'agissant de la **lutte contre les discriminations**, à des développements positifs documentés en 2009 en matière de sensibilisation et de connaissance des droits par les citoyens sur les questions de non-discrimination et de harcèlement, dans plusieurs pays dont la France ; au caractère exceptionnel du nombre de plaintes enregistrées en France par la HALDE (10 500 cas en 2009, contre une moyenne de 350 pour l'ensemble des États membres), avec une augmentation spectaculaire de 25 % des « plaintes pour discrimination ethnique » ; au fait qu'en France, comme en Espagne ou en Allemagne, l'emploi reste le domaine de la vie sociale dans lequel le plus grand nombre de cas de discrimination a été rapporté ; à l'enregistrement en 2009 de cas de discrimination raciale et/ou ethnique par les tribunaux français²⁹³ ; au fait que des projets de recherche ciblés ont permis d'établir de manière convaincante l'existence en France de discriminations envers les immigrés, les Roms et les gens du voyage, ainsi que les demandeurs d'asile dans leur accès au marché du logement²⁹⁴ ; à plusieurs décisions de la HALDE relatives au refus de versement de prestations familiales pour des enfants entrés sur le territoire hors de la procédure du regroupement familial²⁹⁵ et à une délibération de juin 2009²⁹⁶ relative à l'égalité entre les femmes et les hommes insistant sur la mise en œuvre, dans les faits, de la loi sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes du 23 mars 2006, notamment dans le secteur privé (des négociations devant aboutir à un nouveau projet de loi visant à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail en termes d'écart de rémunération et de carrière, d'inégalités hiérarchiques et d'accès aux postes de cadre).

291. FRA, *Annual report 2010*.

292. FRA, *Fundamental rights : challenges and achievements in 2010*, 15 juin 2011 (résumé disponible en français, Droits fondamentaux : développements juridiques et politiques clés en 2010).

293. La Cour de cassation a confirmé, dans un arrêt du 23 juin 2009, que plusieurs entreprises ainsi qu'une personne s'étaient rendues coupables de discrimination ethnique dans l'embauche de salariés par l'entremise d'agences d'intérim, Cour de cassation/ Chambre criminelle, 23 juin 2009, n° 07-8509.

294. Le rapport cite une étude réalisée par ISM Corum avec la Société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL) sur l'attribution de logements sociaux. L'étude a porté sur les 7 980 logements que comporte le parc de la SACVL. Les enquêteurs ont divisés les ménages en deux groupes, le premier composé des familles susceptibles de faire l'objet de discriminations en raison de leur nom, et le second composé de familles peu susceptibles, par leur nom, de faire l'objet de ce genre de discrimination. L'étude a fait apparaître que 69 % des ménages du premier groupe occupaient les logements les moins attractifs contre 46 % des ménages du second groupe, p. 66.

295. Dans la lignée de la position exprimée par les juridictions nationales et internationales, la HALDE considère ce refus comme discriminatoire et contraire aux dispositions de l'article 14 de la CEDH et de la Convention internationale des droits de l'enfant, p. 111 (HALDE, Délibérations n° 2009-249 et 2009-250, 29 juin 2009).

296. HALDE, délibération n° 2009-237, 29 juin 2009.

- S'agissant de la **reconnaissance et de la protection des minorités**, au fait que « tous les États membres à l'exception de la France ont signé la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales (CCMN) » et que « près de neuf États membres sur dix – tous à l'exception de la Belgique, la France, la Grèce et du Luxembourg – se sont engagés, en ratifiant la CCMN, à respecter un niveau européen commun de protection et offrent à leurs minorités une certaine reconnaissance et protection, conformément à ce document central », ajoutant que « la CCMN est donc suffisamment flexible pour permettre l'adaptation aux différents contextes historiques et politiques des États membres ».
- S'agissant de l'**accès aux soins de santé pour les immigrés en situation irrégulière et les demandeurs d'asile**, aux variations des dispositions légales et d'accès effectif aux soins d'un État membre de l'UE à l'autre. L'Agence estime que les « immigrés en situation irrégulière devraient au minimum pouvoir bénéficier d'un accès gratuit aux soins médicaux d'urgence, et les demandeurs d'asile devraient avoir accès à des soins médicaux d'urgence comprenant au moins des soins essentiels ». Elle cite un rapport du fonds de la couverture médicale universelle en France (CMU), révélant « qu'un quart des médecins et des dentistes en région parisienne refusaient de prendre en charge les patients à faibles revenus en raison du tarif réduit qui leur est applicable en vertu du régime de sécurité sociale »²⁹⁷. Le rapport de l'Agence ajoute que « de nombreuses personnes appartenant à la catégorie des bas revenus sont des immigrés et des personnes appartenant à une minorité ethnique ».
- S'agissant de la **question des symboles religieux et culturels**, aux requêtes introduites contre la France en 2008 et déclarées irrecevables en 2009²⁹⁸ par la Cour EDH, celle-ci ayant jugé que l'interdiction de tous les symboles religieux ostentatoires dans toutes les classes des écoles publiques était fondée sur le principe constitutionnel de la laïcité, lequel est conforme aux valeurs protégées par la Convention et la jurisprudence de la Cour (p. 94).

Dans le rapport 2011, référence est notamment faite :

- S'agissant des **procédures d'asile**, à l'application du Règlement de Dublin aux demandeurs d'asile, à l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Grande chambre de la Cour EDH et au « millier d'affaires similaires » concernant principalement la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande et la France pour des renvois de demandeurs d'asile vers la Grèce et l'Italie.
- S'agissant de la **protection des données personnelles**, à la nécessaire indépendance des autorités de protection des données au sein des États membres de l'UE (en lien avec l'arrêt *Commission c. Allemagne* (C-518/07) de la CJUE) et à une importante augmentation des ressources humaines et financières de ces autorités intervenue en France, de même qu'en Espagne et en Allemagne au cours de la période 2007-2010.

297. Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie, Rapport d'activité 2008.

298. Décision de la Cour EDH, *Mann Singh c. France*, 13 novembre 2008, n° 24479/07 ; décisions de la Cour EDH du 30 juin 2009 : *Aktas c. France*, n° 43563/08, *Bayrak c. France*, n° 14308/08, *Gamaleddyn c. France*, n° 18527/08, *Ghazal c. France*, n° 29134/08, *J. Singh c. France*, n° 25463/08 et *R. Singh c. France*, n° 27561/08.

- S'agissant de la **lutte contre les discriminations**, aux réformes institutionnelles des mécanismes de plainte existant auprès des autorités pour l'égalité intervenues en France (et au Danemark et en Estonie), y compris l'extension des mandats afin d'y inclure d'autres types de discrimination et à la réflexion en cours en France avec les conclusions et recommandations du COMEDD en février 2010 visant notamment à encourager la recherche et des enquêtes expérimentales utilisant des moyens alternatifs pour mesurer la discrimination, tels que l'analyse des noms de famille, des observations sur le terrain et, éventuellement, des questions sur l'auto-identification de l'appartenance ethnique.
- S'agissant de l'**orientation sexuelle** et des **droits des personnes transgenres**, aux développements importants intervenus en 2010 avec, en France, le retrait de la transsexualité de la liste des affections psychiatriques de longue durée.

Rapports thématiques

En **2011**, l'Agence a produit des rapports thématiques relatifs à l'accès à la justice²⁹⁹, aux discriminations multiples³⁰⁰ et à l'exclusion et la discrimination touchant les migrants et minorités en matière d'emploi³⁰¹. En **2010**, des rapports similaires concernaient la situation des mineurs isolés demandeurs d'asile³⁰²; le développement d'indicateurs de protection, de respect et de promotion des droits de l'enfant³⁰³; la détention de ressortissants de pays tiers dans le cadre de procédures de « retour »³⁰⁴; l'homophobie, la transphobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre³⁰⁵; le droit à la participation des personnes ayant des troubles de santé mentale et des personnes ayant un handicap intellectuel³⁰⁶; le racisme, la discrimination ethnique et l'exclusion des minorités dans le sport³⁰⁷; l'expérience de la discrimination, de la marginalisation sociale et de la violence parmi les jeunes musulmans et non-musulmans³⁰⁸; et la perspective du demandeur d'asile en matière d'accès et d'information concernant la procédure d'asile³⁰⁹. Les rapports publiés en **2009** concernaient notamment la situation des citoyens de l'UE d'origine Rom, qui se déplacent et émigrent dans

299. FRA, *Acces to justice in Europe° : an overview of challenges and opportunities*, 2011.

300. FRA, *EU-MIDIS 5 DATA in Focus report : Multiple Discrimination*, 2011.

301. FRA, *Migrants, minorities and employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European union*, 2011.

302. FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States – comparatives reports*, 2010.

303. FRA, *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*, 2010.

304. FRA, *Detention of third country nationals in return procedures*, 2010.

305. FRA, *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity*, 2010.

306. FRA, *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, 2010.

307. FRA, *Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport° : the situation of the European Union*, 2010.

308. FRA, *Experience of Discrimination, Social Marginalisation and Violence among Muslim and Non-Muslim Youth*, 2010.

309. FRA, *The asylum-seeker perspective : access to effective remedies and the duty to inform applicants*, 2010.

d'autres États membres³¹⁰ et plus spécifiquement à l'égard du logement³¹¹ ainsi que la traite des mineurs³¹².

Plusieurs rapports thématiques publiés en 2010 et 2011 sont brièvement présentés ci-après, avec un éclairage particulier sur les éléments relatifs à la situation en France.

► **L'homophobie, la transphobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (2010)**³¹³

Ce rapport s'appuie sur des données juridiques et sociales de 2008-2009 et examine l'état du droit et des pratiques en Europe face à l'homophobie, la transphobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Bien que l'UE et ses États membres aient réalisé des progrès significatifs en matière d'égalité de traitement et de protection juridique contre les discriminations, le rapport souligne que les réponses apportées restent inégales s'agissant de la liberté de réunion et d'expression ou encore de la protection contre les abus et la violence. Le rapport explore également les options à disposition des États membres, comme la collecte des données ciblées ou la promotion de débats.

En ce qui concerne la France, le rapport rappelle indirectement le rôle essentiel joué par la HALDE dans la lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Ses recommandations, relatives à la mise en place des formations pour les enseignants visant à les sensibiliser aux questions des « minorités sexuelles » et l'inclusion de la question dans le cadre des programmes scolaires³¹⁴, de même que plusieurs de ses délibérations sont ainsi mentionnées. Celles-ci visaient le caractère discriminatoire du refus par une autorité locale de permettre à une association d'intervenir dans les établissements scolaires pour y effectuer des sessions d'information sur la discrimination liée à l'orientation sexuelle³¹⁵, ou encore l'absence de reconnaissance légale du droit de percevoir une pension pour un membre d'un couple homosexuel à la suite du décès de son partenaire³¹⁶. La HALDE estime sur ce dernier point que le Code de la Sécurité sociale ne devrait pas exiger que le droit à cette pension soit conditionné au statut marital des personnes. Elle recommande par ailleurs une modification législative visant à étendre le droit à la cotitularité d'un bail aux couples pacés³¹⁷.

► **La perspective du demandeur d'asile en matière d'accès et d'information concernant la procédure d'asile (2010)**³¹⁸

Cette étude présente les expériences de demandeurs d'asile au sein de l'UE et examine les informations dont ces derniers disposent afin de comprendre les procédures et d'être en mesure d'exercer leurs droits. Les témoignages recueillis au sein de l'UE auprès de 900 personnes soulignent les disparités importantes existant entre les procédures des 27 États membres. Le rapport rappelle, entre autres, la nécessité d'informer les demandeurs dans une langue

310. FRA, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, 2009.

311. FRA, *Housing conditions of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, 2009.

312. FRA, *Child trafficking in the EU-challenges, perspectives and good practices*, 2009.

313. FRA, *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity*, 2010.

314. HALDE, Délibération n° 2009-252, 12 janvier 2009 ; HALDE, Rapport Annuel 2008, p. 60-61.

315. HALDE, Rapport Annuel 2008, p. 59.

316. *Ibid.*

317. HALDE, Délibération n° 2009-381, 30 novembre 2009.

318. FRA, *The asylum-seeker perspective° : access to effective remedies and the duty to inform applicants*, 2010.

qu'ils comprennent *de facto*, y compris sur d'éventuelles décisions prises à leur encontre, et de veiller à les auditionner systématiquement lorsque les faits sont contestés ou encore à développer des programmes d'aide juridique prévoyant les ressources nécessaires pour l'interprétation, afin en particulier de faciliter la communication du demandeur avec son avocat. En matière de notification des droits, les insuffisances constatées en Europe concernent également la France. Les recherches effectuées sur le terrain indiquent que seulement certains demandeurs avaient eu accès aux dépliants d'information sur la procédure d'asile devant être mis à disposition dans les préfectures. Un défaut de traduction, et donc d'accessibilité de l'information est identifié, la France apparaissant en retrait face à la plupart des européens : selon le rapport, les brochures d'information y sont généralement en cinq langues, chiffre le plus faible en Europe (contre 59 en Allemagne), alors même que c'est en France que les demandes d'asile sont les plus diversifiées s'agissant de la nationalité des demandeurs (104 nationalités différentes).

► Les migrants en situation irrégulière employés dans les travaux domestiques : le défi des droits fondamentaux pour l'Union européenne et ses États membres (2010)³¹⁹

Basé sur des recherches menées auprès des migrants et d'organisations de la société civile dans dix États membres de l'UE, dont la France³²⁰, ce rapport souligne certains des défis rencontrés par les migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique. Si les obstacles à l'exercice effectif des droits fondamentaux concernent tous les travailleurs employés dans ce secteur, le risque d'être exposé à des violations est en effet exacerbé pour les travailleurs en situation irrégulière, généralement peu informés ou en capacité d'avoir accès à une aide juridique. Globalement, le rapport souligne les différences de traitement dans les dix États examinés et dans le rôle joué par la société civile et les autorités judiciaires. Il insiste sur la nécessité de renforcer les dispositifs d'évaluation, et de développer la sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés, afin que l'accès aux droits ne demeure pas à la discrétion des seuls employeurs.

L'étude montre que les travailleurs domestiques en France, comme dans d'autres États, souffrent souvent de problèmes psychologiques ou psychosomatiques tels qu'ulcères, anorexie, insomnie, nervosité, etc. Il est rappelé que dans sa décision *FIDH c. France*³²¹ (2004), le CEDS avait conclu que la législation ou la pratique visant à nier le droit aux soins médicaux aux étrangers sur le territoire d'un État partie est contraire à la Charte sociale européenne. Dans *Siliadin c. France*³²² (2005), la Cour EDH, concernant le cas d'une victime d'esclavage domestique togolaise mineure, avait rappelé le devoir des États de garantir une protection efficace aux victimes de l'esclavage et de la servitude, estimant qu'ils sont tenus de pénaliser et de punir tout acte tendant à maintenir une personne dans une situation incompatible avec l'interdiction de l'esclavage, de la servitude, du travail forcé ou obligatoire, conformément à l'article 4 de la Convention EDH. Il est noté par ailleurs que plusieurs États dont la France ont, ces dernières années, mis en place des procédures de régularisation pour les migrants employés dans certains secteurs où des pénuries de main-d'œuvre ont été identifiés.

319. FRA, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work* : *Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, 2010.

320. Il s'agit des États suivants : Belgique, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Espagne et Suède.

321. CEDS, *International Federation of Human Rights v. France*, requête n° 14/2003, décision du 8 septembre 2004.

322. Cour EDH, *Siliadin v. France*, requête n° 73316/01, 26 Juillet 2005, § 13.

► **Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales (2010)**³²³

Ce rapport sur le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales est tiré des résultats préliminaires de la composante juridique de l'étude initiée par la FRA. Il détaille les normes européennes et internationales dans ce domaine et analyse le cadre juridique actuel dans l'ensemble des 27 États membres de l'UE, « *dans le but de contribuer aux connaissances à ce sujet et au processus de réforme se déroulant actuellement dans les États membres de l'UE* ». Il note notamment que, dans la majorité des États membres, les personnes ayant perdu leur capacité juridique sont automatiquement privées de leur droit à la participation politique (la Cour EDH ayant toutefois clairement considéré qu'une telle privation automatique contrevenait à la Convention EDH), et que les autres États optent soit pour une évaluation individualisée de l'aptitude effective des personnes en question à voter, soit pour une participation pleine et entière des personnes handicapées au processus électoral. Le rapport suggère des voies à suivre afin de garantir que les normes existantes dans ce domaine soient réellement appliquées. Il se réfère notamment aux principes directeurs tirés de l'article 29 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (participation à la vie publique et à la vie politique) et à la Résolution 1642 (2009) du Conseil de l'Europe sur l'accès des droits des personnes handicapées, et la pleine et active participation de celles-ci dans la société.

Le rapport, s'agissant de la France, précise que le Parlement français avait modifié le Code électoral en 2007 (art. L. 5). Il est désormais prévu qu'au moment de la décision du maintien ou du renouvellement d'une mesure de protection, le juge décidera de maintenir ou non le droit de vote de la personne dont le principe et l'exercice sont prévus par l'article L. 3211-3 § 5 du Code de la santé publique.

► **Respect pour et protection des personnes appartenant à des minorités, 2008-2010 (2010)**³²⁴

Ce rapport rappelle que ces dernières années, l'UE a cherché à protéger de manière transversale les personnes appartenant à des minorités dans différents contextes, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoyant que « *dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* » (art. 10). Il renvoie également aux différents instruments adoptés³²⁵ et à la jurisprudence de la CJUE renforçant les protections existantes³²⁶, ou encore aux initiatives relatives à la situation des Roms³²⁷. Un examen plus attentif de l'expérience des personnes « *appartenant à des minorités* », sur le terrain, révèle que, dans de nombreux domaines, la discrimination fait encore partie intégrante de leur quotidien. Le rapport souligne les insuffisances en termes d'appréhension statistique et les très faibles niveaux de remontée de plaintes. Sont préconisées la mise en place d'une législation renforcée de lutte contre les

323. FRA, *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, 2010.

324. FRA, *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010*, 2010.

325. Notamment les directives n° 2000/43/EC sur l'égalité raciale et n° 2000/78/EC proscrivant toute discrimination dans l'emploi et la formation professionnelle et la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

326. FRA, *Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010*, 2010, pp. 26-27

327. Notamment les *10 Principes de base communs pour soutenir efficacement l'inclusion des Rom*, adoptés par le Conseil de l'UE en juin 2009.

discriminations, ainsi que l'adoption de politiques de sensibilisation et d'information sur les recours existants à l'attention de « groupes minoritaires » particulièrement exposés. Le rapport mentionne par ailleurs les débats intervenus ces dernières années au sein des sociétés européennes, et notamment autour du port du voile intégral.

S'agissant du contexte français, il est noté qu'en 2010, un rapport parlementaire sur le sujet déconseillait l'introduction d'une loi d'interdiction et recommandait de mettre en place des formations de sensibilisation à ces questions pour certains membres de l'administration ainsi que l'introduction d'une médiation avec les femmes qui portent la burqa³²⁸. Il est également relevé que le Conseil d'État avait pour sa part souligné qu'une interdiction générale du seul voile intégral serait soumise à de fortes incertitudes juridiques au regard de la Constitution et de la Convention EDH et que seules des considérations de sécurité publique seraient susceptibles d'asseoir une telle interdiction³²⁹. Finalement, en mai 2010 le ministère de la Justice a présenté un projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, adopté le 14 septembre et validé par le Conseil constitutionnel le 8 octobre, et ce malgré les oppositions du Conseil de l'Europe³³⁰, de la CNCDH³³¹, ou encore d'Amnesty International³³². Selon plusieurs institutions de protection des droits de l'homme, cette mesure n'aurait pour effet que de stigmatiser un groupe vulnérable très largement minoritaire³³³ (environ 2 000 femmes seraient concernées).

► **L'expérience de la discrimination, de la marginalisation sociale et de la violence parmi les jeunes musulmans et non-musulmans (2010)**³³⁴

Dans cette étude, la FRA publie les résultats d'une enquête réalisée en France, au Royaume-Uni et en Espagne, auprès de 3 000 jeunes musulmans et non-musulmans âgés de 12 à 18 ans. Celle-ci visait à « explorer les liens potentiels entre, d'une part, des expériences de discrimination, de marginalisation sociale et de racisme vécues par les jeunes et, d'autre part, leurs attitudes à l'égard des comportements violents et le recours effectif à ceux-ci ». Il ressort notamment de l'étude que le fait d'être membre d'un groupe délinquant ou encore d'être soi-même victime de discriminations importantes influe sur la probabilité de recourir à des comportements violents, les garçons étant plus violents que les filles dans la même tranche d'âge. Lorsque ces facteurs sont pris en considération, les « facteurs religieux ou ethniques » n'influent pas dans la détermination des comportements violents. Les jeunes gens qui ont eux-mêmes été victimes de discrimination ou de violence seraient ainsi plus susceptibles que les autres de soutenir ou d'adopter des comportements violents. Selon l'étude, ce schéma est valable pour tous les jeunes musulmans et non-musulmans, même si les premiers sont, en France et en Espagne, plus nombreux à considérer avoir été, plus ou moins récemment, traités ou pris à parti injustement. Est également relevé un manque général de confiance des jeunes interrogés vis-à-vis des responsables politiques et des représentants d'autorités publiques.

328. Assemblée Nationale, *Rapport d'information n° 2262 au nom de la mission sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national*, 26 janvier 2010.

329. Conseil d'État, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 25 mars 2010.

330. APCE, *Recommandation 1927 (2010) Islam, Islamisme et Islamophobie en Europe en particulier* § 3.13, 23 Juin 2010.

331. CNCDH, *Avis sur le port du voile intégral*, 22 janvier 2010.

332. Voir, par exemple, Amnesty International France, *Le voile intégral en 10 questions-réponses*, 7 juillet 2010.

333. *Ibid.*

334. FRA, *Experience of Discrimination, Social Marginalisation and Violence among Muslim and non-Muslim Youth* 2010.

► **L'accès à la justice en Europe, un aperçu des défis et des opportunités (2011)**³³⁵

Ce rapport propose une analyse comparative de l'efficacité de l'accès à la justice à l'échelle de l'UE. Il souligne les obstacles et dysfonctionnements auxquels sont confrontés les individus cherchant à faire valoir leurs droits : durée excessive des procédures, problème le plus fréquent dans tous les États membres ; frais de justice élevés pour les victimes (procédure, honoraires d'avocats etc.) ; conditions restrictives pour porter un litige devant les juridictions ; et montant des compensations attribuées aux victimes très variable, notamment en matière de discrimination, et souvent trop faible pour réparer pleinement le préjudice subi. Est rappelé le risque d'un effet dissuasif pour les personnes considérant l'opportunité d'une action en justice. Il est estimé que les États membres de l'UE devraient envisager d'assouplir les règles permettant d'intenter une action devant la CJUE, et, entre autres, d'accepter les procédures de plainte mises en place en lien avec les instruments de protection des droits de l'homme des Nations unies.

Il est également fait mention, dans le cadre des procès engagés pour cause de discriminations, du fait que de nombreuses ONG françaises offrent des conseils juridiques gratuits (voir également Partie préliminaire, focus sur l'aide à l'accès au droit). Le rapport rappelle l'existence en France, comme en Italie ou au Portugal, de possibilités de sanctions administratives à l'encontre des auteurs de discriminations, avec notamment l'exclusion de personnes morales des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus³³⁶.

► **Les migrants en situation irrégulière : l'accès aux soins dans dix États membres de l'Union européenne (2011)**³³⁷

Selon le rapport, les migrants en situation irrégulière dans les dix États membres dont la France³³⁸ sont exposés à des risques de santé résultant notamment de conditions de travail et/ou de logement précaires. Si dans le cadre d'un contexte marqué par les répercussions de la crise économique mondiale, les États ont très largement réduit ou limité les dépenses de santé publique, il est rappelé que le droit à la santé pour tous doit rester une préoccupation publique majeure. Le rapport fait état des obstacles juridiques, économiques et pratiques auxquels les migrants en situation irrégulière doivent faire face. Il est constaté que la crainte de l'expulsion dissuade les migrants en situation irrégulière de se rendre dans les structures de santé publique, même dans les pays où elle est légalement disponible. L'une des suggestions formulées vise à déconnecter le secteur de la santé de celui des contrôles de l'immigration.

En France, les migrants en situation irrégulière peuvent avoir accès aux soins de base grâce au système de l'Aide médicale d'État (AME) sous condition de résidence depuis trois mois, d'absence de ressources financières nécessaires et de présentation d'un titre d'identité ainsi que d'une adresse³³⁹. Cependant, les témoignages recueillis dans le cadre de l'étude montrent qu'il ne leur est pas toujours possible de prouver qu'ils résident en France depuis trois

335. FRA, *Access to Justice in Europe° : an overview of challenges and opportunities*, 2011.

336. Article 225-4 du Code pénal.

337. FRA, *Migrants in an irregular situation° : access to healthcare in 10 European Union Member States*, 2011, disponible sur le site Internet de la FRA (rubrique « Publications/2011 »).

338. Il s'agit des États suivants : Belgique, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Espagne, Suède.

339. Les enfants en situation irrégulière non accompagnés peuvent bénéficier de la couverture maladie universelle (CMU) tandis que les enfants accompagnés ne peuvent recevoir que l'AME. Cependant, les enfants sont couverts dès leur premier jour de résidence et n'ont pas à prouver, contrairement aux adultes, une résidence en France depuis au moins trois mois. Code de l'action sociale et des familles, articles L111-2 et L254-1.

mois. Le rapport relève plus largement des problèmes d'accès effectif aux soins pour les bénéficiaires de l'AME comme de la Couverture maladie universelle (CMU). Ces difficultés sont notamment liées à des pratiques de refus de soins par des professionnels de santé identifiées dans des études conduites en 2006³⁴⁰ et à un défaut plus général d'informations des potentiels bénéficiaires. Si l'étude ne le mentionne pas, on notera qu'une réforme introduite par la loi de finances 2011 prévoit désormais un droit d'entrée annuel de 30 euros pour les bénéficiaires de l'AME. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF), rendu public en décembre 2010, ne préconisait pourtant pas une telle réforme et soulignait les risques associés en matière de santé publique.

340. Médecins du Monde, *Testing sur les refus de soins des médecins généralistes pour les bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle ou de l'Aide Médicale État dans 10 villes de France*, 2006. Voir également HALDE, Délibération n° 2006-232 du 6 novembre 2006 relative au refus d'accès à la prévention ou aux soins opposé par un professionnel de santé aux bénéficiaires de la CMU.

Chapitre 4

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Des procédures et institutions ont été mises en place dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) afin d'assurer un suivi de la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine de l'OSCE et d'assister dans ce cadre les États participants, dont la France³⁴¹. Rassemblés lors du Sommet d'Astana, au Kazakhstan, les 1^{er} et 2 décembre 2010, les États participants ont réaffirmé que « *tous les principes et engagements de l'OSCE, sans exception, s'appliquent également à chaque État participant* » et que « *les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inaliénables et que leur protection et leur promotion constituent (notre) responsabilité première* » (cf. § 4 et § 6 de la Déclaration finale).

Parallèlement aux conférences périodiques de suivi sur la dimension humaine réunissant État et société civile, l'OSCE s'est également dotée d'un mécanisme spécifique de suivi des engagements, le Mécanisme de Vienne et le Mécanisme de Moscou (ce dernier constituant en partie un développement du Mécanisme de Vienne), pouvant être invoqués par les États participants : « *Le Mécanisme de Vienne permet à un État participant, par le biais d'un ensemble de procédures, de soulever des questions relatives à la dimension humaine dans un autre État participant. Le Mécanisme de Moscou part de là et va plus loin, en donnant la possibilité d'établir au cas par cas des missions d'experts indépendants, pour aider à résoudre un problème spécifique relevant de la dimension humaine. Cela inclut le droit d'enquêter sur des violations supposées des engagements de la dimension humaine, ce qui peut même se faire dans certaines circonstances exceptionnelles sans le consentement de l'État accusé. En pratique, le mécanisme de la dimension humaine est rarement appliqué, en partie parce que l'OSCE est devenue une organisation fonctionnant à plein temps, et en partie aussi à cause des considérations politiques qu'implique le recours à de tels mécanismes* »³⁴².

341. Des conférences multilatérales de suivi sont prévues pour discuter de la mise en œuvre de ces engagements, dans le cadre de sommets, conférences et séminaires dont l'objectif est de constituer un processus dynamique de suivi. « *Les sommets de l'OSCE et les réunions des conseils ministériels adoptent en général de nouvelles déclarations et de nouveaux documents. Des conférences de révision précèdent les sommets de l'OSCE. On y discute de la conformité aux normes OSCE et l'on y prépare le texte final pour qu'il soit adopté au sommet suivant. Les réunions de mise en œuvre de la dimension humaine de l'OSCE ont lieu les années où aucun sommet de l'OSCE n'est prévu, et elles constituent un forum pour débattre de la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine de l'OSCE. De plus, un séminaire sur la dimension humaine et trois réunions supplémentaires sur la dimension humaine sont organisés chaque année* ». OSCE/BIDDH, *Les engagements de la dimension humaine de l'OSCE*, Volume 1, Recueil de textes thématiques, seconde édition, 2007.

342. *Ibid.*

Cette section du rapport présente les travaux de différentes institutions de l'OSCE, indépendantes et compétentes en matière de suivi des engagements relatifs à la dimension humaine : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) (1), le Représentant pour la liberté des médias (2), le Haut-Commissaire aux minorités nationales (3) et les représentants de la présidence de l'OSCE (4). Elle se limite aux développements relatifs à la France intervenus entre le 1^{er} mars 2009 et le 15 octobre 2011. Le cas échéant, référence est faite au dialogue de ces institutions avec le Gouvernement.

1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

Institution chargée de la promotion des droits de l'homme au sein de l'OSCE, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) a été mandaté pour aider les États participants « à assurer le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et [...] à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société » (Document de Helsinki, 1992). Ses activités portent en particulier sur cinq domaines : élections, démocratisation, droits de l'homme, tolérance et non-discrimination, et questions concernant les Roms et les Sinti. Le rapport annuel 2010 du BIDDH détaille les activités du Bureau et cite notamment une intervention d'août 2010 relative à la situation en France³⁴³. On notera également que le BIDDH n'a pas effectué d'observation électorale en France depuis l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007, qui avait donné lieu à la publication d'un rapport³⁴⁴.

Communication relative à la situation des Roms en France

Le 30 août 2010, le directeur du BIDDH a fait part de ses préoccupations sur la situation des Roms en France. Dans un communiqué de presse³⁴⁵, il attire l'attention sur les risques de voir les actions récentes alimenter l'intolérance et la discrimination. Pour le directeur, les développements récents en France s'inscrivent dans un contexte marqué par une intolérance continue et grandissante à l'égard des Roms et l'insuffisance des efforts de nombreux États participants de l'OSCE afin de créer les conditions durables d'intégration des personnes Roms et des communautés. Il insiste notamment sur le fait qu'« impliquer collectivement des Roms et gens du voyage dans des activités crimi-

343. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Annual Report 2010, 2011.

344. BIDDH, Rapport de la Mission d'évaluation électorale de l'OSCE/BIDDH, France, Election présidentielle, 22 avril et 6 mai 2007, 4 octobre 2007.

345. Le communiqué est disponible sur le site Internet du BIDDH et la réponse du Gouvernement sur le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès de l'OSCE.

nelles, sur la base de cas individuels, ne peut que contribuer à la stigmatisation de ces communautés», ajoutant que « les déclarations officielles des autorités françaises sur la politique d'expulsion des Roms de campements illégaux et les incitations financières au retour vers leur pays d'origine soulèvent des questions quant au respect des droits individuels des migrants à des garanties de procédure effectives » (traduction libre). Rappelant la France à ses engagements en tant que membre participant de l'OSCE, il insiste également sur la nécessité, pour les autorités et leurs représentants, d'être particulièrement attentifs au risque de voir leurs déclarations encourager les préjugés et un discours public anti-Roms « susceptible d'alimenter l'intolérance, la discrimination, voire des actes de violence à l'égard de membres de ces communautés ».

Dans une **lettre de réponse** adressée par le Représentant permanent de la France auprès de l'OSCE le 7 septembre 2010, le Gouvernement apporte des précisions sur les reconduites à la frontière de ressortissants d'États membres de l'UE appartenant à la communauté des Roms. Le courrier précise l'attachement de la France à la mise en œuvre du plan d'action adopté en 2003 en faveur de la pleine intégration des Roms et des Sintis et des décisions sur les Roms et les Sintis approuvées en 2008 à Helsinki et 2009 à Athènes. Il est rappelé que « la liberté de circulation au sein de l'UE n'est [...] pas absolue » mais connaît « des aménagements et des restrictions » qui tiennent, outre au respect des conditions de séjour, « à l'obligation de se conformer aux lois en vigueur ». Ainsi, « un étranger peut être reconduit à la frontière en cas de trouble à l'ordre public ». Il est précisé de même qu'à la suite de la décision du 28 juillet 2010 de mener « l'évacuation des campements illicites présents sur le territoire national », le Gouvernement « a procédé à la reconduite à la frontière des ressortissants se trouvant en situation irrégulière en France parmi les personnes évacuées. Entre le 28 juillet 2010 et le 27 août, les opérations d'évacuation de campements illicites ont donné lieu à 73 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et à 659 notifications d'obligation de quitter le territoire français ». Pour le Gouvernement, qui juge qu'« un nombre négligeable de ces personnes est victime de réseaux criminels organisés », « ces mesures s'inscrivent pleinement dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière qui va de pair avec la recherche et le démantèlement des filières exploitant le séjour irrégulier » et « la politique de reconduite menée en application des lois françaises est conforme tant au droit de l'UE qu'aux différents engagements internationaux auxquels la France a souscrit ». Il est également précisé que « les décisions administratives d'expulsion font toutes l'objet d'un examen individuel et sont prononcées sous le contrôle du juge, dans le respect de toutes les garanties de droit, en particulier du principe de proportionnalité ». La lettre revient également sur les dispositions relatives au dispositif de l'« aide au retour humanitaire » et de l'aide visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle dans le pays d'origine. Selon le Gouvernement, 7 018 ressortissants roumains et bulgares en ont bénéficié au cours des huit premiers mois de 2010 (avec 828 départs volontaires depuis le 28 juillet). Le Gouvernement annonce enfin le développement de sa collaboration avec les autorités roumaines et rappelle son soutien à la Commission européenne « dans le renforcement de son action contre les discriminations dont sont victimes les Roms et en faveur de leur pleine intégration dans leur pays d'origine », ainsi qu'à la présidence hongroise de l'UE (nb : janvier-juin 2011).

2. Haut-commissaire aux minorités nationales

Le Haut-commissaire aux minorités nationales de l'OSCE dispose d'une mission de prévention, visant à identifier de manière précoce et à chercher à résoudre dès le départ les tensions ethniques qui pourraient mettre en danger la paix, la stabilité ou les relations amicales entre les États participants. Agissant indépendamment de toutes les parties impliquées, le Haut-commissaire effectue des missions de terrain et de diplomatie préventive. Hormis la recherche d'informations à la source, il cherche à promouvoir le dialogue, la confiance et la coopération.

Le Haut-commissaire tient régulièrement informé le Conseil Permanent de l'OSCE sur ses travaux, en lien avec les États participants. Dans ce cadre, il n'est pas fait état de dialogues directs avec les autorités françaises, relativement à la situation en France.

3. Représentant pour la liberté des médias

Le Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE aide les États participants à développer des médias libres et indépendants, en tant que piliers d'une démocratie plurielle. Il observe ainsi les changements dans le domaine des médias au sein des États participants et encourage le respect des principes et engagements de l'OSCE. Le Représentant rend régulièrement compte des dialogues qu'il entretient avec les États participants au Conseil Permanent de l'OSCE, principal organe permanent chargé des consultations et de la prise de décision sur le plan politique.

- ▶ Dans son **rapport d'avril 2009**, le Représentant disait avoir accueilli positivement la proposition du Président de la République le 7 janvier 2009 de **décriminaliser la diffamation** et de transférer son traitement à des juridictions civiles et attendre avec intérêt une proposition législative concrète concernant la révision correspondante du Code pénal, notant que cela renforcerait les principes de liberté d'expression en France et pourrait constituer un exemple intéressant pour de nombreux États participants. Il disait également espérer que la législation relative à la **protection des sources confidentielles des journalistes**, vitale à la liberté du journalisme d'investigation, serait prochainement adoptée.
- ▶ Dans son **rapport de juillet 2009**, le Représentant indiquait avoir salué, le 10 juin 2009, la **censure de la loi Création et Internet (loi « Hadopi »**³⁴⁶) par le Conseil constitutionnel, sur le projet de création d'une autorité spéciale habilitée à interrompre les connexions Internet de personnes s'étant livrées à des téléchargements illégaux de fichiers. Il indiquait que le Conseil avait jugé que la liberté d'expression et de communication inclut la liberté d'accéder à des services de communications publics en ligne, et que la suspension de l'accès Internet ne pouvait en l'état être décidée que sur une décision du tribunal. Pour le Représentant de

346. Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet.

l'OSCE, la décision soulignait ainsi un standard général important relatif à l'interdiction du fonctionnement de sites Internet ou leur contenu.

- ▶ Dans son **rapport du 4 mars 2010**, le Représentant accueillait positivement la loi renforçant la **protection des sources des journalistes**, y compris devant des juridictions, en notant que des exceptions sont prévues en cas d' « *impératif prépondérant d'intérêt public* » et « *si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi* ». Il considérait que si la France avait déjà des garanties en place, cette nouvelle loi venait protéger les médias contre les mandats visant à obtenir les noms de leurs sources.
- ▶ Dans son **rapport du 29 juillet 2010**, le Représentant réitérait, que bien que la **nomination par le Président de la République du nouveau directeur du service télévisuel public** (France Télévision), intervenue le 5 juillet, soit accompagnée de garanties (approbation par l'autorité de régulation et possibilité pour les 3/5^{es} des membres des commissions parlementaires compétentes de s'opposer à la nomination), celle-ci constitue, de l'avis de son Bureau, un obstacle à son indépendance et entre en contradiction avec les engagements pris dans le cadre de l'OSCE. Il rappelait que cette préoccupation avait déjà été exprimée par son pré-décesseur, dans une lettre du 16 décembre 2008.
- ▶ Dans son **rapport du 16 décembre 2010**, le Représentant indiquait s'être adressé aux autorités françaises concernant les **allégations de mauvais traitement de journalistes** ayant suivi des manifestations le 12 octobre 2010, en saluant le déclenchement d'une enquête concernant l'un d'entre eux (Thierry Vincent, reporter de Canal +) et demandant des informations complémentaires sur les autres cas. Il disait suivre parallèlement la plainte déposée par le journal *Le Monde* alléguant d'une violation de la loi protégeant les **sources des journalistes** dans l'« affaire Bettencourt » et avoir souligné l'importance d'une clarification prouvant à la communauté des médias que la nouvelle loi, adoptée en janvier 2010, apporte des garanties suffisantes pour que le journalisme d'investigation ne soit pas entravé. Par ailleurs, il disait avoir demandé aux autorités françaises d'assurer une enquête prompte et approfondie sur les vols d'ordinateurs de journalistes dans les bureaux de Mediapart (7 octobre), rue89.com (20 novembre) et de Hervé Gattenot (*Le Point*) et Gérard Davet (*Le Monde*). Il estimait, que quand bien même ces vols relèveraient d'une coïncidence, ils créent un effet dissuasif pour le journalisme d'investigation.
- ▶ Dans son **rapport du 17 mars 2011**, le Représentant indiquait avoir écrit aux autorités afin d'obtenir des informations complémentaires sur le cas de Michaël Szames, reporter à France 24, qui alléguait avoir été la victime d'une agression violente le 15 janvier 2010, accusant huit membres du service de sécurité du Front National de l'avoir frappé et insulté lors du Congrès du parti. Les responsables du parti avaient contesté cette version et déposé une plainte en diffamation à l'encontre de M. Szames le 17 janvier 2011. Le Représentant précisait avoir reçu le 24 janvier une réponse l'informant de la transmission de sa lettre aux autorités compétentes.
- ▶ Dans son **rapport du 23 juin 2011**, le Représentant saluait la décision de justice de la Cour d'appel de Bordeaux reconnaissant le **droit d'un journaliste de ne pas révéler ses sources**, et jugeant que le procureur avait agi illégalement en autorisant l'examen des relevés d'appels téléphoniques de deux journalistes du journal *Le Monde* enquêtant sur l'« affaire Bettencourt ». Il disait également avoir reçu, le 20 mai 2011, des **réponses des autorités françaises** concernant trois de ses lettres, respectivement relatives aux allégations de mauvais traitements à l'encontre de journalistes (2 novembre 2010), aux vols d'ordinateurs de différents journalistes (23 novembre 2010) et à la situation du journaliste Michel Szames (20 janvier 2011) ainsi que l'assurance que ses préoccupations avaient été notées et que des enquêtes étaient en cours.

Pour mémoire, le Représentant pour la liberté des médias avait soumis en février 2008 une contribution en vue de l'EPU de la France au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations unies³⁴⁷. Il avait ainsi souligné le fait que la situation générale des médias en France était bonne, ces derniers pouvant fonctionner librement dans un cadre démocratique bien établi. Il faisait toutefois état de développements particuliers au sujet desquels il avait eu l'occasion d'intervenir entre 2005 et 2007. Ces derniers préoccupaient le Représentant des médias en ce qu'ils portaient atteinte à ses yeux à la liberté d'expression (telles les dispositions législatives tendant à réprimer la contestation de l'existence du génocide arménien) et à la liberté de la presse (en particulier en matière de confidentialité des sources journalistiques).

4. Représentants de la présidence de l'OSCE

Les Représentants de la présidence de l'OSCE en exercice sont chargés de promouvoir les engagements de l'OSCE en matière de lutte contre les discriminations et de suivre leur mise en œuvre par les États. Les 28 et 29 juin 2011, trois représentants personnels de la présidence en exercice de l'OSCE pour la tolérance et la non-discrimination ont effectué une visite en France : ils étaient chargés de la lutte contre l'antisémitisme pour l'un, contre l'islamophobie pour un autre et contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, contre les chrétiens et les membres d'autres religions pour le dernier. Ils ont eu l'occasion de rencontrer au cours de leur visite les représentants des ministères concernés, la CNCDH et certaines ONG spécialisées dans les questions de racisme et de discrimination. Cette visite a donné lieu à l'élaboration d'un rapport rendu en date du 30 septembre 2011³⁴⁸ dans lequel sont formulées les recommandations suivantes (traduction libre) :

- Veiller à ce que la Commission nationale consultative des gens du voyage examine les revendications de ces communautés directement avec leurs organisations représentatives.
- Veiller à ce que les responsables politiques et les agents en charge de l'application de la loi ne recourent pas à des stéréotypes négatifs.
- Veiller à ce que la MIVLUDES poursuive un dialogue actif avec les groupes religieux légitimes et non conventionnels et des ONG et chercheurs ayant des points de vue différents sur les mouvements religieux émergents.
- Intégrer, dans la collecte de statistiques, des données désagrégées sur la profanation et la dégradation, afin que soit identifié le caractère religieux ou ethnique des sites visés.

347. Disponible sur le site du Conseil des droits de l'homme (rubrique « Examen périodique universel »).

348. CIO. GAL/185/11.

- Soutenir les efforts engagés conjointement par la communauté juive et SOS racisme pour développer des programmes éducatifs pouvant être rapidement introduits au niveau des écoles où des violences sont constatées.
- Mettre en place un observatoire de l'antisémitisme rassemblant largement les communautés et représentants institutionnels pour des consultations ou des recommandations concrètes. Il s'agit en particulier de faire face au problème actuel « *de la rhétorique anti-sioniste servant de masque à des expressions antisémites en contournant ainsi les dispositions légales existantes* ».
- S'assurer, par l'intermédiaire des responsables du ministère de l'Éducation nationale, que les directions des écoles mettent en œuvre avec précaution la loi interdisant notamment le port du voile dans les établissements scolaires, afin de ne pas dissuader ou inhiber une participation constructive des mères d'enfants portant le voile aux accompagnements dans le cadre d'activités scolaires. Des réserves sont ainsi exprimées sur la possibilité d'introduire des dispositions restrictives en ce sens.

Chapitre 5

Organisation internationale de la francophonie

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF), dont la France est membre, mène une action politique en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme, par le biais notamment d'un soutien à ses membres dans l'élaboration ou la consolidation de leurs politiques sectorielles. Elle s'appuie sur un certain nombre de textes de référence qui comportent de nombreux engagements de la part de ses membres, prenant la forme de déclarations et plans d'action, soit à l'occasion de « *Sommets de la francophonie* », soit de « *conférences ministérielles sectorielles* ». Ces engagements, contenus en particulier dans la Déclaration de Bamako (3 novembre 2000), instrument normatif de référence, ont trait à la consolidation de l'État de droit, à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, à la gestion d'une vie politique apaisée, et à l'intériorisation de la culture démocratique et du plein respect des droits de l'homme.

1. Mécanisme de suivi de la Déclaration de Bamako

Pour ce qui est du suivi des engagements, la Déclaration de Bamako prévoit un système de veille et de réaction (chapitre V), circonscrit par une note adoptée par le Conseil permanent de la francophonie (CPF) en septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration. Une possibilité d'action urgente pour la gestion de crises et conflit, sous l'autorité du Secrétaire général de l'organisation, est ainsi prévue et liée à une observation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone³⁴⁹. Ces observations et évaluations permanentes se fondent sur : des mécanismes de collecte d'informations et de concertation associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako ; l'élaboration de rapports périodiques et *ad hoc* à l'attention du Secrétaire général ainsi que, au besoin, la mise en place d'un comité consultatif restreint ; et l'inscription systématique à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».

349. Rapport 2010 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, Bamako, Dix ans après, 2000-2010, OIF 2011 (voir en particulier l'avant-propos et le chapitre 6, p. 187 à 198).

Un Observatoire sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme au sein de la francophonie a ainsi été mis en place. Il sera appelé à élaborer une grille d'évaluation de la mise en œuvre effective des engagements par les États, même s'il n'existe pas à ce stade d'examen individualisé de la situation des droits de l'homme pour chacun des États membres de l'organisation.

2. Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme

Réalisée par la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme, la 4^e édition du Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (2010)³⁵⁰ a vocation à rendre compte de la mise en œuvre progressive de la déclaration de Bamako et se veut « *un instrument de connaissances partagées, à partir des pratiques utiles observées* ». Référence est faite à la révision constitutionnelle française de juillet 2008 et aux dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux mandats consécutifs, à la revalorisation du rôle du Parlement tant dans sa fonction législative que de contrôle, à la saisine indirecte du Conseil constitutionnel par les citoyens *via* la question prioritaire de constitutionnalité ainsi qu'à la création du Défenseur des droits³⁵¹.

350. *Ibid.*

351. *Ibid.* (p. 16 et 18 concernant les révisions constitutionnelles et p. 23 concernant le Défenseur des droits).

**Analyse thématique
des observations et
recommandations des
instances internationales
sur la situation des droits
de l'homme en France**

Cette section du rapport propose une synthèse thématique des regards portés par les instances internationales sur la situation des droits de l'homme en France. Elle s'efforce de croiser les évaluations et recommandations de ces différentes instances avec les prises de positions récentes de la CNCDH. Des développements sont ainsi consacrés aux regards portés sur le cadre normatif et institutionnel français de protection des droits de l'homme et à l'évaluation faite de la coopération de la France avec les instances elles-mêmes. Dans un deuxième temps, des thématiques prioritaires sont dégagées : égalité et non-discrimination, protection contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants, protection des personnes privées de liberté, droit d'asile et respect du principe de non-refoulement, administration de la justice et politique pénale, droits économiques, sociaux et culturels, droit au respect de la vie privée et familiale, liberté de conscience, de religion et de conviction et enfin liberté d'expression et d'information. Des focus s'attachent, pour chacune de ces thématiques, à une question ayant fait l'objet d'une attention et de débats particuliers.

Il s'agit de signaler les principaux points sur lesquels les regards internationaux ont pu se concentrer ces dernières années et d'en dégager des priorités d'action. Figurent systématiquement entre parenthèses la ou les instances à l'origine d'une recommandation ou d'une observation ou destinataire d'une réponse du Gouvernement (cf. Sigles et abréviations p. 525). Ces mentions sont envisagées comme une invitation à se reporter au compendium des observations et recommandations qui précède (I), et *a fortiori*, aux travaux originaux des instances citées, pour plus de précisions.

Chapitre 1

Évaluation du cadre normatif et institutionnel et de la coopération avec les instances internationales

1. Cadre normatif de protection des droits de l'homme

Il convient de rappeler que la France a ratifié un nombre important d'instruments internationaux et régionaux (voir partie préliminaire et annexe 1) et pris un grand nombre d'engagements complémentaires.

Dans le cadre des Nations unies, plusieurs développements importants sont intervenus depuis 2009, avec la ratification par la France de la Convention sur les droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif le 10 février 2010 (également ratifiés par l'UE en décembre 2010) et l'entrée en vigueur de la Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées le 23 décembre 2010 (ratifiée par la France le 23 septembre 2008).

Au niveau européen, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, qui confère à la Charte des droits fondamentaux de l'UE la valeur de source primaire du droit de l'UE, l'adhésion prévue de l'UE à la Convention EDH, ou encore la signature par la France de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des violences et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (en attente de ratification) sont également de nature à renforcer dans les années à venir les protections juridiques existantes.

L'effectivité de la protection issue des normes internationales en matière de droits de l'homme dépend de facteurs multiples, souvent soulignés dans le cadre de recommandations générales des instances internationales de contrôle : respect et mise en œuvre des principes généraux prévus par les instruments, adaptation du droit interne, suivi des recommandations des instances, reconnaissance des mécanismes de communication individuelle et de plainte d'organisations de la société civile mais aussi formation des autorités nationales et sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés et du grand public sur l'existence et le fonctionnement des instruments internationaux et les travaux des instances de suivi et de contrôle. Si des évolutions positives ont été enregistrées ces dernières années en matière d'effet direct et d'invocabilité au niveau national des droits reconnus internationalement (voir focus de la partie préliminaire

p. 27), des recommandations formulées ces dernières années visent à garantir des effets plus systématiques. Les instances internationales insistent notamment sur la reprise *in extenso* de définitions conventionnelles (s'agissant par exemple des définitions de la torture (CAT) ou de la vente d'enfants (CRC)) ou encore le renforcement de dispositions pénales particulières (ECRI). Une dynamique positive semble également avoir été engagée ces dernières années s'agissant du retrait par la France de réserves et déclarations interprétatives aux instruments ratifiés, à la suite de recommandations d'instances de contrôle (EPU, CERD, CEDAW, Comité DH) et d'engagements volontaires pris (EPU et suivi). Certaines demandes sont néanmoins maintenues (Comité DH, ECRI, CEDAW).

Depuis 2009, des recommandations internationales ont été réitérées s'agissant de la ratification par la France de différents instruments :

Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille

Entrée en vigueur en 2003, la Convention compte à ce jour 45 États parties. La recommandation visant sa ratification par la France, déjà formulée antérieurement à 2009 (EPU, CEDAW) et signalée dans la première édition du présent rapport, est reprise par de nombreuses instances (CRC, ECRI, CERD). Si les motifs de réserves du Gouvernement sont explicités, notamment dans le cadre de l'EPU et du suivi accordé aux recommandations en 2010, l'engagement est pris de poursuivre la réflexion, notamment en vue d'une possible adhésion conjointe de l'ensemble des États membres de l'UE (EPU).

Position de la CNCDH (2008 et 2010)³⁵²

Dans un avis de 2008 sur la diplomatie et les droits de l'homme, la CNCDH rappelait sa position, déjà exprimée en 2005, quant à l'importance d'une ratification de la Convention internationale de 1990 sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille par la France et ses partenaires européens. Dans le cadre du suivi des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU en 2010, elle signale qu'à l'occasion de la rencontre des membres de la CNCDH avec le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, le 19 novembre 2009, l'importance juridique, politique et symbolique qu'accorde la Commission à l'adhésion de la France à la Convention relative aux droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille a été une nouvelle fois publiquement rappelée.

Il peut être utilement rappelé que, si la France est partie, dans le cadre de l'OIT, à la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants, elle n'a en revanche pas souscrit aux dispositions complémentaires de la Convention n° 143 sur les travailleurs migrants. Par ailleurs, un retard est constaté s'agissant de la réponse au questionnaire sur la mise en œuvre de la Convention n° 97 et plusieurs problèmes de mise en œuvre sont soulevés (OIT).

352. CNCDH : *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008 ; *Note sur le suivi à mi-parcours des recommandations et engagements complémentaires pris par la France, en 2008, dans le cadre de l'Examen périodique universel*, 28 mai 2010.

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Le Protocole, ouvert à la signature en septembre 2009, habilite le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies à recevoir et examiner des communications présentées par des particuliers ou groupes de particuliers concernant des allégations de violation des droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au 15 octobre 2011, il comptait 39 États signataires et 4 États parties dont l'Espagne. Dans le prolongement logique de demandes relatives à l'implication de la France, au niveau international, en faveur de son adoption (EPU), la recommandation de procéder à la ratification du Protocole est formulée (CRC).

Recommandations de la CNCDH (2011)³⁵³

La CNCDH rappelle les enjeux d'une ratification qui serait « *cohérente avec la reconnaissance progressive de la justiciabilité interne des droits économiques, sociaux et culturels* ». Dans le suivi à mi-parcours des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU fait en juin 2010, la France – après avoir rappelé son engagement actif en faveur de l'élaboration du Protocole – indiquait que « *l'exercice par tous les citoyens de droits économiques, sociaux et culturels appelle la mise en place de mécanismes efficaces dont ce Protocole participe* » et annonçait que « *des discussions interministérielles [avaient] été initiées en vue d'une signature prochaine du Protocole par la France* ». La CNCDH recommande de :

- Signer et soumettre à ratification dans les meilleurs délais le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- Rendre compte des progrès accomplis en la matière dans le cadre du suivi de l'EPU.
- Mobiliser les partenaires européens pour créer une dynamique permettant une entrée en vigueur rapide du Protocole.
- Faire une place à la promotion du Protocole dans leur politique de coopération et dans leur dialogue politique avec les États tiers (recommandation également adressée aux institutions européennes).
- Soutenir les initiatives de la société civile en faveur d'une large ratification du Protocole en vue de contribuer à la promotion de l'effectivité des deux Pactes.

Il est également demandé aux institutions nationales des droits de l'homme européennes de se mobiliser en faveur d'une large ratification du Protocole, avec l'appui des organes de la société civile, notamment les ONG et les syndicats. Enfin, dans le cadre du suivi de l'EPU en 2010, la CNCDH souhaitait également que des précisions soient apportées en termes de calendrier, s'agissant des discussions interministérielles initiées. Au 15 octobre 2011, ces précisions n'ont pas été apportées.

Protocole n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à la non-discrimination

Entré en vigueur en 2005, le Protocole compte, au 15 octobre 2011, 18 adhésions ou ratifications parmi les 47 États membres du Conseil de l'Europe, dont celles de 7 membres de l'UE (Chypre, Espagne, Pays-Bas, Finlande, Luxembourg, Roumanie,

353. CNCDH, *Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 mai 2011.

Slovénie). D'application plus large que l'article 14 de la Convention EDH, le Protocole interdit de manière générale toute forme de discrimination sans qu'il soit nécessaire de l'appliquer à l'un des droits reconnus par la Convention³⁵⁴. Cette recommandation, émise antérieurement à 2009 (CDESC) et signalée dans la première édition du présent rapport, est aujourd'hui réitérée (ECRI).

Position de la CNCDH (2008)³⁵⁵

La CNCDH rappelle qu'elle s'est prononcée dès l'origine pour la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme en matière de non-discrimination. Une ratification française de cet instrument s'impose d'autant plus que notre pays met en avant son approche individuelle et abstraite des droits de l'homme, fondée sur l'égalité des droits, pour refuser la logique des droits collectifs conférés à des minorités nationales ou à des « communautés ».

D'autres instruments non ratifiés par la France sont mentionnés dans les recommandations issues des instances internationales, parmi lesquels la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales minoritaires (ACPE) – instruments pour lesquels le Gouvernement renvoie à des obstacles constitutionnels à la ratification ; la Convention européenne sur la nationalité (ECRI) – le Gouvernement indiquant en réponse qu'elle n'est « pas à l'ordre du jour » ; la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (ECRI) ; la Convention n° 169 de l'OIT sur les peuples indigènes et tribaux (CERD) ; la Convention d'Oviedo sur les droits de l'homme et la biomédecine et ses Protocoles (APCE)³⁵⁶. Enfin, la possibilité pour l'UE d'accéder à des instruments du Conseil de l'Europe autres que la Convention EDH, telle la Convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (instrument déjà ratifié par la France) est également évoquée (APCE).

L'absence de ratification de certains instruments souligne un enjeu plus général de cohérence rappelé par la CNCDH en 2008, s'agissant d'instruments pour lesquels la France s'est incontestablement mobilisée au niveau diplomatique, à l'image du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Des suites en matière de ratification comme d'adaptation du droit interne seront attendues s'agissant de nouveaux instruments tels que la Convention du Conseil

354. Article 14 de la Convention EDH : La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Article 1 § 1 du Protocole n° 12 : La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

355. CNCDH, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008.

356. La loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique autorise, dans son article premier, la ratification de la Convention.

de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée par la France le 11 mai 2011, ou encore la Convention de l'OIT sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, adoptée par la Conférence internationale du travail le 16 juin 2011. L'observation vaut également concernant la Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ratifiée en septembre 2008, dont la France est aussi à l'origine et dont elle avait soutenu l'entrée en vigueur par une campagne diplomatique en 2010. Au 15 octobre 2011, la mise en conformité du droit interne aux dispositions de la Convention, initiée en novembre 2009, était toujours en cours, avec la transmission d'un avant-projet de loi au Conseil d'État en septembre 2011.

2. Réforme de l'architecture institutionnelle de protection et de promotion des droits de l'homme

Plusieurs instances internationales notent et/ou saluent les modifications issues de la révision constitutionnelle de 2008, notamment la création du Défenseur des droits, la revalorisation du rôle du Parlement ou encore l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité (CERD, OIF).

Les observations des différentes instances témoignent d'une reconnaissance appuyée du rôle joué par les différentes autorités administratives indépendantes et instances consultatives (pour certaines en place jusqu'en 2011 uniquement) telles que la CNCDH (CERD, Commissaire DH), la HALDE (Comité DH, CEDAW, CRC, CERD, ECRI, FRA) et le CGLPL (Comité DH, CAT). Les recommandations visent au respect et à la mise en œuvre effective de leurs décisions, avis ou recommandations (ECRI s'agissant de la HALDE, CAT s'agissant du CGLPL, Commissaire DH et OIT s'agissant de la CNCDH). L'association plus systématique et plus étroite de ces institutions aux travaux législatifs (ECRI s'agissant de la HALDE et de la CNCDH, CERD s'agissant de la CNCDH) et au suivi des recommandations issues des instances internationales (EPU) est également préconisée. On rappellera que certaines de ces autorités coopèrent régulièrement avec les instances internationales, et sont notamment consultées lors de visites effectuées en France, par exemple par le CPT en 2010 (CNDS, CGLPL et CNCDH).

Les plus récentes observations mettent à jour des positions variables sur l'institution du Défenseur des droits et ses conséquences. Certaines instances sont explicitement favorables au maintien d'institutions aux compétences spécialisées, notamment en matière de lutte contre les discriminations, soulevant les risques liés à la multiplicité des fonctions du Défenseur des droits (CERD), ou font part de préoccupations générales (CAT). Les interrogations et recommandations renvoient à la disponibilité et à la continuité des mécanismes de plaintes (CAT, CRC) mais aussi à la nécessité de garantir que le Défenseur des droits dispose de ressources humaines et matérielles suffisantes pour faire face à un nombre croissant de réclamations, développer des actions de sensibilisation et des activités de recherche et formuler des recommandations auprès des pouvoirs publics, s'agissant par exemple de la lutte contre les discriminations (OIT).

Position de la CNCDH (2010)³⁵⁷

La CNCDH avait recommandé, à l'exception du Médiateur de la République qui deviendrait Défenseur des droits, le maintien des autorités existantes. Elle souhaitait que le Défenseur des droits intervienne comme garant de l'indépendance de ces autorités et d'une meilleure interaction entre elles en favorisant une communauté de moyens, de projets et d'idées au service d'une défense efficace et effective des droits de l'homme. Son avis rappelait que les instances internationales, qui ont imposé la création de certaines de ces autorités³⁵⁸, en soulignent régulièrement l'importance et appellent à leur renforcement.

Sur le plan institutionnel, des recommandations plus spécifiques visent l'association plus étroite du Parlement en matière de protection et de promotion des droits de l'homme à travers l'exercice de ses compétences en matière législative, de représentation et de contrôle. Ces recommandations concernent son implication dans la négociation d'instruments internationaux (APCE), l'intégration d'une perspective fondée sur les droits en matière budgétaire (Commissaire DH) ou encore le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour EDH, sur la base de pratiques existant au Royaume-Uni, en Allemagne ou encore aux Pays-Bas (APCE), et des décisions du CEDS, dans le cadre de débats parlementaires sur la mise en œuvre des droits sociaux (APCE).

357. CNCDH : *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010 et *Avis sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits adopté par le Sénat en juin 2010*, 30 septembre 2010.

358. La CNCDH souligne que le CGLPL, la HALDE et la CNIL répondent ou émanent directement d'engagements internationaux souscrits par la France. Voir ainsi : Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 2002 ; Directives n° 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et n° 2002/73/CE du 23 septembre 2002 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail et Directive européenne n° 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

3. Coopération avec les instances internationales

En matière de coopération avec les instances, la France continue de faire preuve d'une réelle ouverture générale dont témoigne le maintien d'une invitation permanente aux procédures spéciales des Nations unies, ou encore une reconnaissance globale des mécanismes de communication/réclamation prévus dans le cadre d'instruments conventionnels. On notera néanmoins les exceptions en matière de droits économiques, sociaux et culturels, relativement au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, non ratifié (voir p. 309) et à la Charte européenne des droits sociaux, pour laquelle la France ne reconnaît qu'aux ONG *internationales* la possibilité de soumettre des réclamations au CEDS.

Cette ouverture se double d'un engagement dans les dialogues et leur suivi, y compris volontaire, susceptible de renforcer la coopération avec les mécanismes existants (procédures spéciales du CDH, EPU). La composition et l'implication professionnelle des délégations de la France lors des dialogues interactifs périodiques sont généralement saluées. De nombreux dialogues directs (procédures spéciales du CDH, Commissaire DH, ECRI, Commission UE, BIDDH, Représentant liberté des médias OSCE) ont donné lieu à la communication d'éléments de réponse et de prise en compte des recommandations par différents ministères ou ambassadeurs multilatéraux. Ce mouvement témoigne d'un effort de transparence – accessibilité garantie lors de visites en France (CPT, Rapporteur NU droits des populations autochtones), publication de l'ensemble des rapports concernant la France suite à une recommandation de l'EPU – même si des insuffisances sont à relever en matière de communication d'informations (Commission UE, procédure d'infraction initiée en 2010).

Des retards, parfois importants, persistent néanmoins dans la remise des rapports (Comité DH, OIT, CDESC) et le suivi de recommandations parfois réitérées (CRC) ou prioritaires (CERD) ou encore de demandes d'informations complémentaires (Comité DH). Ces retards contribuent à souligner la pertinence des appels à une meilleure coordination dans la préparation des rapports et à un suivi effectif des dialogues avec les instances internationales (EPU, voir également focus p. 56). Ces retards sont également identifiés en matière de réponse aux lettres d'allégations des procédures spéciales des Nations unies (Rapporteurs NU logement et traite des êtres humains) qui appellent généralement à des clarifications relatives à des situations individuelles et renvoient à des obligations conventionnelles, notamment en matière de protection et d'investigation. À ce titre, la mise en place d'un organisme chargé de coordonner la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant et ses Protocoles est également souhaitée (CRC).

Par ailleurs, le non-respect de demandes de mesures provisoires de protection est soulevé, le Gouvernement étant encouragé à « *revoir sa politique* » en la matière, en lien avec ses obligations conventionnelles (CAT) et à adopter des mesures à même de garantir un suivi effectif des demandes formulées (EPU). Le problème se pose *a fortiori* s'agissant de telles mesures demandées par la Cour EDH, renvoyant souvent à

des obligations relatives au respect de l'article 3 de la Convention EDH et du principe de non-refoulement.

Concernant plus généralement les rapports et les informations transmises par le Gouvernement, plusieurs instances soulèvent la nécessaire association de la société civile à leur élaboration (Comité DH, CAT, CERD) de même que l'insuffisance de données factuelles et d'informations relatives à la situation des droits de l'homme en outre-mer. Les efforts engagés sur ce dernier point, qui avait fait l'objet de recommandations antérieures à 2009 (CEDAW) et d'un engagement volontaire pris en 2008 (EPU), semblent devoir être poursuivis. Différentes instances ont en effet jugé les éléments présentés non conformes aux directives générales relatives à la présentation des rapports (CRC), insuffisamment détaillés (CERD, OIT), compte tenu aussi des dispositions dérogatoires existant par exemple en matière d'asile et d'immigration (Comité DH). Enfin, l'absence de données ventilées est régulièrement soulevée, renvoyant à des interrogations plus larges sur l'évaluation de l'effectivité des droits des personnes « appartenant à des minorités » mais aussi plus largement sur la définition et l'impact des politiques publiques (Comité DH, CERD, CRC, Rapporteur NU droits des peuples autochtones). Des éclairages pédagogiques apportés par le Gouvernement, tant sur le cadre constitutionnel que sur la réflexion engagée en matière de statistiques, ont pu répondre aux demandes complémentaires de certaines instances sur ce point (Comité DH) (voir également chapitre 2, 1. Égalité et non-discrimination).

Positions et recommandations de la CNCDH (2008 et 2010)³⁵⁹

En 2008, la CNCDH avait souligné l'exigence d'exemplarité qui doit animer les autorités françaises, afin que l'action de la diplomatie française dans le domaine des droits de l'homme reflète une cohérence entre la politique étrangère et la politique nationale françaises sur les droits de l'homme et souligne l'interdépendance entre ces deux volets de son action. La reconnaissance de ses propres lacunes – en particulier en renforçant sa coopération avec les organes internationaux chargés de contrôler le respect des droits de l'homme par la France – ne peut que renforcer sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires. Elle notait également que la France a continué d'accuser d'importants retards dans la présentation de ses rapports périodiques aux comités conventionnels, ce qui ne facilite pas plus la présentation de rapports couvrant près d'une dizaine d'années que le développement d'un dialogue permanent avec les comités. Cependant, à partir de 2005, des efforts notables ont été entrepris afin de réduire ces retards et de mobiliser les services interministériels pour la préparation des rapports. Certaines des recommandations peuvent être rappelées, à la lumière des observations du présent rapport :

- Établir un état des ratifications et un bilan périodique de la possibilité de lever les obstacles à la ratification des Traités relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire par la France. Ce bilan devrait aussi porter sur les réserves et les déclarations interprétatives formulées par la France, dont la CNCDH recommande que l'opportunité soit réexaminée de manière périodique. Ce document public devrait exposer les arguments opposés par la France à la ratification d'un Traité ou à son intégration dans le droit interne.

359. CNCDH : *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008 ; *Note sur le suivi à mi-parcours des recommandations et engagements complémentaires pris par la France, en 2008, dans le cadre de l'Examen périodique universel*, 28 mai 2010.

- Publier et diffuser l'ensemble des conclusions et recommandations adressées par ces organes, afin d'en informer le public, mais aussi pour avoir une vision cohérente des critiques et des encouragements adressés à la France.
- Créer un mécanisme de suivi de haut niveau, chargé d'animer la coordination interministérielle pour mettre en œuvre les recommandations des organes internationaux et régionaux indépendants. Ce mécanisme devrait rendre compte à ces organes de l'avancement de ses travaux dans un délai raisonnable afin d'engager un réel dialogue avec eux, notamment lorsque les recommandations formulées semblent incertaines ou en contradiction avec nos principes. Cette dernière recommandation avait été rappelée dans le cadre du suivi de l'EPU en 2010, la CNCDH précisant qu'elle concluait de son expérience des consultations sur les rapports aux instances internationales et de son travail de suivi des recommandations à la nécessité de ce mécanisme, au lieu du pilotage différencié qui prévaut aujourd'hui. Elle avait alors jugé souhaitable une information des membres du Conseil des droits de l'homme sur l'état de la réflexion en la matière.

Par ailleurs, à la suite de l'examen par le CERD des 17^e, 18^e et 19^e rapports de la France en août 2010, certains responsables politiques ont tenu des propos à l'égard de membres du CERD mettant en cause leur manque d'indépendance ou de compétence. Dans une lettre adressée au Premier ministre en septembre 2010, le Président de la CNCDH a tenu à souligner que de telles attaques ne contribuent pas à une coopération internationale effective avec tous les États visant à promouvoir l'universalité effective des droits de l'homme et méconnaissent le statut juridique des experts indépendants, rompant brutalement avec l'attitude habituelle de la France à l'égard des comités conventionnels, dont elle soutient traditionnellement le rôle et l'action en faveur des droits de l'homme.

Chapitre 2

Analyse thématique de la situation des droits de l'homme en France

1. Égalité et non-discrimination

L'approche générale française de protection des droits de l'homme, si elle semble mieux comprise à la lumière des dialogues intervenus depuis 2009, demeure souvent présentée comme excessivement « *abstraite* » et insuffisante à garantir, « *dans les faits* », une jouissance égale et effective des droits pour l'ensemble de la population (Comité DH, Rapporteur NU sur les droits des personnes autochtones). Les rapports et réponses du Gouvernement témoignent d'un effort de pédagogie au sujet du cadre constitutionnel de protection des droits de l'homme et aux réflexions initiées dans ce domaine (Comité DH, EPU). Il reste que cet effort et l'approche française elle-même sont remis en cause par des interrogations concrètes des instances internationales, fortes et souvent partagées, sur l'effectivité des principes d'égalité et de non-discrimination concernant certains « groupes vulnérables » ou « minoritaires ». Celles-ci portent notamment sur la situation des Roms, des gens du voyage et des personnes issues de l'immigration. Des recommandations sont également renouvelées en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, domaine transversal où les effets des dispositions juridiques introduites et des actions engagées sont parfois jugés insuffisants.

Reconnaissance des minorités, outils statistiques et mesures spéciales

En écho à des recommandations déjà formulées en 2008 (CDESC, EPU), plusieurs instances encouragent la France à modifier sa position à l'égard de la reconnaissance des droits des personnes « *appartenant à des minorités* » tout en prenant acte de l'invocation par le Gouvernement d'obstacles constitutionnels à une telle démarche (Comité DH, CRC). Des demandes connexes concernent ainsi les « *enfants appartenant à des groupes minoritaires* » (CRC) ou encore la reconnaissance de droits collectifs aux peuples autochtones en matière de droit de propriété (CERD, Rapporteur NU droits des peuples autochtones).

Le débat continue de se cristalliser sur la question de la collecte et de l'utilisation de données statistiques ventilées. La réflexion initiée avec les travaux du Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (« COMEDD ») en 2010 est

notée avec intérêt (FRA, Comité DH). Dans ses réponses, le Gouvernement renvoie également aux conclusions du « Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution », présidé par Simone Veil, quant à l'« importance des marges de manœuvre offertes par le cadre constitutionnel actuel pour mettre en œuvre des politiques d'actions positives »³⁶⁰. Sont suggérées la possibilité d'effectuer un recensement de la population sur la base d'une auto-identification volontaire des individus, anonyme et encadrée, et la mise en place d'un système complet et cohérent de collecte des données (CERD, CRC, ECRI, FRA). Les critères de ventilation évoqués par les instances internationales sont multiples : origine raciale, ethnique et nationale (Comité DH, EPU) mais aussi âge, sexe ou origine sociale (CRC). L'absence de telles données statistiques est présentée comme un frein au développement de politiques publiques adaptées et à l'évaluation, y compris par les instances elles-mêmes, de l'accès effectif et égal des personnes « appartenant à des minorités », en particulier à l'emploi et aux services publics (Rapporteur NU droits des peuples autochtones) ou encore à la vie politique (Comité DH).

Position de la CNCDH

Au 15 octobre 2011, la CNCDH travaillait à l'élaboration d'un document de synthèse des prises de position des instances internationales, et, au niveau national, d'autorités administratives, de syndicats, d'ONG et d'experts sur le recueil des statistiques ventilées. Ce document a pour ambition d'identifier quelques bonnes pratiques permettant d'améliorer la connaissance des inégalités tout en respectant les principes constitutionnels républicains.

S'agissant des politiques publiques, des préconisations sont maintenues en matière d'adoption de mesures spéciales³⁶¹, pour une représentation et une participation accrues des « minorités » dans la sphère publique, y compris dans la police, l'administration et l'appareil judiciaire (Comité DH), ainsi que dans la sphère économique (CDESC, CERD). Les moyens suggérés incluent le recours à l'utilisation de quotas (APCE) ou encore à plus de nominations de personnes qualifiées issues de « groupes ethniques » ou de « personnes issues de l'immigration » à des postes d'autorité (CERD). Ces moyens sont également considérés comme susceptibles de favoriser une représentation plus importante des personnes « appartenant à des groupes minoritaires » dans les organes électifs et sur les listes électorales des partis politiques (Comité DH). Le renforcement de la participation de ces personnes à la vie publique passe, pour certaines instances, par l'octroi du droit de vote au niveau local aux ressortissants extracommunautaires résidant de longue date en France (ECRI).

360. Comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, *Redécouvrir le Préambule de la Constitution, Rapport du Comité présidé par Simone Veil au Président de la République*, La Documentation française, décembre 2008.

361. Voir l'article 1 § 4 de la Convention des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale.

Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité

En matière de lutte contre les discriminations, la réforme constitutionnelle³⁶² et les progrès législatifs de 2008, en lien avec le droit de l'UE³⁶³, sont salués (Comité DH, OIT). La ratification du Protocole n° 12 de la Convention EDH, relatif à la non-discrimination, est à nouveau recommandée (voir également chapitre 1, 1. Cadre normatif de protection des droits de l'homme). Dans des domaines particuliers comme le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales, le cadre juridique français³⁶⁴ apparaît plus conforme que celui d'autres États européens aux normes internationales et au principe général de pleine capacité juridique (FRA, Commissaire DH). Des dispositions sont également saluées s'agissant de problématiques spécifiques telles que la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre avec un cadre législatif national renforcé mais perfectible (Commissaire DH/FRA) et le retrait de la transsexualité de la liste des affections psychiatriques de longue durée en 2010 (FRA)³⁶⁵. En effet, si la législation française permet de réprimer les violences commises à l'égard des personnes LGBT et les discriminations en raison de l'orientation sexuelle, elle apparaît plus en retrait concernant la reconnaissance du changement d'état civil, le mariage ou l'adoption³⁶⁶.

Certaines recommandations renvoient à la nécessité de donner suite aux décisions d'autorités indépendantes comme la HALDE ou de renforcer l'arsenal législatif, y compris dans le cadre européen (FRA) et les mécanismes institutionnels, afin de prévenir des pratiques discriminatoires persistantes, en particulier dans le domaine de l'emploi (ECRI). Des ajustements sont recommandés concernant par exemple la reprise dans le Code pénal de la définition du harcèlement sexuel prévue par le droit de l'UE relatif à la protection contre les discriminations (OIT).

Les instances insistent, au-delà des protections juridiques, sur la nécessité d'intensifier les efforts pour garantir l'égalité dans l'accès aux droits économiques et sociaux, en particulier dans les territoires d'outre-mer, face à des difficultés parfois jugées grandissantes (CERD). En matière d'accès au logement et d'accès aux soins, sont pointés des écarts entre garanties de droit et discriminations multiples constatées notamment

362. Insertion à l'article 1^{er} : La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

363. Loi n° 2008-496 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

364. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

365. Décret n° 2010-125 du 8 février 2010 portant modification de l'annexe figurant à l'article D. 322-1 du Code de la Sécurité sociale relative aux critères médicaux utilisés pour la définition de l'affection de longue durée « Affections psychiatriques de longue durée », article 1.

366. La législation actuelle ne permet pas la reconnaissance du mariage, de l'adoption et de la procréation assistée par un couple de même sexe. S'agissant des droits des personnes transidentitaires, la jurisprudence permet de sanctionner les discriminations et violences qu'elles subissent en se plaçant sur le critère du « sexe », faute de critère propre à l'identité de genre. Quand aux conditions de changement d'état civil, le Ministère de la Justice a confirmé, en 2010, par une circulaire interprétative, le caractère judiciaire de la procédure et semble remplacer l'exigence de l'ablation des organes génitaux par la preuve d'un changement de sexe irréversible. L'impact de cette circulaire sur le contentieux du changement d'état civil n'a pas encore été évalué.

à l'encontre des ressortissants étrangers, en France comme plus généralement au sein de l'UE (FRA) (voir également 6. Droits économiques, sociaux et culturels). Les recommandations des instances visent également l'effectivité des garanties relatives au droit de prendre part, dans des conditions d'égalité, aux activités culturelles (CERD, CRC) et de valider des connaissances culturelles sans discrimination (CRC). En matière de handicap, différentes recommandations visent à donner plein effet à la loi de 2005³⁶⁷, s'agissant en particulier de la scolarisation et de l'intégration effective des enfants handicapés dans la société (CRC). Ces recommandations viennent en écho à l'analyse et aux préconisations de la CNCDH formulées dans un avis de 2008³⁶⁸.

Différentes initiatives destinées à promouvoir l'égalité des chances au sein de l'enseignement sont saluées (CERD). En matière d'accès à l'emploi, s'il est fait état d'une appropriation par les pouvoirs publics de la lutte contre les discriminations et d'un mouvement d'ouverture de l'accès à la fonction publique, la mobilisation apparaît moindre en matière de gestion des ressources humaines et de formation (OIT). Les mesures mises en avant par le Gouvernement, autour, par exemple, de la Charte de la diversité dans les entreprises, sont positivement accueillies mais leurs effets sont parfois jugés insuffisants (Comité DH, OIT). Ce constat était déjà largement avancé en 2008 (CDESC).

Enfin, certaines problématiques font l'objet d'une attention nouvelle. C'est en particulier le cas du « profilage racial » (ECRI) ou des « contrôles au faciès » (Commissaire DH). S'appuyant sur différentes enquêtes de terrain, plusieurs instances (FRA, ECRI, Commissaire DH) pointent l'existence de contrôles de police visant de manière disproportionnée les personnes « appartenant à des minorités visibles »³⁶⁹. Ces instances soulignent la nécessité de veiller à l'interdiction explicite d'une pratique « discriminatoire » et « contre-productive » (Commissaire DH), d'encadrer les activités de police, et de veiller aux sanctions en garantissant notamment l'existence d'un organe indépendant de la police et du parquet susceptible d'enquêter sur ce type de comportements. Ces préoccupations, auxquelles le Gouvernement oppose en réponse un rappel des garanties de droit (ECRI), semblent rejoindre celles de la CNDS³⁷⁰ et de la CNCDH.

Recommandation de la CNCDH (2010)³⁷¹

- Consulter les partenaires sociaux pour déterminer les modalités de mise en place d'attestations de contrôle d'identité afin d'éliminer toutes les formes de profilage racial en développant également des modules de formation sur ce sujet, à destination des brigadiers et brigadiers-chefs.
- Porter, à l'initiative de l'inspection générale de l'administration, une attention particulière à d'éventuelles pratiques discriminatoires lors des contrôles des services chargés de la délivrance des titres de séjour, de la naturalisation, et de la délivrance des visas.

367. Loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

368. CNCDH, *Avis sur la scolarisation des enfants handicapés*, 13 novembre 2008.

369. Voir également, à ce sujet, Fabien Jobard et René Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », dans CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2010*, La Documentation française, 2011.

370. CNDS, rapport 2010, p. 35 et 36.

371. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2010*, 2011.

Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

En matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, les instances spécialisées (CERD, ECRI) insistent sur le nécessaire renforcement de l'action publique d'ensemble et de sa cohérence. Des recommandations accompagnent ainsi l'adoption annoncée par le Gouvernement d'un Plan national de lutte contre le racisme (CERD) et, en amont, la coordination au niveau ministériel et le renforcement des commissions départementales pour la promotion de l'égalité des chances (ECRI). Dans ce cadre, la nomination d'un Haut Représentant du Gouvernement est également recommandée (CERD), afin aussi de conseiller le Gouvernement sur toute sa politique de prévention et de lutte contre la discrimination raciale. Des informations sont sollicitées quant à l'inclusion, dans le plan national, d'un volet relatif à l'emploi et la formation professionnelle qui devrait être élaboré en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs (OIT). Enfin, est rappelée la nécessité de donner effet à la Déclaration et au Programme de Durban (2001) en tenant compte du document final de la Conférence d'examen de 2009 et de rendre compte des initiatives prises en ce sens (CERD, CRC). Des éléments de réponse sont apportés par le Gouvernement quant aux actions menées, notamment dans le cadre des commissions départementales (« COPEC ») et suite à la nomination en janvier 2010 d'un préfet chargé de coordonner la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (EPU). Au 15 octobre 2011, l'adoption du Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme, était toujours attendue (CERD). La CNCDH avait transmis au Gouvernement ses observations sur le projet en janvier 2011.

Des sujets de préoccupations émergent nettement des différents rapports et dialogues : tenue de discours publics et/ou politiques de nature discriminatoire ou stigmatisante (CERD, Rapporteur NU racisme, ECRI), notamment à l'égard des Roms et des gens du voyage (voir focus p. 324-327) et prolifération de contenus et de manifestations racistes et antisémites sur Internet (CERD, ECRI). Les instances internationales préconisent le maintien d'une vigilance particulière à l'égard des manifestations racistes, visant notamment les personnes de confession musulmane et notamment les jeunes, ainsi que face à des actes antisémites persistants (ECRI, FRA). A également été exprimée, en 2010, la nécessité de renforcer la protection des cimetières et des lieux de culte afin de prévenir les profanations et dégradations (Commissaire DH), suite au constat établi par la CNCDH dans son rapport 2009 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (voir également 8. Liberté de conscience, de religion et de conviction).

Des recommandations s'attachent enfin à la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire (police, procureurs, juges, avocats), à l'information et l'accompagnement des victimes (ECRI), à la nécessaire évaluation des dispositions pénales existantes (notamment en matière de circonstance aggravante), ou encore, en amont, à la lutte contre les stéréotypes et les préjugés, en particulier au niveau scolaire (OIT). Dans ce contexte, l'opportunité d'initier une réflexion sur la déontologie de la presse associant les médias et la société civile est également soulignée (ECRI).

Recommandations de la CNCDH (2011)³⁷²

L'adoption d'un Plan national d'action contre le racisme est une recommandation de la CNCDH depuis dix ans. La CNCDH a formulé un certain nombre de recommandations s'agissant de la lutte contre le racisme, dont celles de :

- Veiller à ce qu'aucun mandataire politique ne tienne des propos racistes, xénophobes ou stigmatisants à l'égard d'une population particulière. Elle demande au personnel politique dans son ensemble de s'engager à ne pas éveiller, par des discours discriminants ou alarmistes, des réactions d'hostilité à l'égard des populations d'origine étrangère.
- Créer un observatoire du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie et renforcer les capacités de la plate-forme PHAROS afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de son action contre les propos racistes tenus sur Internet.
- Réaliser un bilan complet de l'action des commissions pour la promotion de l'égalité des chances (COPEC) afin de procéder à d'éventuels ajustements pour améliorer leur efficacité.

De nombreuses recommandations complémentaires figurent dans les rapports annuels de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, qui, conformément au mandat donné à la CNCDH par la loi du 13 juillet 1990, recensent les manifestations de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie ainsi que les moyens de lutte mis en œuvre en France pour les combattre.

Égalité entre les femmes et les hommes

Des recommandations s'attachent au renforcement des mesures pour promouvoir la participation des femmes, sur un pied d'égalité, à tous les aspects de la vie publique et politique (CEDAW) et à la nécessité d'améliorer le taux d'emploi des femmes (CDESC), dans un contexte de féminisation de la pauvreté (APCE). L'attention des instances, en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, s'est plus récemment focalisée sur les écarts persistants entre une égalité de droits consolidée (retrait de réserves aux Conventions internationales, nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives) et une égalité dans les faits qui reste à concrétiser, notamment en matière professionnelle.

Le diagnostic général établi par les instances s'appuie notamment sur la délibération n° 2009-237 de la HALDE relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. Des écarts persistants sont soulignés en termes de rémunération (APCE), aussi bien dans les trois fonctions publiques (fonctions publiques d'État, territoriale, et hospitalière) que dans le secteur privé, et ce en dépit de l'accélération des négociations prévues sur le thème de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et plus particulièrement sur l'égalité salariale (OIT, Comité DH). Dans le cadre du suivi d'obligations conventionnelles telles qu'issues de la Convention n° 100 de l'OIT sur l'égalité de rémunération, le Gouvernement est ainsi interrogé sur le suivi des dispositions de la loi du 23 mars 2006³⁷³ et l'impact des rapports de situation comparée entre les femmes et les hommes, obligatoires dans les entreprises de plus de 50 salariés. Sont recommandées des actions de sensibilisation des partenaires sociaux, afin notamment que les accords

372. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2010, 2011.*

373. Loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

de branches prévoient des dispositions concrètes en ce sens (OIT). Des informations complémentaires étaient également sollicitées s'agissant de l'intégration de cette priorité dans la formation et le déploiement des inspecteurs du travail – y compris outremer – et sur les sanctions appliquées aux discriminations salariales constatées (OIT).

La France est, au même titre que d'autres États, plus généralement encouragée à continuer d'adopter des mesures novatrices, notamment en matière de congés parentaux, pour faciliter la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle (APCE). La mise en place de politiques de quotas pour améliorer la représentation des femmes dans les conseils d'administration des grandes entreprises est présentée comme une exception « transitoire mais nécessaire » (APCE). Il s'agit d'atteindre une représentation accrue des femmes dans les emplois de direction et de haut niveau, dans le secteur public comme le secteur privé, pour réduire les écarts de rémunérations et pour faciliter l'accès des femmes à des emplois à temps complet (Comité DH).

On signalera par ailleurs un arrêt de la CJUE (affaire C-236/09) qui rappelle qu'au sein de l'UE la prise en compte du sexe de l'assuré en tant que facteur de risques dans les contrats d'assurance constitue une discrimination, et qu'aucune dérogation ne pourra être maintenue s'agissant de la règle des primes et des prestations unisexes à compter du 21 décembre 2012.

Recommandations de la CNCDH (2010)³⁷⁴

La CNCDH rappelle que, si la France dispose d'un dispositif constitutionnel et législatif dense permettant une égalité formelle entre les femmes et les hommes aux plans familial, professionnel et politique, mène des politiques publiques et développe sur le plan institutionnel des mécanismes visant à assurer cette égalité, la mise en œuvre concrète de l'égalité entre les hommes et les femmes demeure problématique, et ce en raison notamment de l'absence trop fréquente de décrets d'application, de suivi et de coordination et de mesures contraignantes dont l'expérience prouve qu'elles sont seules efficaces. S'agissant du partage des responsabilités et de la participation des femmes aux processus décisionnels, la CNCDH note que les réformes constitutionnelles de juin 1999 (parité politique) et juillet 2008 (responsabilités professionnelles et sociales) ont constitué des progrès mais que les femmes sont encore peu nombreuses à accéder à des postes de décisions, que ce soit dans le domaine politique ou dans le domaine économique. La CNCDH recommande de :

- Renforcer les dispositifs visant à favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.
- Adopter des lois permettant la mise en œuvre du principe constitutionnel étendu aux responsabilités professionnelles et sociales en juillet 2008.
- Poursuivre les efforts pour assurer une réelle égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.
- Développer les modes de garde collectifs et aménager les horaires et/ou congés pour permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et personnelle.

374. CNCDH, *Avis pour le quinzième anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes*, 4 février 2010.

En réponse à des recommandations antérieures à 2009, le Gouvernement a pu rendre compte des nouvelles mesures adoptées en matière de lutte contre les violences faites aux femmes, par ailleurs saluées par plusieurs instances (CEDAW, CAT), et faire part d'un engagement à poursuivre la réflexion en matière d'appréhension statistique de ce phénomène (EPU). Il convient de rappeler que la France a signé en mai 2011 la Convention du Conseil de l'Europe contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui comporte des dispositions relatives à la collecte des données et à la mise en place d'un organe national pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises afin de prévenir et combattre toutes les formes de violences couvertes par la Convention (GREVIO).

FOCUS

Situation des Roms et des gens du voyage

Dans le prolongement d'un constat antérieur, souligné dans la première édition du présent rapport, la situation des Roms et des gens du voyage³⁷⁵ a de nouveau fait l'objet de réactions multiples et suivies par la plupart des instances internationales considérées. Ainsi, depuis 2009, les observations et communications ont été émises aussi bien par des organes indépendants (ECRI, CERD) que par des assemblées parlementaires (APCE, PE) ou des instances quasi juridictionnelles (CEDs). Elles ont parfois été conjointes (procédures spéciales du CDH) et sans réel précédent (BIDDH, HCDH). Le dialogue, parfois frontal (Commission UE, Rapporteur NU racisme) témoigne si besoin de l'importance des préoccupations soulevées, en même temps qu'il atteste des effets de résonance entre les travaux et recommandations des différentes instances.

Situation des Roms

Dans un contexte européen marqué par la montée des manifestations et des violences à caractère raciste envers les Roms (CERD, ECRI) et la multiplication de « déclarations anti-Roms » (Rapporteur NU racisme), les réactions internationales visent explicitement les discours de certains responsables politiques, discours « sécuritaires, conjugués avec une forme d'expression discriminatoire qui tend à faire l'amalgame entre l'insécurité et certaines communautés ethniques » (APCE) ou revenant à présenter des personnes comme « collectivement responsables d'infractions pénales », contribuant ainsi à exacerber la stigmatisation dont elles font l'objet (ECRI, HCDH, BIDDH). Ces réactions donnent lieu à un rappel du rôle crucial des autorités et des représentants politiques, compte tenu notamment de la responsabilité morale dont ils sont investis (Rapporteur NU racisme), mais aussi de l'engagement devant être celui du Gouvernement en matière de prises de mesures immédiates pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale, de réfutation et de condamnation publique des expressions de haine raciale, xénophobe, ou de toutes formes de discrimination (ECRI, CERD, APCE).

Les discriminations systématiques auxquelles sont exposés les Roms en Europe, en matière d'éducation, d'emploi, de santé et leur faible participation politique sont rappelées (PE, CERD, OIT, CRC) et documentées (FRA). Les instances internationales sont largement intervenues pour soulever le caractère discriminatoire de pratiques annoncées ou constatées

375. S'agissant des questions de terminologie et des précautions qu'elles appellent, on pourra utilement se reporter à l'introduction de l'étude de la CNCDH : *Étude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, 7 février 2008.

en France, relatives au démantèlement prioritaire de campements illégaux de Roms³⁷⁶ (PE, procédures spéciales du CDH). Le Gouvernement est particulièrement interpellé sur les conditions d'expulsion et le respect des garanties procédurales associées pour les ressortissants communautaires (Commission UE, PE, BIDDH). Ces interventions ont été l'occasion d'un rappel général aux obligations conventionnelles – relativement à des rapatriements collectifs (Rapporteur NU, CERD) ou s'agissant de l'interprétation stricte des notions de « trouble à l'ordre public » (CERD) – et à celles issues du droit de l'UE en matière de libre circulation. Par ailleurs, l'ineffectivité et le caractère discriminatoire de la protection européenne en matière d'asile pour les ressortissants Roms se trouvant actuellement exposés dans des pays membres de l'UE sont soulevés (Commissaire DH, APCE), en écho aux préoccupations déjà exprimées par la CNCDH dans son étude de 2008³⁷⁷.

Dans ce contexte, le dialogue avec l'UE a mis au jour un défaut de transparence s'agissant du déroulement de la procédure d'infraction initiée (Commission UE). Ainsi, si les garanties apportées par le Gouvernement ont finalement été jugées satisfaisantes (notamment à la suite de l'adoption de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité), on relèvera que les éléments communiqués par le Gouvernement et l'évaluation faite par la Commission ne sont que partiellement accessibles au public.

Plus généralement, les instances internationales pointent l'absence de mise en œuvre effective de dispositions législatives et de recommandations ou décisions antérieures s'agissant des droits économiques, sociaux et culturels des Roms. L'absence de conditions durables d'insertion en France, comme plus largement en Europe, est pointée (CERD, ECRI, PE, BIDDH). Le Gouvernement, dans ses réponses à différentes instances (ECRI, OSCE, Commission UE), met en avant sa résolution à apporter des solutions durables, dans le cadre du plan d'action de 2003 et des décisions ultérieures de 2008 et 2009 prises par l'OSCE sur l'intégration des Roms et des Sintis, et avec un appui aux travaux de la Commission européenne.

De nouvelles réclamations, jugées recevables et en cours d'examen au 15 octobre 2011 (CEDS), allèguent de violations en lien avec la clause de non-discrimination de la Charte européenne des droits sociaux, suite à des expulsions intervenues au cours de l'été 2010. Ces réclamations concernent en particulier le droit à la santé et à l'éducation. Par ailleurs, on notera qu'au 15 octobre 2011 les réponses du Gouvernement à la recommandation prioritaire du CERD relative à la situation des Roms étaient toujours attendues.

Situation des gens du voyage

Le constat d'un défaut de mise en œuvre de recommandations antérieures est également applicable à la situation des gens du voyage. Les demandes d'action réitérées concernent particulièrement la garantie de l'égalité de traitement en matière de droit de vote (conditions d'inscription sur les listes électorales), l'accès à l'éducation, y compris en termes de prévention de refus d'inscription d'enfants par des municipalités (ECRI) ou encore l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle (OIT). L'abolition des titres d'identité est également recommandée « afin de garantir une égalité de traitement entre tous les citoyens » (CERD). Enfin, l'absence de mise à disposition suffisante d'aires d'accueil, pourtant prévues par les dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, est soulignée (ECRI, CERD). Les instances,

376. Circulaire NOR IOC/K/1017881/J, Évacuation des campements illicites, 5 août 2010 (circulaire annulée).

377. CNCDH, *Étude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France*, 7 février 2008, p. 37.

en lien avec des recommandations antérieures (CERD, CDESC) insistent sur la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de la loi et de trouver des solutions respectueuses de la dignité des personnes et de leur choix de vie itinérante (ECRI). Il est plus généralement recommandé au Gouvernement de procéder à un examen transversal de toutes les dispositions et pratiques dérogatoires s'appliquant aux gens du voyage pour supprimer tout élément discriminatoire, et d'engager parallèlement une campagne de sensibilisation afin de prévenir l'intolérance et la discrimination (ECRI). Dans ses réponses, le Gouvernement se dit « conscient des progrès restant à accomplir » et fait part des efforts de rattrapage en cours (réponse CEDS).

Des violations de dispositions de la Charte sociale européenne ont été constatées suite à une plainte enregistrée en 2008 (CEDS). Elles concernaient notamment le droit au logement des gens du voyage, victimes d'exclusion sociale et de discrimination (création insuffisante d'aires d'accueil, mauvaises conditions de vie et dysfonctionnements des aires d'accueil, absence de possibilités d'accès à des logements permanents et violences injustifiées pratiquées lors des expulsions des aires d'accueil).

On notera enfin qu'un suivi intermédiaire sera effectué par l'ECRI d'ici au 15 juin 2012 concernant la mise en œuvre de sa recommandation prioritaire sur les solutions d'urgence à adopter, en concertation avec les gens du voyage itinérants ou semi-itinérants, pour permettre une scolarisation effective et durable des enfants. Par ailleurs, au 15 octobre 2011, les réponses du Gouvernement à la recommandation prioritaire du CERD relative à la situation des gens du voyage étaient toujours attendues.

Positions et recommandations de la CNCDH (2008, 2010 et 2011)³⁷⁸

La CNCDH rappelle le droit pour les gens du voyage et les Roms d'avoir la liberté de choisir leur mode de vie, ainsi que celui de pouvoir jouir de droits effectifs au quotidien, sans discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie. La CNCDH recommande :

S'agissant de la situation des Roms

- Le respect de la liberté de circulation des Roms migrants ressortissants d'un pays adhérent de l'UE et un examen individuel approfondi avant une éventuelle mesure d'expulsion du territoire et le respect des principes européens afin de garantir aux procédures d'expulsion un meilleur respect des droits de l'individu avec les délais nécessaires de recours.

La CNCDH s'est prononcée à deux reprises sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, notamment à la suite des modifications apportées au texte au cours de l'été 2010, postérieurement au discours du Président de la République à Grenoble. Elle constatait à cette occasion la contradiction de certaines politiques qui tantôt proclament leur attachement à l'universalité des droits de l'homme et à l'indivisibilité de la République, tantôt visent indirectement une communauté. La CNCDH recommandait :

- Le retrait de certaines dispositions qui, bien que ne visant pas de manière explicite les Roms, restreignent la liberté de circulation des ressortissants communautaires.

378. CNCDH : *Étude et propositions sur la situation des Rom et des gens du voyage en France*, 7 février 2008 ; *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 5 juillet 2010 et *Avis sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 6 janvier 2011.

S'agissant de la situation des gens du voyage

- La suppression des différents titres ou carnets de circulation n'ayant pas de vocation économique; la possibilité pour les gens du voyage d'obtenir une carte nationale d'identité ou un passeport dans les conditions prévues au droit commun; le libre choix de la commune de rattachement sans autorisation préfectorale ni avis préalable du maire; que la mention de cette commune de rattachement comme adresse sur les papiers d'identité n'apparaisse pas comme stigmatisante.
- L'application du droit commun en matière d'inscription sur les listes électorales des gens du voyage, à savoir une présence justifiée de six mois dans la commune ou une contribution fiscale locale (et non trois ans de rattachement ininterrompu comme c'est le cas actuellement) et l'organisation, par le ministère de l'Intérieur, de campagnes d'incitation à l'inscription et à l'exercice du droit de vote des gens du voyage.

S'agissant de la situation des Roms et des gens du voyage

- L'application du droit commun pour l'accès au bénéfice des droits sociaux et s'agissant du statut des enfants Roms et ceux des gens du voyage, sans porter préjudice à l'éducation et à la scolarisation de ces enfants du fait de la situation de leurs parents.
- L'ouverture en France du marché de l'emploi de manière égale entre tous les ressortissants des États européens par la fin des régimes transitoires en vigueur pour les derniers pays adhérents et un accès sans discrimination fondée sur leur origine ou leur mode de vie.
- Une meilleure formation des membres de l'administration, dans son ensemble, afin de mieux appréhender la situation et l'histoire des Roms ou des gens du voyage et réduire les préjugés, notamment dans l'Éducation nationale.
- L'amélioration des conditions d'accès des « exclus » à la justice notamment par le renforcement de la formation des magistrats en matière de connaissance et d'application des normes internationales protectrices des personnes en situation de précarité et d'exclusion. Une information ciblée pourrait être engagée auprès des Roms et gens du voyage sur les dispositifs de lutte contre les discriminations.

La CNCDH procède actuellement à une mise à jour de son étude de 2008³⁷⁹, et sera amenée par ailleurs à formuler ses observations et ses recommandations, dans le cadre du suivi des recommandations prioritaires du CERD.

379. CNCDH, *Étude et propositions sur la situation des Rom et des gens du voyage en France*, 7 février 2008.

2. Protection contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants

Plusieurs arrêts de condamnation de la France pour violation de l'article 3 de la Convention EDH portant interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ont été rendus en 2009 (2 arrêts), 2010 (3) et 2011 (4 au 15 octobre 2011) par la Cour EDH. Étaient généralement visées des conditions individuelles de détention (arrêts *Khider*, 9 juillet 2009, *Raffray Taddei*, 21 décembre 2010, *Payet*, 20 janvier 2011, *El Shennawy*, 20 janvier 2011, *Duval*, 26 mai 2011) ou la violation du principe de non-refoulement (arrêts *Daoudi*, 3 décembre 2009, *Y.P. et L.P.*, 2 septembre 2010, *H.R.*, 22 septembre 2011). Le non-respect de mesures provisoires demandées par des instances conventionnelle (Comité DH) et juridictionnelle (Cour EDH) a par ailleurs été relevé. Plusieurs des arrêts précités ont également conclu à la violation du droit au recours effectif (art. 13 Convention EDH).

À côté de ces problématiques spécifiques à la protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains et dégradants, qui font l'objet de développements particuliers dans ce rapport (voir 3. Protection des personnes privées de liberté et 4. Droit d'asile), les dialogues récents avec les instances internationales ont donné lieu à des recommandations concernant la prévention et la répression de comportements fautifs d'agents de la force publique, dans une réflexion plus large sur la procédure pénale, les garanties institutionnelles et surtout l'effectivité des voies de recours et des sanctions. Certaines recommandations portent plus particulièrement sur la formation en matière de déontologie, mais aussi sur l'usage des armes. En outre, les faits de traite et/ou d'exploitation qui peuvent s'avérer constitutifs de mauvais traitements suscitent des recommandations (voir focus).

On notera par ailleurs qu'au 15 octobre 2011 la publication du rapport du CPT, à la suite de sa visite en France du 28 novembre au 10 décembre 2010, était attendue. Au cours de sa visite, la délégation s'est notamment attachée au traitement des personnes en garde à vue et des ressortissants étrangers placés en rétention administrative, ainsi qu'aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires. Elle a également accordé une attention particulière à la situation des personnes admises sans consentement en hôpital psychiatrique.

Droit pénal et procédure pénale : incrimination en droit français, indépendance et effectivité des enquêtes

En matière pénale, une reprise *in extenso* de la définition de la torture issue de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants est préconisée « afin de répondre à l'impératif de clarté et

de *prévisibilité du droit pénal* » et de consacrer la nécessaire distinction entre les actes commis par un agent de la fonction publique, ou toute personne agissant à titre officiel ou à son instigation, et les actes commis par des personnes privées (CAT).

Position de la CNCDH (2010)³⁸⁰

La CNCDH considère que la définition de la torture en droit français³⁸¹, même si elle ne reprend pas les termes spécifiques de la Convention – dont la définition étroite ne vaut d'ailleurs qu'« *aux fins de la [...] Convention* » –, est conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention, comme à l'ensemble des engagements internationaux de la France, et assure une incrimination effective des actes de torture, au sens de la jurisprudence internationale et européenne.

Il est également recommandé de rendre le crime de torture imprescriptible (CAT).

La nécessité d'une dérogation au principe de l'opportunité des poursuites reste également défendue, afin de consacrer l'obligation de déclencher systématiquement des enquêtes « *dans tous les cas où existent des motifs raisonnables de croire qu'un acte de torture a été commis sous [la juridiction de l'Etat], de manière à prévenir efficacement l'impunité des auteurs de tels crimes* » (CAT)³⁸². Cette recommandation s'explique en partie par le fait que le droit des victimes à un recours effectif contre des violations de la Convention ne serait pas suffisamment garanti (CAT).

En matière d'impartialité des enquêtes, l'existence d'un organe indépendant de la police et du parquet, directement accessible et habilité à traiter des plaintes éventuelles à l'encontre d'agents de la force publique et alléguant d'actes de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants, est jugée nécessaire (ECRI, Commissaire DH). Les recommandations plus générales sont l'occasion d'un rappel des garanties fondamentales d'indépendance (notamment l'absence de lien institutionnel ou hiérarchique entre l'enquêteur et le fonctionnaire visé), de pertinence et de diligence dans l'enquête et les poursuites, mais aussi de transparence (y compris de publicité des sanctions) et d'association des victimes à la procédure³⁸³.

380. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 10 avril 2010.

381. L'article 222-1 du Code pénal punit de quinze ans de réclusion criminelle « *le fait de soumettre une personne à des tortures ou à des actes de barbarie* ». Aux termes de l'article 222-3 7°, la peine est aggravée (vingt ans de réclusion criminelle) lorsque l'infraction est commise « *par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission* ». Ainsi, contrairement à la Convention contre la torture, qui conçoit le crime de torture selon le schéma classique du droit international des droits de l'homme mettant l'État face à l'individu, le droit français adopte une conception large de l'incrimination de torture permettant de poursuivre aussi bien « *un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite* » (art. 1 Convention contre la torture) qu'une personne privée. Il opère, par contre, une distinction entre les différentes catégories d'auteurs pour le quantum de la sanction encourue, avec une peine aggravée s'agissant des dépositaires de l'autorité publique.

382. Une telle dérogation était également préconisée s'agissant des violences conjugales (EPU).

383. Voir notamment : Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, sur le règlement indépendant et efficace des plaintes contre la police, 12 mars 2009.

Position et recommandations de la CNCDH (2010)³⁸⁴

La CNCDH :

- S'inquiète de la pratique de certains policiers ou gendarmes de refuser d'enregistrer des plaintes contre eux-mêmes ou des « collègues », en violation de la loi. Les obstacles à l'exercice effectif du droit de déposer plainte pour dénoncer des violences sont multipliés lorsque les faits ont été commis sur des personnes en milieux fermés (établissements pénitentiaires et centres et locaux de rétention administrative). Ils sont d'autant plus insurmontables pour les personnes brutalisées lors d'opérations d'éloignement du territoire qui, une fois dans l'avion, n'ont plus aucune possibilité de déposer plainte sur le territoire français.
- Est préoccupée par ailleurs par la multiplication des plaintes pour outrage, rébellion et dénonciation calomnieuse à l'encontre de personnes qui protestent ou tentent d'intervenir lorsqu'elles sont témoins de mauvais traitements infligés par des forces de l'ordre ou de personnes qui se sont plaintes d'avoir subi des mauvais traitements par les agents concernés. Ces pratiques, qui peuvent dissuader les personnes témoins ou victimes qui essaient d'obtenir justice, ont été dénoncées par la CNDS qui, depuis plusieurs années, a eu à connaître ce type de procédures à la suite de réclamations ayant entraîné sa saisine.
- Recommande d'assurer une meilleure protection des personnes qui souhaitent porter plainte, ou témoigner, contre d'éventuelles représailles.

Ces difficultés se constatent également pour des faits commis à l'étranger par un ressortissant étranger présent en France (CAT), alors même que le Code de procédure pénale attribue aux juridictions françaises une compétence extraterritoriale pour juger les personnes coupables de torture au sens de l'article 1^{er} de la Convention³⁸⁵ (voir également 2^e partie du rapport, DIP).

Recommandation de la CNCDH (2010)³⁸⁶

Faisant le constat d'une réticence du ministère public à engager des poursuites contre les personnes suspectées d'actes de torture de passage sur le territoire français, contraignant les victimes à se constituer parties civiles, la CNCDH recommande :

- L'adoption, par les autorités judiciaires françaises, d'une politique systématique en matière de poursuites pour actes de torture relevant de la compétence extraterritoriale de la justice française ; qu'elles mènent des enquêtes dans des délais raisonnables et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour que les personnes poursuivies n'aient pas la possibilité de quitter le territoire et d'échapper ainsi à un procès.

384. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 10 avril 2010.

385. Articles 689-1 et 689-2 du Code de procédure pénale.

386. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 10 avril 2010.

Mécanismes nationaux indépendants de contrôle

Si la création du CGLPL comme mécanisme national de prévention indépendant au sens du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants est notée ou saluée (CDH, CRC, CAT), la création du Défenseur des droits intégrant les missions de la CNDS suscite quelques interrogations (CAT). L'accent est mis sur l'importance d'un fonctionnement effectif et non interrompu de l'ensemble des instances affectées par la mise en place de cette nouvelle institution, qui, « *outré leur rôle de médiation, assurent une fonction essentielle de contrôle du respect des droits et veillent ainsi au respect de l'application de la Convention, avec chacune une expertise particulière* » (CAT). De plus, il est rappelé que les mécanismes nationaux indépendants doivent pouvoir être saisis directement et être dotés des moyens nécessaires à la mise en œuvre de leur mission de contrôle en toute indépendance, impartialité et transparence (CAT).

La création du Défenseur des droits est mentionnée par le Gouvernement en réponse à une recommandation visant à la mise en place d'une commission de surveillance indépendante pour déceler les cas de torture et de mauvais traitements de la part des membres des forces de l'ordre (EPU). S'agissant de la prévention, du contrôle et de la sanction d'éventuels comportements ou pratiques prohibés de la part des forces de l'ordre, le Gouvernement se réfère également à plusieurs initiatives telles la création en décembre 2009 de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) ou encore la mise en place de contrôles inopinés dans les services de police et les unités territoriales de gendarmerie permettant d'apprécier l'accueil réservé aux plaignants et de vérifier les conditions dans lesquelles les personnes sont privées de liberté (CAT, EPU).

Recommandations de la CNCDH (2010)³⁸⁷

En complément de sa position générale formulée dans le cadre de la mise en place de l'institution du Défenseur des droits recommandant le maintien des autorités existantes, à l'exception du Médiateur de la République intégré dans le Défenseur des droits, la CNCDH :

- Déploie que la CNDS rencontre régulièrement des entraves à l'exercice effectif de sa mission, notamment lors de vérifications sur place ou par la transmission tardive d'informations, et s'inquiète que de telles entraves nuisent à la réalisation d'enquêtes sur des allégations de torture ou de mauvais traitements conformes aux normes internationales.

Concernant la prise en compte effective par le Gouvernement des recommandations de la CNDS, la CNCDH rappelle, dans une note transmise au CAT, que le rapport 2010 de l'institution indiquait que « *certaines comportements, notamment le manque de rigueur dans la rédaction de procès-verbaux, le manque de loyauté au cours d'une enquête ou l'usage disproportionné de la force, n'entraînent pas souvent de sanctions. Plus inquiétant, certains comportements n'en provoquent jamais : ainsi, à la connaissance de la CNDS, aucun fonctionnaire de police dont la Commission avait estimé qu'il avait décidé de façon inopportune de menotter une personne ou de la fouiller à nu n'a fait l'objet de poursuites disciplinaires* »³⁸⁸.

387. CNCDH : *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010 ; *Avis sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits adopté par le Sénat en juin 2010*, 30 septembre 2010.

388. CNDS, rapport d'activité 2010, 2011.

Déontologie et formation des agents de la force publique

Des recommandations croisées des instances internationales se concentrent sur la formation des agents de la force publique. La nécessité d'évaluer et de présenter des informations complémentaires quant à la formation du personnel policier, pénitentiaire et médical, et d'intégrer aux formations le Protocole d'Istanbul³⁸⁹ est soulignée (CAT). Des informations sont également sollicitées quant à l'éventuelle formation des compagnies privées de sécurité (CAT). Il est par ailleurs recommandé de poursuivre la sensibilisation et la formation des forces de l'ordre aux droits de l'enfant (CRC).

Dans différents échanges, le Gouvernement rappelle les dispositions existantes en matière de prévention (accès au médecin en détention, en garde à vue comme en rétention; place centrale et croissante de la déontologie dans la formation initiale et continue des agents) (EPU, CAT). Des initiatives plus spécifiques sont mentionnées telles que la diffusion, depuis 2009, d'un guide de bonnes pratiques visant à faciliter l'intervention du médecin en garde à vue et la rédaction, en complément de la loi relative à la gendarmerie nationale du 3 août 2009, d'une Charte du gendarme (septembre 2009). Un éclairage complémentaire est consacré par le Gouvernement aux formations dont bénéficient les fonctionnaires dans les centres de rétention administrative, et notamment les chefs de centre (EPU). Il est fait part de l'intégration de développements relatifs aux conventions internationales de protection des droits de l'homme lors des stages et dans les cursus relatifs à l'éthique et la déontologie des officiers et sous-officiers, y compris dans le cadre de formations continues.

Recommandations de la CNCDH (2010)³⁹⁰

- Veiller à une formation professionnelle adaptée, tant initiale que continue, de tous les agents des forces de l'ordre, afin de prévenir les mauvais traitements et de responsabiliser les fonctionnaires à tout niveau hiérarchique. Cette formation, partie intégrante de la formation générale, doit faire le lien entre apprentissage théorique et mise en œuvre pratique, et impliquer l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs dotés d'une expertise en matière de droits de l'homme.
- Établir un état des lieux exhaustif des différents modules de formation dispensés aux forces de l'ordre, afin d'identifier les bonnes pratiques et de déterminer les lacunes et les insuffisances dans le contenu et les méthodes pédagogiques, comme dans le volume de formation.
- Développer des modules de formation initiale et continue à destination des polices municipales et des sociétés privées de sécurité ou de gardiennage en matière de droits de l'homme au même titre que pour les agents de l'État.

389. Nations unies, *Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 1999, New York et Genève, 2005.

390. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 10 avril 2010.

Encadrement de l'usage de certaines armes et méthodes

S'agissant des armes, l'usage du pistolet à impulsion électrique (PIE) fait l'objet de préoccupations renouvelées (EPU, CAT), en lien avec l'arrêt du Conseil d'État du 2 septembre 2009, annulant le décret autorisant son emploi par les agents de la police municipale. Rappelant que ces armes à impulsion électrique, provoquant une douleur aiguë, peuvent constituer une forme de torture (EPU, CAT), les instances s'interrogent sur l'opportunité de leur utilisation, notamment dans les lieux de détention (CAT, CPT). Il est également recommandé de revoir ou d'interdire l'usage du flashball (lanceur de balles de défense) à l'encontre d'enfants, compte tenu de l'absence d'instructions spécifiques des forces de sécurité en la matière (CRC). La CNDS, dans son rapport d'activité 2010, recommandait de proscrire l'usage du flashball lors des manifestations sur la voie publique, en raison de l'imprécision des trajectoires de tir et de la gravité comme de l'irréversibilité des dommages qu'il peut occasionner³⁹¹.

Des clarifications sont apportées par le Gouvernement quant aux conditions réglementaires « volontairement restrictives » encadrant l'utilisation du PIE et la mise en place de formations spécialisées et d'habilitations individuelles (CAT, EPU). Il renvoie au décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 prévoyant que « *la force ne peut être utilisée qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion, de résistance violente ou par inertie physique aux ordres donnés, sous réserve que cet usage soit proportionné et strictement nécessaire à la prévention des évasions ou au rétablissement de l'ordre* ». Ces clarifications sont néanmoins limitées à l'usage dans le cadre pénitentiaire, alors qu'un usage injustifié dans des centres de rétention administrative a pu être identifié³⁹².

Des interrogations similaires sont soulevées s'agissant du recours aux méthodes de contention à l'encontre de suspects ou de personnes faisant l'objet de mesures d'éloignement, méthodes qui avaient déjà entraîné la mort par asphyxie. Le Gouvernement renvoie dans ce cadre à des garanties générales en matière de déontologie et transmet également une note de l'IGPN, dont les prescriptions sont désormais diffusées et intégrées aux formations initiales et continues dispensées aux fonctionnaires de police, comme constaté avec satisfaction par la CNDS en 2010 (CAT). Un plan-bilan d'action a également été transmis par le Gouvernement en avril 2011 dans le cadre de l'exécution d'un arrêt de la Cour EDH qui a condamné la France pour violation de l'article 2 sur le droit à la vie en raison du décès par asphyxie lente d'une personne, causé directement par son maintien au sol par les policiers pendant 35 minutes (arrêt *Saoud*, 9 octobre 2007).

391. CNDS, rapport d'activité 2010, 2011, p. 45 et s.

392. CNDS, rapport d'activité 2009, 2010, p. 40.

Recommandations de la CNCDH (2010)³⁹³

- Intégrer le respect des normes des Nations unies à la formation des forces de l'ordre dans le cadre de leur mission de maintien de l'ordre, conformément aux engagements de la France³⁹⁴.
- Veiller au rappel régulier, auprès des forces de l'ordre, des règles juridiques et déontologiques gouvernant l'usage de l'arme de service et accompagner les rappels théoriques d'exercices pratiques³⁹⁵.
- Interdire l'utilisation du PIE et du flashball dans les lieux privatifs de liberté (établissements pénitentiaires, lieux de rétention, etc.) et dans le cadre des opérations d'éloignement forcé d'étrangers, ainsi que par les agents de la police municipale conformément à l'arrêt du Conseil d'État, comme par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie qui n'auraient pas reçu la formation initiale et continue spécifique. Elle demande par ailleurs que, dans les autres cas, leur usage ne soit permis qu'en dernier recours, dans les strictes limites de la légitime défense proportionnée, et fasse l'objet d'un encadrement strict.

FOCUS

Lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains

En matière de lutte contre la traite et l'exploitation, l'adoption d'un plan national visant à lutter contre toutes les formes de traite des femmes et des enfants, qui incluerait aussi bien des mesures de justice pénale relatives à la poursuite des trafiquants que des mesures de protection et de réhabilitation des victimes, est présentée comme une mesure prioritaire (CAT). Les instances soulignent les efforts nécessaires pour recueillir des données sur l'ampleur des phénomènes d'exploitation, y compris d'exploitation sexuelle et de vente d'enfants. La poursuite du renforcement de la coopération internationale avec les pays d'origine, de trafic et de transit et l'allocation de ressources suffisantes aux politiques et aux programmes dans ce domaine sont préconisées (CAT, CDE).

Recommandations de la CNCDH (2009 et 2010)³⁹⁶

La CNCDH a adopté un avis en décembre 2009 et publié une étude en octobre 2010 sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France. Ces travaux contiennent une centaine de recommandations adressées aux pouvoirs publics et forment les grandes lignes d'un plan d'action de lutte contre ce phénomène. Celles-ci concernent l'incrimination en droit français des faits de traite et d'exploitation, la sanction et la prévention de ces faits et les droits des victimes. La CNCDH recommande également de :

393. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 10 avril 2010.

394. Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, adopté par l'AGNU, 17 décembre 1979, Résolution 34/169; Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

395. Avis CNDS 2005-49.

396. CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009 et Étude de la CNCDH, *La Traite et l'exploitation des êtres humains en France*, étude réalisée par Johanne Vernier, La Documentation française, octobre 2010.

- Créer un Rapporteur national sur la traite et l'exploitation qui soit indépendant afin d'évaluer l'impact de la politique mise en œuvre ; de veiller à la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la traite et à l'exploitation dans le respect des droits des victimes, des migrants, des demandeurs d'asile, des personnes prostituées ou des enfants ; de formuler des recommandations en vue de mettre en conformité les dispositifs français avec les droits de l'homme et les standards internationaux relatifs à la lutte contre la traite et l'exploitation (répression, protection, et prévention) ; de rendre publiques, chaque année, ses conclusions et recommandations ; de coopérer avec ses homologues étrangers tels que le GRETA, les Rapporteurs spéciaux et les Comités conventionnels abordant la question dans le cadre des Nations unies.

Le Gouvernement fait part de l'élaboration en juin 2010 d'un Plan national d'action par le groupe de travail relatif à la protection et la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains. Les priorités du plan, en matière de coordination, de prévention, d'identification et de protection des victimes, de sanction des auteurs et de coopération internationale sont présentées (réponse CAT). Au 15 octobre 2011, ce plan n'avait pas été adopté et n'était donc pas encore mis en œuvre. La CNCDH, n'ayant pas été consultée sur l'élaboration du plan et n'en ayant pas été destinataire, a toutefois pu, dans une note relative à la mise en œuvre des recommandations prioritaires du CAT, faire état d'imprécisions ou d'insuffisances des dispositions présentées dans la réponse du Gouvernement, s'agissant notamment de la lutte contre l'exploitation dans des domaines complémentaires à ceux de la lutte contre le proxénétisme et le tourisme sexuel (secteurs du travail notamment domestique ou agricole)³⁹⁷ (FRA).

En complément de cette dimension « institutionnelle », les recommandations de la CNCDH font directement écho aux travaux d'autres instances qui rappellent la nécessité de réexaminer l'obligation de porter plainte pour pouvoir obtenir un titre de séjour ou encore celle de mener une étude détaillée sur les effets de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, qui interdit notamment le racolage passif (CEDAW).

Recommandations de la CNCDH (2009 et 2010)³⁹⁸

- Délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire, qui engage ou participe à une procédure pénale ou civile en tant que victime de traite ou d'exploitation : une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ; puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » de un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement jusqu'à l'aboutissement de la procédure concernée.
- Afin d'éviter que les victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution ne subissent un préjudice secondaire et ne se défient des services de détection et de répression, abroger le délit de racolage public, qu'il soit passif ou actif, et faire application du droit commun aux atteintes à la moralité ou à la tranquillité publiques pouvant découler de l'exercice de la prostitution (troubles à l'ordre public ou au bon voisinage, exhibition sexuelle, etc.).

397. CNCDH, *Note sur la mise en œuvre en France des observations finales prioritaires du Comité contre la torture du 10 mai 2010*, 27 juillet 2011.

398. CNCDH, *Avis et étude sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009.

On notera également l'adoption par la Conférence internationale du travail de l'OIT, en juin 2011, de la Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques (voir focus p. 373).

Par ailleurs, on soulignera qu'au 15 octobre 2011, la France n'avait pas répondu à une communication l'interrogeant sur la protection individuelle accordée à une victime identifiée. Des éléments de réponse étaient initialement attendus pour le 25 mai 2011 (Rapporteur NU traite des êtres humains).

3. Protection des personnes privées de liberté

Les récentes observations, recommandations et décisions des instances concernant la France en matière de protection des personnes privées de liberté visent, de manière réitérée, les conditions et régimes de détention. D'autres portent sur la rétention administrative et le placement en zone d'attente, avec une attention particulière à la situation des mineurs (voir focus). Les enjeux relatifs à la protection des personnes souffrant de troubles mentaux, et plus généralement à la prise en compte de la situation médicale des personnes privées de liberté, sont également soulevés. L'ensemble de ces recommandations renvoie aux conditions matérielles prévalant dans les lieux de privation de liberté comme aux pratiques et aux garanties procédurales, notamment en matière de notification des droits. Les recommandations qui visent aussi la formation des agents de la force publique et l'enquête sur les allégations de mauvais traitements sont traitées par ailleurs (voir 2. Protection contre la torture).

On rappellera ici à nouveau qu'au 15 octobre 2011 la publication du rapport du CPT, à la suite de sa visite en France du 28 novembre au 10 décembre 2010, restait attendue. Au cours de sa visite, le CPT s'est notamment intéressé au traitement réservé aux personnes en garde à vue et aux ressortissants étrangers placés en rétention administrative, ainsi qu'aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires. Elle a également accordé une attention particulière à la situation des personnes admises sans consentement en hôpital psychiatrique.

Conditions de détention

Conditions générales

Il a été demandé à la France de rendre compte des nouvelles mesures concrètes adoptées pour améliorer les conditions de détention (EPU). Si des efforts sont salués concernant la rénovation des bâtiments pénitentiaires, l'augmentation du nombre de places pour les prévenus et le recours à des mesures de substitution à l'incarcération, des préoccupations sont néanmoins maintenues quant à la surpopulation et aux mauvaises conditions de détention (Comité DH, CPT). Le Gouvernement renvoie dans ses réponses (EPU, Comité DH, CAT) aux dispositions de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, qui, selon lui, offrent une base légale aux Règles pénitentiaires européennes et prévoient notamment que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* » (art. 22). Cependant, les plus récentes observations témoignent de préoccupations persistantes. Le taux d'occupation de certains établissements demeure ainsi considéré comme « *alarmant, particulièrement dans les territoires d'outre mer* » (CAT). La situation prévalant dans la maison d'arrêt pour hommes du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane fait l'objet d'une attention et de recommandations particulières (CPT).

Le Gouvernement est plus généralement invité à engager une réflexion importante « *quant aux effets de la politique pénale récente sur la surpopulation carcérale* », à la lumière de nombreuses lois pénales récentes visant un durcissement des peines et une diminution de la récidive, avec comme corollaire direct un recours accru à la détention (CAT). Un recours plus important à la substitution de peines non privatives aux peines d'emprisonnement est ainsi préconisé (CAT).

Positions et recommandations de la CNCDH (2006 et 2008)³⁹⁹

La CNCDH considère que les politiques en matière pénale sont empreintes de nombreuses contradictions, de changements législatifs rapprochés, ainsi que d'une multiplication des infractions pénales et des circonstances aggravantes, et que l'usage des mesures alternatives à la détention ne pourra se développer et avoir des effets sur le taux de détention que dans le cadre d'une politique pénale cohérente, stable et lisible. Elle recommande :

- D'élaborer et de diffuser annuellement, à l'initiative du ministère de la Justice, des orientations de politique pénale, en tenant compte du principe selon lequel la privation de liberté devrait être considérée comme une mesure de dernier recours.
- D'étudier les possibilités de transfert de certains contentieux vers les juridictions civiles. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de maîtriser l'inflation d'incriminations pénales et de circonstances aggravantes.
- D'envisager, pour plus d'infractions, d'indiquer une peine non privative de liberté au lieu de l'emprisonnement comme sanction de référence.
- De supprimer l'article 132-19-1 du Code pénal instaurant des peines planchers de un à quatre ans de prison pour des délits commis en état de récidive.

La CNCDH a eu l'occasion de rappeler, à l'occasion de la discussion du projet de loi pénitentiaire, que le manque de lisibilité et de cohérence des politiques pénales représente un frein majeur à leur bonne application, en particulier s'agissant du recours aux mesures alternatives à la détention.

Violence et suicide en milieu pénitentiaire

Déjà signalée antérieurement à 2009 (Comité DH), la persistance d'un problème de violence en milieu pénitentiaire, en particulier entre personnes détenues, est illustrée par les observations relatives à la situation prévalant au centre pénitentiaire Rémire-Montjoly en Guyane. Cette question appelle une stratégie globale, parallèlement à un renforcement des effectifs (CPT).

399. CNCDH : *Avis sur les alternatives à la détention*, 14 décembre 2006 ; *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, 6 novembre 2008.

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁴⁰⁰

La CNCDH est particulièrement préoccupée par les taux de violences parmi les personnes détenues. Si la loi pénitentiaire fait désormais obligation à l'administration pénitentiaire et ses personnels de respectivement « *assurer une protection effective* » et « *respecter* » l'intégrité physique des personnes détenues, la CNCDH appelle à traduire en actes ce principe. Elle préconise de veiller à la mise en pratique du droit d'expression individuel et collectif reconnu aux personnes détenues et à l'instauration d'un cadre ou espace de dialogue entre ces dernières et les personnels pénitentiaires. Enfin, elle rejoint le CGLPL lorsque celui-ci estime que la conception et la dimension des établissements pénitentiaires nouvellement construits concourent à amenuiser les relations sociales en leur sein et donc à l'exacerbation des violences, sous toutes leurs formes.

Des mesures sont souhaitées en matière de prévention du suicide en détention, alors que la France est présentée comme l'un des pays européens où le nombre de décès par suicide en milieu carcéral est le plus élevé (CAT). S'il est pris note des mesures engagées dans le cadre d'un plan d'action adopté en juin 2009 sur la prévention du suicide en prison⁴⁰¹, certaines instances restent préoccupées par le taux de suicide (CAT)⁴⁰².

Positions de la CNCDH (2010)⁴⁰³

Inquiète de la hausse du nombre des suicides en prison survenue ces dernières années, et de la permanence d'un taux de sursuicidité carcérale particulièrement élevé en France en comparaison avec d'autres pays européens, la CNCDH :

- Constate avec regret que l'approche prévalant à la prévention du suicide depuis 2004 va à rebours de la circulaire du 29 mai 1998 du ministère de la Justice qui établit qu'une politique de prévention n'est « *légitime et efficace* » que si elle cherche « *moins à contraindre le détenu à ne pas mourir qu'à le restaurer dans sa dimension de sujet et d'acteur de sa vie* ». La stratégie actuelle, essentiellement centrée sur la formation du personnel à la détection des « *sujets à risque* », à la gestion urgente de la crise suicidaire par des moyens matériels tels que vêtements déchirables, draps indéchirables et cellules sécurisées et la postvention, devrait être réorientée vers la nécessité de s'appuyer sur le rapprochement des conditions d'existence en prison de celles du milieu libre, afin de limiter le sentiment d'exclusion ou de disqualification des personnes détenues les plus fragiles, et de leur permettre de maintenir une certaine maîtrise sur le cours de leur vie.

400. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

401. Ce plan a été mis en place suite à la remise du « Rapport Albrand » en 2009. Voir : Commission présidée par le docteur Louis Albrand, *La Prévention du suicide en milieu carcéral*, janvier 2009. De nouvelles mesures ont été annoncées par le Gouvernement en août 2009, à l'occasion de la remise d'une nouvelle étude réalisée par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Ces dernières mesures visent notamment l'amélioration de la formation du personnel pénitentiaire, l'application de mesures particulières pour les personnes détenues les plus fragiles, l'« humanisation » de l'univers carcéral et la mise en place d'un dispositif comprenant des « détenus de soutien ».

402. Le nombre de suicides en détention était de 93 en 2006, 96 en 2007, 115 en 2008 et 122 en 2009 (CNCDH) et 109 en 2010 selon l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

403. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

- Recommande instamment de substituer le confinement en cellule individuelle au placement en quartier disciplinaire, lieu caractérisé par un taux de suicide encore plus élevé qu'en cellule ordinaire.
- Réclame que soient prévues des mesures spécifiques de prise en charge des personnes suicidaires de nature à restaurer l'estime de soi, allant de l'adaptation des conditions individuelles de détention (relations avec l'extérieur et activités aménagées) à la prise en charge en milieu strictement hospitalier.

Recours à l'isolement

Il est recommandé d'adopter les mesures idoines « *pour que l'isolement demeure une mesure exceptionnelle et limitée dans le temps* » (CAT). Des recommandations ciblées concernent aussi le développement des activités disponibles pour les personnes détenues placées à l'isolement (CPT).

Recommandations de la CNCDH (2008)⁴⁰⁴

- Encadrer le recours à l'isolement administratif, en limiter la durée, organiser le suivi de la mesure et s'assurer du respect effectif des droits des personnes détenues qui en font l'objet.
- S'assurer que les personnes placées à l'isolement bénéficient d'activités professionnelles, culturelles, éducatives et sportives.

Régime disciplinaire

L'arrêt *Payet* de la Cour EDH (20 janvier 2011) condamne la France en raison des conditions de détention au sein du quartier disciplinaire de Fleury-Mérogis (espace restreint, sans lumière naturelle) et souligne l'ineffectivité du recours contre la décision de mise en cellule disciplinaire, en raison de l'absence de caractère suspensif.

Recommandations de la CNCDH (2008)⁴⁰⁵

- Déterminer précisément dans la loi les actions passibles de sanction.
- Substituer le confinement en cellule à la sanction de placement en quartier disciplinaire.
- Garantir l'indépendance et l'impartialité de la procédure disciplinaire.
- Énoncer clairement dans la loi que les sanctions disciplinaires infligées à un détenu ne peuvent pas influencer sur l'octroi de réductions et aménagements de peine.

404. CNCDH, *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, 6 novembre 2008. Voir également CNCDH, *Avis sur les alternatives à la détention*, 14 décembre 2006.

405. *Ibid.*

Régime des fouilles corporelles

S'il est pris note de l'adoption d'un régime plus encadré⁴⁰⁶, notamment suite aux arrêts *Khider* (9 juillet 2009) et *Frérot* (12 juin 2007)⁴⁰⁷ de la Cour EDH, la question des fouilles corporelles, de par leur nature humiliante et intrusive, fait l'objet de préoccupations persistantes. Il est demandé que soit procédé à leur strict contrôle *a fortiori* s'agissant des fouilles intégrales et internes, « *en veillant à ce que seules les méthodes les moins intrusives et les plus respectueuses de l'intégrité physique des personnes soient appliquées* » (CAT). Il est également recommandé de mettre en place et de généraliser les mesures de détection par équipement électronique, de façon à supprimer totalement le recours aux fouilles intégrales (CAT), comme la loi l'a décidé pour les personnes gardées à vue qui ne peuvent plus subir une fouille intégrale au titre des mesures de sécurité (art. 63-6 du Code de procédure pénale). L'arrêt *El Shennawy* (20 janvier 2011, Cour EDH) sanctionne le recours répétitif aux fouilles corporelles, doublé de l'absence de recours effectif. Dans le cadre du suivi des arrêts, le Gouvernement estime que la loi pénitentiaire de 2009 permet de remédier aux insuffisances relevées en particulier par la Cour EDH dans sa jurisprudence.

Recommandations de la CNCDH (2008 et 2009)⁴⁰⁸

La CNCDH préconise l'interdiction de la fouille intégrale de la personne détenue et réaffirme la nécessité d'atteindre le même niveau de sécurité en recourant à des moyens de détection modernes garantissant le respect de la dignité de la personne et de son intégrité physique et psychique.

Des recommandations précises ont été formulées par la CNCDH dans le cadre d'une communication conjointe avec le Médiateur de la République adressée au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le suivi de l'arrêt *Frérot*, notamment sur l'obligation de motivation des fouilles et d'inscription systématique dans un registre institué à cet effet dans chaque établissement pénitentiaire ou encore sur le développement de formations et de mesures de sensibilisation à l'égard des agents pénitentiaires sur l'encadrement nécessaire du recours aux fouilles et sur leur caractère attentatoire à la dignité humaine. La CNCDH et le Médiateur de la République concluaient que le projet de loi pénitentiaire (nb : adopté depuis) n'apportait pas les garanties suffisantes afin de prévenir des violations identiques.

406. Ainsi, l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009 et les articles R. 5-57-7-79 et R. 57-7-82 du Code de procédure pénale, issus du décret n° 2010-1634 (23 décembre 2010), énoncent « *la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence aux circonstances de la vie en détention, au profil de la personne détenue, aux risques encourus en termes de sécurité et d'ordre, afin d'écartier toute suspicion quant à une décision arbitraire ainsi que le recours systématique aux mesures de fouille* ». Il est rappelé que ces dispositions ont été reprises et explicitées par voie réglementaire (circulaire du 14 avril 2011).

407. L'arrêt Cour EDH *Frérot c. France* du 12 juin 2007 condamnait la France pour violation des articles 3 (interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants), 6 § 1 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la correspondance) et 13 (droit à l'exercice d'un recours effectif).

408. CNCDH : *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, 6 novembre 2008 ; Communication de la CNCDH et du Médiateur de la République au titre de la Règle 9 § 2 des Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, 20 octobre 2009.

Port de cagoule par les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)

Le port de cagoule par les agents des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) chargés de l'escorte et de la mise en œuvre des mesures des fouilles intégrales litigieuses est qualifié de « *pratique intimidatoire qui, sans vouloir humilier, peut créer un sentiment d'angoisse* » et est dès lors constitutive d'un traitement dégradant (arrêt Cour EDH *El Shennawy*, 20 janvier 2011). Cette position était déjà celle d'autres instances qui avaient pu recommander la prohibition du port de cagoule par le personnel pénitentiaire dans une enceinte pénitentiaire, « *aucune circonstance exceptionnelle ne pouvant [le] justifier* » (CPT, 2004 et 2007).

Accès aux soins des personnes détenues

La Cour EDH, dans l'arrêt *Raffray Taddei* (21 décembre 2010), condamne la France en raison du maintien en détention d'une personne qui souffrait de diverses maladies, de l'insuffisance des soins prodigués ou de l'absence de transfert vers une structure adaptée. Des mesures étaient également attendues dans le cadre du suivi de l'arrêt *Renolde* de la Cour EDH (16 octobre 2008) en matière de prise en charge médicale des personnes au sein de la prison (y compris concernant les modalités d'administration d'un traitement pour une personne détenue souffrant de troubles psychotiques avérés) ou encore sur la prise en compte de l'état psychique dans la détermination de la sanction disciplinaire. Le Gouvernement a pu rendre compte des initiatives prises, en particulier dans le cadre du plan précité sur la prévention du suicide en détention. Enfin, des informations étaient sollicitées quant à la mise en œuvre des recommandations du CGLPL, y compris concernant la prise en charge des patients atteints de troubles psychiatriques (CAT).

Par ailleurs l'arrêt *Duval* de la Cour EDH (26 mai 2011) souligne la nécessité de prévenir des pratiques non strictement nécessaires aux exigences de sécurité s'agissant des conditions d'accès à des consultations médicales (examen de personnes entravées et/ou en présence de surveillants pénitentiaires). Des recommandations ciblées sont formulées afin de renforcer la protection du secret médical et le respect de la dignité des personnes (CPT).

Position et recommandations de la CNCDH (2006 et 2008)⁴⁰⁹

La CNCDH réaffirme qu'il ne saurait être dérogé au principe du secret médical. La confidentialité des relations entre les détenus et les médecins qu'ils consultent doit être assurée en toute hypothèse. La CNCDH recommande que :

- Le principe de dignité soit pleinement respecté lors des soins administrés aux personnes détenues pendant les extractions médicales.
- La loi prévoit des dispositions spécifiques à l'égard des prévenus et condamnés ne remplissant pas les conditions d'accès aux permissions de sortir.

409. CNCDH : *Avis sur l'accès aux soins des personnes détenues*, 19 janvier 2006 ; *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, 6 novembre 2008.

Dans ses réponses, le Gouvernement fait également part des initiatives relatives au respect de la liberté de religion et de conviction en milieu pénitentiaire (voir 8. Liberté de conscience, de religion et de conviction).

Conditions en rétention et en zones d'attente

Le Gouvernement avait été invité à « *revoir sa politique de détention à l'égard des étrangers sans papiers et des demandeurs d'asile* », y compris des mineurs non accompagnés (Comité DH). Il est rappelé que le placement en détention de ressortissants étrangers devrait être clairement prévu par la loi « *comme une mesure exceptionnelle applicable lorsque aucune autre alternative ne s'est avérée efficace* » (Commissaire DH, APCE). Des clarifications sont aussi jugées souhaitables afin d'assurer la mise en œuvre des alternatives à la rétention, avec l'intégration à la législation et aux pratiques nationales d'un véritable cadre juridique et institutionnel (Commissaire DH, APCE).

Les recommandations des instances internationales visent également les conditions de vie dans les centres de rétention, en particulier ceux des départements et territoires d'outre-mer (Comité DH). Des demandes d'informations complémentaires ont été réitérées sur les mesures prises pour améliorer ces conditions et les derniers progrès réalisés pour la mise en œuvre des programmes de rénovation des centres. Il est fait mention par le Gouvernement des initiatives engagées relatives à la construction ou la rénovation de centres de rétention (Comité DH, CAT), y compris à Mayotte, où la construction d'un nouveau centre, incluant notamment une unité pour les femmes et les familles, devait être achevée fin 2011 (Comité DH).

Au sein de plusieurs centres et locaux de rétention en Guyane, il est recommandé de prendre des mesures afin de garantir à tout nouvel arrivant le droit effectif d'informer de sa situation une personne de son choix et de veiller à l'accessibilité de téléphones à accès international et le droit d'être pleinement informé, dans une langue comprise, des droits et des procédures applicables (CPT). Il est en outre recommandé de procéder, en matière de ressources humaines, à un renforcement des effectifs et à l'adoption d'un plan national de formation pour tous les personnels travaillant en centre de rétention (CPT). Des garanties supplémentaires sont souhaitées en matière de services médicaux, et notamment d'examen médical initial pour les nouveaux arrivants (CPT).

Enfin, étaient soulevés des risques d'affaiblissement des protections existantes, dans le cadre du projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, adopté depuis⁴¹⁰. Avec un délai d'intervention retardé à cinq jours en rétention, la « *diminution du champ d'intervention des juges judiciaires* » est ainsi considérée comme « *injustifiée et inopportune au regard de la nécessaire protection de tout individu contre tous les risques de privation de liberté arbitraire* » (Commissaire DH). De même, la création de zones d'attente *ad hoc* est l'objet de préoccupations, dans la mesure où elle risque d'assujettir les personnes concernées « *à un régime dépourvu de garanties procédurales applicables hors de ces zones, notamment en ce qui concerne le droit de voir un*

410. Loi n° 2011-672 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité du 16 juin 2011.

médecin, de communiquer avec un conseil, et d'être assisté d'un interprète » (CAT). Il était par ailleurs recommandé de prendre en compte l'avis de la CNCDH du 5 juillet 2010 sur le projet de loi visé (Commissaire DH) et de veiller au suivi des recommandations formulées par le CGLPL suite à ses visites dans des zones d'attente (CAT).

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁴¹¹

La CNCDH :

- S'inquiète en premier lieu de la banalisation de la privation de liberté par les dispositions du projet de loi (nb : adopté depuis) relatives tant au placement des étrangers en zone d'attente à l'occasion de leur entrée sur le territoire qu'à leur rétention administrative à l'occasion de leur éloignement. Malgré l'euphémisation constante des termes (rétention administrative, zone d'attente, prestation de type hôtelier, etc.), la CNCDH rappelle que les zones d'attente et les centres de rétention constituent des lieux de privation de liberté. Le placement d'un étranger dans ces lieux d'enfermement doit donc satisfaire aux garanties issues de l'article 66 de la Constitution, ainsi qu'à celles issues de l'article 5 de la Convention EDH. Ces garanties sont à la fois substantielles – respecter notamment les principes de légalité et de nécessité de la mesure – et de procédure.
- S'inquiète d'un projet de loi (nb : adopté depuis) qui permettrait encore d'étendre le placement d'étrangers dans un lieu privatif de liberté, les conditions du recours à l'assignation à résidence n'en faisant pas une alternative crédible à la rétention administrative.
- Rappelle en outre les critiques formulées par la CNDS et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à l'encontre de ces lieux d'enfermement s'agissant de l'aggravation des conditions d'hébergement, la surpopulation et l'aspect déshumanisé de certains centres causés par une multiplication du recours au placement en rétention, ces critiques n'ayant été qu'insuffisamment prises en compte par le Gouvernement.
- Rappelle que les étrangers ont, comme les nationaux, droit au respect de leur liberté individuelle et que leur enfermement ne peut devenir un instrument ordinaire de politique migratoire et demande à ce titre : le renoncement à la création des zones d'attente *ad hoc* dans la mesure où les garanties recommandées par la CNCDH s'agissant des zones d'attente classiques ne pourront y être manifestement mises en œuvre; l'abandon de l'allongement de la durée de rétention administrative; le maintien de l'intervention du juge judiciaire dans les plus brefs délais, ce délai ne pouvant dépasser quarante-huit heures; le renforcement du contrôle du juge sur les pratiques de l'administration.

Conditions de garde à vue

Il est demandé de mettre un terme aux pratiques qui auraient cours dans les locaux de certaines brigades territoriales de gendarmerie en Guyane consistant à contraindre les personnes à se dévêtir totalement ou à ne porter que leurs sous-vêtements lors de la garde à vue (CPT). Le Gouvernement annonce en réponse avoir diligenté une enquête administrative à ce sujet. Les conditions matérielles de certains locaux (Commissariat de Cayenne) exigent des travaux nécessaires au respect de la dignité des personnes. Enfin, les conditions d'accueil des personnes gardées à vue font l'objet de recommandations

411. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 5 juillet 2010.

très concrètes (accès à l'eau, à une nourriture substantielle et à un matelas en cas de maintien de nuit) (voir focus p. 364).

Position et recommandations de la CNCDH (2011)⁴¹²

- L'impérieuse nécessité de respecter la dignité de la personne placée sous la responsabilité de la police ou la gendarmerie impose non seulement que des crédits accrus soient alloués pour la mise aux normes et l'entretien des locaux de garde à vue, mais que la loi prévoit elle-même – sans renvoyer au règlement – le détail des obligations auxquelles les officiers de police judiciaire sont soumis en matière de fouille et de confiscation d'objets personnels. Les fouilles intégrales ne doivent pouvoir être pratiquées que par un médecin, qu'il y ait nécessité d'investigation corporelle interne ou non.

Hospitalisation sans consentement

Les arrêts *Baudoin* (18 novembre 2010) et *Patoux* (14 avril 2011) de la Cour EDH ont sanctionné, d'une part, la discontinuité de base légale lors de l'hospitalisation sans consentement d'une personne détenue, sans examen à bref délai des recours introduits, et, d'autre part, l'absence de diligence des autorités judiciaires (en l'occurrence du juge des libertés et de la détention) dans l'examen d'une demande de sortie immédiate suite à une hospitalisation d'office. Dans les deux cas, ces conditions ont été jugées contraires aux dispositions de l'article 3 de la Convention EDH. Des éléments complémentaires d'évaluation sont attendus par ailleurs, suite à la visite du CPT dans différents établissements psychiatriques (28 novembre-10 décembre 2010)⁴¹³.

À titre complémentaire, on rappellera que le Conseil constitutionnel, par des décisions des 26 novembre 2010 (n° 2010-71 QPC) et 9 juin 2011 (n° 2011-135/140 QPC), a censuré, avec abrogation différée, plusieurs dispositions du Code de la santé publique relatives à l'hospitalisation sans consentement, d'office ou à la demande d'un tiers. Il a notamment mis en avant l'exigence d'un contrôle juridictionnel du maintien de l'hospitalisation psychiatrique sans consentement avant l'expiration des quinze premiers jours. Des modifications ont consécutivement été apportées par le législateur au projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, alors en discussion et finalement adopté le 5 juillet 2011⁴¹⁴. Enfin, une nouvelle décision du Conseil constitutionnel, en date du 6 octobre 2011 (n° 2011-174 QPC), censure la possibilité, prévue jusqu'alors par l'article L. 3212-2 du Code de la santé publique, d'une hospitalisation d'office sur le fondement de la seule notoriété publique.

412. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue*, 6 janvier 2011.

413. Le CPT s'est rendu dans les établissements suivants : groupe hospitalier Paul-Guiraud à Villejuif, y compris l'unité pour malades difficiles (UMD) ; établissement public de santé mentale Val-de-Lys-Artois à Saint-Venant ; centre hospitalier spécialisé Le Vinatier à Bron, en particulier l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) pour l'accueil des détenus et l'unité de soins intensifs psychiatriques (USIP).

414. Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Positions de la CNCDH (2011)⁴¹⁵

En matière de renforcement des droits des malades, l'introduction d'un contrôle judiciaire *a posteriori* systématique des hospitalisations sans consentement est une disposition centrale du projet de loi (nb : adopté depuis). La CNCDH, qui n'avait pas antérieurement préconisé la judiciarisation des décisions en cause, reconnaît la valeur des arguments avancés pour renforcer en la matière le rôle du juge judiciaire. Non seulement il est, en ce domaine comme ailleurs, garant de par la Constitution de la liberté individuelle, mais son intervention offre en outre à l'intéressé les avantages d'une procédure ouverte et d'un débat contradictoire ; elle se recommande d'ailleurs de l'exemple de la plupart des pays européens ressemblant au nôtre. Bien que le système antérieur n'ait pas été privé de garanties, il convient sans aucun doute – et le Conseil constitutionnel ayant tranché – de franchir ce pas. Pour autant, certaines questions importantes demeurent pendantes concernant la mise en œuvre de ce nouveau statut et le champ de la réforme.

L'effectivité du pouvoir de contrôle du juge des libertés et de la détention est ainsi une cause de préoccupation de la CNCDH. La fonction ne dispose pas de statut propre : le juge des libertés et de la détention est un « *magistrat du siège ayant rang de président, de premier vice-président ou de vice-président* » désigné par le Président du tribunal de grande instance, qui dispose de même du pouvoir de l'affecter dans d'autres fonctions. Il est également régulièrement pointé du doigt au gré de l'actualité et particulièrement dans les cas de réitération de faits pénalement sanctionnés. On peut légitimement craindre que cette pression continue ne tende à remettre en cause l'exercice en toute indépendance de son pouvoir de contrôle des mesures d'hospitalisation. De même, le projet de loi n'accorde aucune marge de manœuvre au juge des libertés et de la détention en termes de pouvoirs d'investigation ou de délai, alors que ce juge fait déjà face à une insuffisance de moyens allée à une surcharge de travail. Dans de telles circonstances, les juges des libertés et de la détention devront composer, au risque de ne pouvoir, faute de temps et de moyens, jouer pleinement leur rôle de garant des libertés individuelles. Le recours pourrait alors se résumer à une simple confirmation systématisée des avis médicaux.

FOCUS

Situation des mineurs en rétention et en zone d'attente

La situation des mineurs en rétention fait l'objet de recommandations spécifiques. Le Gouvernement est invité à « *trouver des solutions appropriées pour organiser le retour d'une famille d'étrangers sans recourir à la privation de liberté* », notamment par le recours à l'assignation à résidence, ou encore en s'inspirant plus largement de pratiques alternatives d'autres pays européens (Commissaire DH). Le placement d'enfants en rétention est considéré comme contraire aux dispositions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (Commissaire DH). Dans ses réponses, le Gouvernement fait part d'une attention particulière accordée à cette question, avec des hébergements, le cas échéant, dans des centres comportant des espaces dédiés aux familles ou, à défaut, et exceptionnellement, dans les zones réservées aux femmes (Comité DH). Dans le cadre des dialogues sur ce sujet, l'argument invoqué par le Gouvernement selon lequel il conviendrait de ne pas séparer les parents placés en rétention de leurs enfants est considéré comme non recevable (Commissaire DH).

415. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, 31 mars 2011.

La situation des mineurs non accompagnés présents en zone d'attente reste un sujet majeur de préoccupation (CRC). Le Gouvernement fait part des conclusions du Groupe de travail ministériel mis en place en 2009 et des initiatives engagées, notamment en termes de désignation et de formation d'administrateurs *ad hoc* (réponse CAT). Des recommandations visent à ce que soit garantie la protection des mineurs contre des actes de violence, en assurant la séparation stricte des mineurs et des adultes (CAT) et à ce que soient prises toutes les mesures nécessaires pour que la décision de placement en zone d'attente puisse être contestée (CRC). Il est fait référence à l'Observation générale n° 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant concernant le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

Il est également recommandé de mettre à disposition des moyens d'assistance psychologique adaptés pour les enfants non accompagnés et placés en zone d'attente, en veillant par ailleurs à contrôler l'accès des structures (CRC). Le Gouvernement est tenu de veiller à la mise à disposition dans les plus brefs délais d'un hébergement et d'un encadrement adaptés, en utilisant notamment comme base la Recommandation (2007) 9 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés (Commissaire DH).

Position de la CNCDH (2006)⁴¹⁶

La CNCDH demande l'admission immédiate sur le territoire français des mineurs isolés qui ne doivent pas être placés en zone d'attente et doivent bénéficier d'une protection judiciaire immédiate et du soutien de l'aide sociale à l'enfance. À défaut d'une admission immédiate sur le territoire, les mineurs ne doivent pas être maintenus avec les autres étrangers en zone d'attente et une solution alternative doit être proposée aux familles avec enfants.

Des préoccupations sont enfin formulées sur l'impact de la possibilité d'étendre les zones d'attente, « *qui risque d'accroître la privation de liberté, y compris des mineurs* » (Commissaire DH).

Position de la CNCDH (2011)⁴¹⁷

Les mineurs isolés étrangers pourront également être « enfermés » dans les zones d'attente *ad hoc*. Une telle privation de liberté est, ainsi que l'a souligné le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, particulièrement inadaptée aux mineurs⁴¹⁸. Ainsi que l'a indiqué la Cour EDH, « *[la situation d'extrême vulnérabilité] doit être déterminant[e] et prédomine[r] sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »⁴¹⁹. De plus, du fait de la mobilité des zones d'attentes *ad hoc*, les difficultés rencontrées pour désigner un administrateur *ad hoc* qualifié dans les meilleurs délais, comme l'exige la loi, vont être démultipliées et la représentation des mineurs risque d'être inexistante.

416. CNCDH, *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, 29 juin 2006.

417. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 5 juillet 2010.

418. Observations finales du Comité des droits de l'enfant sur la France, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, § 84 à 86.

419. CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, requête n° 13178/03, § 55.

4. Droit d'asile et respect du principe de non-refoulement

En matière de droit d'asile et de respect du principe de non-refoulement, les différents rapports et dialogues internationaux s'attachent au cadre européen et aux procédures nationales, notamment à la frontière et en rétention. Les principales observations et recommandations visent la qualité de l'examen des demandes et l'effectivité des recours individuels. Elles soulignent les contraintes juridiques et pratiques pesant actuellement sur la formation des recours et leurs conditions d'examen par les autorités et juridictions compétentes, et *a fortiori* le caractère non suspensif de certains de ces recours. La question plus large du respect effectif du principe de non-refoulement⁴²⁰ est ainsi posée et fait l'objet de recommandations complémentaires (voir focus).

Conditions d'examen de la demande d'asile au sein de l'Union européenne

L'application du Règlement européen « Dublin II »⁴²¹, qui vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et prévoit le transfert d'un demandeur vers cet État membre, est source de préoccupations partagées des instances internationales. Un arrêt significatif de la Cour EDH (arrêt *M.S. S c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011) sanctionne, en application de la procédure de réadmission prévue par le règlement précité, le renvoi d'un demandeur d'asile vers la Grèce par les autorités belges et son exposition « en connaissance de cause » à des conditions de rétention assimilables à des traitements inhumains et dégradants et, dans le même temps, aux défaillances du système national de traitement des demandes d'asile en Grèce. Il condamne également la Belgique pour absence de recours effectif contre une décision de transfert. Il est rappelé que, « *lorsqu'une personne allègue que son renvoi vers un pays tiers l'exposerait à des traitements prohibés par l'article 3, son grief doit faire l'objet d'un contrôle attentif et rigoureux* », et non pas d'un contrôle en « *extrême urgence* » (Cour EDH).

420. Le principe de non-refoulement a été défini dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux réfugiés et aux droits de l'homme. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés dispose qu'« *aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (art. 33 § 1) ; la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dispose qu'« *aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture* » (art. 3 § 1) ; la Convention EDH dispose que : « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* » (art. 3).

421. Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Alors que la France compte parmi les États faisant l'objet d'un nombre important d'affaires similaires en attente devant la Cour EDH (FRA), il est recommandé au Gouvernement de suivre la « ligne directrice » offerte par une décision du Conseil d'État du 20 mai 2010⁴²² qui suspendait pour la première fois une procédure de réadmission de demandeurs d'asile vers la Grèce (Commissaire DH). La France a suspendu depuis mars 2011 les réadmissions vers la Grèce, les préfets ayant reçu instruction d'appliquer la clause de souveraineté⁴²³. Une réforme globale du système, jugé inéquitable et imposant une charge disproportionnée aux États frontaliers de l'UE, est par ailleurs préconisée (Commissaire DH, APCE).

Recommandation de la CNCDH (2010)⁴²⁴

La CNCDH recommande l'institution d'un recours suspensif en cas de remise du demandeur d'asile à un État membre en application du règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (règlement Dublin II).

Demandes d'asile à la frontière et effectivité du recours

S'agissant des garanties en zone d'attente (à la frontière), les instances ont pris note des modifications intervenues en droit français à la suite de l'arrêt *Gebremedhin* (2007, Cour EDH), dont le Comité des ministres poursuit le suivi de l'exécution, avec l'introduction d'une possibilité de recours suspensif devant le tribunal administratif dans les 48 heures suivant la notification de la décision de refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile⁴²⁵. Ce délai est estimé très court et il est recommandé de s'assurer qu'il soit assorti des garanties procédurales essentielles, notamment le droit à un interprète et à un conseil (CAT). Les difficultés auxquelles les demandeurs sont confrontés en pratique sont relevées : information non systématique sur la possibilité de former ce recours (FRA) ; défaut d'accès à un traducteur ; intervention d'un interprète souvent uniquement lors de l'audition ; difficultés matérielles et procédurales pour réunir les

422. Conseil d'État, 20 mai 2010, n° 339478 : « Considérant, d'une part, que la Grèce est un État membre de l'Union européenne et partie tant à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, complétée par le Protocole de New York, qu' à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, s'il en résulte que des documents d'ordre général relatifs aux modalités d'application des règles relatives à l'asile par les autorités grecques ne sauraient suffire à établir que la réadmission d'un demandeur d'asile vers la Grèce serait, par elle-même, constitutive d'une atteinte grave au droit d'asile, il appartient néanmoins à l'administration d'apprécier dans chaque cas, au vu des pièces qui lui sont soumises et sous le contrôle du juge, si les conditions dans lesquelles un dossier particulier est traité par les autorités grecques répondent à l'ensemble des garanties exigées par le respect du droit d'asile. »

423. Circulaire du 1^{er} avril 2011, Application du règlement CE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « Règlement Dublin », Mise en œuvre des procédures d'examen prioritaire de certaines demandes d'asile mentionnées à l'article L741-4 du CESEDA.

424. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 5 juillet 2010.

425. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (art. 24).

éléments de preuve nécessaires à la constitution du dossier (HCR). Ce délai est également considéré comme n'étant « *pas propre à un examen aussi rigoureux que possible de la demande, d'autant plus qu'il s'agit d'une première demande souvent mal ou peu étayée compte tenu des contraintes mentionnées* » (HCR). Dans des réponses formulées en 2009 puis 2010, le Gouvernement fait état d'une possible extension du délai de recours devant le juge administratif à 72 heures. Au 15 octobre 2011, celui-ci reste fixé à 48 heures⁴²⁶ et des informations complémentaires sont attendues s'agissant du progrès des discussions relatives à cette éventuelle extension (Comité DH).

Position de la CNCDH (2010)⁴²⁷

Concernant la demande d'asile à la frontière, l'effectivité du nouveau recours suspensif issu de la loi de 2007⁴²⁸ est entravée par l'extrême brièveté du délai dont dispose le demandeur d'asile pour former le recours, les difficultés d'exercer son droit à l'information, à un inter-prète, à un conseil, à l'aide juridictionnelle, garanties procédurales pourtant essentielles, et la possibilité pour le juge administratif de rejeter le recours par voie d'ordonnance motivée, privant ainsi le demandeur de la tenue d'une audience lui permettant de défendre effectivement son recours. Ainsi, la procédure à la frontière n'empêche pas les renvois dangereux. Par ailleurs, la CNCDH ne peut que réitérer sa recommandation du 29 juin 2006, toujours d'actualité, dans laquelle elle indiquait que l'appréciation de recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère "manifestement infondé" de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé.

Des réserves ont été de surcroît exprimées sur les dispositions du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 31 mars 2011 depuis adopté⁴²⁹, s'agissant de l'évolution des garanties procédurales à la frontière. Elles portaient en particulier sur la création de zones d'attente *ad hoc* et le délai d'intervention du juge des libertés et de la détention (Commissaire DH, CAT ; voir également 3. Protection des personnes privées de liberté).

Position de la CNCDH (2011)⁴³⁰

La généralisation des lieux érigés en zones d'attente et l'imprévisibilité qui en découle s'opposent matériellement à l'exercice par les étrangers des droits qui leur sont en principe reconnus dans ces zones, ce dont le projet de loi (nb : adopté depuis) prend d'ailleurs acte en prévoyant un différé tant de leur notification que de leur exercice.

426. Article L. 213-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

427. Communication de la CNCDH et du Médiateur de la République au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des ministres, *Affaire Gebremedhin c. France*, 2008 ; CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

428. Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

429. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

430. CNCDH, *Avis sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 6 janvier 2011.

La possibilité de créer en tout point du territoire des zones d'attente *ad hoc* conduit à soumettre les étrangers placés dans ces zones qui demandent l'asile à la procédure prévue pour l'asile à la frontière, c'est-à-dire à les considérer hors du territoire et à subordonner alors « leur entrée » sur ce territoire à un examen préalable de leur demande d'asile.

Procédure prioritaire d'examen des demandes d'asile

S'il est parfois considéré que la procédure d'examen *prioritaire* de certaines demandes d'asile peut répondre à un objectif de traitement dans des délais raisonnables, il est cependant estimé qu'avec un délai d'examen par l'OFPPA fixé à 15 jours – à 4 jours si le demandeur est en rétention – elle réduit les possibilités d'un examen approfondi des situations individuelles (et d'un éventuel second entretien), alors même qu'un nombre important de ces situations concernent des pays pouvant être considérés comme « à risque » (Commissaire DH). Plusieurs instances sont globalement favorables à un renforcement des garanties procédurales en la matière. L'exigence plus générale, réitérée par certaines instances (Commissaire DH, Comité DH, HCR, CAT), est celle des garanties d'un examen tenant compte de la situation *individuelle* du demandeur. Cette exigence se pose avec une acuité particulière dans le cadre des recours suite à des refus d'octroi d'une protection internationale, particulièrement lorsque la personne est en rétention.

Examen tenant compte de la situation individuelle du demandeur

Les instances internationales pointent les effets potentiellement discriminatoires du traitement réservé aux demandes d'asile des personnes en provenance de pays d'origine « sûrs » et soulignent l'importance de s'assurer que les demandes d'asile de ces personnes soient examinées en tenant compte de la situation personnelle du demandeur et en pleine conformité avec les dispositions de l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture (CAT).

L'engagement d'une réflexion quant à la procédure d'établissement de la liste de pays d'origine « sûrs »⁴³¹ – qui conduit à un examen accéléré, dans le cadre de la procédure prioritaire, des demandes en provenance des pays concernés – est recommandé (Commissaire DH). Il est jugé souhaitable que la procédure soit plus « transparente » et « objective », à la suite en particulier de la décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010, qui a imposé le retrait de plusieurs pays de la liste (Commissaire DH)⁴³². Le Gouvernement, qui voit à l'inverse dans cette décision une manifestation des garanties

431. Au sens de l'article L. 741-4 2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un pays est considéré comme sûr « *s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». La liste en vigueur au 15 octobre 2011 comptait les États suivants : Albanie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Kosovo, Mali (pour les hommes uniquement), Macédoine, Maurice, Mongolie, Sénégal, Serbie, Tanzanie, Ukraine.

432. La décision du Conseil d'État du 23 juillet 2010 annule l'inscription sur la liste des pays d'origine « sûrs » de l'Arménie, de la Turquie, de Madagascar, ainsi que, uniquement pour les femmes, du Mali.

existantes, souligne en réponse que « *ni le principe, au demeurant autorisé par le droit européen, ni les normes d'établissement n'ont été mis en cause par cette décision* ».

Est également considérée comme potentiellement discriminatoire la présomption favorable accordée *de facto* à l'ensemble des États membres de l'UE. Celle-ci est présentée comme faisant obstacle à l'octroi du statut de réfugié à des ressortissants européens, en particulier les Roms, alors que ceux-ci ont pu obtenir l'asile dans des pays tiers comme le Canada (Commissaire DH). Il est recommandé à l'UE de « *veiller à ce que la législation et la pratique dans ses États membres prévoient la possibilité de réfuter la présomption de sûreté de [leur] pays d'origine, y compris en cas de fuite au sein de l'UE, afin de garantir que les demandeurs d'asile Roms et autres en provenance d'États membres de l'UE ne se trouvent pas dans l'impasse* » (APCE).

Position de la CNCDH (2006)⁴³³

La notion de pays d'origine sûr politise la mise en œuvre du droit d'asile dans les relations internationales. La liste des pays ne peut avoir qu'un caractère partiel, et même partiel, dans la mesure où chaque pays de l'Union européenne définit à sa manière ces pays « sûrs ». Cette possibilité crée une inégalité de traitement des demandes.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la Commission de recours des réfugiés (nb : désormais CNDA) n'était pas liée par la qualification de « *pays sûr* » qui serait prononcée par l'OFPRA⁴³⁴. Mais les demandeurs originaires de ces pays étant systématiquement placés en procédure prioritaire et le recours n'étant pas suspensif de l'exécution de la mesure d'éloignement, il existe le risque que la Commission (nb : CNDA) n'ait jamais à connaître certaines de ces demandes : en effet, soit le demandeur désormais en situation irrégulière n'exercera pas son droit de recours par crainte de s'exposer à un éloignement, soit la mesure de reconduite prise à son encontre aura déjà été exécutée. En ce cas, à supposer qu'il ait déjà formé un recours, sa demande sera systématiquement rejetée puisque sans objet, l'intéressé étant désormais hors du territoire français.

S'agissant des demandes d'asile en rétention, l'absence d'améliorations, en dépit de recommandations antérieures, est relevée (Commissaire DH). Sont soulignées les difficultés pratiques dues à l'obligation de constituer un dossier de demande dans un délai de 5 jours et à l'absence d'accès systématique à un traducteur pris en charge par les autorités alors que cette demande doit être rédigée en langue française (HCR). Partant, plusieurs instances recommandent l'extension du délai à 10 jours (Commissaire DH, CPT), alors que le Gouvernement, en réponse, défend que le droit de demander l'asile est présentement pleinement garanti. Les réserves portent également sur le délai d'examen par l'OFPRA (96 heures) qui « *ne permet pas nécessairement de garantir le caractère attentif et rigoureux de l'examen* » (HCR). Les dérogations constatées en pratique sont considérées comme révélatrices d'un délai trop court (HCR).

433. CNCDH, *Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration*, 1^{er} juin 2006.

434. Conseil constitutionnel, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003.

Effectivité du recours

La principale réserve exprimée tient au caractère non suspensif du recours devant la CNDA à la suite d'un refus d'accorder le statut de réfugié de l'OFPRA, s'agissant des demandes examinées selon la procédure prioritaire, alors que cette juridiction joue un rôle majeur dans l'attribution de la protection internationale (HCR, Commissaire DH). Il est recommandé de mettre en place un recours suspensif de plein droit pour ces demandes (CAT). Il est notamment rappelé, à l'appui de cette recommandation, que la CNDA, juridiction spécialisée, paraît « *plus à même de conduire l'examen le plus rigoureux possible* » étant donné qu'elle statue en formation collégiale et se prononce « *sur l'ensemble des circonstances de fait et de droit établies à la date à laquelle elle rend sa décision* » (HCR). Dans les réponses, le Gouvernement fonde sa ligne de défense sur l'existence d'un recours suspensif contre la décision d'éloignement, décision distincte du rejet de la demande d'asile et prise par l'autorité préfectorale, qui offrirait ainsi des garanties suffisantes s'agissant du respect effectif du principe de non-refoulement (Comité DH, CAT, Commissaire DH). Il note que cette dérogation au caractère suspensif du recours devant la CNDA a fait l'objet d'une validation par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, mais s'engage néanmoins à suivre la jurisprudence attendue de la Cour EDH, qui sera amenée à statuer prochainement sur la conventionnalité du dispositif⁴³⁵ (Comité DH). Une décision de la CJUE est également attendue, suite à un renvoi préjudiciel⁴³⁶.

Certaines instances internationales estiment en outre que le délai de présentation de la demande d'asile d'une personne placée en rétention, fixé à 5 jours, est « *incompatible avec la nécessité imposée aux demandeurs de présenter un dossier crédible établissant un risque en cas de retour* » (Commissaire DH, CAT).

Position de la CNCDH (2010)⁴³⁷

En cas de rejet de la demande d'asile en première instance, le demandeur placé en procédure prioritaire pourra être éloigné sans avoir pu bénéficier d'un recours suspensif devant la CNDA. Ainsi, un demandeur d'asile peut être renvoyé vers un pays à risque sans examen de sa demande d'asile par la juridiction de l'asile ; ce qui est d'autant plus grave que l'appréciation par le juge administratif des risques de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants reste insuffisamment approfondie. Il est donc impératif aux yeux de la CNCDH d'instituer un recours suspensif dans le cadre de l'ensemble des procédures d'asile, notamment devant la juridiction spécialisée de l'asile.

435. Le 14 décembre 2010, la Cour EDH a déclaré recevable la requête d'un demandeur d'asile soudanais contestant la compatibilité de la procédure d'asile française en rétention avec les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (Cour EDH 5^e section, 14 décembre 2010, *I.M. c. France*, requête n° 9152/09).

436. La CJUE a été saisie le 5 février 2010 par le tribunal administratif du Luxembourg d'une demande de décision préjudicielle concernant l'interprétation à retenir de l'article 39 de la Directive n° 2005/85/CE relative aux procédures d'asile, qui pose le principe d'un recours effectif contre les décisions de refus d'asile.

437. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

Dispositions dérogatoires outre-mer

Des préoccupations sont également émises quant à la situation prévalant à Mayotte, Saint-Martin, en Guyane française et en Guadeloupe (Comité DH, HCR), où les possibilités de recours contre des arrêtés de reconduite à la frontière ne sont, selon les instances, pas effectives, soit qu'il soit difficile d'introduire une telle demande, soit que celle-ci ne soit pas suspensive dans certaines collectivités.

Position de la CNCDH (2011)⁴³⁸

Les droits de l'homme doivent s'appliquer à tous et en toutes circonstances. Or, les évolutions du droit des étrangers tendent au contraire à pérenniser et à étendre des systèmes dérogatoires au droit commun, qui méconnaissent les droits de l'homme. Ainsi, le système en place outre-mer, particulièrement attentatoire aux libertés publiques, s'étend progressivement à la métropole. À titre d'exemple, la disposition du projet de loi reportant au cinquième jour de la rétention administrative l'intervention du juge judiciaire pour décider de sa prolongation s'applique déjà sur le territoire de Mayotte. De même, les régimes d'exception en place dans certaines collectivités d'outre-mer (absence de recours suspensif contre les mesures de reconduite à la frontière⁴³⁹, fouilles et destructions de véhicules notamment), sont maintenus et même étendus par le projet de loi à d'autres collectivités (nb : adopté depuis).

Autres dispositions

On signalera les dispositions pertinentes incluses dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée par la France, « pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de l'article 1, A (2), de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidaire »⁴⁴⁰. L'adoption de mesures législatives ou autres est également prévue afin de renforcer les garanties en matière de non-refoulement⁴⁴¹. Parallèlement, dans le cadre d'un Plan national d'action sur la mise en œuvre des Résolutions « femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité des Nations unies (voir également la 2^e partie du rapport p. 451), le Gouvernement s'est engagé à intégrer les Lignes directrices du HCR sur la protection des femmes réfugiées dans les formations existantes des personnels chargés de l'examen des demandes d'asile et d'autres formes de protection.

On notera par ailleurs qu'un appel conjoint du 9 juin 2011 du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et du Haut-Commissaire pour les réfugiés, qui visait implicitement plusieurs États dont la France, demandait que ces derniers s'abstiennent de renvoyer des ressortissants haïtiens présentant des besoins spécifiques de protection, dans le

438. CNCDH, *Avis sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 6 janvier 2011.

439. Articles L. 514-1 et L. 514-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

440. Voir article 60 : Demandes d'asile fondées sur le genre.

441. Voir article 61 : Non-refoulement.

contexte de la crise humanitaire. Étaient visés prioritairement les personnes handicapées, les mineurs isolés ou non accompagnés, les victimes de traite ainsi que les victimes de violences sexuelles ou fondées sur le genre (HCR).

Accompagnement des demandeurs d'asile

Des considérations concernent en parallèle les conditions d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'asile. Les investissements engagés en matière de logement des demandeurs d'asile sont salués, même si les capacités d'accueil demeurent insuffisantes, au même titre que l'allocation temporaire d'attente, s'agissant des personnes non hébergées (Commissaire DH). Ces remarques renvoient à des difficultés plus largement constatées en Europe, où subsistent des écarts problématiques entre les droits reconnus et l'effectivité de l'accès, y compris en matière de soins (FRA).

Des recommandations visent enfin les conditions d'examen des demandes de rapprochement familial, en lien avec le droit au respect de la vie privée et familiale (voir focus p. 379).

FOCUS

Principe de non-refoulement

Si le Gouvernement défend l'existence d'un dialogue interministériel permettant de prévenir, par l'examen des situations individuelles, toute violation du principe de non-refoulement (réponse EPU), il reste que 3 arrêts récents de la Cour EDH concluent à la violation par la France de l'article 3 de la Convention EDH, face à des risques de renvoi vers l'Algérie (arrêts *Daoudi*, 3 décembre 2009 et *H. R.*, 22 septembre 2011) et la Biélorussie (arrêt *Y.P. et L.P.*, 2 septembre 2010), le dernier ayant été consécutif à un refus sur une demande d'asile. Certaines instances déplorent avoir été saisies de « *plusieurs allégations documentées relatives au renvoi d'individus vers des pays où ils risquaient d'être soumis à des actes de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et de mauvais traitements subis à leur arrivée, ce parfois en dépit de mesures provisoires de protection du Comité ou de la Cour EDH (art. 3)* » (CAT).

Il est recommandé à la France de veiller à ce que les situations couvertes par l'article 3 de la Convention des Nations unies contre la torture fassent l'objet d'un examen approfondi des risques, « *notamment en assurant une formation adéquate des juges aux risques de torture dans les pays de renvoi et en procédant de manière systématique à des entretiens individuels à même d'évaluer le risque individuel encouru par les demandeurs* » (CAT).

Positions de la CNCDH (2010)⁴⁴²

La CNCDH a été alertée de cas de renvois de personnes vers des pays où il existait des risques d'être soumis à des actes de torture, peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et de cas de personnes renvoyées vers leur pays d'origine ayant fait part de leur arrestation et des mauvais traitements subis après leur renvoi, et ce en dépit de demandes de mesures provisoires de la Cour EDH ou du Comité contre la torture.

442. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

En raison des conditions dans lesquelles la demande d'asile doit être formulée (délais courts, accès difficile à un avocat et à un interprète...), toutes les garanties ne sont pas réunies en vue de s'assurer que les personnes retenues ne sont pas renvoyées vers un pays où elles risquent de subir des traitements inhumains ou dégradants.

Un rappel est formulé à l'intention de l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe quant à l'obligation de garantir le droit de recours individuel devant la Cour EDH (art. 34), de respecter les demandes de mesures provisoires de la Cour et de prendre des dispositions au niveau national pour en réduire la nécessité, et enfin quant à celle de coopérer activement dans le cadre de l'exécution des arrêts (APCE). La France est invitée à « *revoir sa politique* » (CAT) et à « *adopter de nouvelles mesures* » (EPU) pour pouvoir répondre effectivement à des demandes éventuelles de mesures provisoires de protection. Des préoccupations similaires sont exprimées au sujet de la prise en compte effective de demandes similaires formulées par le Comité DH (Comité DH).

Par ailleurs, le Gouvernement affirme dans ses dialogues ne pas avoir recours aux « assurances diplomatiques »⁴⁴³, qui font l'objet de réserves quant à la réalité des garanties apportées (Comité DH). Il lui est également recommandé de considérer la mise en place de moyens efficaces pour suivre la situation des personnes renvoyées (Comité DH).

443. Les assurances diplomatiques consistent pour un État à solliciter auprès de l'État vers lequel une personne est susceptible d'être renvoyée des garanties quant au fait que cette personne ne sera pas soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

5. Administration de la justice et politique pénale

En matière d'administration de la justice, les récentes décisions et recommandations des instances internationales concernent l'accessibilité et l'effectivité des recours, l'indépendance de la justice, le caractère équitable des procès et la protection des victimes et des témoins. Les orientations de la politique pénale française font l'objet d'interrogations, en particulier dans le domaine de la justice des mineurs. Les travaux des instances s'attachent également aux régimes de la détention provisoire et à la rétention de sûreté. Enfin, différentes instances (Cour EDH, CAT, CPT, Comité DH) ont contribué à affirmer la nécessité d'une réforme du régime de la garde à vue, intervenue finalement en 2011 (voir focus).

Accès à la justice et effectivité des recours

Les observations et décisions des instances viennent rappeler que le champ de compétence des juridictions nationales, la transposition des normes internationales en droit interne (voir également 2. Protection contre la torture et 2^e partie, DIP) et l'existence de clauses d'immunité (arrêt *M. Sabeh El Leil*, 30 juin 2011, Cour EDH) déterminent l'existence même d'un recours effectif.

Les conditions d'accès à la justice, qui dépendent largement des moyens alloués au service public de la justice et à la politique d'aide à l'accès au droit (voir focus p. 35), ne font pas réellement l'objet de recommandations ciblées. On notera néanmoins une attention particulière à la nécessité de mieux informer le public quant à l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et plus largement quant au fonctionnement des juridictions européennes (la CJUE et la Cour EDH) et aux critères de recevabilité des requêtes (Commission UE).

En matière d'effectivité du droit au recours, plusieurs arrêts ont pointé ces dernières années des dysfonctionnements persistants (Cour EDH). Est notamment visée l'absence de délais raisonnables des procédures (arrêts *Medvedyev*, 29 mars 2010, *Moulin*, 23 novembre 2010, *Baudoin*, 18 novembre 2010) et des jugements, notamment devant les juridictions administratives (arrêt *Kalfon*, 29 octobre 2009, arrêt *Sartory*, 24 septembre 2009). Certains enjeux ne sont pas nouveaux : entre 1959 et 2010, 39 % des arrêts de violation rendus contre la France visaient la durée excessive des procédures. Il est rappelé que ces délais excessifs sont généralement sources d'un effet dissuasif pour les victimes s'interrogeant sur l'opportunité d'engager une action en justice (FRA). Les efforts visant à réduire les délais doivent toutefois s'accompagner de mesures visant à améliorer la qualité de la justice, en garantissant par exemple le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant (CRC)⁴⁴⁴. En aval, l'effectivité est également conditionnée par l'exécution des décisions de justice nationales

444. Article 12.2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

(arrêts *Barret et Sirjean* et *Fernandez et autres*, 21 janvier 2010) comme européennes (Comité des ministres CoE).

D'autres obstacles structurels à l'effectivité des recours sont signalés, s'agissant des personnes placées en détention ou en rétention. Ils sont liés à des dispositions jugées restrictives (délais de formation, caractère suspensif, conditions d'examen) ou à des insuffisances notamment en matière de notification des droits (voir 3. Protection des personnes privées de liberté et 4. Droit d'asile).

Le regard des instances internationales renvoie à des problèmes systémiques (par exemple la durée excessive des procédures). Ces problèmes sont constatés plus largement en Europe, à des degrés souvent accentués (FRA). On notera que, pour l'année 2008, et en matière de dotation consolidée pour le service public de la justice, par habitant (budget de l'ensemble des tribunaux, du ministère public et de l'aide juridictionnelle), la France était classée à la 17^e place (sur 44 États comparés) (CEPEJ).

Recommandation de la CNCDH (2010) ⁴⁴⁵

Réévaluer notablement le montant de l'aide juridictionnelle et des moyens de la justice, nécessité première, étant donné que l'obstacle majeur rencontré par le système judiciaire ne relève pas des sources textuelles mais des moyens offerts à celui-ci pour garantir une justice de qualité.

On rappellera aussi que les préoccupations des instances internationales relatives à l'effectivité des recours portent également, au-delà des institutions judiciaires, sur la réforme engagée des autorités administratives indépendantes. La possibilité de saisir directement des institutions spécialisées, notamment en matière de déontologie et de sécurité (CAT) ou encore en matière de discriminations (CERD, ECRI, OIT), et dotées de suffisamment de moyens pour traiter de plaintes individuelles, est considérée comme essentielle (voir chapitre 1, 2. Réforme de l'architecture institutionnelle). Enfin, la nécessité de garantir l'accessibilité de mécanismes de plainte sur l'ensemble du territoire pour les enfants est aussi rappelée (CRC).

Indépendance de la justice et caractère équitable des procès

Parallèlement, des développements sont consacrés à l'indépendance des autorités judiciaires et au caractère équitable des procès, en particulier en matière d'enquête et de déclenchement des poursuites. À la suite des préconisations du « Rapport Léger » de 2009⁴⁴⁶, l'éventuelle suppression du juge d'instruction est source d'interrogations (CAT). Sont également recommandées, directement ou indirectement, une dérogation au principe d'opportunité des poursuites en matière de répression des violences contre les femmes et d'actes de torture (EPU, CAT), ainsi qu'une réponse plus systéma-

445. CNCDH, *Avis sur la réforme de la procédure pénale*, 10 juin 2010.

446. Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale, 1^{er} septembre 2009.

tique face aux actes répréhensibles commis par des représentants de la force publique (voir 2. Protection contre la torture). Dans des arrêts récents, la Cour EDH estime que le Procureur de la République ne peut être considéré comme une autorité judiciaire indépendante au sens de l'article 5 de la Convention EDH (arrêts *Medvedyev*, 29 mars 2010, et *Moulin*, 23 novembre 2010).

Sur la période 1959-2010, 34 % des arrêts de la CEDH contre la France ont concerné le droit à un procès équitable (on en comptait 3 en 2009, 3 en 2010 et 3 également pour l'année 2011, au 15 octobre). Ces arrêts ont le plus souvent précédé des modifications législatives visant à mettre le droit français en conformité avec la Convention EDH (arrêt *Brusco*, 14 septembre 2010, s'agissant de la garde à vue) ou sont parfois intervenus postérieurement à l'adoption d'une réforme dont ils ont confirmé la pertinence (arrêt *Klouvi*, 30 juin 2011, s'agissant de l'inconventionnalité de la présomption de fausseté des accusations, en matière de dénonciation calomnieuse). D'autres arrêts sont liés à un défaut d'impartialité des juridictions (arrêt *Chesne*, 22 avril 2010).

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁴⁴⁷

La CNCDH considère que :

- Le rôle accordé au ministère public dans la direction de l'enquête est problématique eu égard à son organisation hiérarchique (le reliant au ministre de la Justice), particulièrement pour ce qui concerne les affaires les plus graves et les plus sensibles politiquement. La CNCDH rappelle que la séparation des pouvoirs est nécessaire dans tout système démocratique. En conséquence, l'exécutif doit s'abstenir de s'immiscer dans les procédures judiciaires, ce qui doit être garanti par l'indépendance des autorités judiciaires.
- S'il existe une nécessité d'asseoir une politique pénale au moyen d'instructions générales adressées au parquet, elle estime que des garanties d'indépendance du parquet devraient être assurées, d'une part, par une nomination sur avis conforme d'un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) rénové et, d'autre part, par la suppression pure et simple dans les textes des instructions individuelles.
- L'exigence d'une justice indépendante commande l'existence de fortes garanties d'indépendance dans le déclenchement des poursuites pénales, afin d'assurer particulièrement le respect des droits des victimes. Si, en tant qu'autorité de poursuite, le parquet ne peut être considéré comme impartial, ne pouvant en ce sens enquêter « à charge et à décharge », il doit toutefois être et apparaître indépendant par rapport au pouvoir exécutif.

La CNCDH recommande de :

- Mettre en œuvre, à titre principal, la loi du 5 mars 2007 instaurant la collégialité de l'instruction, préalablement à toute réforme de la procédure pénale, sous réserve qu'elle implique la mise en place d'une collégialité réelle.
- Procéder à la réforme incontournable que constitue l'alignement des conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles du siège (nomination sur avis conforme du CSM), et qui permettrait à la France de se mettre en conformité avec la jurisprudence européenne. Cette modification statutaire est pourtant insuffisante à elle seule pour garantir l'indépendance et l'impartialité des magistrats du parquet et devrait être accompagnée d'une réforme du CSM.
- Veiller à ce que le ministre de la Justice ne puisse donner des instructions individuelles.

447. *Ibid.*

Protection des victimes et témoins

En matière de protection des victimes et des témoins, la nécessité d'un accompagnement spécifique des mineurs était déjà mise en avant dans les travaux antérieurs des instances et signalée dans la première édition du présent rapport. Il est notamment fait référence à la nécessité de s'appuyer sur les Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels⁴⁴⁸ (CRC). La nécessité de protéger et d'accompagner l'ensemble des victimes est également soulevée dans le cadre de la lutte contre la traite (voir focus p. 334), mais aussi de la lutte contre les violences faites aux femmes (EPU, APCE). Plusieurs dispositions pertinentes de la loi du 9 juillet 2010⁴⁴⁹ sont présentées en réponse par le Gouvernement (EPU). D'autres figurent dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁴⁵⁰, signée par la France.

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁴⁵¹

La CNCDH formule dans son avis sur la lutte contre la traite et l'exploitation de multiples recommandations portant sur le droit effectif et les moyens d'accéder à la justice, l'exécution des décisions de justice, l'absence de poursuites et de sanction à l'encontre des victimes, le droit au séjour des victimes étrangères en situation administrative précaire et le droit à la sécurité des victimes et des membres de leur famille.

Justice des mineurs

En matière de justice pénale des mineurs, des interrogations sont émises quant à une législation et une pratique « *tendent à favoriser les mesures répressives plutôt que les mesures éducatives* » et à l'« *absence de politique globale de prévention de la délinquance* » (CRC). Le renforcement des mesures de prévention, « *notamment en appuyant le rôle des familles et des communautés afin de contribuer à l'élimination des facteurs sociaux qui amènent les enfants à entrer en contact avec le système de justice pénale* » et l'adoption de mesures afin d'éviter la stigmatisation des mineurs concernés sont souhaités (CRC). S'agissant de la formation des professionnels du système de justice pénale et du respect des normes internationales, il est recommandé de veiller à prendre appui sur les Règles de Beijing, les Principes directeurs de Riyad, et les Règles de La

448. Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels, adoptées par le Conseil économique et social des Nations unies dans sa Résolution n° 2005/20 du 22 juillet 2005.

449. Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

450. Voir notamment chapitre IV : « Protection et soutien » ; chapitre VI : « Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection » ; chapitre VII : « Migration et asile ».

451. CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009.

Havane⁴⁵². Si le développement de centres éducatifs fermés, en tant qu'alternative à la détention, est accueilli positivement, sont notées l'insuffisance des moyens financiers et humains alloués à la justice des mineurs et la nécessité de développer davantage les mesures de réinsertion et les peines de substitution à la privation de liberté (CRC, EPU). Sur ce dernier point, le Gouvernement apporte un éclairage sur plusieurs dispositifs (contrat d'insertion dans la vie sociale-CIVIS et dispositif du stage de citoyenneté-EPU).

En outre, des recommandations visent la responsabilité pénale des mineurs pour indiquer, d'une part, que l'âge minimal fixé ne doit pas être inférieur à treize ans et doit prendre en compte la capacité de discernement de l'enfant⁴⁵³ et, d'autre part, que les enfants âgés de seize à dix-huit ans ne doivent pas être traités différemment des enfants de moins de seize ans (CRC).

Positions et recommandations de la CNCDH (2011)⁴⁵⁴

La CNCDH a considéré que le projet de loi (nb : adopté le 1^{er} août 2011⁴⁵⁵) mettait en péril les principes de l'ordonnance de 1945, méconnaissait les exigences du droit international et constituait une réponse inappropriée et inefficace aux problèmes de délinquance des mineurs, qui mériteraient une réflexion approfondie. Elle a estimé que le projet de loi abandonnait le principe du primat de l'éducatif sur le répressif pour développer, sous couvert de « *prévention de la récidive* », des mécanismes ayant pour vocation de prévenir une hypothétique « *dangerosité* ». Elle a noté également que le projet de loi « *affaiblissait le principe de spécialité des juridictions compétentes pour juger des infractions commises par les mineurs en créant un tribunal correctionnel pour mineurs* » (distinct de l'actuel tribunal pour enfants) compétent pour juger des faits commis par des mineurs de plus de 16 ans poursuivis pour un ou plusieurs délits punis de 3 ans au moins d'emprisonnement commis en état de récidive légale. La CNCDH rappelle notamment que :

- La prévention de la récidive passe avant tout par un travail éducatif de proximité, réalisé auprès de l'enfant et de son environnement familial et social, et qu'il est nécessaire, pour ce faire, de renforcer les mesures dites de milieu ouvert.
- En matière de droit pénal des mineurs la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant passe par le recours à une juridiction spécialisée. Le juge des enfants, de par sa double compétence civile et pénale, est le seul à même de permettre un respect du principe de conti-

452. Ensemble de règles *minima* des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs dites « Règles de Beijing », 1985 ; Principes directeurs des Nations unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits « Principes directeurs de Riyad », 1990 ; Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté dites « Règles de La Havane », 1990.

453. En France, l'âge de la responsabilité pénale, c'est-à-dire l'âge à partir duquel les mineurs sont considérés comme suffisamment âgés pour voir leur responsabilité pénale reconnue, n'est pas précisément fixé. L'article 122-8 du Code pénal dispose en effet que les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables et que seuls les mineurs de treize à dix-huit ans peuvent subir des sanctions pénales. Quant aux sanctions pénales encourues par les délinquants mineurs âgés d'au moins 13 ans, elles ne sont pas énoncées par le Code pénal, mais par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante modifiée à de multiples reprises, car le droit pénal des mineurs est un droit autonome. Voir Étude de législation comparée n° 173, *La Majorité pénale*, juin 2007, disponible sur le site Internet du Sénat.

454. CNCDH, *Avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs*, 23 juin 2011.

455. Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

nuité personnelle, un seul juge des enfants pouvant suivre le mineur tant pour les mesures d'assistance éducative que pour le jugement d'infractions dont il peut être l'auteur.

- Le Conseil constitutionnel a admis, depuis sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, comme principe fondamental reconnu par les lois de la République « *l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

Régime de la détention provisoire

Des réserves sont exprimées dans un cadre européen quant à la mise en œuvre de plus en plus systématique du régime de la détention provisoire, insuffisamment justifiée et qui emporte des conséquences négatives sur la situation et les droits des personnes concernées (Commissaire DH). Si une réforme est intervenue en 2007⁴⁵⁶, plusieurs arrêts récents condamnent la France pour une durée excessive du maintien en détention provisoire (arrêts Cour EDH *Naudo* et *Maloum*, 8 octobre 2009, *Paradysz*, 29 octobre 2009). Ils rappellent l'obligation de diligence particulière s'imposant aux États en matière d'ouverture et de poursuite des procédures judiciaires dès lors qu'il y a privation de liberté (arrêt Cour EDH *Medvedyev*, 29 mars 2010). La limitation du recours à la détention provisoire est recommandée, de même que le renforcement du rôle du juge des libertés et de la détention (Comité DH). Les préoccupations concernent en particulier sa durée dans le cadre d'affaires de terrorisme et de criminalité organisée (Comité DH). En réponse, le Gouvernement met en avant les contraintes imposées par les enquêtes et souligne le rôle du juge en termes de recours (Comité DH). Malgré tout, la nécessité de mettre en œuvre les recommandations européennes existantes⁴⁵⁷, destinées à prévenir les abus, est réitérée (CPT, Commissaire DH).

Positions et recommandations de la CNCDH (2008)⁴⁵⁸

La CNCDH notait en 2008 que le taux de détention provisoire en France demeure à un niveau élevé, l'incarcération étant souvent utilisée à titre de préjugement et les possibilités offertes par le contrôle judiciaire apparaissant insuffisamment exploitées. Il est ainsi possible d'affirmer que les pouvoirs publics et la magistrature en France n'ont pas réellement pris la mesure du caractère incontournable des principes régissant la détention provisoire, en dépit des multiples rappels issus des instances européennes. Elle recommandait que :

456. Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. Afin de limiter la détention provisoire, la chambre de l'instruction statue dorénavant en audience publique sur l'ensemble de la procédure, six mois après le premier placement en détention. Le critère de trouble à l'ordre public ne peut plus être retenu pour le maintien en détention en matière correctionnelle.

457. En particulier : Recommandation Rec (2006) 13 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus, 26 septembre 2006.

458. CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. II, *Les Alternatives à la détention*, étude réalisée par Sarah Dindo, publiée à La Documentation française, 2007.

- Les critères actuels de placement et de prolongation de la détention provisoire soient entièrement remplacés par des critères objectifs. À cet effet, elle proposait qu'une liste d'infractions qui pourraient seules donner lieu à une détention provisoire soit établie, en combinaison avec des seuils de peines encourues rehaussés.
- Les durées maximales ou délais butoirs de détention provisoire soient ramenés à un an en matière correctionnelle, et deux ans en matière criminelle.

Régime de la rétention de sûreté

Des sérieuses réserves sont à nouveau formulées concernant le régime de la rétention de sûreté (mis en place par la loi n° 2008-174 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental) et sa conformité avec les normes internationales (Comité DH)⁴⁵⁹. Ce régime est même considéré comme étant « *en violation flagrante avec le principe fondamental de la légalité en droit pénal* » (CAT). Il est même recommandé d'en considérer l'abrogation, y compris s'agissant des compléments apportés par la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale. Sont en particulier relevées les absences d'éléments matériels objectivement définissables et prévisibles et de lien causal entre l'infraction et la peine en jeu (CAT). Ce positionnement clair vient en écho à celui de la CNCDH.

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁴⁶⁰

La CNCDH rappelle que :

- Le principe de la stricte nécessité et de proportionnalité des peines, à valeur constitutionnelle, proclamé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, doit servir de référence au législateur.
- Sur le plan des principes, la mutation apportée aux règles de responsabilité pénale est considérable. Le lien de causalité entre une infraction et la privation de liberté est rompu. La personne n'est plus condamnée en raison de l'infraction, puisqu'elle a purgé sa peine. Mais elle reste l'auteur virtuel d'une infraction possible. La sanction prévue sera alors prononcée sur la base de « la particulière dangerosité du condamné », soit un qualificatif flou lié à la personnalité de l'individu et sans aucun rapport avec un élément matériel, le fait. À cet égard, le projet de loi (adopté depuis) remet en cause les principes fondamentaux du droit pénal issus de la Révolution de 1789.
- Il existe des mesures de prévention de la récidive, dont certaines n'ont été mises en place que très récemment et sur lesquelles aucun bilan d'efficacité n'a été fait : loi instaurant un suivi sociojudiciaire avec injonction de soin, dispositions relatives à la surveillance judiciaire, création d'un fichier judiciaire avec obligation de se présenter à la police, loi instituant une surveillance électronique par bracelet mobile ; et que ces dernières sont mieux à même de préparer un individu à sa réintégration dans la société, par l'apport de mesures efficaces et nécessaires d'accompagnement social, éducatif, médical, plutôt que de constituer un

459. En particulier les articles 9, 14 et 15 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

460. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental*, 7 février 2008.

enfermement non personnalisé dans des conditions de détention qui viennent à nouveau d'être dénoncées par le CPT, et qui constitue un foyer de récidive plutôt qu'une protection de la société.

- Que l'une des priorités dans la prévention de la récidive réside moins dans un recours accru à l'emprisonnement que dans un renforcement des moyens qui permettraient un accompagnement socio-éducatif en milieu ouvert, notamment pour les services d'insertion et de probation.

FOCUS

Réforme de la garde à vue

Les conditions juridiques et opérationnelles de la garde à vue ont fait l'objet, depuis 2009, de décisions jurisprudentielles majeures et de recommandations des instances internationales, dont certaines ont été prises en compte avec la réforme intervenue en 2011.

Ces recommandations ont visé en particulier la garantie du droit d'accès à un avocat à toute personne privée de liberté, dès le début de la privation et quel qu'en soit le motif (CAT, CPT). La position défendue est celle d'un égal traitement de l'ensemble des personnes soupçonnées d'infractions pénales en matière d'accès à un avocat, cet accès étant notamment envisagé comme « *une garantie fondamentale contre les mauvais traitements* » (Comité DH). Il est ainsi formulé dans l'arrêt *Brusco*, (14 septembre 2010, Cour EDH) que « *la personne placée en garde à vue a le droit d'être assistée d'un avocat dès le début de cette mesure ainsi que pendant les interrogatoires [...]* ». Cette décision a convergé avec plusieurs décisions de juridictions nationales. Dans une décision relative à une question prioritaire de constitutionnalité⁴⁶¹, le Conseil constitutionnel a jugé anti-constitutionnel le dispositif de droit commun relatif à la garde à vue (art. 62, 63, 63-1, 63-4, alinéas 1^{er} à 6, et 77 du Code de procédure pénale), jugeant « *que la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ne peut plus être regardée comme équilibrée* ». Deux autres décisions de la Cour de cassation ont déclaré le régime de la garde à vue relatif aux infractions à la législation sur les stupéfiants (régime dérogatoire) non conforme à la Convention EDH⁴⁶². Ces condamnations rejoignent la préoccupation exprimée face aux modifications apportées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, lesquelles, dans le cadre de la procédure particulière applicable en matière de terrorisme et de criminalité organisée, retardent l'accès à un avocat à la 72^e heure de la garde à vue (CAT).

461. Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

462. « *Sauf exceptions justifiées par des raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'espèce, et non à la seule nature du crime ou délit reproché, toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction doit, dès le début de la garde à vue, être informée de son droit de se taire et bénéficier, sauf renonciation non équivoque, de l'assistance d'un avocat* », Cour de cassation, Crim., 19 octobre 2010, arrêts n°s 5699 (10-82.902) et 5701 (10-85.051).

Position et recommandations de la CNCDH (2010 et 2011)⁴⁶³

- La CNCDH estime la réforme indispensable compte tenu de l'accroissement significatif du recours à cette mesure ces dernières années et, parallèlement de l'absence de garanties suffisantes entourant cette mesure privative de liberté malgré les conséquences traumatisantes qu'elle est de nature à provoquer chez les personnes qui en font l'objet.
- Elle demande ainsi que les conditions de placement en garde à vue soient limitées par des critères objectifs, et notamment que le placement ne soit possible que pour les infractions punies d'une peine importante d'emprisonnement.
- Elle considère en outre que, pour le respect des droits de la défense, la personne gardée à vue doit avoir le droit à l'assistance effective d'un avocat. Cette assistance effective doit inclure pour l'avocat le droit d'assister dès la première heure aux interrogatoires, ainsi que le droit de consulter les pièces du dossier. Ce droit devant concerner toutes les infractions, la CNCDH regrette le maintien des régimes dérogatoires en matière de garde à vue, considérant que plus l'infraction est grave, plus une protection du suspect « présumé innocent » s'impose.
- Les régimes dérogatoires de garde à vue prévus en matière d'infractions commises en bande organisée, de terrorisme et de trafic de stupéfiants (art. 706-73 et 706-88 du Code de procédure pénale), s'ils ont été considérés comme conformes à la Constitution, ont été jugés contraires à l'article 6 de la Convention EDH⁴⁶⁴. Ils ne peuvent subsister en l'état dans notre législation.

Des recommandations internationales visent aussi les conditions matérielles de la garde à vue, la notification systématique des droits, dans une langue compréhensible par l'intéressé (CPT) et le droit à garder le silence (CAT ; arrêt *Brusco*, 14 septembre 2010, Cour EDH). Est également soulevée la nécessité de garantir l'effectivité du droit d'informer de sa situation une personne de son choix (CPT)⁴⁶⁵.

Position et recommandations de la CNCDH (2011)⁴⁶⁶

- L'audition hors garde à vue doit être la règle, à la condition d'être impérativement encadrée par la loi : celle-ci doit prévoir la notification à l'intéressé du droit à tout instant d'interrompre l'audition et de quitter les locaux de police, de garder le silence, de prévenir un proche et son employeur, de solliciter la présence d'un avocat et de connaître la durée maximale de cette audition.
- La personne gardée à vue a droit au silence, à l'assistance d'un avocat et à la dignité.
- Le rôle de l'avocat auprès de la personne gardée à vue pendant ses auditions ne peut être cantonné à une assistance passive et doit impliquer la possibilité de « participer » à l'interrogatoire, donc de poser des questions, ce que la loi doit prévoir de manière précise et détaillée.
- Des crédits accrus doivent être alloués pour la mise aux normes et l'entretien des locaux de garde à vue.

463. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue*, 6 janvier 2011.

464. Cour de cassation, Crim., 19 octobre 2010, *ibid*.

465. La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale rend obligatoire l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires conduits par l'autorité judiciaire et policière en matière criminelle (art. 64-1 du Code de procédure pénale).

466. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue*, 6 janvier 2011.

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue vient donner effet à plusieurs de ces recommandations. Elle pose le principe du droit au silence du gardé à vue et l'obligation de notification de ce droit (art. 3), ainsi que le principe du droit à l'assistance d'un avocat dès le début de la garde à vue (art. 6).

Recommandation de la CNCDH (2010 et 2011)⁴⁶⁷

Accroître de façon très substantielle les crédits alloués à l'aide juridictionnelle de manière à permettre à toute personne suspectée, entendue par la police ou la gendarmerie, de bénéficier du concours effectif d'un avocat.

Des réserves sont également émises par les instances internationales concernant le traitement des personnes soupçonnées de criminalité organisée et de terrorisme, et notamment la dérogation à l'enregistrement audiovisuel systématique des interrogatoires dans le cadre de dossiers relevant de ces domaines, telle que prévue par la loi du 5 mars 2007 (CAT). Des pratiques non conformes sont en outre identifiées, empêchant la mise en œuvre de l'obligation générale d'enregistrement (CPT).

Recommandations de la CNCDH (2010)⁴⁶⁸

- Généraliser l'obligation d'enregistrement des auditions à l'ensemble des personnes interrogées et étendre l'installation de caméras à l'ensemble des locaux de police et de gendarmerie.
- Mettre à disposition les moyens matériels et humains suffisants dans les commissariats de police et brigades de gendarmerie pour assurer qu'un simple problème technique ne puisse justifier qu'un interrogatoire ait lieu sans enregistrement.

467. CNCDH : *Avis sur la réforme de la procédure pénale*, 10 juin 2010 ; *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue*, 6 janvier 2011.

468. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France*, 15 avril 2010.

6. Droits économiques, sociaux et culturels

La question de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels en France et les recommandations internationales s'y rapportant font l'objet d'une approche souvent sectorielle (logement, santé, éducation) insistant sur les inégalités et les discriminations parfois multiples (ECRI, CERD, CRC, Rapporteur NU droits des peuples autochtones). Une attention particulière est accordée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, mais aussi à l'accès à la protection sociale. Plusieurs questions comme celle du droit au logement illustrent les défis structurels persistants posés à l'effectivité des droits reconnus. Enfin, les protections dans le domaine du droit du travail (cadre juridique, inspection du travail, droit de grève et liberté syndicale) sont également examinées (voir focus).

S'agissant des procédures internationales de contrôle, on rappellera que, si la France est l'un des rares pays européens à avoir reconnu la possibilité à la société civile de porter réclamation devant le CEDS (Commissaire DH), cette possibilité n'est pas ouverte aux ONG nationales. En outre, la ratification du Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reste attendue (CRC), comme le rappelle régulièrement la CNCDH (voir également chapitre 1, 1. Cadre normatif de protection).

Par ailleurs, on notera qu'au 15 octobre 2011 le rapport de la France au CDESC, qui devait être remis le 30 juin 2011, était toujours attendu. Son examen devrait notamment s'attacher à la vérification du respect par la France de ses engagements en matière d'aide publique au développement, dans le prolongement de recommandations antérieures (CDESC).

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion est souvent présentée comme une priorité, y compris dans le cadre de la mise en œuvre des droits de l'enfant (CRC). Il s'agit de donner effet à la législation et de concrétiser certains objectifs fixés (par exemple, l'éradication de la pauvreté des enfants en 2020) en se dotant d'indicateurs et des moyens budgétaires suffisants, et en adoptant si besoin des mesures particulières pour remédier aux inégalités territoriales (CRC). Il semble plus généralement important, aux yeux des instances internationales, d'adopter de nouvelles formes de gouvernance et de participation pour associer systématiquement les personnes et les communautés touchées, en s'appuyant sur les normes et outils internationaux (APCE). On notera à ce titre que la France s'est activement associée à la réflexion en cours sur le projet de Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, vecteurs d'une approche fondée sur les droits et prenant en compte le caractère mul-

tidimensionnel de la pauvreté⁴⁶⁹. Dans ses réponses, le Gouvernement mentionne les objectifs généraux fixés en matière de lutte contre la pauvreté (réduction de la pauvreté d'un tiers en 5 ans) et des initiatives telles que la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) en 2009 (EPU).

Il convient, selon les instances, d'être particulièrement attentif aux familles en situation de précarité, parfois confrontées à l'absence de logement adéquat ou encore à une séparation, et d'apporter un soutien approprié aux parents et aux tuteurs. Il est également recommandé d'éviter le recours à la protection de remplacement en raison de la faiblesse des revenus des parents (CRC) (voir également 7. Droit au respect de la vie privée et familiale). De plus, des réserves sont clairement émises quant à la possibilité de sanctionner des parents, par ailleurs confrontés à des difficultés sociales et économiques, en cas d'absentéisme scolaire de leurs enfants (CRC).

Positions et recommandations de la CNCDH (2007 et 2010)⁴⁷⁰

- La reconnaissance de la dignité des personnes en situation d'extrême pauvreté, en refusant toute discrimination et toute stigmatisation, est un préalable pour permettre à ces personnes de développer leurs capacités, d'exercer leurs droits et d'assumer leurs responsabilités
- La pleine reconnaissance des droits de l'homme, sans discrimination aucune, passe par une participation des personnes concernées ainsi qu'une concertation permanente avec les ONG et les associations de terrain, et elle implique une démarche de connaissance qui tienne compte de l'expérience et de la pensée des plus pauvres.

La CNCDH recommande notamment :

- D'assurer l'accès à l'ensemble des droits proclamés à travers le développement de pôles d'assistance juridique et d'aide aux démarches administratives, qui soient véritablement adaptés aux besoins des personnes en situation d'exclusion. Elle demande que des voies de recours effectives soient garanties, aussi bien sur le plan non contentieux, avec le développement des recours administratifs et de la médiation, que sur le plan contentieux.
- De poursuivre les travaux en cours dans le cadre international afin de renforcer la justiciabilité de l'ensemble des droits de l'homme, notamment avec l'adoption d'un Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, afin de préciser les obligations qui sont à la charge des pouvoirs publics pour respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme des personnes en situation d'extrême pauvreté. Elle estime que l'existence de recours individuels, mais aussi de recours collectifs ouverts aux syndicats et aux associations, est indispensable à la garantie effective des droits à l'égard des plus pauvres.

Dans le cadre du quinzième anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes, la CNCDH, constatant que la pauvreté est en augmentation et que les femmes, notamment celles élevant seules leurs enfants et les femmes âgées, sont surreprésentées dans les catégories de la population en situation de précarité ou de pauvreté, a également recommandé de :

469. Voir notamment *Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty on the Draft Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, 6 août 2010. L'Experte indépendante sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme avait fait une visite de travail en France les 18 et 19 février 2010.

470. CNCDH : *Avis droits de l'homme et extrême pauvreté* (et réponse du Gouvernement), 14 juin 2007 ; *Avis pour le quinzième anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes*, 4 février 2010.

- Faciliter l'accès effectif des femmes en situation de pauvreté à l'ensemble de leurs droits en favorisant leur participation.
- Garantir l'effectivité du droit au logement opposable pour les femmes en situation de grande précarité, compte tenu des risques encourus lorsqu'elles vivent dans la rue.
- Renforcer les moyens humains et financiers des structures (missions locales, etc.) et la formation des professionnels (accès à l'emploi, protection de l'enfance, assistance sociale, justice aux affaires familiales, etc.) chargés des dossiers de ces femmes et enfants à la spécificité de leur condition et de leurs besoins.
- Prévoir un volet spécifique dans les politiques publiques et les législations concernant l'égalité professionnelle sur les femmes en situation de pauvreté, notamment : limiter le recours au temps partiel subi ou imposé et les horaires hachés, proposer des formations professionnelles, faciliter l'accès aux modes de garde, accorder des aides financières particulières.

Accès à la protection sociale

Si le cadre juridique de la protection sociale en France (soins médicaux, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations aux familles, prestations d'invalidité) apparaît globalement satisfaisant et conforme aux normes européennes (Comité des ministres CoE, arrêt affaire C-512/08 Commission, 5 octobre 2010, CJUE), des possibilités d'amélioration et des problèmes particuliers d'écarts de traitement sont mis en évidence. Sont indirectement recommandés des ajustements propres à assurer l'égalité de protection des travailleurs indépendants en matière de santé et de sécurité ou encore la possibilité pour certains ressortissants extracommunautaires de maintenir des droits sociaux acquis à l'étranger (CEDS). Des obstacles à l'accès à l'aide sociale, pour les jeunes et pour les étrangers non communautaires (condition de résidence) (FRA), sont également pointés, alors que l'effectivité du droit de recours en matière d'assistance sociale « *n'est pas établi* » (CEDS). Par ailleurs, les montants minimaux des pensions d'invalidité et de réversion sont jugés insuffisants (CEDS). Des progrès sont en revanche salués s'agissant des pensions réservées aux anciens combattants. À ce titre, il est recommandé de veiller, dans le prolongement de la décision n° 2010-1QPC du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010 (qui avait conclu au caractère discriminatoire de plusieurs lois de finances antérieures), à l'égalité de traitement, quels que soient le lieu de résidence ou la nationalité des personnes concernées (CERD). Le droit des familles non françaises de bénéficier de prestations familiales est également l'objet de recommandations (voir 7. Droit au respect de la vie privée et familiale). On notera qu'une évaluation par le CEDS était attendue pour la fin de l'année 2011, s'agissant de la mise en œuvre des dispositions de la Charte sociale européenne pertinentes pour la protection des familles, des enfants et des travailleurs migrants (CEDS).

Droits à la santé, au logement et à l'éducation

En matière de santé, les inégalités d'accès visées concernent en particulier les départements et territoires d'outre-mer (CERD, Rapporteur NU droits des peuples autochtones), avec des déficiences concernant aussi le système de soins pour enfants (CRC).

La participation des populations autochtones à l'élaboration de la politique de santé est également recommandée s'agissant de la Nouvelle-Calédonie (Rapporteur NU droits des populations autochtones). Les observations des instances mettent plus généralement en lumière des problèmes d'application des dispositions légales en matière d'accès aux soins. C'est le cas, notamment, pour les ressortissants étrangers en situation irrégulière et les demandeurs d'asile (FRA). Face aux difficultés identifiées dans l'ensemble des pays européens, il est rappelé que ces derniers devraient « *au minimum pouvoir bénéficier d'un accès gratuit aux soins médicaux d'urgence* » (FRA). On notera que la loi de finances 2011 introduit une contribution forfaitaire et un mécanisme d'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux dans le cadre de l'AME⁴⁷¹. Les difficultés d'accès concernent également les bénéficiaires de la CMU, pénalisés par des pratiques non conformes de professionnels de santé (FRA).

Positions et recommandations de la CNCDH (2006)⁴⁷²

La CNCDH notait déjà en 2006 que :

- L'articulation entre les politiques de santé et les politiques de cohésion sociale relève de lois spécifiques qui affirment la nécessité de mettre en œuvre l'ensemble des droits fondamentaux, dont la santé, au regard de l'universalité et de l'indivisibilité des droits.
- Sans qu'il soit question de soutenir que toute politique de maîtrise des dépenses compromet le principe d'égal accès, l'évolution en cours implique une grande vigilance si elle doit s'accompagner de l'objectif d'égalité.
- La manière dont les activités sont définies et l'instabilité de la réglementation peuvent affecter profondément l'entrée de toute une catégorie de la population dans la protection et entraîner à terme, si l'évolution n'est pas pensée en fonction des moins favorisés, une aggravation des inégalités. En particulier, toute complexité administrative est dissuasive pour les plus faibles et génératrice d'inégalité d'accès.
- Les difficultés entourant actuellement l'octroi de l'AME devraient être levées, sous peine de voir s'élargir une faille dans la protection et la prévention inacceptable sur le plan tant de l'humanité que de l'efficacité.
- À terme, une généralisation de la CMU (auprès des populations bénéficiant de l'AME) pourrait être parfaitement utile par la simplification qui en résulterait, permettant de déployer ailleurs les moyens des services et des associations.

La CNCDH s'associait au souhait d'un débat national sur l'orientation des réformes, et estimait qu'il y avait lieu, sur le fond, d'y inclure l'objectif d'égalité et, en ce qui concerne les participants, d'y représenter ceux qui échappent ou risquent d'échapper au système de protection de la santé.

Concernant le logement, l'adoption de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale avait été positivement saluée (CDESC). Néanmoins, des préoccupations faisant

471. Voir également : *Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'aide médicale d'État*, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, novembre 2010.

472. CNCDH, *Avis sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme* (et réponse du Gouvernement), 19 janvier 2006.

écho à des évaluations nationales⁴⁷³ sont maintenues dès lors qu'il s'agit de considérer l'effectivité de l'accès. Le souhait est celui d'une mise en œuvre rapide de la loi (CRC) et d'une réponse effective aux problèmes structurels d'accès, en particulier aux logements sociaux, en travaillant sur plusieurs axes : augmentation de l'offre disponible, renforcement de la transparence du système d'attribution, sensibilisation des acteurs privés et publics à l'interdiction de la discrimination, en particulier raciale, dans ce domaine (ECRI), face aux pratiques discriminatoires identifiées (FRA). Dans ce contexte, il est également suggéré à la France de déployer des efforts supplémentaires afin d'améliorer les conditions de logement et de vie des travailleurs migrants, et d'adopter des mesures visant à réduire la ségrégation subie *de facto* (OIT). Un diagnostic antérieur soulignait par ailleurs la nécessité d'améliorer les dispositifs d'accueil des personnes sans-abri, face à l'insuffisance des hébergements d'urgence, des centres d'accueil, et de progrès en termes de réinsertion (CDESC). Enfin, des préoccupations particulières, déjà signalées, visent les garanties procédurales en matière d'expulsion (Rapporteurs NU droit au logement et racisme) et la mise en œuvre de la loi relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage, points sur lesquels le Gouvernement communique différents éléments de réponse (voir également focus p. 324). La communication d'informations sur les progrès accomplis sur ce dernier point est demandée (CDESC). Par ailleurs, au 15 octobre 2011, une réponse était toujours attendue s'agissant des conditions dans lesquelles des personnes avaient été expulsées de leur logement à Bagnolet en février 2010 (Rapporteur NU droit au logement).

S'agissant du droit à l'éducation, les recommandations visent la poursuite des efforts pour réduire les effets de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires et des investissements supplémentaires pour assurer une éducation « *qui permette aux enfants issus de tous les groupes défavorisés, marginalisés ou éloignés des écoles d'exercer pleinement ce droit* ». Le renforcement de l'accompagnement des jeunes quittant le système scolaire sans diplôme à des fins d'insertion professionnelle est préconisé (CRC). Des préoccupations particulières concernent enfin la scolarisation et le droit à l'éducation des Roms et des gens du voyage (voir également focus p. 324). Les effets potentiels de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics suscitent également des interrogations (voir également 8. Liberté de conscience, de religion et de conviction).

Enfin, des préoccupations particulières sont soulevées en matière d'accès au marché du travail pour les jeunes (CRC) et pour les femmes immigrées et/ou « appartenant à des minorités » (CDESC, EPU), d'articulation entre les politiques de formation et d'emploi pour les travailleurs âgés (OIT) et d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes (OIT) (voir 1. Égalité et non-discrimination). Certaines recommandations font écho à des préconisations antérieures qui visaient également l'accès des femmes handicapées au marché du travail (CEDAW). L'adoption de la loi n° 2009-1437 du

473. Voir notamment : Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *Déclaration du 6 juin 2011* et 4^e rapport *L'État ne peut pas rester hors la loi*, décembre 2010. Documents disponibles sur le site Internet du CNLE.

24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie est accueillie positivement. Une progression est notée en matière d'ouverture dans la fonction publique, même si la mobilisation semble moindre en matière d'évaluation et de gestion des ressources humaines et d'accès à la formation (OIT) (voir également focus).

On notera enfin que la loi n° 2011-156 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, qui consacre un droit à l'eau pour tous, devrait également retenir l'attention des instances internationales dans le futur, en lien avec une reconnaissance internationale accrue du droit à l'eau potable et à l'assainissement⁴⁷⁴.

Positions de la CNCDH (2011)⁴⁷⁵

La CNCDH souligne que, bien que l'exercice du droit à l'eau soit une réalité pour la très grande majorité des personnes vivant en France et qu'il fasse l'objet de nombreuses dispositions législatives et réglementaires, respectées et mises en œuvre dans une large mesure, on peut encore dénombrer en France plus de deux millions de personnes pour qui le droit à l'eau potable et à l'assainissement reste insatisfait, soit par manque d'investissements, soit par manque de mise en œuvre de textes existants, soit que ceux-ci méritent d'être complétés pour que l'effectivité du droit de l'homme à l'eau progresse. Il s'agit en particulier des habitants des zones rurales, les personnes dont le droit au logement n'est pas satisfait, soit qu'elles soient privées d'un habitat décent, sans domicile fixe, occupantes de « squats » ou encore que leur mode de vie itinérant soit reconnu mais que les aménagements qu'il nécessite soient manquants, enfin les personnes démunies pour lesquelles le prix de l'eau n'est pas abordable.

Au-delà de la question de l'effectivité du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le cadre national, la CNCDH est attentive à l'action diplomatique de la France en vue du renforcement de ce droit au niveau international.

Droits culturels

On notera le caractère souvent général des recommandations relatives à l'exercice des droits culturels : celles-ci renvoient à la nécessité d'intensifier les efforts pour garantir le droit de prendre part, « *dans des conditions d'égalité* », aux activités culturelles et artistiques (CERD), notamment pour les enfants handicapés en milieu extrascolaire (CRC). Des préoccupations s'étaient fait jour quant à la préservation des langues et patrimoines culturels régionaux et minoritaires (CDESC). Est rappelée la nécessité de poursuivre les efforts engagés, notamment dans le cadre scolaire, pour prévenir l'extinction de langues minoritaires, notamment en Nouvelle-Calédonie (Rapporteur NU droits des peuples autochtones).

474. Voir en particulier, AGNU, *Le Droit fondamental à l'eau et à l'assainissement*, 26 juillet 2010 (A/64/L. 63/Rev. 1); CDH, *Les Droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement*, 24 septembre 2010 (Résolution A/HRC/15/L. 14).

475. CNCDH, *Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement*, 23 juin 2011.

FOCUS

Droit du travail, inspection du travail, liberté syndicale et droit de grève

Sur le plan juridique, l'examen de la nouvelle organisation du temps de travail mise en œuvre en France le 20 août 2008 (loi n° 2008-789 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail) a donné lieu à un constat de non-conformité à la Charte sociale européenne, également émis suite à deux réclamations introduites par des organisations syndicales en 2009 (CEDS). Sont notamment soulevés : la durée hebdomadaire de travail autorisée pour les cadres, jugée excessive ; les heures de travail non majorées faites au titre de la flexibilité du droit du travail par les salariés soumis au système de forfait en jour, considérées comme anormalement élevées ; les conditions de « préavis raisonnable » en cas de cessation d'emploi prévues par la législation française, les deux mois prévus étant jugés non conformes pour les employés ayant plus de 15 ans d'ancienneté ; et le droit au report du congé payé annuel en cas de maladie ou d'accident, insuffisamment garanti (CEDS).

La nécessité de veiller à la protection contre les pratiques d'exploitation sur le marché du travail, auxquelles les femmes immigrées sont particulièrement exposées, est également rappelée par les instances internationales (APCE). On notera à ce titre l'adoption par la Conférence internationale du travail de l'OIT, en juin 2011, de la Convention concernant le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques. Cet instrument prévoit que les travailleurs domestiques devront disposer des droits fondamentaux au travail équivalents à ceux des autres travailleurs : horaires de travail raisonnables, repos hebdomadaire d'au moins 24 heures consécutives, limitation des paiements en liquide, information claire sur les termes et les conditions d'embauche et le respect des principes et droits fondamentaux au travail, liberté d'association et droit à la négociation collective. Il est rappelé dans le Préambule de la Convention que « *le travail domestique continue d'être sous-évalué et invisible, qu'il est principalement effectué par des femmes et des jeunes filles, dont beaucoup sont des migrantes ou appartiennent à des communautés défavorisées et sont donc particulièrement exposées à la discrimination liée aux conditions d'emploi et de travail et aux autres violations des droits humains* ».

En matière d'inspection du travail, les recommandations portent sur la nécessaire protection des travailleurs étrangers en situation irrégulière et les problèmes posés par les opérations conjointes associant des forces de police (OIT). Des interrogations liées concernent la possibilité pour les travailleurs de recouvrer leurs droits, en cas d'expulsion. Dans ce domaine, on pourra se référer aux dispositions pertinentes de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, dont l'adoption est postérieure aux recommandations⁴⁷⁶. Un renforcement de la formation et du déploiement des inspecteurs du travail en matière d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes est recommandé, afin aussi de combler les disparités régionales affectant en particulier l'outre-mer (OIT, CEDAW).

476. Voir titre IV de la loi : « Dispositions relatives à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression de leurs employeurs ».

Recommandation de la CNCDH (2009)⁴⁷⁷

- Organiser séparément les opérations visant à constater, d'une part, la violation par l'employeur du droit du travail à l'égard de ses employés et, d'autre part, la violation par ceux-ci des lois relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.
- Ne pas imposer aux agents de l'inspection du travail de contrôler et dénoncer, dans l'exercice de leur fonction, la situation irrégulière des travailleurs étrangers ou de participer à des opérations visant à lutter contre l'immigration irrégulière.

S'agissant de la liberté syndicale, l'existence d'un monopole dans le secteur de la presse, source d'une situation de non-conformité à l'article 5 de la Charte sociale européenne révisée sur le droit syndical, est de nouveau signalée au Gouvernement (CEDS). S'agissant du droit de négociation collective et aux actions collectives (art. 6 § 4 de la Charte sociale), il avait été préalablement indiqué que le fait de réserver la possibilité de déclencher une grève dans le secteur public aux organisations syndicales les plus représentatives constituait une « *restriction du droit de grève non conforme à l'article 6 § 4 de la Charte révisée* ». Les amendements du Code du travail ne semblent pas apporter de garanties suffisantes (CEDS). On notera que plusieurs réclamations étaient en cours d'examen par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT, au 15 octobre 2011. Les décisions étaient attendues, pour deux d'entre elles, pour le 21 novembre 2011⁴⁷⁸.

477. CNCDH, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009.

478. Voir également le site Internet du Comité de la liberté syndicale de l'OIT.

7. Droit au respect de la vie privée et familiale

En matière de vie privée et familiale, les récentes observations et recommandations des instances internationales s'attachent à la protection des données à caractère personnel, au milieu familial et à la protection des enfants dans ce contexte, ainsi qu'à différentes dispositions ayant un impact sur l'effectivité des droits pour les familles étrangères. Une attention particulière est également accordée aux procédures de regroupement familial et de rapprochement familial (voir focus).

Protection des données à caractère personnel

Des inquiétudes sont exprimées concernant « *la prolifération de différentes bases de données et l'utilisation de données personnelles sensibles contenues dans les bases de données comme EDVIGE et STIC* » (Comité DH). Il s'agit plus généralement de garantir que la collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles sensibles soient régis par la loi et que leur objectif soit clairement défini ; que l'accès à ces données soit contrôlé ; et que le droit de consultation, de rectification ou de suppression des données visées soit préservé pour les enfants comme les parents (CRC). Des réserves particulières ont pu porter sur le fichier « Base élèves 1^{er} degré » (CRC, Rapporteurs NU droit à l'éducation, droit des migrants et protection des défenseurs). Le rôle de la CNIL est rappelé en matière de protection contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans la vie privée de la part des autorités publiques, de particuliers ou d'organismes privés (Comité DH)⁴⁷⁹. Face à la mobilisation de la société civile, le fichier EDVIGE a été retiré. Deux fichiers créés en 2009⁴⁸⁰, par décret, ont donné lieu à des délibérations de la CNIL⁴⁸¹.

479. On rappellera que, depuis 2004, l'avis de la CNIL, qui liait les pouvoirs publics, lesquels ne pouvaient passer outre que par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État, est désormais un avis simple et non plus conforme. Il est toutefois rendu public. Lors de la révision de la loi du 6 janvier 1978, l'argument avancé était que la publicité des avis suffirait à dissuader les pouvoirs publics de ne pas suivre les recommandations de la CNIL.

480. Fichiers « Prévention des atteintes à la sécurité publique » (PASP) et « Enquêtes administratives liées à la sécurité publique » (EALSP).

481. CNIL : Délibération n° 2009-355 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application relative à la prévention des atteintes à la sécurité publique et Délibération n° 2009-356 du 11 juin 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État portant création de l'application concernant les enquêtes administratives liées à la sécurité publique.

Positions de la CNCDH (2008)⁴⁸²

La CNCDH :

- Rappelle que les finalités de natures très distinctes assignées au fichier EDVIGE, son champ très étendu, qu'il s'agisse des personnes concernées ou des données collectées, la possibilité d'enregistrer les origines raciales ou ethniques, ainsi que d'autres données sensibles relatives à la santé ou à la vie sexuelle, constituent des menaces, notamment, au respect de la vie privée, du principe de non-discrimination, du secret médical, du droit syndical ou encore du droit du travail. À ce titre, la CNCDH rappelle que la collecte des informations doit respecter le principe de la stricte nécessité et que la destination de cette collecte doit être clairement précisée.
- Rappelle, outre les principes de finalité, de proportionnalité, de loyauté dans la manière dont sont collectées les données, ainsi que d'exactitude de ces données, l'importance des garanties qui doivent assortir la mise en place d'un traitement automatisé de données à caractère personnel. Ces garanties portent, d'une part, sur les autorisations d'accès aux informations, d'autre part, sur le droit d'accès et de rectification par les personnes concernées, le droit à l'oubli dans le cas particulier des mineurs, ainsi que l'effacement des données à terme.
- Exprime de vives inquiétudes au sujet du fichage des mineurs en particulier, alors qu'ont cours des débats sur l'âge de la responsabilité pénale. Plus encore que dans le cas des majeurs, le fichage des mineurs devrait faire l'objet d'un débat au Parlement, dans la mesure où son principe constitue une innovation dont les enjeux sont graves. Ce fichage ne doit en outre pas porter atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République d'atténuation de la responsabilité pénale en fonction de l'âge. Là encore, les engagements internationaux de la France ne peuvent être oubliés.

On signalera par ailleurs deux arrêts récents de la Cour EDH condamnant la France pour violation de l'article 8 de la Convention EDH et concernant respectivement le nécessaire respect des garanties spéciales de procédure en matière de perquisition au domicile ou au cabinet d'un avocat (arrêt *Da Silveira*, 21 janvier 2010) et la prise en compte du droit à connaître son ascendance et à voir établie sa véritable filiation (arrêt *Pascaud*, 16 juin 2011). Cette dernière décision est à rapprocher d'une recommandation sur le droit de l'enfant de connaître ses parents et ses frères et sœurs biologiques et la nécessité de veiller à ce que toute demande en ce sens soit traitée en temps opportun (CRC) par le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP).

482. CNCDH, *Avis sur le fichier EDVIGE et les traitements automatisés de données à caractère personnel*, 25 septembre 2008.

Milieu familial et recours à la protection de remplacement

S'agissant du recours à la protection de remplacement pour les enfants⁴⁸³, il est recommandé de redoubler ses efforts pour offrir une assistance appropriée aux parents et aux tuteurs dans l'exercice de leurs responsabilités et d'éviter le recours à ce type de protection « *en raison de la faiblesse des revenus des parents* » (CRC). On rappellera ici l'adoption en 2009 des Directives des Nations unies concernant les modes non traditionnels de prise en charge des enfants⁴⁸⁴.

Il est de plus souhaité que soit facilitée l'instauration de procédures de contact pour tous les enfants séparés, avec leurs parents, frères et sœurs, y compris pour ceux étant placés dans un établissement pour une longue durée. De même, il convient de veiller parallèlement à ce que les enfants sans protection parentale aient un représentant qui défende activement leur intérêt (CRC). Des recommandations spécifiques visent également l'encadrement des procédures d'adoption (CRC).

Position de la CNCDH

Quatre ans après la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, et alors que l'évaluation des dispositifs mis en place par la loi n'a toujours pas été réalisée (contrairement à ce que prévoyait l'article 13 de la loi), la CNCDH a mis en place un groupe de travail transversal afin de réaliser un état des lieux du droit à vivre en famille en France. Un avis à venir formulera, sur la base de l'évaluation conduite, différentes recommandations à l'intention du Gouvernement et du législateur.

Protection de la vie familiale des ressortissants étrangers

Droit au séjour

On signalera l'importance de l'arrêt *Zambrano* (8 mars 2011, CJUE), selon lequel, au sein de l'UE, « *l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume*

483. Si l'enfant a le droit de grandir dans le milieu familial, celui qui n'a plus de famille, ou qui en a été séparé, ou dont la famille représente un risque grave pour sa santé ou son développement, a droit à une protection de remplacement. L'article 20 de la Convention relative aux droits de l'enfant en distingue quatre types : le placement dans une famille, la *kafalah* de droit islamique, l'adoption, le placement dans un établissement pour enfants approprié. En France, on ne parle pas de placement d'enfants mais de mesure d'assistance éducative, cette mesure pouvant déboucher ou non sur le placement de l'enfant chez un autre membre de la famille, dans une famille d'accueil, ou dans un centre spécialisé.

484. Directives des Nations unies concernant les modes non traditionnels de prise en charge des enfants, 2009. Les Directives ont été adoptées par l'AGNU « *en tant qu'ensemble d'orientations en matière de politique et de pratique* ». La Résolution d'adoption « *encourage les États à tenir compte des Directives et à les porter à l'attention des organes législatifs, exécutifs et judiciaires compétents de l'État, des défenseurs des droits de l'homme et des avocats, des médias et du grand public* » (A/C.3/64/L.50).

la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union ». Est donc indirectement garanti le droit au séjour et au travail de tout parent issu d'un pays tiers assumant effectivement la charge d'un ou plusieurs de ses enfants ayant la citoyenneté de l'UE.

Accès aux prestations familiales

Il est recommandé de veiller à l'application effective de la jurisprudence de la Cour de cassation (nb : qui a cependant évolué depuis⁴⁸⁵) de 2004 sur le droit des familles non françaises en situation régulière de bénéficiaire de prestations familiales, dans le cadre d'un appui plus large à la lutte contre les discriminations « *touchant les enfants étrangers et appartenant à des groupes minoritaires* » (CRC).

Protection contre les mesures d'interdiction du territoire

Dans l'arrêt *Boussara* (23 septembre 2010, Cour EDH), où une violation de l'article 8 a été constatée, la Cour EDH se réfère à l'adoption, postérieure aux faits considérés, de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 qui introduit une protection contre le prononcé d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire à l'égard des étrangers dont l'essentiel des liens sociaux, familiaux et culturels sont en France. La Cour estime néanmoins, en l'espèce, que « *la mesure d'expulsion définitive du requérant était disproportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales* ».

Des réserves sont émises par ailleurs quant à la possibilité pour l'autorité administrative d'interdire à un étranger de revenir dans l'espace Schengen, pour une durée pouvant atteindre 3 ans⁴⁸⁶. Outre le défaut potentiel en matière d'effectivité du droit d'asile (voir également 4. Droit d'asile), il est rappelé que la jurisprudence de la Cour EDH « *impose aussi aux États de s'assurer qu'une telle décision ne soit pas contraire au respect de la vie privée et familiale de l'individu* » (Commissaire DH).

485. Voir Cour de cassation, Ass. plén., n° 514, 16 avril 2004. Il est à noter que, postérieurement à la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale, qui prévoit désormais que les ressortissants étrangers peuvent demander à bénéficier des prestations familiales pour les enfants à leur charge, sous réserve, s'agissant de l'enfant à charge, de son entrée régulière dans le cadre de la procédure de regroupement familial, la Cour de cassation a infléchi sa position et estimé que ces nouvelles dispositions sont conformes à la Convention EDH (art. 8 et 14), Cour de cassation, Ass. Plén., n° 599, 3 juin 2011. Dans sa Délibération n° 2007-247 du 1^{er} octobre 2007, la HALDE avait considéré comme discriminatoires les articles L. 512-2 et D. 512-2 du Code de la Sécurité sociale introduits par la loi de 2005, qui prévoient que l'ouverture du droit aux prestations familiales des enfants étrangers de moins de dix-huit ans est soumise à la production de documents permettant de justifier de la régularité de leur entrée sur le territoire.

486. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Position et recommandation de la CNCDH (2011)⁴⁸⁷

La CNCDH rappelle que constitutive selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel d'une sanction administrative et soumise comme telle au respect de diverses garanties issues du droit pénal et de la procédure pénale (procédure contradictoire, droits de la défense, etc.)⁴⁸⁸, une application systématique de l'interdiction de retour contredirait, par sa durée, les principes de nécessité et de proportionnalité des peines en dépit des garanties qui l'entourent. De plus, l'impossibilité d'en demander l'abrogation si l'étranger n'apporte pas lui-même la justification de sa résidence hors de France constituerait une méconnaissance du droit à un recours effectif. Par ailleurs, cette sanction est de nature à porter gravement atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale, notamment pour l'étranger conjoint d'un ressortissant français, et au droit d'asile si les étrangers renvoyés dans leur pays ont ensuite besoin de le quitter en raison de menaces de persécution.

La CNCDH demande par conséquent que les mesures relatives à l'interdiction de retour sur le territoire français, comme plus généralement celles concernant le droit au séjour ou les mesures d'éloignement, respectent les garanties de fond et de procédure inhérentes à un État de droit.

FOCUS

Rapprochement familial et regroupement familial

Des recommandations sont réitérées concernant l'amélioration du fonctionnement des procédures de rapprochement familial pour les réfugiés et de regroupement familial pour les étrangers résidant en France (Commissaire DH, EPU, CRC). Le manque d'informations sur les procédures, leur complexité et leur durée excessive (24 mois en moyenne selon le Commissaire DH), signalés antérieurement, continuent d'être pointés (Commissaire DH, CRC). La durée des procédures apparaît ainsi comme « *inacceptable en raison des conséquences qu'elle peut avoir sur la rupture du lien familial entre parents et enfants ou sur les risques encourus par les proches d'une personne reconnue comme réfugiée* » (Commissaire DH). Le défaut de transparence et le « *silence récurrent* » des autorités consulaires concernant l'état d'avancement des dossiers sont également signalés (Commissaire DH).

Il convient de poursuivre les efforts engagés pour rendre les procédures plus lisibles (CRC, Commissaire DH). Dans ses différentes réponses (Commissaire DH, EPU), le Gouvernement insiste sur une réforme d'ensemble engagée visant à réduire les délais d'instruction des dossiers de rapprochement familial (procédure dite des « familles rejoignantes » de réfugiés); à améliorer l'information des réfugiés et de leur famille; enfin, à assurer une meilleure prise en compte des difficultés auxquelles se trouvent confrontées les familles, dans le pays d'origine, pour la production d'actes d'état civil.

En matière de regroupement familial, il est par ailleurs rappelé qu'il revient aux États membres du Conseil de l'Europe de garantir le droit à la vie de famille et au mariage, conformément aux articles 8 et 12 de la Convention EDH, « *en s'abstenant d'imposer aux conjoints [...] des critères d'admission excessifs, comme des tests de langue onéreux* » (APCE). La nécessité de reconnaître effectivement le système de la *kafala* dans le

487. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, 5 juillet 2010.

488. Conseil constitutionnel, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n° 93-325 DC, 13 août 1993.

contexte du regroupement familial et de donner ainsi effet à la jurisprudence du Conseil d'État du 24 mars 2004⁴⁸⁹ est soulevée (CRC).

Position de la CNCDH (2007)⁴⁹⁰

- En ce qui concerne le regroupement familial, la CNCDH rappelle, comme elle l'a déjà fait par le passé⁴⁹¹, que le droit de mener une vie familiale « normale » a été reconnu comme un droit fondamental dont l'étranger doit pouvoir jouir en pleine égalité avec le ressortissant national. Dans son arrêt du 8 décembre 1978, le Conseil d'État a élevé au rang de « principe général du droit » le droit, pour les étrangers comme pour les nationaux, de mener une vie familiale normale, en spécifiant que « *ce droit comporte en particulier la faculté pour ces étrangers de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs* »⁴⁹². Dans sa décision du 22 avril 1997, le Conseil constitutionnel a également rappelé que « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale* » et que « *les méconnaissances graves du droit au respect de la vie privée sont pour les étrangers comme pour les nationaux de nature à porter atteinte à leur liberté individuelle* »⁴⁹³. Ainsi, au nom du principe d'égalité, d'une part, et du droit à vivre en famille, d'autre part, les seules restrictions que la réglementation devrait pouvoir apporter au droit, pour les étrangers, de mener une vie familiale concernent la protection de l'« ordre public » et de la « santé publique », conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 (93-325 DC, considérant 70).
- Ces restrictions ne sont admissibles que si elles sont « proportionnées » à l'atteinte au droit de vivre en famille. En l'état, le projet de loi (nb : loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adoptée le 20 septembre 2007), en soumettant la procédure de regroupement familial à des conditions qui rendent son application aléatoire, voire discriminatoire, porte des restrictions au droit de mener une vie familiale normale incompatibles avec le principe d'égalité.
- La CNCDH se réfère également à l'avis de la HALDE, selon lequel l'évaluation de la suffisance et de la stabilité des ressources doit nécessairement se faire en fonction de la capacité de la famille de subvenir à ses besoins une fois le regroupement réalisé – prestations sociales et familiales comprises. Toute autre exigence constitue une atteinte manifeste aux droits des enfants concernés et, selon les cas, une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur la situation de famille, l'origine nationale ou sociale, le handicap ou le sexe.

Il est également demandé que le recours aux tests ADN « *ne crée pas d'obstacles supplémentaires* » et que leur pratique « *soit toujours subordonnée au consentement éclairé préalable du demandeur, donné en connaissance de cause* » (CRC). Des risques d'incompatibilité

489. Conseil d'État, *Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité c. Mme B.*, 24 mars 2004, n° 249369.

490. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 20 septembre 2007.

491. Notamment dans son *Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration* adopté le 1^{er} juin 2006 et dans son étude sur *Les Conditions d'exercice du droit d'asile en France*, étude réalisée par Anne Castagnos, La Documentation française, 2006.

492. Arrêt du Conseil d'État, *Ass., GISTI, CFDT, CGT*, 8 décembre 1978.

493. Conseil constitutionnel, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, décision n° 97-389 DC, 22 avril 1997.

avec les articles 17 et 23 du Pacte relatif aux droits civils et politiques sont soulevés (Comité DH). Ces recommandations font écho à des préoccupations antérieures, formulées en appui aux considérations de la HALDE sur le caractère discriminatoire du recours à l'identification, par les empreintes génétiques, des enfants entrant sur le territoire dans le cadre du regroupement familial, et visant des mesures jugées restrictives telles que les tests de connaissance du français et des valeurs de la République (CEDAW)⁴⁹⁴. On notera qu'au 15 octobre 2011, et en l'absence de décret d'application, le recours aux tests ADN n'étant pas effectif.

Position de la CNCDH (2007)⁴⁹⁵

S'agissant du recours aux tests ADN, et au-delà des problèmes juridiques que soulève la mesure préconisée au regard notamment des principes posés par les lois bioéthiques, la CNCDH estime qu'il est de sa mission, d'une part, de rappeler la gravité de l'atteinte que l'usage des tests génétiques est susceptible de porter à la dignité des personnes, ce qui explique que son champ d'application ait été jusqu'ici très étroitement circonscrit, d'autre part, de dénoncer la grave dérive que constituerait la banalisation de son usage par son application aux familles étrangères dans le seul but de vérifier la filiation de leurs membres.

494. Les mesures visées ont été introduites par la loi n° 2007-1631 du 21 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

495. CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 20 septembre 2007.

8. Liberté de conscience, de religion et de conviction

En matière de liberté de conscience, de religion et de conviction, les interrogations des instances internationales portent sur la mise en œuvre générale du principe de laïcité et sur les garanties en matière de prévention et de protection contre les actes d'intolérance religieuse. Certaines instances continuent par ailleurs de s'interroger sur la nécessité et l'impact de dispositions législatives comme la loi de 2004 encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics et désormais également celle du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (voir focus).

Application générale du principe de laïcité

Un examen approfondi de l'application de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, « *dans le contexte actuel marqué par un pluralisme religieux* », était préconisé (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction). Tout en reconnaissant qu'une société organisée selon le principe de laïcité est « *sans doute non seulement saine mais aussi garante du droit fondamental à la liberté de religion ou de conviction* », il était en effet déploré que, « *dans certaines circonstances, une interprétation sélective et une application rigide de ce principe aient conduit à sacrifier le droit à la liberté de religion ou de conviction* ». Dans le suivi accordé à ces observations, le Gouvernement revient sur plusieurs initiatives relatives au dialogue avec les instances représentatives des cultes et à la réflexion visant à clarifier les possibilités de regroupements confessionnels des sépultures, le support institutionnel de l'exercice du culte, les réglementations relatives à la propriété et à la construction, à la réparation et à l'entretien des édifices du culte et le statut des personnels laïcs employés par les associations à caractère confessionnel. Plus récemment, il a été demandé au Gouvernement de veiller en particulier à poursuivre et renforcer la coopération avec le Conseil français du culte musulman et de prendre des mesures contre les obstacles posés à la construction de mosquées (ECRI).

Signes religieux en milieu scolaire

Plusieurs réserves ont été exprimées par les instances internationales sur la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Certaines recommandations appelaient à son retrait (EPU) ou son réexamen (Comité DH), notamment à la lumière des garanties consacrées par le Pacte interna-

tional sur les droits civils et politiques⁴⁹⁶. D'autres soulevaient que la loi avait pu toucher particulièrement « *certaines minorités religieuses, et notamment les personnes de culture musulmane* », suscitant dans son application « *des abus qui ont provoqué des humiliations, notamment chez de jeunes musulmanes* » (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction). Il est plus récemment recommandé au Gouvernement de procéder à une évaluation de la loi sous l'angle des questions de discrimination indirecte et de stigmatisation et de mettre l'accent, dans son application, sur la qualité du dialogue prévu au sein des établissements scolaires, afin d'éviter autant que possible toute exclusion d'élève (ECRI). Plusieurs instances rappellent la nécessité de prévenir toute atteinte au droit à l'éducation (CEDAW), s'interrogeant en particulier sur les moyens d'enseignement alternatifs mis à disposition des élèves concernés par une exclusion (Comité DH). Est rappelée la nécessité, en toutes circonstances, de faire valoir le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction) et de veiller à éviter toute discrimination attentatoire à la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14 Convention internationale des droits de l'enfant) (CRC).

On pourra relever que, dans le prolongement de son arrêt *Dogru c. France* (4 décembre 2008), la Cour EDH a adopté en 2009 plusieurs décisions d'irrecevabilité relatives à des décisions d'exclusion d'établissements scolaires publics d'élèves portant le voile ou le *keski*, dans lesquelles elle constate que « *l'interdiction de tous les signes religieux ostensibles dans les écoles, collèges et lycées publics a été motivée uniquement par la sauvegarde du principe constitutionnel de laïcité* »⁴⁹⁷. La Cour estime que « *la sanction de l'exclusion définitive d'un établissement scolaire public n'apparaît pas disproportionnée* », car elle est précédée d'une période de dialogue, dans certains cas⁴⁹⁸, ou dans d'autres cas, car « *l'intéressée avait la possibilité de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseignement à distance, dans un établissement privé ou dans sa famille selon ce qui lui a été expliqué, avec sa famille, par les autorités scolaires disciplinaires* »⁴⁹⁹. Il est ainsi précisé que « *l'ingérence des autorités dans leur droit à la liberté d'exprimer leur religion était donc justifiée et proportionnée à l'objectif visé* ».

Il est par ailleurs suggéré de mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des agents des services publics et de la population majoritaire afin de prévenir tout cas de demande illégale et de discriminations faites aux musulmans portant le voile en matière d'accès à un lieu public (ECRI). Il est fait mention de l'utilité pour le Gouvernement de se référer à la Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans (Commissaire DH, ECRI).

496. Garanties relatives à la liberté de conscience et de religion, y compris la liberté de manifester sa religion, tant en public qu'en privé (art. 18), ainsi qu'au principe d'égalité (art. 26).

497. Décisions d'irrecevabilité de la Cour EDH du 30 juin 2009 : *Aktas c. France*, *Bayrak c. France*, *Gamaleddyn c. France*, *Ghazal c. France*, *J. Singh c. France*, *R. Singh c. France*.

498. Décisions *J. Singh c. France* et *R. Singh c. France*.

499. Décision *Aktas c. France*.

Enfin, des réserves sont aussi émises quant à l'éventuelle introduction de dispositions restreignant la possibilité pour des mères portant un voile d'accompagner les enfants lors de sorties scolaires, étant estimé qu'il convient de veiller à ne pas dissuader leur participation constructive aux activités scolaires (Représentants de la Présidence de l'OSCE).

Actes d'intolérance religieuse

Une vigilance particulière avait été préconisée, s'agissant des actes d'intolérance religieuse, visant notamment la « *communauté juive et d'autres communautés religieuses, dont les musulmans* » (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction). Il était recommandé d'« *étudier les moyens de rendre les procédures judiciaires plus accessibles aux victimes afin de leur garantir des formes de réparation plus appropriées* ». Dans ses réponses, le Gouvernement rappelle les dispositions pénales et les lignes de politique pénale fixées en matière d'infractions commises à raison de la religion intervenues depuis 2005⁵⁰⁰. Il mentionne le « *développement d'initiatives publiques directes ou indirectes prises en matière de sensibilisation et de campagnes préventives contre les actes d'intolérance religieuse et de discrimination* », notamment auprès d'entreprises privées mais aussi du grand public. Sur ce dernier point, un appui renforcé aux programmes éducatifs développés par des ONG, pour des interventions ciblées en milieu scolaire, est aujourd'hui souhaité (Représentants de la Présidence de l'OSCE).

L'attention du Gouvernement est aussi appelée sur le nombre important de profanations et de dégradations de cimetières recensées⁵⁰¹ et la nécessité, conformément à l'article 9 de la Convention EDH, de protéger effectivement les bâtiments religieux (églises, mosquées, temples, synagogues, cimetières, etc.) contre d'éventuelles dégradations ou destructions. Un renforcement de la coordination et des actions de prévention est préconisé afin de prévenir la banalisation de ces violences et tout sentiment d'impunité pour leurs auteurs (Commissaire DH). En réponse, le Gouvernement fait part des dispositifs de protection mis en place. Des recommandations visent également le renforcement de l'outil statistique pour recenser précisément ce type d'actes (Commissaire DH, Représentants de la Présidence OSCE).

500. Sont notamment mentionnées les dépêches du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations ; du 8 janvier 2009 portant réponses judiciaires face à la recrudescence des actes à caractère antisémite ; du 5 mars 2009 relative à l'extension de la compétence des pôles antidiscriminations aux infractions commises à raison de l'appartenance de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ou de son orientation sexuelle ; du 1^{er} avril 2009 relative à l'aide aux victimes de discrimination.

501. Le Gouvernement, dans sa réponse au Commissaire DH, fait état, pour la période janvier-septembre 2010, de 485 cimetières et lieux de culte dégradés, dont 410 au préjudice de sites chrétiens (179 cimetières et 231 lieux de culte), 40 au préjudice de sites musulmans (34 mosquées ou salles de prière et 6 cimetières ou carrés musulmans) et 35 au préjudice de sites israélites (26 lieux de culte et 9 cimetières).

Groupes religieux ou communautés de conviction

Dans sa réponse à des préconisations antérieures pour garantir que le « *droit à la liberté de religion ou de conviction de tous les individus soit garanti et pour éviter la stigmatisation des membres de certains groupes religieux ou communautés de conviction, notamment de ceux qui n'ont jamais commis d'infraction pénale au regard de la loi française* » (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction), le Gouvernement rappelle le mandat et les « *garanties liées aux méthodes de fonctionnement et de travail de la MIVILUDES* », illustrant ses activités et précisant que, « *à l'opposé d'une référence à des listes de mouvements, définie a priori, susceptibles de commettre des dérives sectaires, la logique aujourd'hui retenue vise à rechercher et à qualifier juridiquement des faits qui peuvent être réprimés dans le cadre du droit positif tel que rappelé par la circulaire ministérielle du 25 février 2008* ». Il est recommandé de veiller à ce que la MIVILUDES poursuive un dialogue actif avec les groupes religieux, des ONG et des chercheurs ayant des points de vues différents sur les mouvements religieux émergents (Représentants de la Présidence de l'OSCE).

Liberté de religion et de conviction des personnes privées de liberté

Le respect « *généralement satisfaisant* » de la liberté de religion et de conviction des personnes privées de liberté avait été signalé (Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction). Dans le suivi accordé, le Gouvernement rappelle les obligations légales et principes encadrant cette liberté dans les établissements pénitentiaires et notamment l'article 26 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 – qui dispose que « *les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ». Il est fait état par le Gouvernement d'un « *effort de clarification de la situation administrative des aumôniers* » et de la mise en place de « *formations de préparation à l'exercice du culte en milieu pénitentiaire [...] dans les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)* ». Le Gouvernement dit s'efforcer « *de réaliser progressivement l'équilibre entre le nombre de détenus relevant d'une confession et leurs aumôniers* » tout en concédant « *qu'il existe encore un déficit qui concerne le culte musulman* » malgré « *le recrutement de quarante aumôniers supplémentaires depuis 2006* ». Le développement des actions de formation des fonctionnaires pénitentiaires afin « *de mieux [les] préparer à un exercice professionnel qui les confronte aux différences cultuelles et culturelles* » ainsi que d'autres mesures concrètes sont aussi évoqués. On pourra confronter ces éléments aux observations et recommandations formulées par le CGLPL dans son avis relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté, rendu en mars 2011⁵⁰².

502. Avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté, CGLPL.

FOCUS

Interdiction du port du voile intégral

S'il est pris note de l'adoption de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public⁵⁰³, certaines instances internationales se sont prononcées contre une interdiction générale du port du voile intégral ou d'autres tenues religieuses ou particulières, pointant les risques d'une exclusion accrue, au sein des sociétés européennes, pour certaines femmes portant la *burqa* ou le *niqab* (APCE, Commissaire DH). Est notée la remise préalable d'un rapport parlementaire qui déconseillait l'introduction d'une législation sur l'interdiction du port de signes religieux et recommandait de mettre en place des formations de sensibilisation à ces questions pour certains membres de l'administration ainsi que l'introduction d'une médiation avec les femmes qui portent la *burqa*⁵⁰⁴ (FRA). De même, l'avis du Conseil d'État qui avait souligné dans son étude⁵⁰⁵ que « *de nombreuses dispositions existantes conduisaient d'ores et déjà à prohiber ou à dissuader, dans certains cas, des pratiques de port du voile intégral, voire, plus généralement, de dissimulation du visage* » et qu'une interdiction générale du seul voile intégral serait soumise à de fortes incertitudes juridiques au regard de la Constitution et de la Convention EDH est rappelé (FRA). Le Conseil d'État concluait que, « *dans ces conditions, seules la sécurité publique, composante de l'ordre public, et l'exigence de lutte contre la fraude pourraient fonder une interdiction, mais uniquement dans des circonstances particulières de temps et de lieu* ».

Certains droits en jeu sont rappelés : il s'agit en particulier du droit au respect de la vie privée (art. 8 Convention EDH) et de l'identité personnelle et du droit de manifester sa religion ou sa conviction « *par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* » (art. 9 Convention EDH). Certaines instances estiment que des restrictions peuvent être légitimement imposées aux représentants de l'État, tels que les policiers, les juges et les fonctionnaires en contact avec le public (Commissaire DH) ou à un plus large public pour des raisons de sécurité (APCE).

Des inquiétudes sont formulées quant à l'effet potentiellement discriminatoire de la législation à l'égard des femmes de religion musulmane portant le voile intégral, en particulier quant à leurs possibilités de trouver et d'exercer un emploi ou de prendre part à des activités éducatives et de formation (OIT, APCE). Des informations sont par conséquent attendues sur l'application de la loi dans le domaine de l'emploi (OIT). La priorité défendue par certaines instances demeure, dans ce contexte, la protection des femmes contre toute violence physique et psychologique, ainsi que leur libre choix de porter ou non une tenue religieuse ou particulière. Est rappelée la nécessité de « *garantir la liberté d'expression des femmes en sanctionnant, d'une part, toute forme de contrainte, d'oppression*

503. La loi dispose que : « *Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* » (art. 1) et que : « *Pour l'application de l'article 1^{er}, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* » (art. 2. I). Il est précisé que « *l'interdiction prévue à l'article 1^{er} ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* » (art. 2. II). Pour des précisions relatives aux éléments constitutifs de la dissimulation du visage dans l'espace public et à la définition retenue de l'espace public, voir également la circulaire du 2 mars 2011 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

504. Rapport d'information n° 2262 au nom de la Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national, 26 janvier 2010.

505. Conseil d'État, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 25 mars 2010.

ou de violence obligeant les femmes à porter le voile ou le voile intégral » et en créant, d'autre part, « *les conditions sociales et économiques permettant aux femmes d'opérer des choix éclairés par la promotion de politiques effectives d'égalité des chances entre les femmes et les hommes* » (APCE).

Position et recommandations de la CNCDH (2010)⁵⁰⁶

La CNCDH :

- Rappelle que le soutien aux femmes qui subissent toutes formes de violence doit être une priorité politique.
- Préconise, afin de lutter contre toute forme d'obscurantisme, d'encourager la promotion d'une culture de dialogue, d'ouverture et de modération, afin de permettre une meilleure connaissance des religions et des principes de la République.
- Appelle au renforcement des cours d'éducation civique – y compris l'éducation et la formation aux droits de l'homme – à tous les niveaux, en visant les hommes et les femmes.
- Demande la stricte application du principe de laïcité et du principe de neutralité dans les services publics, et l'application des lois existantes.
- Souhaite que, parallèlement, des études sociologiques et statistiques soient réalisées, afin de suivre l'évolution du port du voile intégral.

506. CNCDH, *Avis sur le port du voile intégral*, 21 janvier 2010.

9. Liberté d'expression et d'information

Si les libertés d'expression et d'information en France ne constituent pas un sujet d'inquiétude prioritaire pour les instances internationales, plusieurs de leurs décisions et/ou recommandations depuis 2009 ont pu en rappeler différents enjeux. La question de la protection des journalistes et de leurs sources fait à ce titre l'objet d'une attention particulière (voir focus).

Protection de la liberté d'expression

Plusieurs arrêts ont été rendus par la Cour EDH contre la France en 2009 (3 arrêts), 2010 (2) et 2011 (1 au 15 octobre 2011) en matière de liberté d'expression. On signalera en particulier deux arrêts relatifs à des accusations et propos tenus à l'égard de représentants publics, dans lesquels les condamnations à l'encontre de journalistes et de représentants syndicaux ont été considérées comme constitutives de violations de l'article 10 de la Convention EDH qui protège la liberté d'expression. Dans l'arrêt *Brunet-Lecomte et Tanant* (8 octobre 2009), la Cour appuie son raisonnement sur « l'intérêt de la société démocratique à assurer et à maintenir la liberté d'expression », l'existence d'une « marge d'appréciation réduite s'agissant d'informations d'intérêt général » et le fait que la critique visait en l'espèce « les agissements d'un homme investi d'un mandat public, un moyen raisonnablement proportionné à la poursuite du but légitime visé ». L'arrêt *Vellutini et Michel* (6 octobre 2011), relatif à des propos tenus par des représentants syndicaux à l'égard du maire d'une commune, souligne que l'invective politique dans le cadre du mandat syndical fait partie intégrante du droit à la liberté d'expression.

Par ailleurs, la proposition, formulée par le Président de la République en 2009⁵⁰⁷, de dépénaliser la diffamation et de transférer le traitement des plaintes fondées sur ce motif à des juridictions civiles a été accueillie positivement (Représentant liberté des médias, OSCE). Elle est considérée comme étant de nature à « renforcer les principes de liberté d'expression en France [...] et à constituer un exemple intéressant pour de nombreux États participants ». Au 15 octobre 2011, aucun texte législatif susceptible de donner effet à ce projet n'était cependant adopté ou en cours d'examen par le Parlement. Cette question de la diffamation et de sa dépénalisation a fait l'objet de recommandations plus généralement adressées aux États membres du Conseil de l'Europe en 2010 (APCE).

507. « Un premier projet de loi a été préparé qui aura pour finalité de réserver le droit pénal aux circonstances portant une atteinte directe aux personnes ou à la société ainsi qu'à empêcher les doubles poursuites administratives et pénales. Seront contenues dans ce texte les dispositions nécessaires pour faire de la diffamation un droit de la réparation civile. » Discours du Président de la République à l'audience solennelle de la Cour de cassation, 7 janvier 2009.

Indépendance des médias et du service public télévisé

Un positionnement clair est à nouveau exprimé s'agissant du mode de nomination du Président de France Télévisions par le Président de la République, tel que modifié en 2009⁵⁰⁸. Indépendamment des garanties maintenues avec la nécessaire approbation par avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la possibilité d'une opposition des 3/5^e des suffrages exprimés au sein des commissions parlementaires compétentes⁵⁰⁹, il est estimé que ce mode de nomination constitue un « *obstacle à [l']indépendance [du Président de France Télévisions] et entre en contradiction avec les engagements pris dans le cadre de l'OSCE* » (Rapporteur liberté des médias OSCE).

Loi HADOPI et garanties procédurales

Un satisfecit est exprimé quant à la censure par le Conseil constitutionnel de la loi « Création et Internet » (HADOPI) le 10 juin 2010⁵¹⁰. Il est rappelé que la liberté d'expression et de communication inclut la liberté d'accéder à des services de communications publics en ligne, et que la suspension de l'accès Internet ne peut en l'état être décidée que par une autorité judiciaire (Représentant liberté des médias OSCE).

Liberté syndicale dans le secteur de la presse

Une situation de monopole syndical persistant est à nouveau relevée et considérée comme non conforme aux dispositions de la Charte européenne des droits sociaux (CEDS). Le Gouvernement a pu indiquer que des négociations étaient en cours afin de « *redéfinir les règles* » en matière de recrutement, suite aux états généraux de la presse en 2008 (voir également focus p. 373).

508. Loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des Présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société chargée de l'audiovisuel extérieur de la France.

509. Voir article 13 de la Constitution qui prévoit notamment que : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.* »

510. Conseil constitutionnel, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet*, décision n° 2009-580 DC, 10 juin 2009.

FOCUS

Protection des journalistes et de leurs sources

S'il a pu être estimé que la situation générale des médias en France est bonne, « ceux-ci pouvant fonctionner librement dans un cadre démocratique bien établi » (Représentant liberté des médias OSCE), la protection des sources des journalistes faisait déjà l'objet de préoccupations avant 2009. Celles-ci sont en grande partie renouvelées.

Plusieurs demandes d'informations ont aussi été adressées concernant des mauvais traitements à l'égard des journalistes ainsi que des vols d'ordinateurs au sein des bureaux de plusieurs sites d'informations (Mediapart, Rue89) et de journalistes du *Monde* et du *Point*. Les recommandations formulées visaient au prompt déclenchement d'enquêtes approfondies, étant rappelé par ailleurs qu'indépendamment des motivations des vols, le risque est celui d'un effet dissuasif sur le journalisme d'investigation (Représentant liberté des médias, OSCE).

L'adoption d'une loi renforçant la protection des sources des journalistes en 2010⁵¹¹ est accueillie positivement (Représentant liberté des médias, OSCE). La loi du 28 juillet 1881 sur la liberté de la presse, ainsi modifiée, dispose désormais que : « *Le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public [...] et précise qu'« il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi. Cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources »* » (art. 2).

Restait soulignée, dans ce contexte, l'importance d'une clarification « *prouvant à la communauté des médias que la nouvelle loi [...] apporte des garanties suffisantes pour que le journalisme d'investigation ne soit pas entravé* » (Représentant liberté des médias, OSCE). Une décision de la cour d'appel de Bordeaux en mai 2011, reconnaissant le droit d'un journaliste de ne pas révéler ses sources, et jugeant que le Procureur de la République avait agi illégalement en autorisant l'examen de relevés d'appels téléphoniques de journalistes du journal *Le Monde* enquêtant sur l'« affaire Bettencourt », est également saluée⁵¹².

De manière plus générale, il est réaffirmé, dans un contexte européen marqué par un nombre élevé de cas où les pouvoirs publics ont contraint ou tenté de contraindre les journalistes à divulguer leurs sources, que « *la protection des sources d'information des journalistes constitue une condition essentielle au libre exercice du journalisme et au respect du droit du public d'être informé des questions d'intérêt général, comme l'énonce la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention* ». Il est fait référence à la Déclaration du Comité des ministres du 26 septembre 2007 sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation⁵¹³ (APCE). Des initiatives sont souhaitées, par l'intermédiaire du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, pour assister les États membres à analyser et à améliorer leur législation sur la protection de la confidentialité des sources des journalistes, et développer des Lignes directrices à l'intention des procureurs et de la police, ainsi que des outils de formation pour les juges, sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information (APCE).

511. Loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes.

512. Cour d'appel de Bordeaux, chambre de l'instruction, 5 mai 2011, arrêt n° 298.

513. Déclaration du Comité des ministres sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation, adoptée par le Comité des ministres le 26 septembre 2007, lors de la 1005^e réunion des délégués des ministres.

Deuxième partie

**La France et le respect
du droit international
humanitaire et
du droit international
pénal**

La présente partie du rapport traite du contrôle de la mise en œuvre nationale des obligations et engagements de la France au regard des principaux instruments internationaux de droit international humanitaire (DIH) et de droit international pénal (DIP). Les développements recouvrent une double dimension – interne et externe – en proposant un aperçu factuel et analytique de la mise en œuvre de ces normes internationales en France et par la France.

Les procédures de suivi de la mise en œuvre des instruments de DIH et de DIP diffèrent largement de celles liées aux instruments relatifs au droit international des droits de l'homme, traitées précédemment. À l'exception du travail de certaines juridictions pénales, il n'existe en effet pas de réel « regard extérieur » à la fois international, institutionnel et indépendant qui soit directement lié aux instruments conventionnels du DIH et du DIP et dont les décisions ou recommandations seraient publiques et également contraignantes.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a reçu des 194 États parties aux Conventions de Genève le mandat de veiller à la mise en œuvre et au respect du DIH. En sa qualité de « gardien du DIH », le CICR dispose de différents moyens propres à rappeler aux États leurs obligations, qui vont de démarches bilatérales et confidentielles jusqu'à la possibilité d'une dénonciation publique, même si cette procédure reste rarement utilisée⁵¹⁴.

À côté du CICR, les activités d'institutions multilatérales, dans le cadre des Nations unies (Conseil de sécurité et Conseil des droits de l'homme en particulier) ou encore de l'UE, de même que les Conférences d'États parties à certaines conventions, y compris les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, permettent néanmoins un certain suivi. Ces instances et mécanismes ne s'adressant pas uniquement à la France, bien que l'associant à leurs travaux, ou travaillant de manière confidentielle, il est par conséquent moins aisé de rassembler des observations et recommandations comparables à celles des instances traitant du droit international des droits de l'homme. L'ensemble de ces travaux offre néanmoins un cadre dans lequel l'action de la France est évaluée et se développe, et dans lequel celle-ci souscrit à un certain nombre de résolutions et d'engagements volontaires concrets relatifs à la

514. Le CICR s'est doté à cet égard, depuis 1981, de Lignes directrices relatives aux démarches qu'il peut faire en cas de violations du DIH. Ces lignes ont été revues et complétées en 2005 pour tenir compte de la réalité des activités opérationnelles du CICR, et publiées afin que ses méthodes de travail soient comprises de tous ses interlocuteurs. Voir « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, juin 2005, n° 858, p. 393-400, disponible en ligne sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

mise en œuvre et à la promotion de dispositions conventionnelles – en France comme dans son action et sa coopération extérieures.

Cette partie du rapport s'appuie par conséquent sur des sources multiples. Elle offre une vue d'ensemble de l'état de ratification des instruments conventionnels en matière de DIH (I) et de DIP (II), en signalant les principaux développements intervenus ces dernières années en matière de mise en œuvre et, le cas échéant, d'adaptation du droit interne. Sont également synthétisés les différents engagements thématiques et opérationnels formalisés dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (I-5), du Conseil de sécurité des Nations unies (I-6), de l'Union européenne (I-7) et des Conférences des États parties et de révision du Statut de Rome (II-2).

Cette partie s'appuie également sur les observations et recommandations issues de la CNCDH, qui assume, de manière indépendante, le rôle de commission nationale de mise en œuvre du DIH et s'exprime régulièrement sur des questions relatives au DIH et à la justice internationale pénale (voir également partie préliminaire du rapport).

FOCUS introductif

Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire

Si le droit international humanitaire (DIH) et le droit international des droits de l'homme (DIDH) sont des branches distinctes du droit international, celles-ci n'en partagent pas moins une visée générale commune : la protection des personnes.

Le droit international humanitaire est contraignant, opposable à tous les belligérants – États et groupes armés non étatiques – et strictement applicable – sans dérogation possible – dans les situations de conflit armé international et non international. Le droit international des droits de l'homme s'applique en période de paix comme de guerre, même si certaines dispositions conventionnelles peuvent faire l'objet de dérogations dans des circonstances exceptionnelles⁵¹⁵.

Si certaines dispositions relèvent exclusivement de l'une des deux branches⁵¹⁶, un certain nombre de garanties fondamentales, auxquelles il ne peut être dérogé, constituent un « noyau dur » commun aux deux ensembles de normes et applicable en toutes circonstances : il s'agit en particulier du droit à la vie, de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, de l'esclavage, ou encore des garanties de procédure en matière judiciaire (non-rétroactivité des lois en matière pénale).

515. Voir par exemple l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorise les États à prendre des mesures à titre temporaire dérogeant à des obligations prévues par le Pacte « *dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation* », mais seulement « *dans la stricte mesure où la situation l'exige* » ou encore l'article 15 de la Convention EDH qui comporte une disposition similaire.

516. Celles-ci concernent notamment la conduite des hostilités, les statuts de prisonnier de guerre et de combattant, la protection des emblèmes pour le DIH ou la liberté de la presse, le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association pour le DIDH. Voir également *Droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme : similitudes et différences*, Fiche technique, CICR, 2003, disponible en ligne sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

Différents instruments internationaux tels la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984), la Convention sur les droits de l'enfant (1989) et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000) ou, plus récemment, la Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (2006) offrent ainsi une protection transversale dans certains cas. Cette complémentarité normative s'illustre sur différents enjeux thématiques comme la protection des enfants⁵¹⁷. D'autres initiatives, dont les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998)⁵¹⁸, témoignent d'un effort de synthèse visant les droits et garanties de protection des personnes, quelles que soient les circonstances (temps de paix/temps de guerre), ainsi que leurs implications opérationnelles.

Dans un avis consultatif de 2004, la Cour internationale de justice (CIJ) a estimé que « *la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires [...]. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire*⁵¹⁹ ». En pratique, la possibilité d'une mobilisation simultanée du DIDH et du DIH est aujourd'hui très largement admise⁵²⁰.

Les juridictions internationales pénales *ad hoc* mises en place ces dernières années ainsi que la CPI ont été dotées d'une compétence pour poursuivre des violations relevant aussi bien du DIDH que du DIH. Suite à ses avis consultatifs, la CIJ a pu elle-même conclure à

517. Le DIH prévoit une protection contre la participation directe aux hostilités des enfants de moins de 15 ans et prévient leur recrutement (art. 77 (2) Protocole I aux Conventions de Genève; art. 4 (3) Protocole II). La Convention relative aux droits de l'enfant (1989) renvoie directement aux règles du DIH (art. 38). Son Protocole facultatif sur l'implication des enfants dans les conflits armés (2000), qui traite également des enjeux de libération et de réinsertion des enfants, interdit la conscription ou l'enrôlement obligatoire des enfants de moins de dix-huit ans (art. 2) et porte de quinze à dix-huit ans l'âge minimal requis pour participer directement aux hostilités (art. 1). La Convention n° 182 de l'OIT interdit par ailleurs les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés. 518. Conseil économique et social, E/CN. 4/1998/53/Add. 2 (1998).

519. CIJ, *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004, § 106; voir également CIJ, *Avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996. Cet avis souligne que : « *En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du Pacte lui-même (Pacte international relatif aux droits civils et politiques), que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du Pacte* » (§ 25).

520. Voir par exemple: Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04), 23 décembre 2005, § 12; Recommandation générale n° 31 du Comité DH, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, § 11 : « *tout en étant distincts, ces ensembles de règles peuvent tous deux s'appliquer à une situation particulière et il est par conséquent parfois nécessaire de tenir compte de la relation qui existe entre eux* »; Annexe de la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, concernant l'EPU, A/HRC.Res/5/1/Annexe I A.2).

des violations simultanées de dispositions relevant des deux ensembles de normes (arrêt *Congo c. Ouganda*, 2005). Au niveau européen, plusieurs arrêts récents de la Cour EDH sanctionnent l'applicabilité extraterritoriale de la Convention EDH dans des situations de conflits internes ou d'occupation (arrêts *Isayeva, Yusupova et Bazayeva c. Russie*, 2005 ; arrêts *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* et *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, 2011 – voir également p. 214), quand d'autres situations l'ont amenée à considérer explicitement des dispositions relevant du DIH dans ses raisonnements (arrêts *Kononov c. Lettonie*, 2008/2010, *Korbely c. Hongrie*, 2008 et *Van Anraat c. Pays-Bas*, 2010). Ces jugements ont mis en lumière les possibles - voire nécessaires - complémentarités au niveau des raisonnements juridictionnels, susceptibles de servir l'effectivité de la protection des personnes et des sanctions à l'encontre des responsables de violations.

Au niveau des Nations unies, les comités conventionnels ont souligné l'utilité interprétative du DIH dans le cadre de la mise en œuvre du DIDH⁵²¹. Les résolutions et travaux du CSNU renvoient logiquement aux deux branches du droit. Son Groupe de travail sur les enfants dans les conflits armés s'intéresse aux violations graves issues du « *droit international applicable* » – soit de dispositions complémentaires du DIH et du DIDH⁵²². Par ailleurs, si le mandat général du Conseil des droits de l'homme (CDH) ne fait pas explicitement référence au DIH⁵²³, celui-ci a pu mandater des commissions d'experts à compétence transversale (voir également focus p. 457). En outre, les travaux de plusieurs procédures spéciales assumées par le CDH prennent appui sur les deux branches du droit pour légitimer et exercer un droit de regard effectif vis-à-vis de pratiques étatiques⁵²⁴.

La traduction opérationnelle et institutionnelle de cette approche transversale n'est pas pour autant linéaire. Au-delà des incertitudes purement juridiques quant à l'articulation du DIH et du DIDH, les positionnements d'États en faveur d'une applicabilité *exclusive* des deux ensembles de normes rappellent les enjeux politiques – et *in fine* de protection – attachés au pouvoir de qualifier une situation, de déterminer le droit applicable et les institutions compétentes pour en évaluer le respect ou en sanctionner les violations.

521. Recommandation générale n° 31 du Comité DH CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, § 11.

522. Les rapports du SGNU, sur lesquels s'appuie le Groupe de travail du CSNU, se concentrent aujourd'hui sur les violations les plus graves « *du droit international applicable* » en visant l'identification directe des responsables. Plusieurs types de violations ont été successivement identifiés par les Résolutions du CSNU : assassinat ou mutilation d'enfants ; recrutement ou emploi d'enfants soldats ; attaques dirigées contre des écoles ou des hôpitaux ; refus d'autoriser l'accès des organismes humanitaires aux enfants ; enlèvement d'enfants ; viol d'enfants ou autres actes graves de violence sexuelle à leur égard. Voir également, Office of the Special Representative of the Secretary General on Children in Armed Conflict, *The Six Grave Violations Against Children During Armed Conflict: The Legal Foundation*, Working Paper n° 1, octobre 2009.

523. On notera cependant que dans le cadre de l'EPU, et « *vue la complémentarité et l'interdépendance du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui concourent au même but* », il est prévu que l'examen des États « *[tienne] compte du droit international humanitaire applicable* » (A/HRC.Res/5/1/Annexe I.A.2.)

524. On pourra se référer aux travaux et réflexions à ce sujet du Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires. Voir également Philip Alston, Jason Morgan-Foster et William Abresch, « *The competence of the UN Human Rights Council and its special procedures in relation to armed conflicts: Extrajudicial executions in the "war on terror"* », *The European Journal of International Law*, 2008, vol. XIX, n° 1.

**Instruments
de droit international
humanitaire :
mise en œuvre
nationale et suivi**

Cette section du rapport couvre l'ensemble des instruments conventionnels relatifs au DIH auxquels la France est partie – Conventions de Genève et Protocoles additionnels (1), Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et Protocoles (2) et instruments conventionnels relatifs aux méthodes et aux moyens de combat (3). Un développement est également réservé aux instruments non ratifiés par la France, ainsi qu'à ceux en cours de négociation (4). Des éclairages complémentaires sont consacrés au droit international humanitaire coutumier (focus, p. 409) et à l'« établissement des faits » (focus, p. 457).

Chapitre 1

Conventions de Genève de 1949 et Protocoles additionnels

1. Conventions de Genève

La France est partie aux quatre Conventions de Genève, qu'elle a ratifiées en 1951⁵²⁵ :

- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (I)
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (II)
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (III)
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV)

Les Conventions de Genève sont entrées en vigueur le 21 octobre 1950 et sont aujourd'hui universellement applicables du fait de leur ratification par 194 États.

Ces instruments contiennent les règles essentielles applicables aux conflits armés et visant à en limiter les conséquences tout particulièrement pour les personnes qui ne participent pas aux hostilités (les civils, les membres du personnel sanitaire ou d'organisations humanitaires) ainsi que pour celles qui ne prennent plus part aux combats (les blessés, les malades et les naufragés, les prisonniers de guerre). Les Conventions de Genève prévoient également des mesures afin de prévenir et de réprimer les infractions graves au DIH.

L'article 1^{er} commun aux quatre Conventions indique que : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances.* » De même, l'article 3 commun impose aux parties au conflit le respect en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international de certaines dispositions qui correspondent selon la Cour internationale de justice à des « *considérations élémentaires d'humanité* »⁵²⁶.

525. Loi de ratification n° 51-161 du 16 février 1951.

526. Voir par exemple CIJ, *Détroit de Corfou*, 9 avril 1949, p. 21.

Article 3 commun aux Conventions de Genève

« En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes : 1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue. À cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus : a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices; b) les prises d'otages; c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants; d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés. 2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés. Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit. Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'Accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention. L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.

2. Protocoles additionnels I et II de 1977

Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux pour le premier, et à la protection des victimes des conflits armés non internationaux pour le second, ont été ratifiés par la France en 2001 et 1983 respectivement.

Liés aux Conventions de Genève, les Protocoles font l'objet du même type de suivi. En décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies avait adopté une résolution priant également le Secrétaire général des Nations unies (SGNU) de « *lui présenter un rapport, établi à partir des renseignements reçus des États membres et du CICR, sur l'état des Protocoles additionnels relatifs à la protection des victimes des conflits armés et sur les mesures prises en vue de renforcer le corps de règles en vigueur constituant le DIH, notamment pour en assurer la diffusion et la pleine application au niveau national* »⁵²⁷. A cet effet, la France avait remis en 2008 un rapport national au SGNU faisant état de la mise en œuvre des Protocoles additionnels dans sa législation interne⁵²⁸.

Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux

Le 30 janvier 2001, la France a adopté la loi n° 2001-79 autorisant l'adhésion au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I).

Ce Protocole complète et renforce les normes issues des Conventions de Genève, en incluant notamment dans son champ d'application « *les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consacré dans la Charte des Nations unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies* » (art. 1 § 4), qualifiant dès lors ces situations de « *conflit armé international* ». Le Protocole additionnel I édicte également de nouvelles règles relatives à la conduite des hostilités qui relevaient jusqu'alors des Conventions dites de La Haye et du droit coutumier. Il rappelle aussi que le droit des parties à un conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité et que l'emploi d'armes, de projectiles, de matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus est interdit (art. 35). Enfin, les garanties fondamentales

527. AGNU, A/RES/61/30 (2006), *État des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*.

528. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution 61/30 de l'Assemblée Générale des Nations unies, *État des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2008.

protégeant toutes les personnes se trouvant, lors d'un conflit armé, au pouvoir d'une partie au conflit et qui ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable en vertu des Conventions de Genève et du protocole (art. 75) sont précisées et renforcées⁵²⁹.

Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux

Le 23 décembre 1983, la France a adopté la loi n° 83-1130 autorisant l'adhésion au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II).

Les dispositions du Protocole II s'appliquent aux conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire d'un État, « *entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole* », à l'exclusion explicite des « *situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés* ». Le Protocole II complète utilement les dispositions de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Il renforce les garanties fondamentales des personnes ne participant pas ou plus aux hostilités (art. 4), établit les droits des personnes privées de liberté et les garanties judiciaires pour celles faisant l'objet de poursuites pénales en relation avec un conflit armé (art. 5-6), et interdit les attaques dirigées contre la population civile et les personnes civiles (art. 13), les biens indispensables à la survie de la population civile (art. 14), les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (barrages, digues, centrales nucléaires) (art. 15) et les biens culturels et lieux de culte (art. 16). Il interdit également les déplacements forcés de la population civile à l'exception des cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent (art. 17) et prévoit la protection des blessés, des malades et des naufragés (art. 7)⁵³⁰.

529. Voir *Les Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949*, fiche technique du CICR, 2007, disponible en ligne sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

530. *Ibid.*

3. Mise en œuvre des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels I et II

Ces instruments n'ont pas fait l'objet d'une transposition globale dans la législation française. Cependant, de nombreuses dispositions ont été intégrées et codifiées. Ainsi, les grands principes applicables aux conflits armés internationaux et non internationaux sont, de manière générale, repris aux articles D. 4122-1 à D. 4122-11 du Code de la défense. À côté de l'énoncé de dispositions générales rappelant les devoirs et responsabilités des chefs et subordonnés militaires (art. D. 4122-1 à 4122-6), y sont en particulier précisées les obligations incombant aux militaires français au regard du DIH : le militaire au combat est « soumis aux obligations issues du droit international applicable aux conflits armés, notamment les lois et coutumes de la guerre ainsi que les quatre Conventions de Genève [...] et leurs deux Protocoles additionnels » (art. D. 4122-7); il « doit respecter et traiter avec humanité toutes les personnes protégées par les Conventions internationales applicables, ainsi que leurs biens [...] » et ne peut « prendre délibérément pour cible des personnes protégées » (« les prisonniers de guerre, les personnes civiles, les blessés, les malades, les naufragés, le personnel sanitaire et religieux. Sont aussi protégés le personnel et les biens utilisés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conduite conformément à la Charte des Nations unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection garantie aux civils et aux biens de caractère civil au titre du droit des conflits armés ») (art. D. 4122-8). L'interdiction « de torturer ou d'infliger des traitements inhumains ou dégradants » et l'obligation de respecter « le droit à un procès équitable des personnes suspectées de crimes ou de délits » sont également rappelées (art. D. 4122-9). L'article D. 4122-11 dispose en outre que « tout militaire doit être formé à la connaissance et au respect des règles du droit international applicable dans les conflits armés ».

On pourra également se référer au décret n° 2005-796 du 15 juillet 2005 relatif à la discipline générale militaire et à son article 9 intitulé « Respect des règles du droit international applicable aux conflits armés » qui fait écho aux dispositions précitées, ainsi qu'au *Manuel de droit des conflits armés*, édité par le ministère de la Défense⁵³¹. Par ailleurs, la répression des infractions graves au DIH est globalement prévue par le Code de justice militaire⁵³², et l'adoption en 2010 de la loi n°2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale a permis de compléter, au moins en partie, la mise en conformité du droit interne au regard de l'incrimination et de la répression des crimes de guerre (voir également p. 473-476 et focus p. 485).

531. Ministère de la Défense, direction des affaires juridiques, sous-direction du droit international humanitaire et du droit européen, bureau du droit des conflits armés, *Manuel de droit des conflits armés*, 2001.

532. L'article L. 122-3 du Code de justice militaire prévoit que « sont de la compétence des juridictions des forces armées les crimes et délits commis depuis l'ouverture des hostilités ».

En outre, le Protocole I a été publié par le décret n° 2001-565 du 25 juin 2001 et le Protocole II par le décret n° 84-727 du 17 juillet 1984.

S'agissant du Protocole I, la France a assorti son adhésion de 18 réserves et déclarations interprétatives limitant la portée du Protocole, notamment sur les questions des armes nucléaires, de la protection de la population civile et de la responsabilité des militaires français pour crimes de guerre⁵³³. Elle n'a pas non plus reconnu la compétence de la « *Commission internationale d'établissement des faits* », qui prévoit la possibilité pour celle-ci d'« *enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave* » au sens des Conventions et du Protocole ou « *une autre violation grave* » des Conventions ou du Protocole et de « *faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du Protocole* » (art.90 Protocole I).

Les réserves émises sont aujourd'hui toujours en vigueur et le Protocole I n'a toujours pas été intégralement incorporé dans l'ordre interne, malgré les progrès précités, en 2010, au regard de l'incrimination et de la répression des crimes de guerre .

Positions et recommandations de la CNCDH (1998, 2001 et 2010)⁵³⁴

En 2001, la CNCDH, qui avait déjà publié un avis en 1998 priant le Gouvernement de bien vouloir « *prendre les initiatives nécessaires pour que soit ratifié dans les meilleurs délais le Protocole I du 8 juin 1977* », s'était félicitée de l'adhésion de la France à celui-ci mais avait déploré ces nombreuses réserves et déclarations interprétatives.

La CNCDH considère que, plus de 60 ans après l'adoption des 4 Conventions de Genève du 12 août 1949 ratifiées par la France en 1951, et complétées par les 2 Protocoles du 8 juin 1977 également ratifiés par notre pays, il serait particulièrement opportun que la France transpose enfin dans sa législation les dispositions de ces instruments obligatoires et contraignants et rende ses juridictions compétentes pour juger des personnes suspectées d'avoir commis des infractions graves au droit international humanitaire⁵³⁵. Elle recommande d'assurer, à la lumière de la loi portant adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome, l'intégration systématique dans le droit interne des dispositions des 4 Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels.

533. Voir le rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), annexe 1, Assemblée nationale, n° 2833, 20 décembre 2000.

534. CNCDH: *Avis sur la ratification par la France du Protocole additionnel aux Conventions de Genève*, 8 janvier 1998; *Avis sur l'adhésion française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 6 juillet 2001; *Avis sur l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale*, 4 février 2010.

535. Voir articles 49 de la Convention I, 50 de la Convention II, 129 de la Convention III et 146 de la Convention IV.

4. Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel

La France a adopté le 21 avril 2009 la loi n° 2009-432 autorisant la ratification du Protocole III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel conformément à l'engagement pris lors de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le 29 novembre 2007, conjointement avec la Croix-Rouge française. Elle s'était alors également engagée à « *renforcer dans le droit français la protection des emblèmes reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels* ».

Mise en œuvre

Les dispositions relatives à l'emploi de l'emblème, à la répression des infractions en cas d'usage abusif de l'emblème et les sanctions y afférentes⁵³⁶ ont été introduites en France par la loi du 4 juillet 1939, tendant à modifier la loi du 24 juillet 1913, en vue d'assurer la protection de l'emblème de la Croix-Rouge et des armoiries de la Confédération suisse conformément aux dispositions de la Convention de Genève du 27 juillet 1929 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne. Ces dispositions ont été actualisées en particulier au regard des peines encourues (la peine de mort ayant été abolie en France en 1981). Elles sont intégrées dans le Code de la défense, dans le Code de justice militaire ainsi que dans le Code pénal (incrimination des infractions et sanctions). L'article D. 4122-9 du Code de la défense dispose que « *le militaire au combat respecte les signes distinctifs prévus par le droit international et leurs bénéficiaires. Il lui est donc interdit d'user indûment du drapeau blanc de parlementaire ou de signes distinctifs reconnus par le droit international* ». L'article 433-14 2^o du Code pénal français incrimine le fait « *d'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementés par l'autorité publique* » même si, de l'avis même du Gouvernement⁵³⁷, ces éléments ne suffisent pas à répondre pleinement aux obligations résultant du Protocole additionnel III. Un projet de loi portant adaptation du droit pénal français à divers engagements internationaux de la France, et comportant une partie consacrée à « *l'adaptation de la législation pénale française*

536. Les sanctions sont prévues par les articles 23, 27 et 28 de la Convention du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne et par les articles 5 et 6 de la Convention du 18 octobre 1907 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

537. « *Cependant, les éléments constitutifs de l'article 433-14, paragraphe 2, du Code pénal ne suffisent pas à répondre pleinement aux obligations résultant du Protocole additionnel III. C'est pourquoi des adaptations de la législation française sont actuellement en cours aux fins de mettre celle-ci en parfaite conformité avec les obligations résultant du Protocole additionnel III* », Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution 61/30 de l'Assemblée Générale des Nations unies, *État des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2008, p. 2.

au troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel» est en préparation (voir également p. 444).

Positions de la CNCDH (1998 et 2010)⁵³⁸

La CNCDH avait déjà rappelé en 1998 le rôle fondamental que joue l'emblème de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour la protection accordée aux blessés et malades ainsi qu'au personnel sanitaire, aux unités et moyens de transports sanitaires et l'obligation faite aux États parties aux Conventions de Genève de prendre les mesures nécessaires pour empêcher et réprimer en tout temps les abus d'usage de l'emblème de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle avait alors recommandé que soit votée et promulguée une loi aux fins d'incorporation dans l'ordre juridique français des dispositions des Conventions de Genève, des Protocoles additionnels et du Règlement d'exécution de la Convention de La Haye de 1954 concernant l'emblème et les autres signes distinctifs et d'incorporation dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale des sanctions de la violation de ces dispositions, notamment l'abus de l'emblème. Dans un nouvel avis de 2010, postérieur à la ratification par la France du Protocole III, la CNCDH formule les recommandations suivantes :

- Mentionner expressément tous les emblèmes, dénominations, signes et signaux distinctifs reconnus de manière conventionnelle dans la loi française, pour être pleinement conforme avec les engagements internationaux.
- Modifier les articles L. 322-16 du Code de justice militaire⁵³⁹ ainsi que les articles 433-14 et 433-16 du Code pénal⁵⁴⁰ en s'inspirant de la loi modèle proposée par le Comité international de la Croix-Rouge⁵⁴¹.
- Mettre en conformité la législation française s'agissant de la distinction, instaurée en 1949, entre l'usage protecteur et l'usage indicatif (art. 44 Convention de Genève I)⁵⁴².

538. CNCDH: *Avis sur la mise en conformité de la législation française avec les dispositions de droit international humanitaire réglementant les emblèmes protecteurs*, 3 juillet 1998; *Avis sur la protection et l'utilisation des emblèmes de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Cristal-Rouge*, 21 avril 2010.

539. Article L. 322-16 du Code de justice militaire : « *Le fait pour toute personne, militaire ou non, qui, en temps de guerre, dans la zone d'opérations d'une force ou formation, en violation des lois et coutumes de la guerre, emploie indûment les signes distinctifs et emblèmes définis par les Conventions internationales pour assurer le respect des personnes, des biens ainsi que des lieux protégés par ces Conventions, est puni d'un emprisonnement de cinq ans* ».

540. Article 433-14 du Code pénal : « *Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, par toute personne, publiquement et sans droit : 1° De porter un costume, un uniforme ou une décoration réglementés par l'autorité publique; 2° D'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementés par l'autorité publique; 3° D'utiliser un véhicule dont les signes extérieurs sont identiques à ceux utilisés par les fonctionnaires de la police nationale ou les militaires.* » Article 433-16 du Code pénal : « *Les infractions définies par les articles 433-14 et 433-15 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elles ont pour objet de préparer ou de faciliter la commission d'un crime ou d'un délit.* »

541. CICR, Loi modèle sur les emblèmes. Législation nationale concernant l'utilisation et la protection de l'emblème de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Cristal-Rouge, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « La guerre et le droit »).

542. L'usage protecteur de l'emblème est destiné à signaler le personnel et les biens qui doivent être respectés et protégés en situation de conflit armé. Dans ce sens, l'emblème constitue la manifestation visible de la protection conférée par le DIH à certaines personnes et à certains biens. L'usage indicatif de l'emblème montre qu'une personne ou un bien ont un lien avec une institution du Mouvement international de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. L'emblème sera alors de petite dimension.

- Modifier la législation française afin d'interdire l'imitation, l'usurpation et l'usage perfide⁵⁴³ des emblèmes, dénominations, signes ou signaux distinctifs reconnus conventionnellement en temps de paix comme en période de conflit armé, et prévoir des sanctions adéquates.
- Adapter la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale, qui prévoit aux termes de l'article 8, 2, b) vii) que « *le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires et l'uniforme de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves* » constitue un crime de guerre.

FOCUS Le droit international humanitaire coutumier

Mandaté par les États lors de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue en décembre 1995, le CICR a mené, en coopération avec des experts universitaires et gouvernementaux, une étude de 10 années à l'issue de laquelle 161 règles de DIH coutumier ont été dégagées. Elles sont publiées dans l'étude parue en 2005⁵⁴⁴. Les règles identifiées sont regroupées en 6 catégories et sont régulièrement actualisées sur une base de données *ad hoc* lancée par le CICR en août 2010⁵⁴⁵ :

- Principe de distinction
- Personnes et biens bénéficiant d'une protection spécifique
- Méthodes de guerre spécifiques
- Armes
- Traitement des personnes civiles et des personnes hors de combat
- Mise en œuvre

Comme le précise le CICR, l'étude ne constitue pas un exercice définitif et une compilation exhaustive, la formation du droit coutumier étant un processus permanent. Elle prend appui sur un examen des pratiques dans une cinquantaine d'États, toutes régions confondues, principalement au cours des 30 dernières années, sur la consultation d'experts et sur une analyse des archives du CICR sur quelques 40 conflits armés. Elle rappelle, considérant la jurisprudence existante, que, « *pour donner naissance à une règle de droit international coutumier, la pratique des États doit être pratiquement uniforme, fréquente et représentative* » (sans pour autant que des critères de temps ou d'universalité soient strictement opposables) et qu'il est également nécessaire que cette pratique découle « *de la conviction juridique qu'elle répond à une règle de droit* » (*opinio juris*)⁵⁴⁶. L'étude permet d'établir qu'un certain nombre de règles et de principes inscrits dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles relèvent également du droit coutumier et

543. L'imitation : Utilisation d'un signe entraînant une confusion avec l'emblème de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ou du Cristal-Rouge, que ce soit par la couleur ou la forme. L'usurpation : Usurpation de l'emblème par des entités ou des personnes qui n'y ont pas droit ou par des personnes qui y ont droit mais qui l'utilisent pour des activités non conformes aux principes fondamentaux du mouvement. Les perfidies : Est constitutive de crime de guerre l'utilisation en temps de conflit de l'emblème en vue de protéger des combattants armés ou de transporter du matériel de guerre.

544. *Étude de droit international humanitaire coutumier*, CICR et Cambridge University Press, 2005 (publication en anglais) et CICR et Bruylant, 2006 (version française), disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

545. Voir sur le site Internet du CICR (rubrique « La guerre et le droit »).

546. Voir l'introduction de l'*Étude de droit international humanitaire coutumier*, p. 10.

lient par conséquent l'ensemble des États indépendamment de leur ratification de ces instruments et sont également opposables aux groupes armés non étatiques. C'est en particulier le cas de plusieurs règles relatives à la conduite des hostilités et au traitement des personnes ne participant pas – ou plus – directement aux hostilités. Toujours selon le CICR, l'étude « *montre également qu'un grand nombre de règles coutumières DIH sont applicables à la fois aux conflits armés internationaux et aux conflits armés non internationaux* » : sur les 161 règles répertoriées, 159 s'appliquent aux conflits armés internationaux et 148 aux situations de conflits armés non internationaux.

Le corpus de règles applicables aux conflits armés non internationaux se trouve renforcé. Par exemple, alors que le droit conventionnel applicable dans les conflits armés non internationaux n'interdit pas expressément les attaques menées contre des biens civils, une telle interdiction a pris corps en droit international coutumier⁵⁴⁷. En outre, le DIH coutumier prévoit le respect et la protection du personnel ainsi que des biens de secours humanitaire. Or, le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève ne prévoit que la possibilité d'organiser des actions de secours en faveur des populations civiles dans le besoin, sans mettre en place de régime de protection⁵⁴⁸. Outre cette protection renforcée, le DIH coutumier oblige les parties au conflit à autoriser et faciliter l'acheminement des secours en garantissant l'accès aux personnes civiles dans le besoin⁵⁴⁹ et la liberté de déplacement⁵⁵⁰.

Les Lignes directrices de l'UE pour la promotion du droit humanitaire international, adoptées en 2005, rappellent que, « *à l'instar d'autres branches du droit international, le DIH a deux sources principales : les Conventions internationales (Traités) et le droit international coutumier. Le droit international coutumier découle de la pratique des États à laquelle ceux-ci reconnaissent un caractère contraignant. Les décisions judiciaires et les écrits d'auteurs éminents constituent des moyens subsidiaires d'établir le droit* »⁵⁵¹.

Dans un rapport relatif à la mise en œuvre du DIH et des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève⁵⁵², la France considère « *que les principes humanitaires les plus universellement reconnus, qui figurent souvent dans le droit conventionnel (par exemple l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949), sont de nature coutumière, et qu'il appartient dès lors à chaque État de les respecter en tant que tels* »⁵⁵³. Elle constate cependant « *qu'il existe encore des incertitudes sur la détermination du contenu et de l'étendue exacts de ces principes coutumier* ». Elle dit avoir à cet égard « *pris connaissance de l'étude du CICR sur le droit humanitaire coutumier* », qui « *constitue de son point de vue un travail à valeur doctrinale utile mais qui ne saurait être opposé en tant que tel aux États* ».

547. Règle 7 du droit international humanitaire coutumier : « *Les attaques ne doivent pas être dirigées contre des biens de caractère civil* ».

548. Article 18 § 2 Protocole additionnel II.

549. Règle 55 du droit international humanitaire coutumier.

550. Règle 56 du droit international humanitaire coutumier.

551. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04), 23 décembre 2005, § 7.

552. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution 61/30 de l'Assemblée générale des Nations unies, 2008.

553. *Ibid.*, p. 3.

Chapitre 2

Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Elaborés sous l'égide de l'UNESCO et adoptés en 1954, la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et son Protocole I ont été ratifiés par la France en 1957. Le Protocole II, adopté en 1999, n'a en revanche pas été signé, ni a *fortiori* ratifié, par la France.

La Convention prévoit une série de mesures concrètes, y compris en temps de paix, pour la sauvegarde des biens culturels et l'interdiction « *de leur utilisation, de celle de leurs dispositifs de protection et de leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé (...)* » (art. 4). Ces dispositions visent le patrimoine culturel immobilier ou mobilier (y compris les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, les sites archéologiques, les œuvres d'art, les manuscrits, les livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique), ainsi que les collections scientifiques de toute nature, indépendamment de l'origine, du propriétaire ou de la valeur monétaire. Le Protocole I traite des biens meubles, interdit l'exportation des biens culturels d'un territoire occupé et prévoit, le cas échéant, le retour des biens dans le territoire de l'État d'où ils ont été exportés. Il prohibe également la retenue de ces biens culturels au titre de dommages de guerre. Le Protocole II complète les dispositions de la Convention liées au respect des biens culturels et à la conduite des hostilités avec la création d'une protection renforcée pour les biens culturels particulièrement importants pour l'humanité. Il définit, en outre, les sanctions à apporter pour les violations graves commises sur des biens culturels et précise les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle est engagée.

En matière de suivi, une réunion des États parties à la Convention se tient périodiquement sous les auspices de l'UNESCO afin de faire le point sur la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles additionnels. La huitième et dernière réunion en date s'est tenue le 23 novembre 2009 et a donné lieu à l'adoption de recommandations. Les États n'étant pas encore parties à la Convention et/ou à ses deux protocoles ont été encouragés « *à le devenir rapidement, et à adopter et mettre en œuvre efficacement une législation nationale pertinente* ». À la suite d'une demande du Directeur général de l'UNESCO relayée en 2008, les Hautes Parties contractantes n'ayant pas encore présenté au Secrétariat leurs rapports nationaux étaient invitées à le faire avant le 31 mars 2010 et plus généralement à apporter des contributions volontaires pour améliorer la mise en œuvre de la Convention et du Protocole de 1954⁵⁵⁴. La France ne

554. UNESCO, réunion des Hautes Parties contractantes à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, recommandation n° 1, CLT-09/CONF/218/4, 22 décembre 2009.

figurait pas parmi les 21 États ayant transmis un rapport national. La neuvième réunion est programmée pour le 12 décembre 2011.

Le Protocole II établit également un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Composé de 12 États parties, il est compétent pour assurer le suivi du Protocole II, par un examen de rapports nationaux portant également sur la Convention et le Protocole I, et pour gérer le système de protection renforcée prévu par le Protocole II. Il a tenu sa cinquième session du 22 au 24 novembre 2010 (sans que la France n'y participe à titre d'observateur).

Mise en œuvre

La France, par sa loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques intégrée au Code du patrimoine par l'ordonnance du 20 février 2004⁵⁵⁵, s'est dotée de règles qui permettent d'identifier les biens devant être protégés en raison de leur intérêt historique, artistique ou archéologique, indépendamment d'un contexte de conflit armé. Deux modes de protection sont prévus : le classement au titre des monuments historiques (biens imprescriptibles et frappés d'une interdiction d'exportation) et l'inscription à l'inventaire supplémentaire (mécanisme préventif qui fait naître une obligation d'information à la charge du propriétaire lorsqu'il envisage par exemple de transformer le bien). Un arrêté en date du 13 mai 1958 avait institué au ministère de l'Éducation nationale une commission d'application de la Convention internationale pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Dans le rapport précité transmis au SGNU en 2008, le Gouvernement avait dit réfléchir « à l'établissement d'un inventaire particulier pour l'application de la Convention, l'inventaire actuel semblant trop large »⁵⁵⁶, précisant que la France n'avait jusqu'alors « inscrit aucun site au registre international des biens culturels sous protection spéciale tenu par l'UNESCO et prévu par la Convention »⁵⁵⁷. Il était par ailleurs précisé que « la France n'utilise pas, à ce jour, les signes distinctifs proposés par la Convention pour protéger les biens culturels ». Le même rapport faisait état, en matière de diffusion des dispositions de la Convention, de la mise au point par le ministère de la Défense d'« outils pédagogiques concernant la protection des biens culturels par les militaires à l'occasion des opérations extérieures ».

S'agissant des sanctions prévues en droit interne, le Code du patrimoine prévoit des dispositions pénales incriminant l'exportation, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien culturel (art. L. 114-1 et L. 114-2). Les articles 322-1 et 322-2 du Code pénal disposent quant à eux que la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui « est punie de trois ans d'emprisonnement et de

555. Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004, article L. 621-1 et suivants du Code du patrimoine.

556. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution 61/30 de l'Assemblée générale des Nations unies, 2008, p. 7.

557. *Ibid.*, p. 6 ; article 12 du Règlement d'exécution de la Convention.

45 000 euros d'amende lorsque le bien [...] est [...] un immeuble ou un objet mobilier classé ou inscrit».

S'agissant plus particulièrement du Protocole I à la Convention de 1954, le rapport transmis au SGNU présentait la protection prévue en France en indiquant que « *la France se conforme en particulier au Règlement communautaire n° 3911/92 du 9 décembre 1992, qui harmonise pour tous les États membres les règles de surveillance à l'exportation des biens culturels vers les pays tiers* ». L'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC), dépendant du ministère de l'Intérieur et agissant comme autorité centrale, est ainsi chargé « *de mettre en œuvre les procédures de revendication et de restitution ainsi que des mesures conservatoires s'appliquant aux trésors nationaux ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre vers le territoire d'un autre État membre. L'obligation de restitution prévue par la Convention de 1954 est mise en œuvre au moyen d'une action en revendication de pleine propriété devant les juridictions françaises* ».

Par ailleurs, la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la CPI prévoit que « *le fait [qualifié de crime ou délit de guerre] de lancer des attaques délibérées contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas alors utilisés à des fins militaires, est puni de vingt ans de réclusion criminelle* » (art. 461-13 du Code pénal).

Chapitre 3

Règles relatives aux moyens et méthodes de combat

Ce chapitre du rapport fait le point sur les principaux instruments relatifs aux moyens et méthodes de combat auxquels la France est partie, leur mode de suivi et leur mise en œuvre par la France. Elle rappelle, le cas échéant, les recommandations et observations de la CNCDH.

1. Convention sur les armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines

La France a adhéré en 1984⁵⁵⁸ à la **Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction** qui fut ouverte à signature en 1972. L'objectif de la Convention, défini dans le Préambule, est d'« *exclure totalement la possibilité de voir des agents bactériologiques (biologiques) ou des toxines être utilisés en tant qu'armes* ». Elle prévoit l'obligation fondamentale pour les États parties de « *ne jamais, et en aucune circonstance, mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir ou conserver des agents microbiologiques ou biologiques et des toxines, [...] et des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à l'emploi de tels agents à des fins hostiles ou dans des conflits armés* » (art. 1^{er}). Cependant, elle n'en interdit pas l'utilisation. Le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques de 1925, ratifié par la France le 10 mai 1926⁵⁵⁹, prévoit, lui, cette interdiction. La France a levé en 1997 les réserves relatives à la possibilité d'employer ces armes en représailles, apposées lors de la ratification du Protocole⁵⁶⁰. Cette décision visait à renforcer la norme d'interdiction totale d'emploi.

En matière de suivi, la Convention prévoit qu'en cas de violation de ses dispositions chaque État partie est habilité à saisir le CSNU et doit coopérer à toute enquête que celui-ci déciderait d'entreprendre (art. 6). Cette procédure n'a jusqu'à présent jamais été mise en œuvre. En complément d'une Conférence annuelle des États parties, une

558. Loi n° 84-547 du 4 juillet 1984 autorisant l'adhésion de la France à la Convention du 10 avril 1972.

559. Voir également le décret du 22 août 1928 portant promulgation du Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, en date à Genève du 17 juin 1925.

560. Décret n° 97-760 du 11 juillet 1997 portant publication de la levée des réserves françaises.

Conférence d'examen de la Convention se tient tous les 5 ans, chaque État étant invité à cette occasion à fournir des informations relatives au respect de la Convention. Ces derniers doivent également transmettre au Département des affaires de désarmement des Nations unies un rapport annuel faisant état de la mise en œuvre nationale de la Convention.

La troisième Conférence d'examen de la Convention, en septembre 1991, a créé de manière *ad hoc* un Groupe d'experts scientifiques et gouvernementaux (VEREX) pour examiner, d'un point de vue technique, l'adoption d'éventuelles mesures de vérification, permettant de s'assurer que les États parties respectent les dispositions de l'Accord. A la suite d'un rapport publié en 1994, le Groupe a été mandaté pour établir un projet de protocole obligatoire en matière de vérification pour renforcer la Convention⁵⁶¹. À ce jour, ce projet n'a pas été adopté. La France, qui avait participé activement à la négociation en 1995 d'un tel protocole, avait annoncé qu'elle œuvrerait, dans la perspective de la Conférence d'examen en 2011, en faveur de modalités complémentaires permettant d'évaluer efficacement le respect des obligations de la Convention par les États parties⁵⁶².

La sixième Conférence d'examen en 2006 (dernière en date) avait arrêté un programme de travail pour 2007-2010 qui prévoyait une réunion annuelle des experts nationaux, avant la prochaine réunion d'examen en 2011. Ces réunions annuelles ont porté sur le renforcement de la mise en œuvre nationale de la Convention et la coopération régionale pour son application (en 2007); la biosécurité et la biosûreté (2008); les coopérations à des fins d'usage pacifique de la science (2009); et sur l'assistance en cas d'emploi allégué (2010). La France a pris une part active à ces travaux préparatoires pour la septième Conférence d'examen, prévue du 5 au 22 décembre 2011, et qui doit examiner les moyens de renforcer l'application de la Convention aussi bien au sein des États parties qu'au niveau international.

Si le suivi du respect et de la mise en œuvre de la Convention par les États parties apparaît moins « institutionnalisé » que pour d'autres instruments, il prend néanmoins appui sur ces réunions annuelles, sur la coopération avec le Département des affaires de désarmement des Nations unies à Genève et sur le mécanisme d'investigation prévu en cas d'usage allégué d'armes chimiques ou biologiques.

561. Rapport final de la Conférence des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, 1994, p.12.

562. Voir le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes (rubrique « Enjeux internationaux/ Désarmement, maîtrise des armements, contrôle des exportations/La France et la non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs/La lutte contre la prolifération biologique/La position de la France »).

Mise en œuvre

En France, la Convention a été publiée par le décret n° 84-1014 du 16 novembre 1984. La législation interne sur les armes biologiques, adoptée dès 1972⁵⁶³, a été complétée par la loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (art. L. 2341-1 à L. 2341-7 du Code de la défense). L'article L. 2341-1 du Code de la défense interdit « *la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition, la cession, l'importation, l'exportation, le commerce et le courtage des agents microbiologiques, des autres agents biologiques et des toxines biologiques, quels qu'en soient l'origine et le mode de production, et en quantité non destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques* ».

L'article 322-6-1 du Code pénal (inséré par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004) punit « *le fait de diffuser par tout moyen, sauf à destination des professionnels, des procédés permettant la fabrication d'engins de destruction élaborés à partir de poudre ou de substances explosives, de matières nucléaires, biologiques ou chimiques [...] d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». Les peines sont portées à 3 ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende lorsque a été utilisé, pour la diffusion des procédés, un réseau de télécommunications à destination d'un public non déterminé⁵⁶⁴. Par ailleurs, le Code pénal, en son article 421-1°, 4° et 5°, qualifie certaines de ces infractions d'actes de terrorisme sous réserve que d'autres conditions soient remplies.

On notera enfin l'existence d'une action conjointe de l'UE décidée en 2008. La conduite des activités développées en appui à l'universalisation de la Convention (qui compte aujourd'hui 164 États parties) et en faveur de sa mise en œuvre au niveau national a été confiée au Bureau des affaires du désarmement des Nations unies, pour la période de mai 2009 à décembre 2011⁵⁶⁵.

563. Loi n°72-467 interdisant la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition, et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines, 9 juin 1972.

564. Réponse du Gouvernement au questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du Gouvernement français, mai 2007, p. 9-10.

565. Council Joint Action 2008/858/CFSP in support of the Biological and Toxin Weapons Convention, in the framework of the implementation of the EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Les éléments relatifs aux projets soutenus sont disponibles sur le site Internet de l'Office des Nations unies à Genève (rubrique « Désarmement/Convention sur les armes bactériologiques (biologiques) et toxiques/EU BWC joint action »).

2. Convention et protocoles sur certaines armes classiques

La **Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination**, adoptée en 1980 et dont le champ d'application a été modifié en 2001 afin d'étendre ses dispositions et celles de l'ensemble de ses protocoles à tous les conflits armés, qu'ils soient ou non internationaux⁵⁶⁶, a été ratifiée par la France en 1987⁵⁶⁷. La Convention fixe un cadre de dispositions générales, désormais complété par cinq Protocoles régissant l'emploi de catégories d'armes, tous ratifiés par la France. Ces Protocoles sont relatifs aux éclats non localisables (Protocole I-1980)⁵⁶⁸, aux mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II-1980, Protocole II tel que modifié en 1996)⁵⁶⁹, aux armes incendiaires (Protocole III-1980)⁵⁷⁰, aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV-1995)⁵⁷¹ et aux restes explosifs de guerre (Protocole V-2003)⁵⁷².

Des discussions sont actuellement en cours dans le cadre d'un groupe d'experts gouvernementaux auquel participe la France, quant à l'adoption d'un Protocole relatif aux armes à sous-munitions dans le cadre de la Convention⁵⁷³.

Une Conférence d'examen de la Convention se tient tous les 5 ans. Conformément aux décisions respectives de la troisième Conférence d'examen de 2006 et de la Réunion des Hautes Parties contractantes de 2007, sur la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle, les Hautes Parties contractantes se sont engagées à fournir des rapports nationaux annuels sur la diffusion des informations relatives à la Convention et à ses proto-

566. Convention de 1980 sur certaines armes classiques, fiche technique, CICR, 2004, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

567. Loi n° 87-1134 du 31 décembre 1987 autorisant la ratification d'une Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (ensemble les Protocoles I et II). La Convention ainsi que les Protocoles I et II ont été publiés par le décret n° 88-1021 du 2 novembre 1988. Voir également le décret n° 2005-714 portant publication de l'amendement à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination du 10 octobre 1980, adopté à Genève le 21 décembre 2001.

568. Décret n° 88-1021 du 2 novembre 1988 portant publication de la CCAC et des protocoles I et II.

569. Décret n° 99-152 du 23 février 1999 portant publication du Protocole II tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996.

570. Décret n° 2002-1364 du 14 novembre 2002 portant publication du Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes incendiaires (Protocole III), adopté à Genève le 10 octobre 1980.

571. Décret n° 2002-123 du 25 janvier 2002 portant publication du Protocole additionnel à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, adopté à Vienne le 13 octobre 1995.

572. Décret du 2 juillet 2008 portant publication du Protocole additionnel relatif aux restes explosifs de guerre à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (ensemble une annexe), adopté à Genève le 28 novembre 2003.

573. Voir notamment : *Intervention de l'ambassadeur français Éric Danon lors de la 3^e session de la réunion du groupe d'experts gouvernementaux à la CCAC*, 22 août 2011.

coles additionnels à leurs forces armées et à la population civile ; les progrès accomplis pour se conformer aux exigences techniques de la Convention et de ses protocoles additionnels et toute autre information pertinente sur ce sujet ; la législation liée à la Convention et à ses Protocoles additionnels ; les mesures prises en matière de coopération et d'assistance techniques ; ainsi que toute autre question importante. La quatrième Conférence d'examen était programmée du 14 au 25 novembre 2011. À ces Conférences s'ajoutent les réunions annuelles des États parties et les réunions régulières des experts gouvernementaux afin de veiller au respect et à l'application de la Convention et des protocoles et d'œuvrer à leur universalisation.

Mise en œuvre

La France a remis depuis 2007 des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Convention⁵⁷⁴, les derniers constituant des mises à jour. Le rapport 2009 mentionne notamment le fait que « *la procédure de conduite des programmes d'armement comporte des jalons permettant de vérifier la conformité des systèmes développés par rapport aux dispositions, limitations ou interdictions prévues par la Convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques et ses Protocoles* ».

En matière de diffusion d'information aux forces armées et à la population civile, référence est faite à l'instruction sur le droit des conflits armés dans les écoles militaires de formation des cadres incluant la mise en œuvre de la Convention. Selon le rapport, « *à ce jour, tous les programmes des écoles d'officiers, tant au niveau de la formation initiale qu'à celui de la formation supérieure, et de certaines écoles de sous-officiers comportent un module sur cette matière* ». S'agissant des populations civiles, il est fait état de « *réponses aux questions parlementaires sur les problématiques relatives à la Convention et ses Protocoles* ».

Dans le cadre du questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Gouvernement avait rappelé qu'il « *contribu[ait] aux travaux menés sur [les restes explosifs de guerre] par les experts gouvernementaux de la Convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques* »⁵⁷⁵. Il avait également déclaré que, « *à l'instar de son action à l'issue du récent conflit survenu au Liban, la France entend poursuivre son action internationale dans les domaines de l'enlèvement des débris de guerre explosifs, de la sensibilisation aux risques qu'ils représentent et de l'aide aux victimes dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole V [et] continue de promouvoir l'universalisation de ce nouvel instrument du DIH* ». La France a remis des rapports nationaux sur son suivi du Protocole V le 31 mars 2010 pour l'année 2009 et le 4 avril 2011 pour l'année 2010⁵⁷⁶.

574. Ces rapports sont disponibles en ligne sur le site Internet de l'Office des Nations unies à Genève (rubrique « Désarmement/Convention sur certaines armes classiques/Contrôle du respect/Base de données des rapports nationaux présentés en application de la décision sur le respect »).

575. Questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du Gouvernement français, mai 2007, p. 7.

576. Ces rapports sont disponibles sur le site Internet de Bibliomines, base francophone de connaissances de l'action contre les mines (rubrique « Traité et droit international »).

3. Convention sur les armes chimiques

La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, ouverte à signature en 1993 et entrée en vigueur le 29 avril 1997, a été ratifiée par la France en 1994⁵⁷⁷. Tout État partie à la Convention s'engage « à ne jamais, en aucune circonstance : a) mettre au point, fabriquer, acquérir d'une autre manière, stocker ou conserver d'armes chimiques, ou transférer, directement ou indirectement, d'armes chimiques à qui que ce soit ; b) employer d'armes chimiques ; c) entreprendre de préparatifs militaires quels qu'ils soient en vue d'un emploi d'armes chimiques ; d) aider, encourager ou inciter qui-conque, de quelque manière que ce soit, à entreprendre quelque activité que ce soit qui est interdite à un État partie en vertu de la présente Convention » (art. 1 § 1)⁵⁷⁸.

Il convient de rappeler que la France a levé en 1997 les réserves relatives à la possibilité d'emploi de ces armes en représailles qu'elle avait apposées lors de la ratification du Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques de 1925, le 10 mai 1926.

Les États parties sont tenus au respect de la Convention par un système contraignant de vérification de leurs obligations conventionnelles en matière de destruction sous l'égide de l'OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques). Ils doivent notamment produire des déclarations, initiales puis annuelles, relatives à leur production chimique industrielle et peuvent être amenés à recevoir régulièrement des missions internationales d'inspection. 100 % des installations de fabrication d'armes chimiques qui ont été déclarées par les États parties ont été mises hors service. Toutes sont soumises à un régime de vérification rigoureux.

La 15^e session de la Conférence annuelle des États parties qui s'est tenue du 29 novembre au 3 décembre 2010 a réaffirmé l'obligation pour les États parties détenteurs de détruire leurs armes chimiques et de prendre les mesures nécessaires pour que cette destruction soit achevée avant expiration du délai, prorogé au 29 avril 2012 (au 31 octobre 2010, il restait à détruire 37,17 % des stocks d'armes chimiques). La France a été élue à cette occasion parmi les 21 membres du Conseil exécutif de l'OIAC, pour un mandat de 2 ans à compter du 12 mai 2011. Par ailleurs, une Conférence chargée de l'examen de l'application de la Convention a lieu tous les 5 ans. Les deux premières Conférences ont eu lieu en 2003 et 2008.

Mise en œuvre

Au niveau législatif, la France a adopté le 17 juin 1998 une loi relative à l'application de la Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la

577. Loi n° 94-1098 du 19 décembre 1994 autorisant la ratification de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

578. Voir *Convention de 1993 sur l'interdiction des armes chimiques et sur leur destruction*, fiche technique, CICR, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique Ressources).

fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction⁵⁷⁹. La codification des dispositions de la Convention a été consolidée par une ordonnance du 21 décembre 2004⁵⁸⁰ et plus récemment par la loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 (art. L. 2342-1 à L. 2342-84 et D. 2342-1 à D. 2342-121 du Code de la Défense).

Aux termes de l'article L. 2342-3 du Code de la défense, « *sont interdits l'emploi d'armes chimiques, leur mise au point, leur fabrication, leur stockage, leur détention, leur conservation, leur acquisition, leur cession, leur importation, leur exportation, leur transit, leur commerce et leur courtage. Il est interdit d'entreprendre tous préparatifs en vue d'utiliser des armes chimiques, ainsi que d'aider, encourager ou inciter quiconque de quelque manière que ce soit à entreprendre toute activité interdite par le présent chapitre. Les services de l'État sont toutefois autorisés, dans des conditions prévues par décret, à détenir, stocker ou conserver des armes chimiques en vue de leur destruction* ». Le Code « *punit de la réclusion criminelle à perpétuité et de 7 500 000 euros d'amende* » le fait d'employer « *une arme chimique* » (art. L. 2342-57), de « *fabriquer des armes chimiques, des munitions chimiques non remplies et du matériel destiné à l'emploi d'armes chimiques* » (art.L.2342-58) et « *le fait de diriger ou d'organiser un groupement ayant pour objet l'emploi, la mise au point, la fabrication, le stockage, la détention, la conservation, l'acquisition, la cession, l'importation, l'exportation, le transit, le commerce ou le courtage d'une arme chimique* » (art.L.2342-59).

S'agissant du contrôle du respect de la Convention, 64 des 70 installations de fabrication d'armes chimiques déclarées par les États parties à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), ont été détruites (43) ou converties à des fins pacifiques (21). La France, qui fait partie des États parties ayant déclaré de telles installations, a déjà accueilli sur son territoire plus d'une cinquantaine de missions d'inspection de l'OIAC⁵⁸¹.

En matière de coopération et d'assistance internationales, le rapport 2010 de l'OIAC⁵⁸² indique également que la France privilégie une offre unilatérale plutôt qu'une contribution au Fonds de contributions volontaires en ce qui concerne l'assistance prévue au titre de l'article X de la Convention⁵⁸³ et qu'une mission technique y a été effectuée afin d'évaluer cette offre. Le rapport mentionne également le financement d'une visite technique à Cuba par l'Action commune 2007 de l'UE concernant le soutien aux activités menées par l'OIAC au titre de l'article X⁵⁸⁴, ainsi que la réalisation par la France d'un cours de formation à l'intention du personnel des autorités nationales en mars 2009⁵⁸⁵.

579. Loi n° 98-467 du 17 juin 1998 relative à l'application de la Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.

580. Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 – article 5 (V) JORF 21 décembre 2004.

581. Voir le site Internet de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) (rubrique « Publications/ Faits et chiffres »).

582. Rapport de l'OIAC sur la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction en 2009, OIAC, 30 novembre 2010.

583. *Ibid.*, annexe 10, p. 60.

584. *Ibid.*, p. 18.

585. *Ibid.*, p. 20.

4. Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel

Le 1^{er} juillet 1998, la France a adopté la loi de ratification⁵⁸⁶ de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, dite « Convention d'Ottawa », adoptée en 1997. Elle a ensuite déposé son instrument de ratification auprès du SGNU le 23 juillet 1998, devenant ainsi le premier des 5 États membres permanents du CSNU à ratifier la Convention. Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention, « *chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance : a) employer de mines antipersonnel ; b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, de mines antipersonnel ; c) assister, encourager ou inciter, de quelque manière, quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention* » et « *s'engage à détruire toutes les mines antipersonnel, ou à veiller à leur destruction* ».

Une Conférence d'examen des États parties à la Convention se tient tous les 5 ans. La première s'est tenue en 2004 et la seconde du 30 novembre au 4 décembre 2009 en Colombie⁵⁸⁷. Cette deuxième Conférence d'examen a décidé notamment qu'une Assemblée des États parties aurait lieu chaque année jusqu'à la troisième Conférence d'examen en 2014⁵⁸⁸. Le SGNU a ainsi convoqué une Assemblée des États parties à Genève du 29 novembre au 3 décembre 2010, la prochaine étant prévue à Phnom Penh, au Cambodge, du 28 novembre au 2 décembre 2011. Un nouveau plan d'action (Plan d'action de Nairobi) avait été élaboré pour la période 2005-2009 lors de la première Conférence d'examen. Les États parties s'engageaient à mettre en œuvre des mesures spécifiques visant à l'universalisation de la Convention ; à la destruction des stocks de mines antipersonnel ; au nettoyage des zones minées ; l'assistance aux victimes ; à la coopération et l'assistance technique ; à la transparence et au développement des échanges d'information ; à la prévention et la répression des activités et enfin à l'appui à la mise en œuvre de la Convention.

Un plan d'action a ensuite été élaboré lors de la deuxième Conférence d'examen de Carthagène pour la période 2010-2014 dans lequel 65 actions portant sur des domaines d'intervention similaires étaient identifiées.

Chaque État doit soumettre au SGNU un rapport annuel sur les mesures prises pour honorer les engagements découlant du Traité (art. 7). Doivent notamment y figurer des informations concernant le nombre total et les types de mines antipersonnel que le pays a stockées ; l'état des programmes de destruction des mines ; le nombre total et les types de mines antipersonnel conservées à des fins de formation ; la localisation

586. Loi n° 98-542 du 1^{er} juillet 1998 autorisant la ratification de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

587. Information publiée sur le site Internet de l'International Campaign to Ban Landmines (ICBL) (rubrique « Calendar »).

588. Rapport final de la Conférence, document APLC/CONF/2009/9, § 29 (i) et 29 (ii).

de toutes les zones minées sous sa juridiction ou son contrôle ; ou encore les mesures prises pour alerter la population civile et celles prises à l'échelon national (telles que l'adoption d'une législation ou de dispositions réglementaires) pour prévenir et réprimer les violations du Traité⁵⁸⁹.

Mise en œuvre

La loi du 8 juillet 1998⁵⁹⁰ consacre le principe d'interdiction de « *la mise au point, la fabrication, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le transfert et l'emploi de mines antipersonnel* » et précise les modalités d'application en droit interne des dispositions de la Convention d'Ottawa. Elle dote notamment l'administration des pouvoirs nécessaires à une répression de toute forme d'infraction, avec un décret de 1999⁵⁹¹ qui confirme l'habilitation individuelle de différents agents du ministère de la Défense pour les constater. Elle prévoit également les modalités d'accueil et d'accompagnement en France des missions internationales d'établissement des faits. Un second décret de 1999⁵⁹², en lien avec l'article 9 de la loi du 8 juillet 1998, a permis la mise en place de la CNEMA. Il précise les modalités de désignation de ses membres ainsi que son organisation et son fonctionnement. La Commission est notamment chargée de publier chaque année un rapport sur l'application de la loi.

Après avoir achevé la destruction de ses stocks fin 1999 (plus de 1,5 million d'unités) et la dépollution des zones sous sa juridiction en 2008 (en particulier l'enclave de la Doudah, à Djibouti), la France se concentre aujourd'hui sur ses obligations au titre de l'article VI de la Convention relatif à la coopération et l'assistance internationales. Le dernier rapport national, transmis le 30 avril 2011, détaille les actions entreprises en 2010 en matière de formation (avec notamment un appui au fonctionnement du centre de perfectionnement aux actions postconflictuelles de déminage et de dépollution, situé à Ouidah, au Bénin, ainsi qu'au Centre international du déminage humanitaire de Genève, et des actions de formation au Centre national de déminage humanitaire, abrité par l'École du génie à Angers) et de mise à disposition d'experts et d'échange d'informations. Référence est faite au déploiement opérationnel de spécialistes du déminage au Liban (déminage de la Blue Line à la frontière israélo-libanaise, sous mandat de l'ONU), en Afghanistan et au Kosovo. Selon le rapport, ces interventions ont permis en 2010 la destruction d'engins dangereux représentant un total d'environ 1,3 tonne d'explosifs. L'engagement français dans ce domaine représentait pour l'année 2010, toujours selon le rapport, un budget de 2 055 064 €⁵⁹³. Sur la période 2008-2010 et

589. CICR, *Interdiction des mines antipersonnel : le Traité d'Ottawa expliqué aux non-spécialistes*, Publication CICR, 1998, disponible sur le site Internet Bibliomin.

590. Loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines insérée au Code de la défense, partie 2, livre III, titre IV, chapitre 3.

591. Décret n° 99-357 du 10 mai 1999.

592. Décret n° 99-358 du 10 mai 1999.

593. Le rapport est disponible sur le site Internet de l'Office des Nations unies à Genève UNOG (rubrique « Désarmement/Convention sur les mines antipersonnel »).

pour l'ensemble des restes explosifs de guerre, le ministère des Affaires étrangères et européennes annonce avoir contribué pour 3,3 millions d'euros à des projets proposés par les ONG dans les pays touchés⁵⁹⁴.

En matière diplomatique, un ambassadeur est spécialement chargé depuis 1999 de la coordination de l'action internationale de la France pour promouvoir la lutte contre les mines et autres restes explosifs de guerre et le soutien aux victimes de ces armes. Son champ de compétence a été étendu aux armes à sous-munitions et à l'ensemble des restes explosifs de guerre par lettre de mission du ministre des Affaires étrangères et européennes du 14 décembre 2009. Il est par ailleurs Secrétaire général de la CNEMA.

Le questionnaire du CICR renseigné par la France en 2007, précité, mentionnait que, « *en plus de sa contribution à l'action européenne, la France participe financièrement à un Fonds d'aide au développement géré par la Commission européenne destiné notamment à l'action de lutte contre les mines antipersonnel. Elle soutient également financièrement plusieurs ONG agissant directement dans ce domaine* »⁵⁹⁵.

594. Ces informations sont disponibles sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes (rubrique « Enjeux internationaux/Désarmement/Maîtrise des armements, contrôle des exportations »).

595. Questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du Gouvernement français, mai 2007, p. 6.

5. Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions

La France a ratifié la Convention sur les armes à sous-munitions le 25 septembre 2009. La Convention, entrée en vigueur le 1^{er} août 2010, indique qu'en devenant parties les États s'engagent « à ne jamais, en aucune circonstance : (a) employer d'armes à sous-munitions; (b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes à sous-munitions; (c) assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention » (art. 1^{er} § 1). La Convention comporte des dispositions qui engagent les États parties à dépolluer les régions affectées et à détruire leurs stocks, ainsi qu'à réprimer pénalement toute violation à la Convention commise sur leur territoire, sous leur juridiction ou leur contrôle. Une assistance aux victimes d'armes à sous-munitions « prenant en considération l'âge et les sexes, les besoins médicaux, une réadaptation, un soutien psychologique et une insertion sociale et économique » (art. 5) est également prévue.

La France avait participé à la Conférence d'Oslo de février 2007, lancée pour négocier un nouveau Traité international sur les armes à sous-munitions, et signé, conjointement avec 46 autres États, la « Déclaration d'Oslo », dans laquelle elle s'engageait à « interdire ou limiter les armes à sous-munitions qui ont des conséquences inacceptables pour les populations civiles »⁵⁹⁶. À l'occasion de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2007, la France avait également pris l'engagement, conjointement avec ses partenaires européens, de soutenir la conclusion de la Convention d'ici à la fin de l'année 2008.

Position de la CNCDH (2006)⁵⁹⁷

En septembre 2006, la CNCDH avait rendu un premier avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions demandant au Gouvernement français, au niveau national, d'interdire l'utilisation, la production, le stockage et le transfert de ce type d'armes dès lors que les problèmes humanitaires qu'elles posent ne sont pas résolus et, au niveau international, d'agir en faveur d'un instrument juridique contraignant, spécifique aux armes à sous-munitions.

En matière de suivi, la Convention prévoit la remise d'un rapport par chaque État partie au SGNU faisant le point sur les mesures nationales de mise en œuvre, la présence et la nature des armes à sous-munitions. Ces rapports doivent être mis à jour annuellement et sont accessibles à l'ensemble des États parties. L'Assemblée des États parties se réunit annuellement afin d'examiner « toute question concernant l'application ou la mise en œuvre de la présente Convention » (art. 11). Une Conférence d'examen est également prévue, 5 ans après l'entrée en vigueur de la Convention.

596. *Declaration, Oslo Conference on Cluster Munitions*, 22-23 février 2007.

597. CNCDH, *Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions*, 21 septembre 2006.

La première Conférence des États parties à la Convention qui s'est tenue à Vientiane (Laos) du 9 au 12 novembre 2010 a donné lieu à l'adoption d'une déclaration intitulée *Un monde sans armes à sous-munitions : passer du concept à l'action* (Déclaration de Vientiane) et d'un plan d'action sur 5 ans (Plan d'action de Vientiane), qui constitue une feuille de route pour les États afin « d'assurer la mise en œuvre effective et en temps voulu des dispositions de la Convention »⁵⁹⁸.

Dans la Déclaration, il est indiqué que les États parties s'engagent à : « a) exécuter pleinement toutes les obligations découlant de la Convention [...] et à honorer leurs engagements énoncés dans le Plan d'action de Vientiane; b) accélérer la progression de l'enlèvement des armes à sous-munitions et de la destruction des stocks, accroître la portée des services fournis aux victimes et aux survivants et augmenter le niveau des ressources fournies pour ces tâches [...]; c) assurer le lancement rapide des opérations de destruction des armes à sous-munitions stockées dans leurs États afin d'éviter la présentation de toute demande de prolongation; d) renforcer leur coopération avec les organisations internationales et la société civile pour intensifier immédiatement les efforts visant à faire progresser rapidement l'application intégrale de la Convention dans les domaines de l'enlèvement, de l'assistance aux victimes et de la destruction des stocks; e) communiquer en temps voulu, au titre des mesures de transparence, des rapports détaillés sur toutes les obligations découlant de la Convention afin de recenser les besoins et les difficultés potentielles, de prendre note des progrès réalisés et de donner des renseignements sur ceux-ci; f) s'acquitter de leur obligation juridique de promouvoir les normes de la Convention qui énonce une nouvelle règle applicable à la conduite des conflits armés et qui devrait être acceptée par tous les États ». Le plan d'action définit quant à lui des actions concrètes et mesurables à mener « afin de réaliser leur objectif ultime consistant à faire cesser à tout jamais les souffrances et les pertes en vies humaines causées par les armes à sous-munitions » dans les domaines suivants : partenariats, universalisation, destruction des stocks, enlèvement et destruction des restes d'armes à sous-munitions et activités visant à atténuer les risques, assistance aux victimes, coopération et assistance internationales, actions d'appui à la mise en œuvre (transparence et échange d'informations, mesures d'application nationale et respect des dispositions de la Convention).

La deuxième Conférence des États parties à la Convention, tenue à Beyrouth (Liban), du 11 au 16 septembre 2011, a été l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de ce plan d'action. Concernant l'universalisation du Traité, les États ont salué le fait que 111 États l'ont signé parmi lesquels 66 l'ont ratifié (au 15 octobre 2011), « ce qui signifie que plus de la moitié des États membres des Nations unies le soutiennent ».

598. Convention sur les armes à sous-munitions, première Assemblée des États parties, Vientiane, 9-12 novembre 2010, document final, 31 janvier 2011.

Mise en œuvre

La loi d'application nationale de la Convention⁵⁹⁹ du 20 juillet 2010 reprend le régime général d'interdiction de la Convention. Elle dispose que « *la mise au point, la fabrication, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le commerce, le courtage, le transfert et l'emploi des armes à sous-munitions sont interdits* ». Elle ajoute qu'est « *interdit le fait d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans une des activités interdites susmentionnées* ». Elle prévoit également l'extension des prérogatives de la CNEMA, organe chargé en France du suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa, aux armes à sous-munitions et, ainsi, au suivi de la mise en œuvre de la Convention d'Oslo. C'est désormais chose faite avec l'adoption d'un décret en juin 2011, qui prévoit aussi la remise d'un rapport au Parlement sur l'application faite des dispositions pertinentes du Code de la défense⁶⁰⁰.

La France indique dans son rapport initial⁶⁰¹ prévu par la Convention avoir décidé d'appliquer l'interdiction de l'assistance à quiconque s'engagerait dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la Convention dans son article 1, dès la signature de celle-ci et avant même son entrée en vigueur, en instaurant « *une procédure de contrôle sur les exportations de matériels ou de composants pouvant entrer dans la composition d'armes à sous-munitions au sens de la convention* ». Ce contrôle « *consiste à s'assurer auprès de l'État destinataire, non partie à la Convention, que ces équipements ou produits ne seront pas utilisés pour la production d'armes à sous-munitions prohibées* ». « *Si la France ne peut obtenir ces assurances, elle refuse l'exportation de ces biens.* »

Ce rapport liste les stocks existants au 1^{er} août 2010 et précise que toutes les armes à sous-munitions y figurant « *sont identifiées et conservées séparément des stocks opérationnels, en attente de leur destruction* ». Il mentionne les investissements en cours afin de procéder à leur destruction, avec la constitution d'une filière industrielle dédiée et la signature d'un contrat avec la NAMSA (agence de l'OTAN qui assure déjà la destruction d'armes à sous-munitions pour le compte des membres de l'Alliance) en 2010. Avec un coût total du démantèlement évalué entre 30 et 35 millions d'euros, ces actions devraient, selon le rapport, permettre l'élimination de la totalité des grenades « OGR » entre 2011 et 2015 et la fin de l'élimination de 20 000 roquettes M-26 entre 2016 et 2018. L'objectif confirmé est d'achever les destructions avant août 2018, limite fixée par la Convention⁶⁰². Le rapport revient également sur le démantèlement des installations de production d'armes à sous-munitions et les actions en matière de dépollution. Il est indiqué qu'« *aucun territoire français n'a vu son sol contaminé par des armes à sous-munitions* » et que le seul champ de tir terrestre sur lequel des armes à sous-munitions ont été testées (Centre de la Direction générale de l'armement (DGA)

599. Loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

600. Décret n° 2011-737 du 28 juin 2011 ; article 1 modifiant l'article R. 2343-1 du Code de la défense.

601. Le rapport est disponible sur le site Internet de l'Office des Nations unies à Genève (rubrique « Désarmement/Convention sur les armes à sous-munitions/Mesures de transparence/Base de donnée des rapports présentés dans le cadre de l'article 7 »).

602. *Ibid.*, p. 87-88 (la loi française autorise la conservation, au maximum, de cinq cents armes à sous-munitions et leurs sous-munitions, ainsi que quatre cents sous-munitions acquises hors conteneur).

« Techniques terrestres » à Bourges) « est toujours en service et fait l'objet de campagnes de dépollution régulières ».

Aucun renseignement ne figure dans le rapport s'agissant de l'état et des progrès de l'exécution des obligations au titre de l'article 5 de la Convention relatif à l'assistance aux victimes. Un point est fait sur les ressources nationales engagées pour assurer la mise en œuvre de la Convention, ainsi que sur des coopérations internationales « entrant dans le cadre général du déminage humanitaire mais contribuant néanmoins chacune à la lutte contre les armes à sous-munitions⁶⁰³ ». Ces coopérations associent le Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG), le Centre national de déminage humanitaire (CNDH), abrité par l'École du génie à Angers, et le Centre de perfectionnement aux actions postconflituelles de déminage et de dépollution (CPADD), situé à Ouidah, au Bénin.

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)⁶⁰⁴

La CNCDH a salué en 2010 la ratification par la France de la Convention sur les armes à sous-munitions, dite Convention d'Oslo, qui concourt au respect des règles du DIH, et spécifiquement à la prohibition des armes aux effets non discriminants, rappelant que celle-ci constitue une avancée considérable pour la protection des populations civiles, principales victimes de ces armes, parfois longtemps après la fin des hostilités. Elle a également insisté sur l'importance pour la France, conformément aux engagements récents du Gouvernement, de mettre effectivement en pratique les obligations positives de tout État partie à la Convention en matière de coopération et d'assistance internationales à des États affectés, particulièrement pour l'assistance aux victimes, la dépollution et la sensibilisation aux risques d'armes à sous-munitions et par ailleurs de mettre en place une procédure adaptée permettant une traduction effective et systématique des obligations positives contenues à l'article 21 de la Convention⁶⁰⁵.

Jugeant le projet de loi « satisfaisant dans son ensemble », la CNCDH a néanmoins formulé les recommandations suivantes :

- Interdire expressément dans le projet de loi les « petites bombes explosives » et en donner une définition, conforme à l'article 2 § 13 de la Convention ; dans la section 1 du projet de loi définir explicitement le « disperseur », conformément à l'article 2 § 14 de la Convention et viser en conséquence les « petites bombes explosives » à la section 2 du projet de loi sur le régime juridique.

Suivi : Cette recommandation a été prise en compte.

- Inscrire de manière explicite dans la loi l'interdiction des investissements et financements, tant directs qu'indirects, dans des entreprises menant, même partiellement, des activités prohibées et liées aux armes à sous-munitions, afin de lever toute ambiguïté juridique sur le principe comme sur l'interprétation et afin d'envoyer un message politique fort.

603. *Ibid.*, p. 102.

604. CNCDH, *Avis sur le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions*, 15 avril 2010.

605. L'article 21 dispose que chaque État partie, au titre de l'interopérabilité, « encourage les États non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer, dans le but de susciter la participation de tous les États à la présente Convention » et « notifie aux gouvernements de tous les États non parties à la présente Convention [dans le cadre de l'interopérabilité, c'est-à-dire de coopération ou d'opérations militaires] ses obligations aux termes de la présente Convention, promeut les normes qu'elle établit et met tout en œuvre pour décourager les États non parties à la présente Convention d'utiliser des armes à sous-munitions ».

Suivi : Cette recommandation a été partiellement prise en compte dans la mesure où, à défaut d'une inscription explicite dans le texte de loi, le secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants a déclaré à l'Assemblée nationale que toute aide financière, directe ou indirecte, en connaissance de cause, d'une activité de fabrication ou de commerce d'armes à sous-munitions serait interprétée comme constitutive d'une assistance, d'un encouragement ou d'une incitation tombant sous le coup de la loi pénale au titre de la complicité ou de la commission des infractions prévues par le présent projet de loi. Il a en outre souligné que, « si les travaux de suivi de l'application de la loi par la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, la CNEMA, amenaient à constater une insuffisance de la loi sur ce point, le Gouvernement en tirerait les conclusions qui s'imposent, en proposant au Parlement les modifications législatives nécessaires »⁶⁰⁶.

- Veiller à une définition précise de la notion de « transfert » qui intègre les opérations de transit d'armes à sous-munitions. Le transfert désigne, « outre le retrait de matériel d'armes à sous-munitions du territoire d'un État ou leur introduction matérielle dans celui d'un autre État, le transfert du droit de propriété et du contrôle de ces armes à sous-munitions » ; et faire figurer l'interdiction des opérations de transit interdites au même titre que le transfert, ce qui serait par ailleurs une simple reprise de l'interprétation donnée au terme « transfert » dans la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel.

Suivi : Cette recommandation n'a pas été prise en compte ; néanmoins, le secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants a indiqué que le champ d'interdiction s'étendait au transit pour les activités commerciales.

- Couvrir à l'identique les activités des personnes morales françaises à l'étranger, s'agissant de l'exercice de la compétence relative à la répression des infractions définies dans le projet de loi. La CNCDH relève avec intérêt que le projet de loi ne retient pas la condition de double incrimination pour l'exercice de la compétence personnelle active pour les infractions définies dans le projet de loi commises par un Français hors du territoire national.

Suivi : Cette recommandation a été partiellement prise en compte dans la mesure où le ministre de la Défense a indiqué pendant le débat au Sénat que la loi française prévoit depuis 2004 (loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 dite « loi Perben II ») que toutes les incriminations du Code pénal s'appliquent aussi bien aux personnes physiques que morales.

- Substituer la notion d'intermédiation à celle de courtage (cf. avis du 8 février 2007) qui ne fait l'objet d'aucune définition dans la loi française, afin notamment d'étendre le champ de la définition de l'ensemble des opérations d'intermédiation à tous les acteurs impliqués dans ce commerce : courtier, transporteur et financier.

Suivi : Cette recommandation n'a pas été prise en compte.

- Inscrire rapidement le projet de loi sur l'intermédiation enregistré à l'Assemblée nationale en 2006⁶⁰⁷ à l'ordre du jour des assemblées, et adopter ce texte en suivant les recommandations de la CNCDH formulées dans son avis du 8 février 2007⁶⁰⁸.

606. Déclarations faites lors de la discussion d'un projet de loi relatif à l'élimination des armes à sous-munitions, le 6 juillet 2010, à l'Assemblée nationale, disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale (rubrique « Comptes rendus des débats »).

607. Projet de loi relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le Code de la défense, déposé au Sénat le 5 juin 2007.

608. CNCDH, *Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation*, 8 février 2007.

Suivi : Cette recommandation n'a pas été prise en compte. Toutefois, le secrétaire d'État à la Défense et aux anciens combattants a indiqué que le Gouvernement solliciterait cette inscription avant la fin de l'année 2010. Le texte n'a au 15 octobre 2011 pas encore été inscrit à l'ordre du jour, ni a *fortiori* adopté.

- Insérer la mention « *dès que possible* » à l'article L. 2344-4 du projet de loi faisant uniquement référence au délai de 8 ans, comme prévu par le texte issu de la commission des affaires étrangères du Sénat, et conformément à la Convention d'Oslo qui prévoit à l'article 3-2 la destruction des stocks d'armes à sous-munitions « *dès que possible et au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet État partie* » ; et modifier le projet dans un souci de conformité avec les objectifs de la Convention s'agissant de la conservation d'armes à sous-munitions « *aux fins de leur destruction* » (texte de la Convention) plutôt que « *jusqu'à leur destruction* » (termes du projet).

Suivi : La première partie de cette recommandation a été prise en compte.

- Procéder, concernant la rétention des stocks, à une réévaluation annuelle systématique, afin de tendre vers une diminution progressive du nombre d'armes stockées. La CNCDH s'interroge sur le caractère « *absolument nécessaire* », critère posé par la Convention, des 500 armes à sous-munitions et leurs sous-munitions explosives et des 400 sous-munitions explosives acquises hors conteneur que la France prévoit de conserver.

Suivi : Cette recommandation n'a pas été prise en compte.

- Prévoir expressément l'extension du mandat de la CNEMA, organisme créé par la loi du 8 juillet 1998 qui définit son mandat, aux armes à sous-munitions, ce que préconise également la commission des affaires étrangères du Sénat. Pour la CNCDH, le mandat conféré à la CNEMA doit expressément comporter « *le suivi de la mise en œuvre par la France des obligations positives susmentionnées en matière de coopération et d'assistance internationales, notamment pour l'assistance aux victimes d'armes à sous-munitions et l'aide à la dépollution, des obligations de l'article 7 sur les mesures de transparence et de l'article 8 sur les demandes d'aide et éclaircissement relatifs au respect des dispositions émanant du Secrétaire général des Nations unies, mais aussi de celles prévues dans le cadre de l'interopérabilité* ».

Suivi : Cette recommandation a été prise en compte par la loi qui mentionne l'élargissement des compétences de la CNEMA au suivi de la Convention d'Oslo, qui interviendra par voie réglementaire (voir décret n° 2011-737 du 20 juin 2011).

Dans son avis du 4 avril 2008 sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, la CNCDH recommandait au Gouvernement de rendre illicite, au niveau français et si possible européen, le financement de toute activité interdite par le droit international en général, par le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme quelle que soit la forme d'investissement ou de financement : investissement en fonds propres ou en dette, sous forme de valeurs mobilières ou de concours bancaires, directs ou indirects ; et quel que soit le montage technique utilisé : utilisation de fonds ou de véhicules d'investissement tiers, financements hors bilan, etc. ; y compris toutes formes d'assurances liées à l'exportation de biens (notamment, mais pas exclusivement, les assurances octroyées par la COFACE), à l'assurance crédit, aux crédits documentaires, aux crédits acheteurs et aux crédits fournisseurs. Elle souhaitait que cette interdiction s'applique même lorsque les entreprises concernées ne réalisent qu'une fraction de leur chiffre d'affaires dans les activités illicites visées.

Chapitre 4

Autres instruments et initiatives

En complément des Conventions de Genève et de celles évoquées au chapitre précédent, d'autres instruments juridiques internationaux encadrant la conduite des hostilités peuvent être ici mentionnés, bien que la France n'y soit pas partie à ce jour, ou qu'ils ne soient encore, au 15 octobre 2011, qu'en cours de discussion.

1. Convention sur les techniques de modification de l'environnement

La France n'a ni signé ni *a fortiori* ratifié la **Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles** adoptée le 10 décembre 1976, qui compte 76 États parties au 15 octobre 2011. Aux termes de la Convention, entrée en vigueur le 5 octobre 1978, les États parties s'engagent « à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre État partie » (art. 1 § 1). L'expression « techniques de modification de l'environnement » désigne toute technique ayant pour objet de modifier – grâce à une manipulation délibérée de processus naturels – la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique (art. 2). Est visée l'utilisation de techniques à des fins hostiles, causant la destruction, des dommages ou des préjudices à un autre État partie et entraînant des effets qui sont étendus, durables ou graves. Des exceptions sont autorisées pour les modifications qui sont inférieures au seuil fixé par la Convention ou qui interviennent à des fins non hostiles.

La Convention ne comporte pas de dispositions de vérification, mais prévoit un comité consultatif d'experts qui peut, à la demande d'un État partie, fournir des avis autorisés sur tout problème soulevé. Cet instrument a été ratifié par une majorité d'États membres de l'Union européenne, dont l'Allemagne, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore la Finlande.

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)

S'agissant plus spécifiquement du recours aux armes nucléaires, on rappellera que la France est partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) entré en vigueur en 1970 et prorogé pour une durée indéfinie en 1995. Le Traité prévoit notamment que les États dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas en transférer et à ne pas aider un État non doté de telles armes à en acquérir ainsi que des technologies connexes, ou à contrôler de telles armes et dispositifs. Les États non dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas en accepter

le transfert et à ne pas en fabriquer. Le Traité reconnaît également le droit de chaque État partie de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il autorise les États dotés d'armes nucléaires à aider les États non dotés d'armes nucléaires à exploiter les technologies nucléaires à des fins pacifiques. Les États parties sont également invités à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures relatives au désarmement nucléaire et sur un Traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict efficace. La VIII^e Conférence d'examen du TNP s'est achevée le 28 mai 2010 sur l'adoption par consensus d'un plan d'action relatif aux 3 piliers du Traité (désarmement, non-prolifération, et usages pacifiques de l'énergie nucléaire), ainsi qu'au Moyen-Orient⁶⁰⁹.

2. Convention internationale sur le mercenariat

Adoptée le 4 décembre 1989 et entrée en vigueur en 2001, la Convention contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires compte 32 États parties, dont l'Italie et la Belgique. Elle prévoit que les États parties « *s'engagent à ne pas recruter, utiliser, financer ou instruire de mercenaires et à interdire les activités de cette nature* » et répriment « *les infractions définies dans la Convention par des peines appropriées qui prennent en considération la nature grave de ces infractions* » (art. 5).

De nombreux pays, dont la France, jugent en effet que certaines dispositions de la Convention soulèvent des difficultés. Selon un rapport du Sénat réalisé en 2003⁶¹⁰, le fait que la définition du mercenariat donnée par cette Convention, qui reprend pour l'essentiel les dispositions contenues dans le Protocole I de 1977, « *ne précise pas que le mercenaire est celui "qui, en fait, prend une part directe aux hostilités"* » constitue « *une imprécision qui ne permet pas d'exclure clairement de la notion de mercenaire des personnes qui sont envoyées par leur État au titre de l'assistance militaire technique pour assurer des missions d'instruction, d'organisation, d'entraînement ou d'encadrement au profit des forces armées étrangères, et qui pourraient se trouver en péril si elles venaient à tomber aux mains d'un État étranger en conflit avec celui auprès duquel elles sont placées* ». Par ailleurs, ce rapport estime également que « *la complexité des mécanismes pénaux mis en place dans la convention par la règle de compétence juridictionnelle universelle risque de susciter de nombreux conflits de compétence avec les juridictions françaises, voire d'entraîner la condamnation de Français présents à l'étranger pour des faits qui ne sont pas illicites au regard du droit français. La responsabilité pénale de fonctionnaires ou militaires français ainsi que des plus hautes autorités de l'État pourrait ainsi être recherchée pour complicité (art. 4 de la convention) ou pour avoir "recruté, utilisé, financé ou instruit des mercenaires" (art. 2) et cela aussi*

609. Document final de la Conférence des États parties chargés d'examiner le TNP en 2010 (NPT/CONF.2010/50 (Vol.1)).

610. Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à la répression de l'activité de mercenaire, annexe au procès-verbal de la séance du 23 janvier 2003, disponible sur le site Internet du Sénat (rubrique « Travaux parlementaires/Rapports »).

bien devant une juridiction française que devant une juridiction de n'importe quel État étranger partie à la convention ».

La France a néanmoins adopté en 2003 une loi relative à la répression de l'activité de mercenaire, complétant le Code pénal avec un chapitre consacré à la « *participation à une activité de mercenaire* » (art. 436-1 à 436-5)⁶¹¹.

3. Projet de Traité sur le commerce international des armes classiques

Le 6 décembre 2006, l'AGNU votait à une large majorité, lors de sa 61^e session, une résolution relative à un futur « *instrument global et juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* »⁶¹². Lors de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007, la France prenait, conjointement avec ses partenaires de l'UE, l'engagement de promouvoir la régulation des exportations internationales des armes par l'adoption d'un tel instrument. Une nouvelle résolution de l'AGNU en date du 3 décembre 2009⁶¹³ prévoit la tenue, du 2 au 27 juillet 2012, d'une Conférence de négociations pour l'élaboration d'un Traité sur le commerce des armes (TCA), et celle, en amont, de 5 sessions d'un Comité préparatoire échelonnées entre 2010 et 2012 (la dernière étant prévue du 13 au 17 février 2012). La France, largement impliquée dans la promotion du projet de TCA, assure aujourd'hui la vice-présidence du Comité préparatoire⁶¹⁴.

Les 4 premières réunions du Comité préparatoire ont permis aux États d'aborder les questions relatives à l'identification des objectifs auxquels ce projet de Traité répond, à la délimitation de son champ d'application, à la définition des critères sur la base desquels les décisions de transfert d'armes doivent être examinées, à la coopération et l'assistance internationales ainsi qu'à la mise en œuvre du futur Traité (dispositif opérationnel : transparence, organes de Traités, organes nationaux de contrôle, etc.). Ces réunions ont été l'occasion de discuter de propositions sur un projet de Traité élaborées par le Président du Comité préparatoire, sur la base d'une version datant du 14 juillet 2011. En vertu de cette version, un transfert d'armes conventionnelles ne sera pas autorisé dès lors qu'il contreviendrait aux obligations internationales incombant aux États en vertu d'instruments autres que le Traité lui-même (embargo des Nations unies, etc.) ou qu'il existerait un risque substantiel qu'il soit utilisé de manière à nuire

611. Loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

612. AGNU, A/RES/61/89 (2006).

613. AGNU, A/RES/64/48 (2010).

614. La position de la France et les interventions de l'ambassadeur Éric Danon lors des Comités préparatoires sont disponibles sur le site Internet de la représentation permanente de la France auprès des Nations unies (rubrique « Dossiers thématiques/Paix et sécurité/Désarmement et non-prolifération/Désarmement conventionnel : projet de Traité sur le commerce des armes »).

sérieusement à la paix ou la sécurité, à commettre ou faciliter de graves violations du DIH, des droits de l'homme ou du droit international pénal, à entraver sérieusement la réduction de la pauvreté, le développement socio-économique ou le développement durable, à aider la commission de crimes transnationaux organisés ou d'actes terroristes ou, enfin, à aller à l'encontre des principes et objectifs du Traité.

Positions et recommandations de la CNCDH (2005 et 2011)⁶¹⁵

En 2005, la CNCDH avait déjà fermement appuyé le projet d'élaboration d'une Convention internationale sur les transferts internationaux d'armes. En 2011, elle a fait part de ses observations et de ses recommandations sur le processus en cours, le champ d'application du Traité (armes et munitions classiques, transferts internationaux, transactions et activités); les critères visés et l'évaluation des risques; la coopération et l'assistance internationale et la mise en œuvre et le suivi d'un Traité sur le commerce des armes aux niveaux national et international. Dans le cadre des discussions préparatoires et des négociations en cours, la CNCDH rappelle que la protection des populations civiles doit demeurer au cœur de cet instrument international majeur. Elle demande au Gouvernement de:

- Promouvoir activement auprès de ses partenaires le projet de Traité en cours pour assurer sa pleine légitimité et efficacité. Ce Traité doit prévenir tout transfert d'armes irresponsable en établissant un ensemble de règles générales concernant le commerce international des armes, fondé sur les responsabilités existantes des États en vertu du droit international.
- S'assurer que les principes suivants guident l'élaboration du Traité :
 - a. Toutes les armes et munitions classiques, tous les armements et autres matériels conçus ou modifiés à des fins militaires ou de maintien de l'ordre doivent être couverts par le Traité.
 - b. Les différentes formes de transferts internationaux d'armes et de munitions, ainsi que les transactions et activités nécessaires à leur réalisation doivent être couvertes par le Traité.
 - c. La liste des critères à partir desquels les décisions de transfert doivent être évaluées doit être la plus précise et la plus complète possible et intégrer nécessairement le risque substantiel de graves violations du droit international humanitaire, des droits de l'homme et d'entrave au développement socio-économique.
 - d. Un système national d'autorisations, de certificats de livraison, d'utilisation finale et de non-réexportation délivrés par une structure nationale de haut niveau au cas par cas et fondés sur une évaluation reposant sur les critères du Traité doit être mis en place par l'ensemble des États parties.
 - e. Les évaluations préalables aux décisions de transfert prises par les États doivent être fondées sur des sources d'informations particulièrement objectives, fiables et indépendantes.
 - f. Des mesures de coopération et d'assistance internationales innovantes doivent être prévues afin de favoriser une mise en œuvre effective du Traité par l'ensemble des États parties, indépendamment de leurs ressources et de leurs capacités.
 - g. La législation nationale de chaque État partie doit prévoir des incriminations pénales spécifiques propres à sanctionner les violations du Traité par les différents opérateurs publics et privés, ainsi que des sanctions appropriées.
 - h. Les États doivent instaurer ou renforcer le contrôle démocratique sur les transferts d'armes, par le biais de rapports publics, réguliers et complets.

615. CNCDH: *Avis sur le projet de Convention-cadre sur les transferts internationaux d'armes*, 23 juin 2005; *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes*, 23 juin 2011.

- i. Au niveau international, des mesures de transparence visant à favoriser la publication et l'échange d'informations sur les activités des États en matière de transferts, ainsi que sur les mesures de mise en œuvre des dispositions du Traité doivent être prévues.
- j. Les États doivent développer des mesures opérationnelles efficaces afin de prévenir les violations du Traité, de les réprimer et d'en poursuivre les auteurs présumés.
 - Développer les mesures de transparence au niveau national en améliorant le contenu du rapport annuel sur les exportations d'armes au Parlement et que ce dernier renforce son contrôle sur les décisions prises en la matière.

4. Travaux relatifs à l'interprétation et/ou au renforcement de certaines dispositions du droit international humanitaire

Dans le cadre du suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la France rappelait sa participation et son implication dans tous les groupes de travail relatifs aux thématiques contemporaines du DIH, comme ceux sur la participation directe aux hostilités ou sur la privatisation du recours à la force⁶¹⁶.

Guide interprétatif du CICR sur la notion de « participation directe aux hostilités » en droit international humanitaire

Ce guide, fruit de 2 années d'études menées par le CICR en coopération avec des experts universitaires et gouvernementaux, a pour objet « *de formuler des recommandations en vue de l'interprétation des dispositions du DIH relatives à la notion de participation directe aux hostilités*⁶¹⁷ ». Il s'attache à clarifier la distinction entre les personnes civiles qui doivent être protégées des attaques directes de celles qui perdent cette protection en raison de leur participation directe aux hostilités. Si la présence de civils à proximité des opérations militaires et le fait qu'un nombre croissant de tâches traditionnellement militaires soient assumées par des civils sont sources de confusion, le guide rappelle que la distinction demeure néanmoins fondamentale afin que la règle interdisant de diriger les attaques contre des civils soit pleinement respectée. Il comporte des indications sur la manière d'interpréter le DIH au regard de la notion de participation directe aux hostilités. Il détermine ainsi dans un premier temps ce qu'est

616. Réponse du Gouvernement au questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du gouvernement français, mai 2007, p. 23.

617. *Guide interprétatif du CICR sur la notion de « participation directe aux hostilités » en droit international humanitaire*, introduction, p. 11, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

un « civil » puis la conduite qui constitue une participation directe aux hostilités entraînant ainsi une suspension de la protection contre les attaques directes ; et, enfin, les modalités qui régissent la perte de la protection contre les attaques directes (durée de la perte de la protection, présomptions, règles et principes régissant l'emploi de la force contre des cibles militaires légitimes, etc.). La France a participé à la réflexion à l'issue de laquelle le guide a été élaboré.

Document d'encadrement des opérations des entreprises militaires et de sécurité privées (« Document de Montreux »)

Le Document de Montreux est « *un document intergouvernemental qui a pour but de promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme lorsque des entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) opèrent dans le cadre d'un conflit armé. Il présente une compilation des obligations juridiques internationales et des bonnes pratiques pertinentes* »⁶¹⁸. Le Document ne se prononce pas sur la question de la légitimité et de l'opportunité du recours à des EMSP dans les situations de conflit armé. Il rappelle les obligations juridiques internationales pertinentes qui incombent aux États, aux EMSP et à leur personnel dans les situations de conflit armé, ceux-ci devant les respecter et les faire respecter. Sans créer d'obligations nouvelles pour les États parties aux instruments du DIH et du DIDH, il souligne la responsabilité des trois types d'États : les États contractants avec les services d'EMSP, les États où opèrent les EMSP, et les États d'origine où les EMSP sont basées. L'accent est mis sur le fait que toute mauvaise conduite de la part d'EMSP et de leur personnel peut engager non seulement la responsabilité pénale des auteurs des violations et de leurs supérieurs hiérarchiques, mais aussi la responsabilité de l'État dont ils ont suivi les instructions ou les directives ou sous le contrôle duquel ils ont agi. Enfin, le document fournit un outil aux gouvernements pour instaurer des mécanismes efficaces de surveillance et de contrôle des EMSP tels que l'instauration d'un régime d'autorisations.

La France avait pris part à la réflexion engagée sur cette question et pour l'élaboration du Document. Elle compte parmi les 17 États qui ont finalisé ensemble le document lors de la réunion finale qui a eu lieu à Montreux, en Suisse, le 17 septembre 2008. Au 15 octobre 2011, 36 États avaient apporté leur soutien à ce Document⁶¹⁹.

618. Commentaires explicatifs du Document de Montreux, p. 31, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

619. Le Document de Montreux est disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »). La liste des États y apportant leur soutien est disponible sur le site actualisé du Département fédéral des affaires étrangères suisses (Rubrique « Thème/Droit International Public/DIH/EMSP »)

Chapitre 5

Engagements et Résolutions issus des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

En matière de suivi, le CICR est considéré comme le gardien des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels⁶²⁰. Il veille au respect des règles de DIH par les États parties et offre en outre, grâce à ses services consultatifs, une assistance juridique et technique pour aider les États à intégrer le DIH dans leur législation interne. Mais, comme précédemment indiqué, le CICR n'émet pas d'observations ni de recommandations publiques aux États, sauf exceptions. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui réunit, tous les 4 ans, les sociétés nationales, leur Fédération internationale, le CICR et les 194 États parties aux Conventions de Genève, est l'instance délibérante qui fixe les orientations de l'action humanitaire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle contribue au respect et au développement du DIH. À cette occasion, les États font part du suivi de leurs engagements (*pledges*), de la mise en œuvre des Résolutions de la précédente Conférence et prennent des engagements complémentaires.

1. Engagements volontaires

À l'occasion de la XXX^e Conférence, qui s'est déroulée du 26 au 30 novembre 2007, la France avait pris une série d'engagements relatifs à la mise en œuvre des dispositions des Conventions de Genève et de leurs Protocoles, y compris conjointement avec la Croix-Rouge française et l'ensemble des États membres de l'Union européenne⁶²¹. Ces engagements figurent ci-après, de même que des éléments de suivi, communiqués dans le cadre d'un questionnaire de suivi du CICR complété par le Gouvernement et la Croix-Rouge française en juin 2011⁶²². Des engagements complémentaires étaient attendus pour la XXXI^e Conférence, prévue du 28 novembre au 1^{er} décembre 2011 à

620. Voir également Yves Sandoz, *Le Comité international de la Croix-Rouge, gardien du droit international humanitaire*, 1998, accessible en ligne sur le site Internet du CICR (rubrique « Qui nous sommes/Mandat et missions »).

621. Ces engagements sont disponibles sur le site Internet du CICR (rubrique « XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge/Base de données des engagements : *Pledges and follow-up to the 30th International Conference* »). Les engagements pris dans le cadre de l'UE ne sont disponibles qu'en anglais, les traductions faites dans ce rapport sont des traductions libres.

622. Questionnaire de suivi de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Genève⁶²³. Ces nouveaux engagements devront concourir à la réalisation des principaux thèmes de la Conférence, portant sur le renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés, du droit relatif aux catastrophes, de l'action humanitaire au niveau local ainsi que sur la levée des obstacles aux soins de santé. Les Résolutions générales de la XXX^e Conférence sont également mentionnées dans cette section.

Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne

Diffusion et formation en matière de droit international humanitaire (*pledge 88*)

- Poursuivre les efforts pour promouvoir la diffusion du DIH et la formation sur le DIH, en particulier auprès des personnels civils et militaires impliqués dans les opérations de gestion de crise de l'UE (conformément aux Lignes directrices de l'UE de 2005).
- Poursuivre, dans le respect de la compétence des États membres, ses efforts pour promouvoir l'intégration du DIH au sein des systèmes éducatifs (conformément à son engagement pris lors de la XXVIII^e Conférence en 2003).

Suivi : Concernant la diffusion auprès des forces armées et du personnel civil participant aux opérations extérieures de l'armée française, le Gouvernement rappelle les formations existantes tant dans le cadre de la formation militaire initiale que dans le cadre de la formation continue des officiers juristes et des militaires de tous niveaux. À ce jour, le Gouvernement indique avoir adopté une directive commune en 2006⁶²⁴ qui prévoit que certains officiers, en particulier les conseillers juridiques, bénéficient d'une formation au DIH, à vocation pratique, assurée par le CICR, avant un déploiement en opération extérieure de l'armée française. Il est question, selon le Gouvernement, de renforcer cette formation. De plus, une convention de partenariat a été signée avec l'École de l'armée de l'air pour la mise en place d'un module juridique sur le DIH au titre de la formation des officiers. Le Gouvernement indique qu'une directive de formation [sera] élaborée par la direction des affaires juridiques (DAJ) et l'État-major des armées (EMA), à destination des directions de ressources humaines et des commandements des écoles, des grands commandements, des bases de défense, etc., « avec des instructions précises en matière de formation selon les catégories de personnel » et l'objectif de « faire porter l'effort sur les sous-officiers et les militaires du rang » et d'y « associer autant que faire se peut les acteurs de la Croix-Rouge ». Concernant la diffusion au sein de l'Éducation nationale, le Gouvernement fait état de la création, en mai 2009, d'un partenariat, puis d'un agrément en juillet 2009, entre le ministère de l'Éducation nationale et la Croix-Rouge française qui autorise la Croix-Rouge française à « intervenir dans

623. Voir le site Internet du CICR (rubrique « Qui nous sommes/Le Mouvement »).

624. Directive n° 275 /DEF/EMA/ORH/J URMIL/NP.

les écoles primaires et secondaires »⁶²⁵. Le Gouvernement indique également que les élèves de quatrième et troisième reçoivent un enseignement sur les principes et valeurs humanitaires qui peut inclure une initiation aux règles du DIH. Ainsi, il mentionne l'opération « Solferino 2009 » qui a permis à 500 collèges et 15 000 élèves de quatrième de bénéficier du module « Missions : mobilisez votre pouvoir d'humanité ! » entre février et mai 2009. Pour satisfaire cet engagement concernant la diffusion en milieu scolaire, le Gouvernement précise que l'objectif pour l'année scolaire 2010-2011 est d'intervenir auprès de 5 000 collèges⁶²⁶.

Mise en œuvre et application nationale du droit international humanitaire (pledge 89)

- Promouvoir la ratification des Conventions du DIH et en particulier des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève.
- Assister les États dans leurs efforts pour adopter des législations nationales relatives aux obligations issues du DIH.
- Soutenir les mécanismes existants tels que la Commission internationale d'établissement des faits prévue par l'article 90 du Protocole additionnel I.
- Poursuivre une étroite coopération avec la CPI afin d'assurer l'application du DIH et la répression des infractions graves au DIH.

Suivi : Concernant les adhésions et la ratification des Traités relatifs au DIH, le Gouvernement rappelle que « la France a ratifié la plupart des Traités relatifs au DIH et poursuit la transposition de ces dispositions en droit national »⁶²⁷. Mention est faite de la ratification le 17 juillet 2009 du Protocole III aux Conventions de Genève du 8 décembre 2005 relatif à l'adoption de l'emblème du Cristal-Rouge, le Gouvernement indiquant que « les modifications nécessaires de la législation sont en cours ».

Concernant la mise en œuvre du DIH en droit interne, le Gouvernement rappelle l'adoption en 2008 d'un décret⁶²⁸ qui intègre au Code de la défense les obligations des chefs militaires et de leurs subordonnés, dans le cadre des conflits armés. Ainsi, l'article D. 4122-2 alinéa 3 interdit aux chefs militaires « d'ordonner d'accomplir des actes contraires aux lois, aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et aux Conventions internationales ». L'article D. 4122-3 du Code de la défense rappelle aux subordonnés qu'ils doivent refuser d'exécuter les ordres s'ils sont manifestement contraires au DIH. De plus, comme le précise le Gouvernement, les articles « D. 4122-7 à D. 4122-11 du Code de la défense rappellent également l'obligation de respecter les règles du droit international applicable

625. Questionnaire de suivi complété par le Gouvernement, juin 2011, p. 15.

626. *Ibid.*, p. 16.

627. *Ibid.*, p. 17.

628. Décret n° 2008-393 du 23 avril 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires de la quatrième partie du Code de la défense.

aux conflits armés. En particulier, ce dernier article dispose que « tout militaire doit être formé à la connaissance et au respect des règles du droit international applicable dans les conflits armés » ».

Concernant les mécanismes de sanction des violations du DIH, le Gouvernement rappelle l'adoption de la loi n° 2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale et précise que « la France a adapté son droit pénal au Statut de Rome en adoptant la loi n° 2010-930 du 9 août 2010, qui introduit également une clause de compétence quasi universelle des juridictions nationales à l'encontre des auteurs des crimes relevant de la Cour »⁶²⁹. Enfin, il est rappelé que la création d'un pôle judiciaire spécialisé dans les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre est actuellement à l'étude.

La position du Gouvernement quant à la reconnaissance de la compétence de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits n'est pas précisée.

Garanties de procédure (pledge 91)

Les États membres de l'UE réaffirment conjointement leur détermination à respecter les garanties procédurales pour toutes les personnes détenues en lien avec un conflit armé ou toute autre situation de violence, telles que prévues par le DIH et le DIDH applicables. Les mesures suivantes ont été mises en avant :

- Former les personnels participants aux opérations civiles et militaires de crise de l'UE sur les garanties de procédure.
- Assurer la mise en œuvre de ces standards par les tiers associés aux opérations de l'UE.
- Appuyer l'organisation de sessions de formation sur ces garanties et la diffusion de ces standards.
- Rappeler l'importance du respect de ces garanties fondamentales dans ses dialogues avec les pays tiers.
- Promouvoir la compréhension des dispositions de l'article 13 de la troisième Convention de Genève relatives à la protection des prisonniers de guerre contre la curiosité publique.

Suivi : Concernant la diffusion du DIH et la formation du personnel à ses principes, le Gouvernement renvoie aux informations fournies dans le cadre de la mise en œuvre du *pledge* 88. Le Gouvernement indique que la question des garanties procédurales « est rappelée au cours des formations générales relatives au DIH et au droit international des droits de l'homme », et notamment les questions suivantes: « traitement des prisonniers/personnes détenues, autorisation de détention, transfert, rapport à transmettre et comportement en cas d'infraction ». Néanmoins, il admet qu'il n'existe « pas de directives ni de formations particulières sur les prisonniers de guerre ».

629. Questionnaire de suivi complété par le Gouvernement, juin 2011, p. 19.

Promotion de l'internationalisation des standards en matière d'exportation des armes (pledge 92)

- Poursuivre la mise en œuvre du Code de conduite de l'UE sur l'exportation des armes et prendre dûment en compte le critère de respect du DIH dans la décision d'exportation.
- Promouvoir et soutenir un processus international en faveur d'un Traité sur le commerce des armes dans le cadre des Nations unies.

Suivi : Le Gouvernement rappelle que « *la France s'est pleinement engagée, depuis de nombreuses années, en faveur d'un renforcement des mécanismes de contrôle des transferts d'armements et [qu']elle attache la plus grande importance à l'amélioration de la réglementation et du contrôle du commerce international des ventes d'armes* ». Ainsi, « *la France s'est dotée depuis longtemps d'un dispositif de contrôle rigoureux de ses exportations* ».

Au niveau européen, la Position commune adoptée en 2008⁶³⁰ fixe les règles régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires et met en place huit critères pour l'exportation d'armes conventionnelles, dont quatre intéressent particulièrement les droits de l'homme et le DIH : « *le respect des engagements internationaux des États membres [...]; le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale [...]; la situation intérieure dans le pays de destination finale [...]; la compatibilité des exportations d'armements avec la capacité technique et économique du pays destinataire* » (art. 2 § 1, 2, 3 et 8). Le Gouvernement cite également d'autres initiatives prises dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar et de l'OSCE.

Au niveau international, le processus visant à établir un Traité international sur le commerce des armes est actuellement en cours et le Gouvernement précise que la France s'y investit fortement et assume la vice-présidence du Bureau du Comité préparatoire de la Conférence. Le Gouvernement, outre le fait de mentionner les progrès déjà réalisés sur le champ d'application du futur Traité et la définition de critères à l'exportation, souligne la volonté de la France d'œuvrer, lors des prochaines réunions, en faveur de « *la mise en place de dispositifs nationaux de contrôle des transferts, de procédures d'incrimination, de coopération technique et d'entraide judiciaire internationale en vue de parvenir à l'adoption d'un instrument contraignant et efficace* »⁶³¹.

Armes à sous-munitions (pledge 94)

- S'employer à conclure l'adoption, d'ici à la fin de l'année 2008, d'un instrument juridique contraignant dans le contexte de la Convention sur certaines armes classiques qui interdit l'usage, la production, le transfert, et le stockage d'armes à sous-munitions causant des dommages inacceptables aux populations civiles, et qui inclue des dispositions relatives à la coopération et à l'assistance.

630. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

631. Questionnaire de suivi complété par le Gouvernement, juin 2011, p. 21.

Suivi : Le Gouvernement souligne le soutien de la France à l'adoption d'un Protocole à la Convention sur certaines armes classiques de 1980 portant sur les armes à sous-munitions ayant « *un impact humanitaire significatif et immédiat* ». Un tel accord permettrait, selon le Gouvernement, « *de traiter 90 % du stock d'armes à sous-munitions non couvert à ce stade par la Convention d'Oslo* ». Cette dernière Convention sur les armes à sous-munitions a été adoptée par 107 États le 30 mai 2008 et ouverte à signature le 3 décembre 2008 à Oslo. La France a ratifié la Convention le 25 septembre 2009. Entrée en vigueur le 1^{er} août 2010, elle interdit l'emploi, la mise au point, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation et le transfert d'armes à sous-munitions (voir également 3.5 p. 425).

Lignes directrices en cas de catastrophe (pledge 95)

- Sans préjudice des obligations des États membres au regard du TUE, soutenir le projet de Lignes directrices de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, établies dans le cadre de son Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL). Ces Lignes directrices sont relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.
- Examiner la possibilité de participer à des projets pilotes régionaux afin de diffuser les Lignes directrices.

Suivi : Le Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) auquel a participé la Croix-Rouge française en tant qu'« *auxiliaire des pouvoirs publics* » comprenait diverses étapes, mises en œuvre par la France, dont la rédaction d'études juridiques sur la réglementation nationale et européenne encadrant l'intervention de secours étrangers en cas de catastrophe sur le territoire de l'UE ou encore l'organisation d'un Forum national réunissant les acteurs de la sécurité civile (2 décembre 2009) et la participation à un forum européen similaire (4 et 5 septembre 2010)⁶³².

Partenariat avec les Sociétés nationales des États membres (pledge 96)

- Encourager les États membres de l'UE à travailler conjointement, lorsque cela se révèle approprié, avec leur société nationale respective, pour la mise en œuvre des engagements conjoints de l'UE actés lors de la XXX^e Conférence internationale.

Suivi : Le Gouvernement indique qu'il « *reconnait pleinement le statut et le rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics de la Croix-Rouge française* » et qu'il approuve les Résolutions de la XXX^e Conférence internationale sur « *le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du*

632. *Ibid.*, p. 24.

Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire» et sur «la réaffirmation et la mise en œuvre du DIH». Il indique par ailleurs que «des rencontres régulières ont lieu entre la Croix-Rouge française et le ministère des Affaires étrangères français [...] notamment dans le cadre de la mise en œuvre et de l'élaboration des engagements français lors des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge»⁶³³. Ces réunions ont d'ailleurs abouti à la présentation conjointe d'un premier bilan de mise en œuvre des engagements pris par l'Union européenne lors d'une réunion du Groupe de travail sur le DIH de la CNCDH.

Engagements du Gouvernement, conjointement avec la Croix-Rouge française

Promotion de la protection des journalistes et autres professionnels des médias dans les conflits armés (pour les années 2007-2011) (pledge 116)

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les journalistes civils, les professionnels des médias et le personnel associé travaillant en situation de conflit armé jouissent du respect et de la protection garantis aux civils en vertu du DIH, aussi longtemps que les dispositions relatives auxdits respect et protection leur sont applicables.
- Promouvoir les principes et les règles du DIH applicables aux journalistes, aux professionnels des médias et au personnel associé travaillant en situation de conflit armé, notamment en assurant la formation nécessaire aux membres des forces armées et de sécurité nationales, et ce en temps de paix comme en temps de guerre.
- Fournir à tous les membres des forces armées et de sécurité nationales les informations appropriées sur les droits et les principes professionnels des journalistes, des professionnels des médias et du personnel associé et notamment sur la nécessité de préserver leur indépendance.
- Veiller à ce que les responsables de violations graves du DIH à l'encontre de journalistes, de professionnels des médias et de membres du personnel associé soient poursuivis et traduits devant des tribunaux compétents et impartiaux.

Suivi : Le Gouvernement précise qu'il « agit dans ce domaine par le biais de déclarations en cas d'atteintes aux droits des journalistes et d'un engagement pour la protection des civils et la lutte contre l'impunité de manière générale », ainsi que par le biais des formations dispensées en DIH. De plus, la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD) du ministère de la Défense organise des stages à destination des journalistes qui suivent l'actualité sur les zones de conflit. Ainsi, le Gouvernement précise que deux stages par an sont organisés et qu'ils « sont annuellement suivis par quarante journalistes, soit près de quatre

633. *Ibid.*, p. 25.

cents journalistes depuis 2001 ». Le Gouvernement indique que la Croix-Rouge française a également dispensé des formations aux journalistes et souhaite maintenant s'adresser directement aux écoles de journalisme.

Santé et accès aux soins (pour les années 2008-2011) (pledge 246)

- Améliorer, en nombre et en qualité, les ressources humaines paramédicales dans les pays les moins avancés et dans les pays en développement.
- Réhabiliter et équiper en priorité les structures de santé reconnues par le ministère de la Santé, pour décentraliser une offre de soins de qualité et permettre la prise en charge des maladies émergentes et récurrentes.

Il était précisé que, « pour atteindre cet engagement, les auteurs s'inspireront essentiellement de la "Stratégie française de coopération et d'aide au développement dans le secteur de la santé (2007/2012)" et de l'"Initiative Santé" proposée par la Croix-Rouge française qui associe le Gouvernement français, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les pays ayant inscrit prioritairement le thème de la santé dans leur document-cadre de partenariat signé avec la France. La Croix-Rouge française aidera les Sociétés nationales de la Croix-Rouge à s'inscrire dans le plan d'action de leur ministère de la Santé et à proposer la mise en œuvre d'un programme de formation paramédicale (infirmières, auxiliaires de santé, sages-femmes) et de gestion de dispensaires du service public placés sous leur tutelle et délivrant un paquet minimal d'activités prenant notamment en compte les maladies émergentes; elle mettra également à disposition de sa société sœur son expertise et ses capacités en ressources humaines ».

Suivi : Le Gouvernement fait part de l'engagement de la Croix-Rouge française sur plus de 25 projets dans 15 pays visant au renforcement de l'offre de soins. Il précise également que ces projets sont « largement soutenus [...] notamment via l'Agence française de développement (AFD) ». Ainsi, l'AFD a financé un projet au Burundi, en République centrafricaine et au Congo à hauteur de 3 millions d'euros pour « la formation des personnels paramédicaux, d'appui aux politiques publiques dans le domaines des ressources humaines en santé et de renforcement de l'offre de soins au niveau des districts sanitaires ». De plus, le Gouvernement mentionne le dispositif d'appui aux initiatives des ONG à travers lequel la France finance divers projets de terrain notamment au Cambodge, en Côte d'Ivoire, en Ukraine et en Syrie, ainsi que le rôle de la Croix-Rouge française comme prestataire de service.

Protection des emblèmes reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels (pour les années 2008-2011) (pledge 247)

- Ratifier le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III) du 8 décembre 2005.
- Renforcer dans le droit français la protection des emblèmes reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels.

Suivi : La France a adopté le 21 avril 2009 la loi n° 2009-432 autorisant la ratification du Protocole III relatif à l'adoption d'un signe distinctif conformément à l'engagement pris lors de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le 29 novembre 2007, conjointement avec la Croix-Rouge française. Elle s'était alors également engagée à « renforcer dans le droit français la protection des emblèmes reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ». L'article 433-14 2^o du Code pénal français incrimine le fait « d'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementés par l'autorité publique », mais ces éléments ne suffisent pas, de l'avis même du Gouvernement, à répondre pleinement aux obligations résultant du Protocole additionnel III. Un projet de loi contenant des dispositions tendant à le modifier, afin d'adapter la législation française aux dispositions des Conventions de Genève et Protocoles additionnels relatives aux emblèmes est donc en cours d'élaboration. Il est ainsi précisé que la Croix-Rouge française « travaille activement [par le biais de la CNCDH et directement] à une amélioration de la loi sur l'emblème, [et] notamment la prise en compte de l'ensemble des signes indicatifs définis par les Conventions de Genève, la distinction entre les usages indicatif et protecteur, la prise en compte des différents types d'abus d'emblème ainsi que la réactualisation des peines liées à cet abus »⁶³⁴.

Engagement unilatéral du Gouvernement

Bureau national de renseignements (pledge 254)

- Déterminer dès le temps de paix l'organisation et le fonctionnement du Bureau national de renseignements (BNR) prévu à l'article 122 de la troisième Convention de Genève afin que cette structure soit en mesure, dès le déclenchement d'un conflit armé international, de communiquer tous les renseignements prévus concernant les prisonniers de guerre se trouvant en son pouvoir.

Suivi : Le Gouvernement indique que la circulaire adoptée le 2 février 2010 porte création d'un BNR sur les prisonniers de guerre et en fixe les attributions et le fonctionnement⁶³⁵. Elle précise notamment le type d'informations à recueillir concernant les prisonniers, les modalités d'enregistrement des données et de transmission à l'Agence centrale de renseignements du CICR.

634. *Ibid.*, p. 24.

635. Circulaire n° 126/DEF/EMA/ESMG/JUOPS relative au Bureau national de renseignements sur les prisonniers de guerre.

2. Résolutions

On pourra également se référer aux différentes Résolutions adoptées lors de la Conférence de 2007, et notamment les Résolutions n° 3 (réaffirmation et mise en œuvre du DIH), n° 5 (migration internationale) et n° 8 (DIH et armes à dispersion)⁶³⁶ adoptées par le Conseil des délégués en 2009.

La Résolution n° 3 « met l'accent, en particulier, sur les garanties fondamentales applicables aux personnes protégées, grâce auxquelles nul ne se trouve en dehors de la protection du droit durant un conflit armé. Elle réaffirme en outre l'obligation qu'ont toutes les parties à un conflit armé de respecter et de protéger ceux qui fournissent une assistance humanitaire et médicale, ainsi que les principes essentiels applicables à la conduite des hostilités. Le texte souligne le rôle que doivent assumer tous les membres pour que la mise en œuvre du DIH soit véritablement effective – en particulier la nécessité d'intégrer les dispositions de ce droit dans la législation et la pratique nationales, dans la doctrine et les procédures guidant la conduite des opérations militaires et dans les programmes de formation et d'éducation pertinents. Enfin, la Résolution rappelle qu'il faut rendre la justice pénale plus efficace, afin qu'il soit mis fin à l'impunité des personnes responsables de violations graves du droit international humanitaire »⁶³⁷.

Suivi : Au titre de cette Résolution, le Gouvernement précise que « la France a ratifié un certain nombre de Traités de droit humanitaire et a développé des enceintes consultatives »⁶³⁸ et a associé la Croix-Rouge française à l'ensemble de ces développements. Le Gouvernement mentionne l'implication de la France dans la diffusion du DIH tant auprès des forces armées qu'au sein de l'Éducation nationale et fait part de l'importance de l'action de la Croix-Rouge française dans ce domaine. Enfin, il est rappelé que la lutte contre l'impunité « est une priorité de la France » (voir également mesures prises dans le cadre du suivi du *pledge* 89).

Par la Résolution n° 5, « les composantes du Mouvement se sont engagées à élaborer un cadre détaillé qui les guide dans leurs activités visant à fournir une protection et une assistance impartiales aux migrants en détresse, quel que soit leur statut juridique »⁶³⁹.

Par la Résolution n° 8, elles se sont également engagées « à faire mieux connaître les effets des armes à dispersion d'un point de vue humanitaire, et à promouvoir à la fois des mesures nationales et un nouveau Traité de DIH qui mettent fin à l'usage des armes à dispersion imprécises et non fiables »⁶⁴⁰.

636. XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007 et Conseil des délégués du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 24 novembre 2007, Résolutions, CICR, 2007.

637. *Ibid.*, Avant-propos par Juan M. Suárez del Toro Rivero, Président, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Jakob Kellenberger, Président Comité international de la Croix-Rouge, p. 1.

638. Questionnaire de suivi complété par le Gouvernement, juin 2011, p. 50.

639. Avant-propos par Juan M. Suárez del Toro Rivero, Président, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Jakob Kellenberger, Président Comité international de la Croix-Rouge, p. 1.

640. *Ibid.*

Chapitre 6

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et engagements connexes

Les travaux récents du CSNU en matière de protection des civils, des enfants et des femmes dans les situations de conflit et de postconflit visent notamment à renforcer l'application du DIH dans le monde et à développer des mécanismes de contrôle et de sanction. Ces travaux, auxquels la France est étroitement associée en tant que membre permanent du CSNU, l'engagent tout particulièrement.

1. Protection des civils

Le CSNU a adopté de nombreuses résolutions ces dernières années pour rappeler la nécessité de protéger les populations civiles dans le cadre des conflits armés et l'interdiction de les prendre pour cible délibérée⁶⁴¹. Dans sa Résolution 1894 du 11 novembre 2009, il condamne, outre les attaques dirigées contre des civils ou objets protégés, les attaques aveugles ou disproportionnées et l'utilisation de civils comme « boucliers humains » pour protéger des zones de combat en les qualifiant de « *violations flagrantes du DIH*⁶⁴² ». Il réaffirme également que les attaques ciblées contre les civils peuvent constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales⁶⁴³. En outre, la Résolution rappelle l'obligation pour les États de :

- Diffuser aussi largement que possible des informations concernant le DIH.
- Offrir une formation aux fonctionnaires ainsi qu'aux membres des forces armées et des groupes armés.
- Veiller à ce que les ordres et instructions donnés aux forces armées et aux autres parties concernées soient conformes au droit international applicable et à ce qu'ils soient respectés, notamment en mettant en place des procédures disciplinaires efficaces où une adhésion sans faille au principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique tient une place centrale, afin de promouvoir le respect du DIH⁶⁴⁴.

641. Voir en particulier CSNU, S/RES/1265 (1999), S/RES/1296 (2000), S/RES/1325 (2000), S/RES/1612 (2005), S/RES/1738 (2006), S/RES/1820 (2008), S/RES/1882 (2009), S/RES/1888 (2009) et S/RES/1889 (2009), disponibles sur le site Internet des Nations unies (rubrique « Les Nations unies et l'assistance humanitaire »).

642. CSNU, S/RES/1894 (2009), § 2.

643. CSNU S/RES/1894 (2009), § 19.

644. CSNU, S/RES/1894 (2009), § 7 a)-c).

La Résolution rappelle enfin que « *les États sont tenus de se conformer aux obligations qui leur incombent en matière de lutte contre l'impunité et de prendre des mesures concrètes pour asseoir le principe de la responsabilité en menant des enquêtes approfondies et en poursuivant les auteurs de crimes de guerre, de génocides, de crimes contre l'humanité et d'autres violations graves du droit international humanitaire* »⁶⁴⁵.

L'« *obligation de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* » est une nouvelle fois réaffirmée par le CSNU⁶⁴⁶ qui rappelle également que cette protection ne peut être efficace sans des informations fiables sur la situation⁶⁴⁷ et une lutte contre l'impunité des responsables des crimes les plus graves commis contre les civils⁶⁴⁸. À ce titre, le CSNU « *envisage la possibilité de faire appel [...] à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits établie par l'article 90 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève* »⁶⁴⁹.

La Résolution liste également les mesures qui doivent être prises pour assurer l'effectivité et la mise en œuvre des mandats de protection. Cette position du CSNU engage les États à agir en faveur de la protection des civils, lors de conflits à l'étranger, en fournissant leur assistance dans le cadre d'opérations de maintien de la paix notamment. À ce titre, la France a pu exprimer son engagement pour que le CSNU poursuive son action de protection des civils et son souhait de voir la doctrine relative aux opérations de protection des civils précisée⁶⁵⁰.

Résolutions du CSNU sur la situation en Libye et en Côte d'Ivoire (2011)

Résolution 1973 (2011) : le 17 mars 2011, le CSNU a autorisé « *les États membres qui ont adressé au Secrétaire général une notification à cet effet et agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'accords régionaux, en en coopération avec le Secrétaire général à prendre toutes mesures nécessaires, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970 (2011)*⁶⁵¹, pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen »⁶⁵².

645. CSNU S/RES/1894 (2009), § 10.

646. Concernant le concept de la responsabilité de protéger, voir notamment : Rapport de la Commission Internationale de l'Intervention et de la souveraineté des Etats, décembre 2001 ; Document final du Sommet Mondial, A/60/L.1, 20 septembre 2005, §138-140 ; Rapport du Secrétaire général des Nations-unies : La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, A/63/677, 12 janvier 2009.

647. CSNU, S/RES/1894 (2009), § 8.

648. *Ibid.*, § 10.

649. *Ibid.*, § 9.

650. Voir notamment: CSNU, *Protection des civils dans les conflits armés*, intervention de M. Gérard Araud, Président du Conseil de sécurité, 10 mai 2011; AGNU, *Réflexion sur le maintien de la paix* : Intervention de M. Nicolas de Rivière, 22 juin 2010, disponibles sur le site Internet de la représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York;

651. Paragraphe relatif à l'embargo sur les armes.

652. S/RES/1973 (2011), §4.

Résolution 1975 (2011) : le 30 mars 2011, le CSNU condamnait fermement « *tous les actes de violence perpétrés à l'encontre de civils, notamment les femmes, les enfants, les déplacés et les ressortissants étrangers, ainsi que les autres violations des droits de l'homme, en particulier les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires, le meurtre et les mutilations d'enfants et les viols et autres formes de violence sexuelle* »⁶⁵³. Le CSNU autorisait l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) « *à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de la tâche qui lui incombe de protéger les civils menacés d'actes de violence physique imminente, dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement* »⁶⁵⁴.

653. S/RES/1975 (2011), §5.

654. *Ibid.* §6.

2. Protection des enfants

Depuis 1999, le CSNU a adopté de nombreuses résolutions relatives à la protection de l'enfance dans les conflits armés⁶⁵⁵. Ces résolutions condamnent de manière réitérée l'utilisation et le recrutement d'enfants par des parties à des conflits armés, en violation du droit international, et appellent à y mettre un terme. Conformément à certaines de ces résolutions, un mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur le terrain, en lien avec un Groupe de travail du CSNU chargé de traiter des graves violations des droits de l'enfant commises en période de conflit armé, a été mis en place. La France, membre du Groupe de travail, en a présidé les travaux depuis sa création en novembre 2005 avant une prise de relais par le Mexique en 2009.

Par ailleurs, les Engagements et Principes de Paris, adoptés en février 2007 en présence de représentants de 58 États, visent à lutter contre le recrutement ou l'utilisation illécites d'enfants par les forces armées ou les groupes armés. Les dispositions portent sur la prévention du phénomène, la libération des enfants associés aux forces armées et aux groupes armés et la promotion de leur réinsertion, suivant une approche fondée sur les droits de l'enfant et tenant compte des sexospécificités.

Un Forum ministériel de suivi des Engagements de Paris a été créé par la France en partenariat avec l'UNICEF. Il permet notamment de faire annuellement le point sur les besoins existants en matière de réinsertion des ex-enfants soldats. Ses deuxième et troisième éditions ont eu lieu les 29 septembre 2009 et 2010. Le quatrième Forum ministériel, qui s'est tenu le 26 septembre 2011, a permis de porter à 100 le nombre d'États ayant souscrit aux Engagements de Paris.

Dans le cadre d'une Conférence régionale organisée au Tchad, en coopération avec l'UNICEF, du 7 au 9 juin 2010, la France a également signé en tant qu'observateur la « Déclaration de N'Djamena »⁶⁵⁶ conjointement avec six pays africains (Cameroun, Centrafrique, Niger, Nigeria, Soudan et Tchad). Les signataires se sont engagés à mettre fin à toute forme d'enrôlement et d'implication des enfants dans les groupes et forces armés, à souscrire aux Principes et Engagements de Paris de 2007 et à signer et/ou ratifier les textes internationaux et régionaux en la matière. Ils s'engagent également à « *garantir qu'aucun enfant de moins de dix-huit ans ne prenne part, directement ou indirectement, à des hostilités et, le cas échéant, à prévenir toute forme de recrutement* », ainsi qu'à mettre en place une stratégie de lutte contre la prolifération et la détention d'armes légères par les enfants.

On pourra utilement se référer à l'examen de la mise en œuvre par la France du Protocole à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Cet examen a été effectué en 2007 par le Comité des droits de l'enfant (voir p. 152).

655. Voir notamment les Résolutions 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005) et 1998 (2011).

656. Déclaration de N'Djamena sur les enfants soldats, juin 2010.

3. Résolutions « femmes, paix et sécurité »

Le CSNU a adopté une série de résolutions relatives à la protection des femmes dans les conflits armés. Sa Résolution initiale du 31 octobre 2000 (1325) appelait les États à prendre les mesures nécessaires de protection avant, pendant et après les conflits et réaffirmait que le respect des droits fondamentaux des femmes et des filles et la participation des femmes sur un pied d'égalité à l'ensemble des processus décisionnels et à tous les niveaux de responsabilité constituent à la fois des objectifs et des moyens essentiels pour prévenir les conflits, les résoudre et favoriser une culture de paix. Les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) ont complété les préconisations du CSNU, en créant et en renforçant par ailleurs les mécanismes de protection, de suivi dans le contexte de situations de conflit, et de recensement des parties responsables de violences sexuelles, dans la perspective de l'adoption de sanctions ciblées.

En 2010, la France s'est dotée d'un Plan national d'action relatif à la mise en œuvre des Résolutions « femmes, paix et sécurité » du CSNU⁶⁵⁷. Ce plan d'action, sur lequel la CNCDDH a été consultée, « vise à favoriser, au niveau international, la protection des femmes contre toutes les formes de violences, le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que leur égale participation aux processus décisionnels dans le cadre de la consolidation de la paix, de la reconstruction et du développement »⁶⁵⁸. Il comprend 4 volets principaux regroupant des engagements concrets qui portent sur une période de 3 ans :

- protection des femmes contre les violences et mobilisation pour le respect de leurs droits fondamentaux ;
- participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de postconflit ;
- sensibilisation au respect des droits des femmes dans les programmes de formation ;
- développement de l'action politique et diplomatique.

Le plan est doté d'objectifs et d'indicateurs, dans une matrice identifiant également les ministères et administrations chargés de piloter la mise en œuvre des actions. Parallèlement à des réunions semestrielles d'un comité de pilotage, associant l'ensemble des ministères et administrations concernés, le plan prévoit la tenue de réunions semestrielles avec les organisations de la société civile, en lien avec la CNCDDH, et en associant étroitement les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité, afin d'évaluer la mise en œuvre du plan et de procéder à son actualisation. Ainsi, la remise d'un rapport annuel aux commissions compétentes du Parlement est également prévue.

657. Plan national d'action de la France pour la mise en œuvre des Résolutions « femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité des Nations unies, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères et européennes (rubrique « Enjeux internationaux/Droits de l'homme/Droits des femmes »).

658. *Ibid.*, p. 6.

Au 15 octobre 2011, deux réunions du comité de pilotage avaient eu lieu. Ces réunions ont donné lieu à l'adoption de plusieurs engagements prioritaires: inclusion d'un module genre aux stages d'attachés de sécurité intérieure, de gardes d'ambassades et du contingent Minustah; d'un module de sensibilisation à la formation des attachés de défense et de sécurité intérieure sur la réforme des systèmes de sécurité; et d'un module genre dans le plan de formation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en 2012/2013.

Le MAEE finance notamment, via le Centre de Genève pour la gouvernance démocratique des armées (DCAF), un programme de sensibilisation sur le genre et la réforme des systèmes de sécurité en Afrique de l'Ouest (Mali, Sénégal). Cette coopération a également permis de développer un outil pédagogique en français sur ce thème. Dans le cadre du Plan d'action, des partenariats ont également été initiés ou développés par le MAEE avec ONU femmes sur des programmes de lutte contre les violences faites aux femmes dans 6 pays d'Afrique sub-saharienne et du monde arabe, ainsi que sur l'accès des femmes à la justice en Afghanistan.

Au 15 octobre 2011, la première réunion de suivi avec la société civile, en lien avec la CNCDH, restait à programmer.

Chapitre 7

Instruments de l'Union européenne

L'UE s'est dotée d'instruments encadrant son action extérieure et, donc, celle de la France en matière de promotion du droit international humanitaire. Cette section du rapport présente les Lignes directrices de l'UE (1.) ainsi que plusieurs instruments plus spécifiques adoptés parallèlement en matière de contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (2.).

1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international

L'UE avait élaboré en 2005 des Lignes directrices concernant la promotion du droit international humanitaire⁶⁵⁹. Ces Lignes directrices constituent encore aujourd'hui le cadre pour son action extérieure et celle de ses États membres en matière de promotion du respect du DIH auprès des États tiers et des acteurs non étatiques intervenant au sein de ces États.

Les Lignes directrices soulignent notamment qu'il convient, dans le cadre de la détermination de l'applicabilité du DIH et de la définition d'actions concrètes, d'envisager la « tenue de consultations ou d'échanges d'informations avec des intervenants qualifiés, notamment le CICR et d'autres organisations pertinentes telles que les Nations unies et les organisations régionales » ou encore, « le cas échéant, de s'appuyer sur les services de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits, constituée en vertu de l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 qui peut apporter sa contribution sur ce plan grâce à ses compétences pour établir les faits et son rôle de bons offices ».

Actualisées en décembre 2009, les lignes directrices recensent les instruments opérationnels à disposition de l'UE et de ses institutions pour promouvoir le respect du DIH : dialogue politique ; déclarations politiques générales ; démarches et déclarations publiques pour condamner les violations du DIH dans le cadre d'un conflit ; mesures restrictives et sanctions à l'égard des parties à un conflit ; coopération avec d'autres organismes internationaux, notamment les Nations unies, les organisations régionales

659. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04), 23 décembre 2005.

concernées et le CICR; opérations de gestion de crises, avec notamment la collecte d'informations utiles à la CPI ou dans le cadre d'autres investigations sur des crimes de guerre; promotion par l'UE de la lutte contre l'impunité afin que les crimes de guerre ne restent pas impunis et afin d'encourager les États tiers à adopter des mesures de droit pénal punissant les violations du DIH; formation et éducation au DIH, notamment pour les agents des services répressifs et le personnel militaire, et financement des programmes de formation et d'éducation au DIH dans les pays tiers; octroi, en matière d'exportation d'armements, de licences subordonné à l'examen du respect du DIH par l'État concerné (conformément au Code de conduite de l'UE, voir p. 455). Sont également listés, en annexe des Lignes directrices, les instruments juridiques de référence.

L'UE s'est également dotée en 2003 de Lignes directrices sur les enfants dans les conflits armés le 8 décembre 2003. Afin de mettre en œuvre ces orientations, un plan d'action sur les enfants dans les conflits armés centré sur 13 pays particulièrement touchés avait été mis en place en 2004. Il prévoyait notamment des projets de coopération conjoints dans ces pays.

On pourra également citer les Lignes directrices de l'UE sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptées en 2001 et mises à jour en 2008⁶⁶⁰.

660. Voir Conseil de l'Union européenne, *EU – Lignes directrices – Droits de l'homme et droit international humanitaire*, mars 2009.

2. Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

En 1998, le Conseil de l'UE adoptait un Code de conduite en matière d'exportation d'armements. Ce Code de conduite fixait les critères à l'exportation avec un mécanisme d'information et de consultation et une procédure de transparence, par la publication annuelle d'un rapport de l'UE sur les exportations d'armements. La Position commune 2008/944/PESC de l'UE, adoptée le 8 décembre 2008, remplace le Code de conduite, qu'elle actualise et renforce, notamment en raison de son caractère juridiquement contraignant. Son article 2 prévoit 8 critères à l'exportation, dont le deuxième a trait « *au respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale* » et « *au respect du droit humanitaire international par ce pays* ». Elle prévoit également l'extension des contrôles au courtage, au transit et aux transferts intangibles de technologies, ainsi que des procédures renforcées visant à harmoniser les politiques des États membres en matière d'exportation. Un guide d'utilisation, qui fait l'objet d'un réexamen périodique, a été mis en place pour aider les États membres à mettre en œuvre la Position commune. Le 12^e rapport annuel de l'UE⁶⁶¹ détaille les exportations d'armements de l'UE par État membre ainsi que les licences (autorisations à l'exportation) octroyées ou refusées. Des informations figurent également dans le 11^e rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armements, conformément aux dispositions de la Position commune⁶⁶².

Positions de la CNCDH (2000 et 2011)⁶⁶³

Dans son avis sur les transferts militaires, de sécurité et de police, et en particulier d'armes légères, du 5 mai 2000, la CNCDH, notait que la publication du premier rapport au Parlement de la France marquait un premier pas positif vers plus de transparence malgré le manque de précisions sur les différentes catégories de matériel et l'omission des cessions faites dans le cadre de la coopération militaire.

Dans son avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes du 23 juin 2011, la CNCDH a estimé que le Gouvernement français, qui se soumet déjà à cet exercice dans le cadre de ses engagements européens, devrait améliorer la manière dont son rapport annuel sur ses exportations d'armes est présenté au Parlement, ainsi que le contenu de ce rapport (rapports souvent tardifs, incomplets, peu débattus, etc.). Elle rappelle que les États doivent instaurer ou renforcer le contrôle démocratique sur les transferts d'armes, par le biais de rapports publics réguliers et complets.

661. 12^e rapport annuel établi en application de l'article 8 paragraphe 2 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 13 janvier 2011 (2011/C 9/01).

662. Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2009, août 2010, disponible sur le site Internet du ministère de la Défense.

663. CNCDH : *Avis sur les transferts militaires, de sécurité et de police, en particulier d'armes légères*, 5 mai 2000 *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes*, 23 juin 2011.

L'UE s'est aussi dotée, depuis 2000, d'une liste commune des équipements militaires de l'UE couverts par la Position commune (22 catégories de technologies et équipements militaires sont recensées). Sa version la plus récente a été adoptée le 15 février 2010⁶⁶⁴. Cette liste sert aux États membres pour interpréter tous les embargos sur les armes décrétés par l'UE⁶⁶⁵ et sert également de référence pour les listes nationales de technologie et d'équipements militaires des États membres, bien qu'elle ne les remplace pas directement. La France a, par arrêté du 17 juin 2009 modifié le 30 décembre 2010, repris dans la réglementation nationale le contenu de la liste commune des équipements militaires de l'UE. Concernant le respect des embargos sur les armes de façon générale, un projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives était toujours, au 15 octobre 2011, en attente d'adoption. Déposé au Sénat le 21 février 2006, il avait été transmis à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2007.

Le 12^e rapport annuel de l'UE rappelle en introduction que « *certaines États membres se voient dans l'obligation d'adapter leurs dispositions législatives ou administratives nationales pour que les dispositions de la Position commune soient clairement et intégralement incorporées dans le droit national* ». Aucune disposition interne intégrant explicitement cette position commune n'est relevée s'agissant de la France. En revanche, la France a commencé à modifier sa législation nationale pour assurer sa conformité avec la Position commune 2003/468/PESC sur le contrôle du courtage en armement adoptée le 23 juin 2003 et visant à réglementer cette activité afin d'éviter que soient contournés les embargos sur les exportations d'armements décrétés par les Nations unies, l'UE ou l'OSCE⁶⁶⁶. Elle a en effet adopté un décret en 2002 concernant le contrôle de l'intermédiation⁶⁶⁷ (courtage) dans le cadre de la mise en œuvre de cette Position commune, décret qui « *a créé les bases d'un régime de contrôle administratif a posteriori des intermédiaires en armement, déclarés comme tels et autorisés par le ministère de la Défense à exercer cette activité* »⁶⁶⁸. Le projet de loi n° 3269 relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le Code de la défense, déposé le 19 juillet 2006 à l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 6 juin 2007⁶⁶⁹, devait compléter le dispositif mis en place par le décret de 2002. Il était, au 15 octobre 2011, toujours dans l'attente d'une inscription à l'ordre du jour.

664. Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, adoptée par le Conseil le 15 février 2010, 2010/C69/03/PESC (équipements couverts par la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires) (PESC) (2010/C 69/03).

665. Voir site Internet du Conseil de l'UE (rubrique « Service européen de l'action extérieure/Contrôle des exportations à des fins de sécurité II/Équipements militaires »).

666. Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements.

667. Le décret définit notamment la notion d'intermédiation. Décret n° 2002-23 du 3 janvier 2002 modifiant le décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

668. Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2009, août 2010, disponible sur le site Internet du ministère de la Défense.

669. Voir le site Internet de l'Assemblée nationale (rubrique « Défense/Régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat »).

Position de la CNCDH (2007)⁶⁷⁰

En 2007, la CNCDH avait adopté un avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation dans lequel elle prenait bonne note du dépôt, le 20 juillet 2006, d'un projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation mais estimait que le champ d'application du projet de loi devrait être élargi notamment au transporteur et au financier. En effet, le régime de contrôle des exportations d'armement est fondé en France sur le principe d'interdiction sauf autorisation, induisant le caractère exceptionnel du commerce d'armement.

L'UE s'est également dotée d'un Règlement concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par le Conseil de l'UE en 2005 et entré en vigueur en 2006⁶⁷¹. Saisi en 2011 de plusieurs questions parlementaires relatives à sa mise en œuvre et à l'encadrement de l'exportation d'une substance chimique susceptible d'être utilisée en vue d'infliger la peine capitale⁶⁷², le Gouvernement affirmait avoir adressé une lettre à la Commission européenne sur ce point conjointement avec 13 autres pays européens. Il disait souhaiter l'adoption de mesures nationales d'interdiction et se disait également ouvert à d'autres pistes de réforme plus globale du règlement pour inscrire dans l'annexe III du Règlement 1236/2005 (qui liste les produits dont les exportations sont soumises à autorisation préalable au regard de leur utilisation possible dans le cadre de traitements cruels, inhumains ou dégradants au sens de la Convention du 10 décembre 1984), le thiopental sodique ou le pentobarbital. Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement, le Gouvernement a adopté un décret en août 2011 relatif aux exportations et aux importations de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁶⁷³.

670. CNCDH, *Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation*, 8 février 2007.

671. Règlement (CE) n° 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

672. Voir notamment Question écrite n° 19652 de M. Robert Badinter (Hauts-de-Seine – SOC) publiée dans le *JO Sénat* du 28 juillet 2011.

673. Décret n° 2011-975 du 16 août 2011 relatif aux exportations et aux importations de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

FOCUS

L'«établissement des faits»

L'établissement des faits vise à déterminer dans le cas d'un conflit armé l'existence éventuelle de violations des dispositions du DIH et/ou du DIDH, et, le cas échéant, à en identifier les victimes et les responsables.

La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF) instaurée par l'article 90 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève est compétente pour « *enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des Conventions et du présent Protocole ou une autre violation grave des Conventions ou du Protocole I* » et « *faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des Conventions et du présent Protocole* »⁶⁷⁴. Sa capacité à intervenir dépend de sa reconnaissance préalable par les États, par déclaration unilatérale⁶⁷⁵. Contrairement à une majorité d'États de l'UE⁶⁷⁶, la France n'a pas reconnu la CIHEF. En conséquence, si elle ne peut pas être soumise à sa compétence, elle ne peut pas non plus demander une enquête sur des violations potentiellement commises par un autre État même si celui-ci a reconnu la compétence de la CIHEF⁶⁷⁷. Il existe une procédure d'acceptation facultative au cas par cas, permettant à un État partie à un conflit armé international de saisir la CIHEF sans l'avoir reconnue préalablement⁶⁷⁸, l'enquête pouvant avoir lieu avec le consentement de l'État mis en cause. La CIHEF ne peut intervenir qu'en cas d'allégations de violations graves aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel I et sur consentement des États. Ces conditions n'ont pas permis à cet organe de contrôle du respect du DIH de mettre en œuvre son mandat sur le terrain, et ce malgré l'absence de publicité des éventuels rapports⁶⁷⁹.

À défaut d'activer la compétence de la CIHEF, les États membres du CSNU, du Conseil des droits de l'homme, ou encore de l'UE, ont eu recours à la mise en place de commissions *ad hoc*. Ainsi, dès 1992, suite aux « *violations généralisées du DIH sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, [...] et notamment [des] informations selon lesquelles il serait procédé à l'expulsion et à la déportation massives et forcées de civils [...]* »⁶⁸⁰, le CSNU décide de créer une commission d'experts chargée « *d'examiner et d'analyser* » les informations relatives à un éventuel nettoyage ethnique⁶⁸¹. Cette commission avait recommandé dans ses conclusions la création d'un tribunal international⁶⁸². En 1994, le CSNU demandait la création d'une commission d'enquête sur les violations des Conventions de Genève au Rwanda et sur un éventuel génocide⁶⁸³. Néanmoins, mise à part la production de rapports, ces deux commissions n'ont pas eu réellement de pouvoirs pour garantir le

674. Article 90 § 2 c) Protocole additionnel I ; voir également le site Internet de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits. Voir également le site Internet de la CIHEF.

675. Article 90 § 2 a) Protocole additionnel I.

676. Ont reconnu la compétence de la Commission les États européens suivants : l'Allemagne, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

677. Article 90 § 2 a) Protocole additionnel I.

678. Article 90 § 2 d) Protocole additionnel I.

679. Article 90 § 5 c) Protocole additionnel I.

680. CSNU, S/RES/771, 13 août 1992.

681. CSNU, S/RES/780, 6 octobre 1992, § 2.

682. CSNU, S/25274, 10 février 1993 ; S/26545, 6 octobre 1993 (rapports intérimaires) ; S/1994/674, 27 mai 1994.

683. CSNU, S/RES/935, 1^{er} juillet 1994, § 1.

respect du DIH, au-delà du constat des violations. En 2004, le CSNU a également créé une commission d'enquête sur la situation au Darfour⁶⁸⁴, chargée d'enquêter à la fois sur les violations du DIH et du DIDH, afin de poursuivre les responsables. Son rapport de 2005 recommandait de déférer la situation du Darfour à la CPI⁶⁸⁵, solution validée par le CSNU⁶⁸⁶. Cependant, cette commission n'a pas plus que les précédentes été associée directement au travail d'enquête des juridictions.

Le CSNU et le Conseil des droits de l'homme ont plus récemment créé des missions d'établissement des faits pour enquêter sur les violations du DIH et des droits de l'homme sur l'ensemble du territoire palestinien occupé, en particulier dans la bande de Gaza⁶⁸⁷, et pour enquêter sur les attaques israéliennes contre la flottille d'aide humanitaire⁶⁸⁸. Néanmoins, ces missions et leurs conclusions ont pu rencontrer une forte opposition de la part de certains États⁶⁸⁹.

L'UE a elle-même mandaté un groupe d'experts⁶⁹⁰ pour « *enquêter sur les origines et sur le déroulement du conflit en Géorgie, y compris au regard du droit international, du droit humanitaire et des droits de l'homme*⁶⁹¹ ». Cette commission a fourni un rapport⁶⁹² dont l'objet était néanmoins limité à « *une meilleure compréhension des origines et du déroulement du conflit de l'année dernière et, d'une manière plus large, [à] alimenter à l'avenir les efforts déployés au niveau international dans le domaine de la diplomatie préventive* »⁶⁹³.

Les difficultés rencontrées par ces commissions *ad hoc* soulignent indirectement le rôle potentiel, a minima complémentaire, qui pourrait être celui de la CIHEF. L'importance de sa mission et de sa contribution potentielle est régulièrement soulignée, notamment dans les Lignes directrices de l'UE (voir 3.4), dans un engagement de l'UE pris lors de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (voir p. 439) ou encore dans les Résolutions du CSNU (voir p. 447) et de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome (voir p. 477).

684. CSNU, S/RES/1564, 18 septembre 2004, § 12.

685. Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général, S/2005/60, § 571-589.

686. CSNU, S/RES/1593, 31 mars 2005, § 1.

687. Conseil des droits de l'homme, A/HRC/S-9/L.1, 9-12 janvier 2009, § 14.

688. Conseil des droits de l'homme, A/HRC/RES/14/1, 23 juin 2010, § 8.

689. Ainsi, la mission relative aux violations du DIH et du DIDH dans le contexte des interventions militaires dans la bande de Gaza du 27 décembre 2008 au 18 janvier 2009 a abouti à la publication du « rapport Goldstone » (adopté avec 25 voix pour 6 voix contre et 11 abstentions) qui a donné lieu à d'importantes controverses lors de son adoption. Le rapport recommandait que soient poursuivis les responsables de violations graves du DIH dans les six mois, par des juridictions indépendantes et impartiales, et que, dans l'hypothèse d'un manquement, la situation soit déférée à la CPI (A/HRC/12/48, 25 septembre 2009).

690. Conseil de l'UE, décision 2008/901/PESC, 2 décembre 2008.

691. Voir le site Internet de l'Union européenne dans le monde (rubrique « *European Union @ United Nations/ Rapport de la Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie* »).

692. Le rapport est disponible sur le site Internet de la Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie.

693. *Ibid.*

Position et recommandation de la CNCDH (2001)⁶⁹⁴

La CNCDH, dans son avis du 6 juillet 2001 sur le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, avait regretté que la France « *n'ait pas accepté la compétence de la "Commission d'établissement des faits" prévue à l'article 90 § 2 du Protocole qui constitue un progrès important du DIH* ». Elle souhaitait que, « *dans son propre intérêt, la France fasse sans tarder la déclaration prévue à l'article 90* ».

694. CNCDH, *Avis sur l'adhésion française au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 6 juillet 2001, § 4.

**Instruments de droit
international pénal :
mise en œuvre nationale
et suivi**

Le droit international pénal, qui vient notamment sanctionner les atteintes graves au droit international humanitaire, a connu un développement accéléré depuis les années 1990 avec la création de juridictions pénales internationales et mixtes et la mise en place de la Cour pénale internationale. Cette partie du rapport consacre des développements aux résolutions et accords portant création de tribunaux internationaux *ad hoc* et mixtes (1), au Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (2) et à d'autres instruments existants (3). Un éclairage particulier est également apporté sur la compétence des juridictions pénales internes en cas d'infractions et de violations graves du DIH (focus).

Chapitre 1

Résolutions et accords portant création de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et mixtes

Différentes juridictions pleinement internationales (tribunaux *ad hoc*), ou associant des juges nationaux et internationaux et le droit national au droit international, ont été mises en place dans le cadre de Résolutions ou d'Accords des Nations unies. Ce chapitre présente succinctement ces différentes juridictions ainsi que les éventuelles mesures prises par la France, requises par les Résolutions de référence ou engagées de manière bilatérale, afin d'appuyer leurs travaux, notamment par l'intermédiaire d'un appui financier ou de coopérations judiciaires.

1. Juridictions internationales pénales

Des résolutions du CSNU ont permis la mise en place dans les années 1990 de 2 juridictions internationales pénales.

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Le 29 octobre 1992, la CNCDH avait rendu un avis sur la situation des droits de l'homme en ex-Yougoslavie dans lequel elle demandait que « *soit sans délai mise à l'étude la création d'une juridiction ad hoc qui pourrait être saisie des crimes contre l'humanité actuellement perpétrés en ex-Yougoslavie* »⁶⁹⁵.

Le CSNU a adopté la Résolution 827 le 22 février 1993 qui crée le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) « *dans le seul but de juger les personnes présumées responsables de violations graves du DIH commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie entre le 1^{er} janvier 1991 et une date que déterminera le Conseil après la restauration de la paix* ». La résolution prévoit en outre que « *tous les États apporteront leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes* » et qu'ils « *prendront toutes mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente Résolution et du Statut* »⁶⁹⁶.

695. CNCDH, *Avis sur la situation des droits de l'homme en ex-Yougoslavie*, 29 octobre 1992.

696. CSNU, S/RES/827 (1993).

Une loi d'adaptation du droit français aux dispositions de la Résolution 827 a été adoptée le 2 janvier 1995⁶⁹⁷ afin de mettre en conformité la législation française avec les obligations internationales découlant de la mise en place du TPIY. Cette loi, explicitée par la circulaire du 10 février 1995, comporte des dispositions sur la coopération judiciaire entre la France et le TPIY et indique également les conditions dans lesquelles les juridictions françaises peuvent exercer leur juridiction. À cet égard, elle prévoit que « *les auteurs ou complices des infractions mentionnées à l'article 1^{er} (infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, des violations des lois ou coutumes de la guerre, un génocide ou des crimes contre l'humanité) peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises en application de la loi française, s'ils sont trouvés en France. Ces dispositions sont applicables à la tentative de ces infractions, chaque fois que celle-ci est punissable* » (art. 2).

Le principe de primauté du Tribunal sur les juridictions nationales dispose que, malgré des compétences concurrentes, le Tribunal peut demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur (art. 9 Statut du TPIY). La loi française comporte donc aussi des dispositions donnant plein effet à ce principe en prévoyant le dessaisissement des juridictions françaises au profit du Tribunal.

Dès 2003, les juges du TPIY ont élaboré une « stratégie d'achèvement des travaux », approuvée par les Nations unies⁶⁹⁸, devant permettre au tribunal d'achever sa mission, avec succès et dans les délais prévus. Ainsi, ce calendrier prévoyait trois phases pour l'achèvement du mandat du tribunal. La première échéance visait la clôture de l'ensemble des enquêtes avant le 31 décembre 2004. La deuxième phase consistait en l'achèvement de tous les procès en première instance à la fin de l'année 2008. Néanmoins, l'arrestation tardive de certains accusés⁶⁹⁹ n'a pas permis de respecter cette échéance. Enfin, la troisième phase devait se solder par l'achèvement de l'ensemble des travaux du TPIY à l'orée 2010. Toutefois, le dernier rapport du Président du TPIY précise que « *le procès dans l'affaire Perisic devrait s'achever cette année [2011]. Six autres affaires en première instance devraient se terminer en 2012 et l'affaire Karadzic vers la fin de 2014* »⁷⁰⁰.

697. Loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

698. CSNU, S/RES/1503, 28 août 2003 et CSNU, S/RES/1534, 26 mars 2004.

699. Les deux derniers fugitifs, Ratko Mladic et Goran Hadzic, ont été arrêtés respectivement le 26 mai 2011 et le 20 juillet 2011.

700. Pour plus d'informations sur l'état d'avancement du travail du TPIY, voir : CSNU, S/2011/316, 18 mai 2011, Évaluations et rapport du juge Patrick Robinson, Président du TPIY, fournis au Conseil de sécurité conformément au paragraphe 6 de la Résolution 1534 (2004) (portant sur la période comprise entre le 15 novembre 2010 et le 15 mai 2011) et le site Internet du TPIY (rubrique « Le Tribunal en bref/Stratégie d'achèvement des travaux du TPIY »).

Rappel de la position de la CNCDH (1998)⁷⁰¹

En 1998, la CNCDH avait rendu un avis sur la coopération avec les juridictions pénales internationales, demandant notamment que les obligations juridiques de la France soient respectées, grâce à une coopération confiante avec le TPIY et soulignant que la lutte contre l'impunité a un rôle aussi bien répressif que préventif et qu'il ne saurait y avoir de paix durable sans véritable justice, grâce à l'arrestation et au jugement des personnes incriminées, conformément en particulier aux engagements pris lors des Accords de paix de Paris.

Tribunal pénal pour le Rwanda

Le 8 novembre 1994, le CSNU a adopté la Résolution 955 qui crée le Tribunal pénal pour le Rwanda (TPIR) « *chargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du DIH commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994* ». Cette Résolution prévoit également que « *tous les États apporteront leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes [...] et [qu']ils prendront toutes mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente Résolution et du Statut* »⁷⁰².

Une loi d'adaptation du droit français adoptée le 22 mai 1996⁷⁰³ et une circulaire du 22 juillet 1996 ont rendu applicables les dispositions de la loi précitée du 2 janvier 1995 aux infractions commises par « *les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du DIH commis sur le territoire du Rwanda, ainsi que les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994* ». Le principe de primauté du Tribunal sur les juridictions nationales dispose que, malgré des compétences concurrentes, le Tribunal peut demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur (art. 8 Statut du TPIR). La loi française comporte donc aussi des dispositions donnant plein effet à ce principe en prévoyant le dessaisissement des juridictions françaises au profit du Tribunal.

À l'instar du TPIY, le TPIR a également mis en place une stratégie d'achèvement de son mandat « *devant lui permettre de mener à terme les enquêtes à la fin de 2004, d'achever l'ensemble des procès de première instance à la fin de 2008 et de conclure ses travaux en 2010, conformément à la Résolution 1503 (2003) du Conseil de sécu-*

701. CNCDH, *Avis sur la coopération avec les juridictions pénales internationales*, 8 janvier 1998.

702. CSNU, S/RES/955 (1994).

703. Loi n° 96-432 du 22 mai 1996 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda et, s'agissant des citoyens rwandais, sur le territoire d'États voisins.

rité⁷⁰⁴ ». Au 15 octobre 2011, 4 procès étaient toujours en cours, un accusé en attente de procès et 10 personnes étaient en fuite⁷⁰⁵.

Rappel de la position de la CNCDH (1995)⁷⁰⁶

En 1995, la CNCDH avait rendu un avis relatif à l'adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution 955 dans lequel elle demandait notamment que la France continue à jouer le rôle politique et moral qui a été le sien dans la création et le fonctionnement du TPIY en procurant les moyens humains et financiers indispensables au fonctionnement du TPIR.

2. Juridictions mixtes

Trois juridictions pénales dites « mixtes » – composées de juges nationaux et internationaux appliquant le droit international et le droit national – ont depuis vu le jour. Contrairement aux tribunaux pénaux *ad hoc*, elles n'ont pas nécessité l'adoption de lois internes d'adaptation en France, la coopération avec ces juridictions étant régie par le droit pénal ordinaire.

Tribunal spécial pour la Sierra Leone

Le 14 août 2000, le CSNU a adopté la Résolution 1315 qui demande au Secrétaire général de négocier un accord avec le Gouvernement sierra-léonais en vue de créer le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL). Cet accord a été signé le 16 janvier 2002 et permet la mise en place d'un tribunal spécial « *habilité à juger les personnes qui portent la plus lourde responsabilité des violations graves du DIH et du droit sierra-léonais commises sur le territoire de la Sierra Leone depuis le 30 novembre 1996, y compris les dirigeants qui, en commettant ce type de crimes, ont menacé l'instauration et la mise en œuvre du processus de paix en Sierra Leone* » (Art. 1§1 Statut du TSSL). La Cour n'est pas créée pour une période limitée, mais cessera ses activités lors de la résiliation de l'Accord entre les Nations unies et la Sierra Leone.

Concernant l'avancement des travaux du TSSL, à ce jour, les procédures à l'encontre des anciens dirigeants du Conseil des forces armées révolutionnaire (CFAR), des Forces de défense civiles (CDF) et du Front révolutionnaire uni (RUF) ont été achevées⁷⁰⁷. Le dernier procès en cours est donc celui de l'ancien Président du Liberia, Charles Taylor, qui se déroule dans les bâtiments de la CPI à La Haye plutôt que dans ceux du TSSL,

704. CSNU, S/2011/317 (2011), Rapport sur la stratégie d'achèvement des travaux du TPIR, § 1.

705. *Ibid.*, CSNU, S/2011/317, annexes I, II et III.

706. CNCDH, *Avis sur l'adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution 955*, 19 décembre 1995.

707. Pour plus d'informations sur le déroulement des procès, voir le site Internet du TSSL *The Special Court for Sierra Leone* (rubrique « Cases »).

pour des raisons de sécurité. Le procès, qui avait débuté le 4 juin 2007, s'est terminé le 11 mars 2011. Néanmoins, au 15 octobre 2011, le verdict restait attendu⁷⁰⁸.

Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

Dès 1997, le Gouvernement cambodgien a demandé l'aide des Nations unies afin de juger les responsables khmers rouges. Néanmoins, les négociations n'ayant pas abouti, le Cambodge a adopté une loi « portant établissement de chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens (CETC), chargées de traduire en justice les personnes responsables de crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique »⁷⁰⁹. Les Nations unies, afin de garantir l'indépendance et l'impartialité des juges, mais également les droits de la défense, ont conclu un accord avec le Gouvernement cambodgien, signé le 6 juin 2003⁷¹⁰. Cet accord précise notamment les conditions de nomination des juges. La loi cambodgienne a été amendée afin d'intégrer des juges internationaux dans la composition des chambres⁷¹¹, une chambre d'appel ayant également été mise en place.

Les CETC sont compétentes pour « traduire en justice les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et les principaux responsables des crimes et graves violations du droit pénal cambodgien, des règles et coutumes du DIH, ainsi que des Conventions internationales reconnues par le Cambodge, commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979 »⁷¹². Pour clarifier leur fonctionnement, les CETC ont adopté un règlement intérieur qui comporte des dispositions relatives à la coopération judiciaire internationale et l'assistance financière⁷¹³, prévoyant notamment la possibilité de contributions volontaires de Gouvernements étrangers et celle, pour les CETC, d'« inviter des États non parties à l'Accord à leur apporter une assistance judiciaire sur la base de conventions *ad hoc* ou par tout autre moyen approprié ». Co-présidente du « Groupe des amis » des CETC, la France est l'un des principaux contributeurs extérieurs à leur fonctionnement (près de 7 millions d'euros depuis leur création, 500 000 euros en 2011)⁷¹⁴. Elle soutient également, depuis 2007, des actions d'appui à la défense des parties civiles devant les CETC menées par l'association Avocats sans frontières France (ASF) (financement à hauteur de 442 197 euros pour la période 2007-2011, et 195 441 euros, en co-financement, pour la seconde phase du projet, de novembre 2011 à avril 2013). La France avait par ailleurs salué en juin 2011 l'ouverture à Phnom Penh des procès de

708. *Ibid.*

709. Loi votée par l'Assemblée nationale cambodgienne le 2 janvier 2001 et par le Sénat le 15 janvier 2001.

710. Accord entre l'Organisation des Nations unies et le Gouvernement royal cambodgien concernant la poursuite, conformément au droit cambodgien, des auteurs des crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique, A/RES/57/228 B, Annexe, 22 mai 2003, signé le 6 juin 2003 et promulgué le 19 octobre 2004.

711. Loi sur la création des chambres extraordinaires, avec inclusion d'amendements, promulguée le 27 octobre 2004 (NS/RKM/1004/006, article 9).

712. *Ibid.*, article 2 nouveau.

713. Règle 5, règlement intérieur (Rev. 8), 3 août 2011.

714. Voir le site Internet de l'UNAKRT, *United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials* (rubrique « Finances »).

4 dirigeants khmers rouges encore en vie, à savoir Nuon Chea, Kieu Samphan, Ieng Sary et Ieng Thirith⁷¹⁵, après le procès de Kaing Guek Eav, dit « Douch », chef du camp S-21 (condamné à 30 ans de prison pour crimes contre l'humanité le 26 juillet 2010), dont le verdict en appel était, au 15 octobre 2011, toujours attendu.

Tribunal spécial pour le Liban

Le 30 mai 2007, le CSNU a adopté la Résolution 1757 qui crée le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) chargé de poursuivre « *les personnes responsables de l'attentat du 14 février 2005 qui a entraîné la mort de l'ancien Premier ministre libanais Rafic Hariri et d'autres personnes et causé des blessures à d'autres personnes. S'il estime que d'autres attentats terroristes survenus au Liban entre le 1^{er} octobre 2004 et le 12 décembre 2005 ou à toute autre date ultérieure décidée par les Parties avec l'assentiment du Conseil de sécurité ont, conformément aux principes de la justice pénale, un lien avec l'attentat du 14 février 2005 et sont de nature et de gravité similaires, le Tribunal aura également compétence à l'égard des personnes qui en sont responsables* » (art.1 Statut du TSL annexé à la Résolution 1757 du CSNU). L'accord signé entre les Nations unies et la République libanaise restera en vigueur pour une durée de 3 ans à compter du commencement des travaux du TSL.

Le juge de la mise en état du TSL a délivré les premiers mandats d'arrêt internationaux à l'encontre des personnes accusées d'avoir commis l'attentat. Cette délivrance intervient à la suite de la confirmation et de la transmission aux autorités libanaises des 4 actes d'accusation accompagnés des mandats, le 30 juin 2011. Toutefois, la teneur des mandats d'arrêt n'a pas été rendue publique et l'acte d'accusation demeure confidentiel, tout comme l'identité des accusés⁷¹⁶.

Le soutien financier de la France au TSL s'élevait, pour l'année 2011, à 1,5 million d'euros, portant ainsi le soutien total depuis sa création à 4,5 millions d'euros⁷¹⁷.

715. Voir *Cambodge : la France satisfaite du renvoi de « Douch » devant le Tribunal international Khmers rouges*, 14 août 2008. Communiqué disponible sur le site Internet du MAEE.

716. Voir le site Internet du Tribunal spécial pour le Liban (rubrique « Informations et presse »).

717. Voir le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies.

Chapitre 2

Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale

En créant la Cour pénale internationale (CPI), juridiction internationale permanente compétente pour juger les auteurs de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, le Statut de Rome constitue une véritable révolution juridique. Son adoption par les États parties, au nombre de 118 au 15 octobre 2011, doit s'accompagner de l'adoption de lois nationales de mise en œuvre et de coopération, ainsi que d'un soutien « politique » à l'ancrage de l'institution dans le système international, dans le cadre de l'Assemblée des États parties et lors des Conférences de révision du Statut, dont la première s'est tenue du 31 mai au 11 juin 2010, à Kampala, en Ouganda.

Mise en œuvre

Adopté le 17 juillet 1998, le Statut de la CPI est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, après sa ratification par 60 États⁷¹⁸. La France fut l'un des premiers États à le ratifier, le 9 juin 2000. Elle avait néanmoins assorti sa ratification de plusieurs déclarations interprétatives, dont une stipulant que, « *en application de l'article 124 du Statut de la CPI, la République française déclare qu'elle n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants* ». Elle avait été le seul État, avec la Colombie, à recourir à cette disposition, limitant la compétence de la CPI pour les crimes de guerre pour une durée de 7 ans. Cette réserve a été levée en août 2008, avec effet au 15 juin 2009, conformément à la notification de retrait soumise par le Gouvernement français.

Conformément au principe de complémentarité inscrit dès le Préambule, selon lequel « *il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* », étant précisé que « *la CPI [...] est complémentaire des juridictions pénales nationales* » – principe ensuite décliné dans ses articles 1^{er}, 17 et 18 –, la CPI n'est pas compétente lorsqu'une affaire est déjà jugée par la justice d'un État sauf si cet État n'a pas la volonté ou est dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites.

Sa compétence à l'égard des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, définis dans le Statut, peut s'exercer si la personne accusée est ressortissante d'un État partie ou d'un État qui a autrement accepté la compétence de la Cour ou si le crime a été commis sur le territoire d'un État partie ou d'un État qui a

718. La CNCDH avait rendu de nombreux avis, avant l'adoption du Statut de Rome en 1998, recommandant la création de la CPI. Ils sont tous disponibles sur le site Internet de la CNCDH (rubrique « Avis »).

autrement accepté la compétence de la Cour. Dans ces cas, un État partie peut déférer la situation au Procureur (art. 14) qui peut aussi se saisir de sa propre initiative (art. 15). Le CSNU peut en outre déférer toute situation au Procureur, quels que soient la nationalité de la personne accusée ou le lieu où le crime a été commis (art. 13 § b). Enfin, la Cour ne peut exercer sa compétence qu'à l'égard de crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, ou après l'entrée en vigueur du Statut pour l'État qui devient partie par la suite (art. 11).

Activités de la Cour pénale internationale

Au 15 octobre 2011, la Cour était saisie de 7 situations⁷¹⁹ relatives à :

- L'Ouganda : affaire *Le Procureur c. Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen* et mandats d'arrêt contre quatre dirigeants de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA).
- La République démocratique du Congo : affaires *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo* ; *Le Procureur c. Bosco Ntaganda* ; *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui* et *Le Procureur c. Callixte Mbarushimana*.
- Le Soudan (Darfour) : affaires *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun* (« Ahmad Harun ») et *Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman* (« Ali Kushayb ») ; *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir* ; *Le Procureur c. Bahar Idriss Abu Garda* et *Le Procureur c. Abdallah Banda Abakaer Nourain et Saleh Mohammed Jerbo Jamus*.
- La République centrafricaine : affaire *Le Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*.
- La République du Kenya : affaires *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang* et *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali*.
- La Libye : le 26 février 2011, le CSNU avait saisi le Procureur de la CPI de la situation depuis le 15 février 2011.
- La Côte d'Ivoire : le 3 octobre 2011, le Procureur a été autorisé par une des chambres préliminaires (III) à ouvrir une enquête *proprio motu* sur les crimes commis depuis le 28 novembre 2010 ainsi que les crimes qui pourraient être commis dans le contexte de cette situation.

À ce jour, 3 États parties au Statut de Rome – l'Ouganda, la République démocratique du Congo et la République centrafricaine – ont déféré à la Cour des situations concernant des faits s'étant déroulés sur leur territoire. Les situations relatives au Soudan et à la Libye (ces deux États n'étant pas parties au Statut de Rome) ont été déférées par le CSNU. Le Procureur s'est autosaisi des situations relatives au Kenya et à la Côte d'Ivoire.

Outre les situations dont est saisie la Cour, le Procureur reçoit des informations et les examine avant d'ouvrir une enquête et a, à ce titre, déclaré publiquement examiner au moins 9 cas sur 4 continents, notamment en Afghanistan, Colombie, Géorgie, Guinée et Palestine.

Le Statut prévoit la réunion d'une Assemblée des États parties (AEP) 1 ou 2 fois par an. Composée des représentants des États ayant ratifié le Statut, elle se présente comme le principal administrateur et le corps législatif de la CPI. Elle a notamment pour fonction de considérer toute question de non-coopération des États parties avec la Cour. Chaque session se conclut par l'adoption de diverses résolutions et recommandations (voir *infra*).

719. Voir le site Internet de la Cour pénale internationale (rubrique « Situations et affaires »).

Adaptation du droit pénal français au Statut de Rome

La loi du 9 août 2010⁷²⁰ porte adaptation du droit pénal français au Statut de Rome en prévoyant la pénalisation de l'incitation à commettre le crime de génocide, en complétant la définition française des crimes contre l'humanité et en créant un livre quatrième bis au sein du Code pénal, entièrement consacré aux « crimes et délits de guerre commis dans le cadre de conflits armés internationaux ou non internationaux, en relation avec ce conflit et en violation des lois et coutumes de la guerre ou des Conventions internationales applicables aux conflits armés ». Cette loi a été considérée comme conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 5 août 2010⁷²¹.

La loi introduit le crime de « provocation publique et directe, par tous moyens, à commettre un génocide » (art. 211-2 du Code pénal), puni de la réclusion criminelle à perpétuité si cette provocation a été suivie d'effet, et de 7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende dans le cas contraire. Aux termes de l'article 212-1 du Code pénal, est désormais considéré comme constituant un crime contre l'humanité étant puni de la réclusion criminelle à perpétuité « l'un des actes ci-après commis en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique : 1° L'atteinte volontaire à la vie; 2° L'extermination; 3° La réduction en esclavage; 4° La déportation ou le transfert forcé de population; 5° L'emprisonnement ou toute autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international; 6° La torture; 7° Le viol, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable; 8° La persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international; 9° L'arrestation, la détention ou l'enlèvement de personnes, suivis de leur disparition et accompagnés du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort qui leur est réservé ou de l'endroit où elles se trouvent dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée; 10° Les actes de ségrégation commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime; 11° Les autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou psychique ».

Le nouveau livre 4 bis du Code pénal concernant les crimes de guerre traite de façon spécifique des actes qui ne sont poursuivis que sur la base d'incriminations de droit commun (meurtre ou viol par exemple) lorsqu'ils sont commis à l'occasion d'un conflit armé international ou non international et en relation avec ce conflit, en violation des lois et coutumes de la guerre ou des Conventions internationales applicables aux conflits armés.

720. Loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.

721. Conseil constitutionnel, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010.

Position de la CNCDH (2008)⁷²²

La CNCDH avait relevé 4 éléments distincts donnant lieu à des divergences entre les incriminations prévues par le Statut de Rome et celles de la loi française.

- Dans la définition du crime contre l'humanité, la loi exige que l'attaque systématique et généralisée soit commise « *en exécution d'un plan concerté* », alors même que le Statut de Rome n'évoque qu'une « *connaissance de cette attaque* » (art. 7). Cette remarque vaut pour la définition du crime de génocide déjà prévue par le Code pénal qui pose la condition similaire de plan concerté, non prévue par le Statut de Rome (art. 6).
- Certains actes constitutifs d'un crime contre l'humanité reçoivent, dans la loi, une formulation différente de celle du Statut de Rome : ainsi, l'expression « *à l'encontre d'un groupe de population civile* » (art. 2 alinéa 1) se substitue à « *contre toute population civile* » (art. 7 alinéa 1) du Statut de Rome.
- La loi introduit une autre distinction dans le livre IV bis du Code pénal entre crimes et délits de guerre. En s'écartant ainsi du Statut de Rome dont l'article 8 dans son intégralité vise expressément les « *crimes de guerre* », cette distinction suggère des différences de responsabilité pénale, pour les crimes définis par le Statut, établies sur la base de distinctions nationales qui n'ont pas de fondement en droit international.
- Certaines incriminations prévues par le Statut de Rome ne figurent pas dans la loi : ainsi, l'esclavage sexuel ne fait partie ni des actes constitutifs du crime contre l'humanité au sens de l'article 2 paragraphe 7, ni de ceux constitutifs du crime de guerre tels qu'énoncés dans les dispositions amenées à devenir l'article 461-4 du Code pénal, alors qu'il est réprimé par le Statut de Rome dans ses articles 7 alinéa 7 et 8 alinéa 2 § b et c. De même, la prise d'otages (art. 8 alinéa 2 § a) n'est pas mentionnée au titre des crimes et délits de guerre.

La CNCDH rappelle que de telles disparités entre les dispositions du Statut de Rome, dûment ratifié par la France, et celles de la loi adoptée par le Sénat portent atteinte à la cohérence, à l'harmonisation et à la consolidation du droit international pénal. La conformité entre les définitions des incriminations du droit français et celles du Statut de Rome est, par ailleurs, nécessaire pour que les auteurs des crimes internationaux puissent être poursuivis dans les mêmes conditions devant la CPI que devant les tribunaux français, en application du principe de complémentarité qui sous-tend l'ensemble du régime juridique institué par le Statut de Rome. Cependant, en dépit de ces lacunes, la CNCDH souligne qu'avec la loi de 2010, les infractions graves au DIH ont enfin été incorporées dans le droit pénal français.

Par ailleurs, les délais de prescription pour les crimes et les délits de guerre sont désormais de 30 et 20 ans au lieu de dix et trois ans dans le droit commun, alors même que les crimes de guerre sont imprescriptibles selon le Statut de Rome.

Position de la CNCDH (2008)⁷²³

La CNCDH note que, contrairement au principe général d'imprescriptibilité applicable à tous les crimes relevant de la compétence de la CPI prévu à l'article 29 du Statut de Rome, la loi du 9 août 2010 soumet les crimes de guerre à une prescription de l'action publique et de la peine, à partir de la condamnation définitive, de 30 ans et les délits de guerre à une

722. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008.

723. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008.

prescription de 20 ans (art. 7 futur art. 462-10 du Code pénal)⁷²⁴. Elle considère qu'une telle disposition va à l'encontre de l'unité du régime applicable à l'ensemble des crimes relevant de la compétence du Statut de Rome et qu'elle affaiblit ainsi la répression des crimes et délits de guerre, menaçant l'harmonisation de la répression de ces crimes au niveau international. Le Conseil constitutionnel a en outre décidé le 22 janvier 1999 qu'« aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale »⁷²⁵.

S'agissant de l'exercice d'une compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour poursuivre les responsables des crimes relevant du Statut de Rome, la loi modifie le Code de procédure pénale, en insérant un article 689-11 qui prévoit quatre critères relatifs à l'exercice d'une telle compétence par les juridictions françaises :

- l'exigence de « résidence habituelle » sur le territoire français de l'auteur présumé des crimes relevant de la compétence de la CPI ;
- l'exigence de double incrimination signifiant que les faits reprochés doivent être punis par la législation de l'État où ils ont été commis ou cet État ou l'État dont l'auteur présumé a la nationalité doit être partie au Statut de Rome ;
- le monopole des poursuites par le parquet qui peut seul décider ou non d'engager des poursuites en France contre un auteur présumé de crimes internationaux ;
- le ministère public doit s'assurer auprès de la CPI qu'elle décline expressément sa compétence et vérifier qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre État n'a demandé son extradition.

Positions et recommandations de la CNCDH (2008)⁷²⁶

La CNCDH avait demandé à plusieurs reprises⁷²⁷ au législateur d'instaurer un principe de compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises afin que celles-ci puissent connaître des crimes internationaux les plus graves commis à l'étranger, contre des étrangers et par une personne étrangère, dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer que cette personne se trouve sur le territoire français. Elle se félicite donc de l'insertion, par le Sénat, d'une nouvelle disposition qui confie aux juridictions françaises une compétence extraterritoriale pour connaître des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Elle regrette cependant que cette disposition, pourtant essentielle pour lutter contre l'impunité des auteurs des crimes les plus graves, soit assortie de conditions cumulatives injustifiées et contraires aux dispositions préexistantes dans ce domaine (art. 689-1 et s. du Code de procédure pénale, lois n° 95-1 du 2 janvier 1995 et loi n° 96-432 du 22 mai

724. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008.

725. Conseil constitutionnel, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999.

726. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008.

727. Avis de la CNCDH sur la CPI : *Avis sur l'adaptation du droit interne au statut de la Cour pénale internationale*, 23 novembre 2001 ; *Avis sur la mise en œuvre du Statut de la Cour pénale internationale*, 19 décembre 2002 ; *Avis sur un avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale*, 15 mai 2003 ; *Avis sur le projet de loi adaptant la législation française au Statut de la Cour pénale internationale*, 29 juin 2006.

1996). De surcroît, la CNCDH craint que le cumul de ces conditions ne rende cette nouvelle disposition totalement inopérante.

- La condition de résidence habituelle est plus stricte que celle prévue par l'article 689-1 du Code de procédure pénale, applicable aux crimes de torture, terrorisme, etc. (art. 689-2 et s.), qui n'exige qu'une simple présence sur le territoire français pour activer la compétence des tribunaux français. La loi rend donc plus difficile la poursuite par les juridictions françaises des « crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » (Préambule du Statut de Rome) par rapport à la poursuite des crimes d'une ampleur moindre sur l'échelle des infractions internationales. Cette différence de traitement est d'autant plus paradoxale que les juridictions françaises peuvent poursuivre les auteurs présumés des crimes relevant de la compétence des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et se trouvant en France (loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 et loi n° 96-432 du 22 mai 1996), et que la France a récemment ratifié par la loi du 17 juillet 2008 la Convention internationale sur les disparitions forcées qui prévoit une compétence extraterritoriale sur simple présence en France de l'auteur présumé des faits.
- La condition de double incrimination n'est pas exigée dans les dispositions déjà existantes relatives à la compétence extraterritoriale des juridictions françaises. Elle conduit à conditionner la poursuite par la France des crimes les plus graves à l'existence d'une loi nationale étrangère, alors même que la France est partie à la Convention internationale qui définit et punit ces crimes.
- Le monopole des poursuites par le ministère public prive les victimes de leur droit à un recours effectif, alors que la France s'est activement engagée à la reconnaissance des droits des victimes tout au long des négociations pour l'établissement de la CPI. La CNCDH déplore l'atteinte au principe d'égalité d'accès à la justice et la discrimination établie entre les victimes par le projet de loi quant au déclenchement des poursuites. Elle souligne l'incohérence entre la disposition proposée et la politique légitimement menée par la France en soutien à la place des victimes dans le système de la CPI.
- En prévoyant que « le ministère public s'assure auprès de la Cour pénale internationale qu'elle décline expressément sa compétence », la loi se fonde sur une interprétation erronée du principe de complémentarité. Ce principe, qui inspire l'ensemble du régime juridique mis en place par le Statut de Rome, établit au contraire la primauté des juridictions nationales, premières responsables pour connaître des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale.

Ainsi, la CNCDH considère que les conditions instituées par le projet de loi préalables à l'activation de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises ne sont pas conformes à la lettre et à l'esprit du Statut de Rome, et qu'elles sont bien en deçà des dispositions pénales françaises préexistantes dans d'autres domaines. Elles introduisent, de ce fait, des atteintes graves aux droits acquis des victimes et conduisent à l'existence d'une discrimination de traitement entre, d'une part, les victimes de torture et de terrorisme et, d'autre part, les victimes d'autres crimes internationaux.

La CNCDH relève, par ailleurs, que ces restrictions ne sont pas conformes aux obligations issues des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels qui prévoient une compétence universelle en cas d'infractions graves au DIH (voir également focus p. 458).

Coopération avec la Cour pénale internationale

Le 26 février 2002, l'Assemblée nationale a adopté la loi n° 2002-268 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, qui prévoit les modalités de cette coopération, en adaptant en particulier certains éléments de la procédure pénale (coopération avec la CPI pour les enquêtes, arrestations et remises de suspects, l'exécution

des peines et les réparations attribuées aux victimes). Les articles 627-4 à 627-15 du Code de procédure pénale permettent l'arrestation et la remise à la CPI des auteurs de crimes contre l'humanité et de crimes ou délits de guerre que la France ne peut juger en raison de la territorialité des faits, de la nationalité de l'auteur et de la victime. Par ailleurs, la France a autorisé la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la CPI par la loi du 31 décembre 2003.

Le 11 octobre 2010, Callixte Mbarushimana, ressortissant rwandais, a été arrêté sur le territoire français en application d'une requête de coopération notifiée par le Greffier de la CPI le 30 septembre 2010. Le ministère des Affaires étrangères et européennes avait alors précisé que la France répond « *en permanence aux sollicitations des organes de la Cour, mobilisant dans des temps brefs les ministères des Affaires étrangères et européennes, de la Justice et des Libertés, et de l'Intérieur* » et que « *les relations avec la Cour sont des relations de proximité et de confiance, dans le respect de la confidentialité nécessaire à son activité judiciaire* »⁷²⁸. Une enquête sur Callixte Mbarushimana avait également été ouverte le 4 mai 2001 par le TPIR pour des crimes commis sur le sol rwandais. Néanmoins, à la suite de l'audition de plusieurs témoins et à défaut d'éléments à charge, Callixte Mbarushimana avait bénéficié d'une ordonnance de non-lieu, le 11 septembre 2002. Le procès en cours à la CPI concerne, quant à lui, des faits commis sur le sol de la République démocratique du Congo.

En matière de coopération avec la Cour, la France a également pris des engagements lors de la Conférence de révision de Kampala (voir p. 479).

Résolutions issues de l'Assemblée des États parties au Statut de la Cour pénale internationale et de la Conférence de révision de 2010

Résolutions de l'Assemblée des États parties

On pourra ici faire référence à deux résolutions adoptées par l'Assemblée des États parties lors des huitième (2009) et neuvième (2010) sessions⁷²⁹. La dixième session se déroulera du 12 au 21 décembre 2011.

► Dans la **Résolution ICC-ASP/8/Res. 2 sur la coopération du 26 novembre 2009**, l'Assemblée formule notamment les recommandations suivantes :

- Assurer la sécurité et prévenir les attentats dont le personnel de la Cour et tous les autres sur lesquels ledit personnel est appelé à compter pourraient faire l'objet et assurer une coopération et une assistance judiciaire pour faciliter l'exercice et l'accomplissement du mandat de la Cour.

728. Arrestation de Callixte Mbarushimana, Déclaration de la porte-parole adjointe du ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 11 octobre 2010, disponible sur le site du ministère (rubrique « Salle de presse/Déclarations officielles de politique étrangère et des points presse »).

729. L'ensemble des Résolutions est disponible sur le site Internet de la CPI (rubrique « Assemblée des États parties/ Résolutions »).

- Dans le cadre d'un conflit armé, protéger en tant que civils les personnes concernées, à condition qu'elles bénéficient de ce statut en vertu du DIH.
- Coopérer avec la Cour dans des domaines comme la préservation et la production des éléments de preuve, le partage de l'information, l'arrestation et la remise à la Cour de personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt, ainsi que la protection des victimes et des témoins et soutenir davantage, selon qu'il conviendra, la Cour dans les efforts qu'elle déploie à cette fin.
- Conclure des arrangements avec la Cour en ce qui concerne notamment les mesures destinées à protéger les témoins, en particulier en procédant à leur réinstallation, les victimes, leur famille et les tiers courant des risques en raison de dépositions faites par les témoins et de l'exécution des peines.

L'Assemblée note également « *la contribution que des initiatives intergouvernementales en matière de coopération peuvent, sur demande et lorsque cela est possible juridiquement, apporter à l'exercice effectif de la justice pénale internationale grâce notamment à l'identification, la collecte et la préservation dans les meilleurs délais des types d'informations les plus difficiles à conserver, en rapport avec des crimes relevant du droit international, y compris la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits et d'autres institutions du même ordre* ».

► Dans la **Résolution ICC-ASP/9/Res. 3 du 10 décembre 2010 sur le renforcement de la Cour pénale internationale et de l'Assemblée des États parties**, l'Assemblée note « *que la responsabilité primaire d'engager des poursuites à l'encontre des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale appartient aux juridictions nationales et que les besoins de coopération pour veiller à ce que les systèmes juridiques nationaux soient en mesure de poursuivre de tels crimes s'accroissent* ». Elle formule en particulier les recommandations suivantes auprès des États parties :

- Faire appliquer sur le plan national les obligations qui découlent du Statut de Rome, notamment en adoptant la législation d'application nécessaire, en particulier dans les domaines du droit pénal, de la procédure pénale et de l'entraide judiciaire avec la Cour et, à cet égard, elle invite instamment les États parties au Statut de Rome qui ne l'ont pas encore fait à adopter, à titre prioritaire, cette législation d'application et encourage l'adoption des dispositions relatives aux victimes, selon que de besoin.
- Poursuivre et renforcer la mise en œuvre efficace du Statut dans leur ordre interne et rehausser la capacité des juridictions nationales à poursuivre les auteurs des crimes les plus graves ayant une portée internationale, conformément aux normes du procès équitable reconnues sur le plan international, en vertu du principe de la complémentarité.
- Coopérer avec la Cour, conformément à leur capacité, en concluant des Accords de coopération, ou en adoptant des dispositifs ou tout autre moyen de coopération concernant la réinstallation des témoins et l'exécution des peines et encourage en outre les États parties à exprimer leur soutien politique et diplomatique à la Cour.
- Contribuer au nouveau Fonds d'affectation spéciale chargé de la réinstallation, qui a pour rôle de renforcer la coopération concernant la protection des témoins.
- Traduire dans les faits les engagements qu'ils ont pris à Kampala à l'occasion d'exposés, de déclarations et d'assurances données.
- Verser des contributions volontaires au Fonds d'affectation spéciale qui permet la participation des pays les moins avancés et d'autres États en développement à la session annuelle de l'Assemblée des États parties (recommandation s'adressant également aux organisations internationales, aux particuliers, aux entreprises et aux autres entités).
- Verser des contributions volontaires au Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, afin d'augmenter de façon importante les montants disponibles du Fonds, d'élargir

les sources et de permettre une meilleure prévisibilité du financement (cette recommandation s'adresse également aux organisations internationales, aux particuliers, aux entreprises et aux autres entités).

- Ajuster leurs contributions volontaires au Fonds dans la perspective du versement imminent de réparations.

L'Assemblée reconnaît également « *la contribution de la Commission humanitaire internationale d'établissement des faits, mise en place par l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 dans l'établissement des faits relatifs à des violations présumées du droit humanitaire international, favorisant par là, selon que de besoin, la poursuite adéquate des crimes de guerre, aussi bien au niveau national que devant la Cour* ».

Engagements et résolutions issus de la Conférence de révision de 2010

Engagements

À l'occasion de la Conférence de révision de Kampala, du 31 mai au 11 juin 2010, le Gouvernement français a pris les engagements unilatéraux suivants⁷³⁰:

- Continuer en 2010 et 2011 sa coopération avec la CPI dans l'organisation de séminaires régionaux de sensibilisation à la justice pénale internationale, ainsi que de formation aux mécanismes et procédures de la Cour, tels que celui intitulé « *Regards croisés sur les enjeux et perspectives de la justice internationale : la Cour pénale internationale et les juridictions nationales* » organisé au Sénégal du 7 au 11 décembre 2009. Ces séminaires sont destinés aux États parties comme aux États non parties au Statut de Rome.
- Maintenir son soutien aux programmes d'ONG de sensibilisation aux activités de la CPI.

Résolutions

La Conférence de révision a donné lieu à l'adoption par consensus de 6 Résolutions portant sur la complémentarité (RC/Res1); l'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés touchées (RC/Res2); le renforcement de l'exécution des peines (RC/Res3); l'article 124 du Statut de Rome (RC/Res4); les amendements à l'article 8 du Statut de Rome (RC/Res5); et le crime d'agression (RC/Res6).

Positions et recommandations de la CNCDH (2010)

Le Président de la CNCDH avait, dans une lettre en date du 31 mai 2010 adressée au Premier ministre, formulé différentes recommandations au Gouvernement, dans le cadre de la Conférence de révision du Statut de Rome à Kampala. Dans le cadre de l'adoption prévue de Résolutions, il était notamment recommandé au Gouvernement de :

- Saisir l'occasion de cette Conférence pour réaffirmer son engagement envers la lutte contre l'impunité pour les crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale.

730. *International Criminal Court RC/9, Review Conference of the Rome Statute, Pledges/Engagements*, 15 Juillet 2010 (RC-9-ENG-15072010).

- Contribuer au respect et au développement du principe de complémentarité, notamment par le soutien à l'adoption d'une Résolution qui engage tous les États parties à adapter leur droit national afin que les autorités puissent enquêter et engager des poursuites sur les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les autres crimes relevant du droit international.
- Soutenir la suppression de l'article 124 du Statut de Rome⁷³¹. Après avoir fait une déclaration conformément à cet article, la France l'a retirée avant expiration du délai. Par cette démarche, la France a démontré son refus d'admettre une telle disposition que rien ne justifie. L'expérience a prouvé qu'elle n'était en rien nécessaire à la ratification du Statut par d'autres États parties.
- Soutenir l'adoption de Résolutions s'agissant de la coopération des États parties avec la Cour.
- Veiller à ce qu'une grande importance soit accordée à la question de l'association effective des victimes aux travaux de la CPI et de leur réinstallation par la suite.
- Soutenir l'adoption de Résolutions encadrant la poursuite de l'objectif de conciliation de la paix et de la justice, qui doit être celui de la communauté internationale.

S'agissant de la définition des conditions et compétences de la Cour à l'égard du crime d'agression, il était noté que les discussions se cristallisant sur l'opportunité de mettre en place des filtres de compétence, il convient de préciser que, si tel était le cas, il serait nécessaire de garantir en tout état de cause l'indépendance de la Cour. Cette indépendance ne serait pas garantie si le filtre de compétence qui affaiblit les droits de l'accusé était exercé par un organe politique jouissant du pouvoir de constater l'existence ou non d'un acte d'agression. Enfin, s'agissant de la proposition d'amendement faite par la Belgique visant à harmoniser les règles applicables aux conflits armés internationaux et non internationaux et à ériger en infraction l'utilisation de certaines armes (gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues, balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain), il était rappelé que ces armes sont d'ores et déjà prohibées lors des conflits armés internationaux et par le droit international humanitaire coutumier en période de conflit armé, international et non international et qu'elles constituent une menace excessive pour les populations civiles. Les membres de la CNCDH soutiennent donc la logique de l'adoption de cet amendement d'harmonisation.

La **Résolution RC/1 sur la complémentarité** réaffirme notamment que « *la poursuite efficace des crimes les plus graves doit se faire par des mesures prises au niveau national et par le renforcement de la coopération internationale* » ; reconnaît « *qu'il revient en premier lieu aux États d'enquêter et de poursuivre les crimes les plus graves ayant une portée internationale* » ; reconnaît « *la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires au niveau national le cas échéant pour le renforcement de l'assistance internationale en vue de poursuivre efficacement les auteurs des crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale* » et « *encourage la Cour, les États parties et les autres parties prenantes, y compris les organisations internationales et la société*

731. Article 124 : « *Nonobstant les dispositions de l'article 12, paragraphes 1 et 2, un État qui devient partie au présent Statut peut déclarer que, pour une période de sept ans à partir de l'entrée en vigueur du Statut à son égard, il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants. Il peut à tout moment retirer cette déclaration. Les dispositions du présent article seront réexaminées à la Conférence de révision convoquée conformément à l'article 123, paragraphe 1.* »

civile, à explorer davantage les moyens de renforcement des capacités des juridictions nationales à enquêter et poursuivre les crimes graves ayant une portée internationale ».

Lors de la neuvième AEP au Statut de Rome de la CPI, la France a précisé qu'elle était « réservée sur l'idée de développer un rôle général de la Cour dans le développement des capacités des États », soulignant que cette mission s'éloignait de celle « d'un Greffe ou d'un Secrétariat de l'Assemblée des États parties ». À ce titre, il était jugé souhaitable « que les réflexions entre la Cour, les États, la société civile et les organismes et programmes du système des Nations unies, dont le PNUD, s'orientent vers un rôle des agences de développement elles-mêmes pour que leur aide aux systèmes judiciaires nationaux soit adaptée aux exigences du Statut de Rome, et non vers un rôle accru de la Cour en ce domaine »⁷³².

La **Résolution RC/2 sur l'impact du système du Statut de Rome sur les victimes et les communautés touchées** souligne « l'importance que revêtent les efforts d'information et de sensibilisation des victimes et des communautés affectées afin que la Cour pénale internationale puisse s'acquitter du mandat unique qui lui incombe à l'égard des victimes » ; la nécessité de « continuer à optimiser et à adapter les activités d'information et de sensibilisation à la lumière des différentes phases du cycle judiciaire » et d'encourager « la poursuite des efforts tendant à faire en sorte que les victimes et les communautés affectées aient accès à des informations exactes concernant la Cour, son mandat et ses activités, ainsi que les droits des victimes en vertu du Statut de Rome, y compris leur droit de participer aux procédures judiciaires et de réclamer des réparations ». L'« importance d'un débat continu entre le Secrétariat du Fonds au profit des victimes, la Cour et les États parties, pour assurer la transparence de la gestion du Fonds et de son Secrétariat et (...) pour promouvoir les activités du Fonds et contribuer à sa visibilité » est également soulignée.

La **Résolution RC/3 sur le renforcement de l'exécution des peines** réaffirme le « rôle déterminant que jouent les États dans l'exécution des peines d'emprisonnement de la Cour », celles-ci étant accomplies dans des centres de détention mis à disposition par les États qui ont fait savoir à la Cour qu'ils étaient disposés à recevoir des condamnés. Elle souligne « la nécessité de renforcer la coopération internationale dans le but de permettre à un plus grand nombre d'États de recevoir volontairement des personnes condamnées » et appelle les États à informer la Cour s'ils sont « disposés à recevoir des personnes condamnées » dans leurs centres de détention. Elle confirme que « les peines d'emprisonnement peuvent être exécutées dans un centre de détention mis à disposition par le biais d'une organisation, d'un mécanisme ou d'une agence internationale ou régionale ».

La **Résolution RC/4 sur l'article 124 du Statut de Rome** décide de maintenir l'article 124 sous sa forme actuelle et de l'examiner à nouveau « à la quatorzième session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome » qui se déroulera en 2015.

732. Intervention de M. Gérard Araud, représentant permanent de la France auprès des Nations unies, neuvième session de l'Assemblée des États parties au Statut de Rome de la CPI, 6 décembre 2010, § 19, disponible sur le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York.

La **Résolution RC/5 sur les amendements à l'article 8 du Statut de Rome** décide « d'adopter l'amendement visé au paragraphe 2 e) de l'article 8 du Statut » pour élargir la compétence de la Cour aux crimes de guerre, lorsqu'ils sont commis dans le contexte d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international ; au fait d'employer certains poisons et des balles expansives ; au fait d'employer des gaz asphyxiants ou toxiques, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues ; et au fait d'utiliser des balles qui s'aplatissent facilement dans le corps humain. Ces crimes sont visés respectivement aux nouveaux alinéas xiii), xiv) et xv). Elle ajoute également des éléments constitutifs de ces crimes de guerre : précisions sur l'auteur, l'arme employée, le contexte d'un conflit armé non international et la connaissance par l'auteur des circonstances de fait établissant l'existence d'un conflit armé.

Lors de la Conférence de révision, la France a tenu à rappeler que le « *texte forme un tout* » et à préciser que : « *Le nouveau crime défini au paragraphe 2 e) xv de l'article 8 est constitué lorsque l'élément intentionnel mentionné dans la Résolution est établi, à savoir le fait d'utiliser les balles concernées dans l'intention d'aggraver inutilement les souffrances ou les blessures infligées à la personne visée* »⁷³³.

La **Résolution RC/6 sur les crimes d'agression** décide d'adopter des amendements au Statut figurant avec la création d'un article 8 bis qui définit le crime d'agression et qui envisage des actes d'agression ; un article 15 bis qui traite de l'exercice de la compétence de la Cour à l'égard du crime d'agression, que le renvoi soit fait par un État de sa propre initiative ou par le Conseil de sécurité ; des amendements à l'article 8 bis relatifs aux éléments de ces crimes ; et des « *éléments d'interprétation concernant les amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression* ». Le texte retenu laisse 6 mois au CSNU pour se prononcer avant que la Cour puisse envisager d'autoriser le Procureur à mener une enquête relative à des faits d'agression (§8) et ne pourra être mis en oeuvre qu'éventuellement à partir du 1^{er} janvier 2017 (§3).

Dans une déclaration faite lors de la Conférence de révision, la France a mentionné son intention « *de ne pas s'opposer au consensus même si elle ne peut s'associer au texte* ». Selon la France, « *ce projet méconnaît les dispositions pertinentes de la Charte des Nations unies consacrées par le Statut de Rome dans son article 5* » parce que le paragraphe 8 de l'article 15 bis « *limite le rôle du Conseil de sécurité des Nations unies et contrevient à la Charte des Nations unies aux termes de laquelle il appartient au Conseil de sécurité, seul, de constater l'existence d'un acte d'agression. Dans ces conditions, la France ne saurait déroger à sa position de principe* »⁷³⁴.

733. Conférence de révision, documents officiels, RC/11, annexe IV, déclaration de la France, p. 130.

734. *Ibid.*, annexe VIII, déclaration de la France, p. 132.

Chapitre 3

Autres instruments

La **Convention pour la répression du crime de génocide**, adoptée le 9 décembre 1948⁷³⁵, définit précisément le crime de génocide⁷³⁶ à travers une liste d'actes prohibés réalisés dans l'intention de tenter de nuire aux membres d'un groupe en raison de leur appartenance à celui-ci et dans le but de le détruire. La France compte parmi les 141 États ayant ratifié la Convention (ratification le 14 octobre 1950). En application de l'article V de la Convention, la France a intégré le crime de génocide au Code pénal par une loi du 22 juillet 1992⁷³⁷. L'article 211-1 du Code pénal définit ainsi l'incrimination de génocide, conformément à la définition donnée par l'article II de la Convention, à l'exception de la condition de plan concerté, et prévoit dans son alinéa 2 la réclusion criminelle à perpétuité pour les personnes reconnues coupables de ce crime.

En revanche, la France n'est pas partie à la **Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid**. Cette Convention, adoptée le 30 novembre 1973⁷³⁸ et entrée en vigueur le 18 juillet 1976, vise à condamner le crime d'apartheid en tant que crime contre l'humanité⁷³⁹ mais également à obliger les États à mettre en place une législation nationale pour l'empêcher⁷⁴⁰. Elle fournit donc une liste exhaustive des pratiques et politiques qui, dans la mesure où elles visent à mettre en place ou à maintenir une domination d'un groupe sur un autre, en fonction de critères raciaux, constituent le crime d'apartheid⁷⁴¹. Actuellement, 107 États sont parties à cette Convention. Cependant, à l'image de la France, ni le Royaume-Uni, ni l'Allemagne n'y ont adhéré.

La France n'est pas non plus partie à la **Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité** adoptée le 26 novembre 1968⁷⁴². Entrée en vigueur le 11 novembre 1970, celle-ci définit largement la notion de crime de guerre et de crime contre l'humanité. Ainsi, outre les crimes mentionnés par le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg⁷⁴³, la Convention comprend, au rang

735. AGNU, Rés. 260 A (III), 9 décembre 1948.

736. Article 2, Convention pour la répression du crime de génocide.

737. Loi n° 92-684 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes.

738. AGNU, Rés. 3068 (XXVIII), 30 novembre 1976.

739. Article 1 Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid.

740. *Ibid.*, article 4.

741. *Ibid.*, article 2.

742. AGNU, Rés. 2391 (XXIII), 26 novembre 1968.

743. Article 6 c) du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, 8 août 1945 : « *L'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime entrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime.* »

des crimes contre l'humanité, « l'éviction par une attaque armée ou l'occupation et les actes inhumains découlant de la politique d'apartheid, ainsi que le crime de génocide (...) »⁷⁴⁴. Elle est applicable nonobstant les délais de prescription et le fait que le crime ne soit pas incriminé dans la législation nationale du pays où il a été commis⁷⁴⁵. Cette définition, jugée trop large par de nombreux États, peut expliquer le faible nombre de ratifications, avec seulement 54 États (9 États étant uniquement signataires), au 15 octobre 2011. Quant à la France, sa position sur la prescriptibilité des crimes de guerre explique probablement le fait qu'elle ne soit pas partie à cette Convention.

La **Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité**, adoptée le 25 janvier 1974 par le Conseil de l'Europe, n'est entrée en vigueur qu'en 2003. L'instrument européen a un champ d'application plus limité que la Convention internationale. Ainsi, l'État doit prendre les mesures nécessaires afin de rendre imprescriptibles les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, dans la limite où ceux-ci sont incriminés dans sa législation nationale⁷⁴⁶ et seulement pour les infractions commises après l'entrée en vigueur de la Convention⁷⁴⁷ ou pour celles commises avant, dans la mesure où le délai de prescription n'est pas expiré⁷⁴⁸. Seuls 7 États⁷⁴⁹ sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention au 15 octobre 2011. À cette même date, la France l'a signée sans toutefois la ratifier.

744. Article 1 Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

745. *Ibid.*, article 1.

746. Article 1 Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

747. *Ibid.*, article 2 § 1.

748. *Ibid.*, article 2 § 2.

749. Il s'agit des États suivants : Belgique, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Serbie et Ukraine.

FOCUS

Compétence des juridictions pénales internes en cas d'infractions et de violations graves du DIH

Les Conventions de Genève prévoient la compétence universelle des juridictions pénales nationales en cas d'infraction(s) grave(s) au DIH commise lors d'un conflit armé international. Face à une infraction grave au droit international humanitaire, les Conventions de Genève obligent ainsi les États parties « à rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves », à « les déférer à [leurs] propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité » ou à « les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes »⁷⁵⁰.

Cette obligation impose aux États parties de prévoir la compétence universelle de leurs juridictions pénales nationales. Ils sont ainsi tenus d'adopter des mesures législatives propres à incriminer dans leur droit interne les infractions graves telles que définies par le DIH et à instaurer un système de sanctions pénales adéquates.

Les infractions graves définies par les 4 Conventions de Genève de 1949 (art. 50, 51, 130 et 147, respectivement) sont les suivantes :

- l'homicide intentionnel
- la torture ou les traitements inhumains
- les expériences biologiques
- le fait de causer intentionnellement des grandes souffrances
- le fait de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé
- la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire (cette disposition ne figure pas dans l'article 130 de la troisième Convention de Genève)
- le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces armées de la Puissance ennemie
- le fait de priver un prisonnier de guerre ou une personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement selon les prescriptions des Conventions
- la déportation ou le transfert illégal
- la détention illégale d'une personne protégée
- la prise d'otages

Les infractions graves définies dans le Protocole additionnel I de 1977 (art. 11 et 85) sont les suivantes :

- compromettre par un acte ou par une omission injustifiés la santé et l'intégrité physiques ou mentales des personnes au pouvoir de la Partie adverse ou internées, détenues ou d'une autre manière privées de liberté en raison d'une situation de conflit armé ; en particulier, pratiquer sur ces personnes des mutilations physiques, des expériences médicales ou scientifiques, des prélèvements de tissus ou d'organes pour des transplantations, qui ne seraient pas motivés par leur état de santé et qui ne seraient pas conformes aux normes médicales généralement reconnues que la Partie responsable de l'acte appliquerait dans des circonstances médicales analogues à ses propres ressortissants jouissant de leur liberté.

750. Articles 50 CGI, 51 CGII, 130 CGIII, 147 CGIV, 11 et 85 Protocole additionnel I aux Conventions de Genève.

Les actes suivants, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et qu'ils entraînent la mort ou causent des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé sont qualifiés d'infractions graves :

- soumettre la population civile ou des personnes civiles à une attaque
- lancer une attaque sans discrimination atteignant la population civile ou des biens de caractère civil, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens de caractère civil
- lancer une attaque contre des ouvrages ou installations contenant des forces dangereuses, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens de caractère civil
- soumettre à une attaque des localités non défendues et des zones démilitarisées
- soumettre une personne à une attaque en la sachant hors de combat
- utiliser perfidement le signe distinctif de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ou d'autres signes protecteurs reconnus

Les actes suivants, lorsqu'ils sont commis intentionnellement et en violation des Conventions ou du Protocole sont qualifiés d'infractions graves :

- le transfert par la Puissance occupante d'une partie de sa population civile dans le territoire qu'elle occupe, ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire
- tout retard injustifié dans le rapatriement des prisonniers de guerre ou des civils
- les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle
- le fait de diriger des attaques contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte clairement reconnus qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples et auxquels une protection spéciale a été accordée en vertu d'un arrangement particulier, provoquant ainsi leur destruction sur une grande échelle, alors que ces biens ne sont pas situés à proximité immédiate d'objectifs militaires ni utilisés par la Partie adverse à l'appui de son effort militaire
- le fait de priver une personne protégée par les Conventions ou par le Protocole I de son droit d'être jugée régulièrement et impartialement

Le DIH qualifie les infractions graves à ses règles de « *crimes de guerre* » (art. 85 § 5 du Protocole additionnel I) et la règle 156 de l'étude de DIH coutumier affirme quant à elle que ces infractions, commises dans le cadre d'un conflit armé non international sont qualifiées de violations graves du DIH et constituent « *des crimes de guerre* ».

La France n'a pas prévu de mécanisme de compétence universelle en application des Conventions de Genève. Jusqu'à la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la CPI, les infractions graves au DIH (crimes de guerre) n'étaient pas incriminées en droit pénal français. Avec la loi, leur sanction pénale est désormais prévue (livre 4 bis du Code pénal). Toutefois, certaines différences avec les dispositions du DIH subsistent tels la distinction entre crimes et délits de guerre ou le régime de prescription (voir p. 473-475).

Par ailleurs, cette même loi instaure un système de compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour toutes les infractions visées par le Statut de Rome, système cependant assorti de conditions restrictives (voir p. 475-476).

Ainsi, nonobstant la transposition de la plupart des infractions graves au DIH, la France demeure en deçà de ses obligations conventionnelles en l'absence de compétence universelle des juridictions françaises et d'effet direct des Conventions de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977. La jurisprudence de la cour d'appel de Paris de 1994, confirmée par la Cour de cassation, selon laquelle, « *en l'absence d'effet direct de dispositions précitées des quatre Conventions de Genève et à défaut d'un texte de droit*

interne, les juridictions françaises sont incompétentes pour connaître des infractions prévues par les quatre Conventions de Genève lorsqu'elles sont commises à l'étranger, par des auteurs étrangers, sur des victimes étrangères »⁷⁵¹ demeure constante.

Positions et recommandations de la CNCDH (2008)⁷⁵²

Faisant remarquer que le champ de compétence du juge français pour participer à la lutte contre l'impunité des auteurs de violations graves des droits de l'homme est limité et que les moyens dévolus à la mise en œuvre du principe de compétence universelle sont insuffisants, la CNCDH recommande au Gouvernement de :

- Œuvrer en faveur de l'adaptation de la législation nationale au droit international des droits de l'homme et au droit humanitaire, notamment aux Conventions de Genève de 1949 et à leurs deux premiers Protocoles.

Constatant ensuite que l'action de la justice française dans ce domaine est souvent entravée par des obstacles de nature politique, la CNCDH recommande au Gouvernement de :

- Se conformer au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire et, en particulier, de ne pas faciliter la fuite des présumés coupables de crimes graves poursuivis en application du principe de compétence universelle.

Relevant que les moyens dévolus à la mise en œuvre du principe de compétence universelle sont insuffisants, la CNCDH recommande au Gouvernement de :

- Se doter de moyens adéquats, en particulier sur les aspects suivants :
 - sur un plan politique: définition d'une stratégie des autorités françaises, pour soutenir la mise en œuvre de la compétence universelle par ses juridictions ;
 - sur le plan des ressources : création d'unités spécialisées au sein des services d'immigration pour identifier les auteurs présumés de crimes graves, ou au sein des services judiciaires pour développer l'expertise sur ces dossiers particuliers.

En outre, le CICR rappelle de façon récurrente à tous les États la nécessité de s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de réprimer et de punir les violations graves du DIH par l'adoption d'une législation nationale adéquate et établissant la compétence des juridictions nationales pour ces infractions⁷⁵³.

Il convient enfin de souligner que le droit pénal français prévoit aussi une procédure de compétence extraterritoriale pour un certain nombre d'infractions internationales limitativement énumérées aux articles 689-1 et suivants du Code de procédure pénale : il s'agit notamment des actes de torture au sens de la Convention contre la torture et autres

751. Voir en particulier : tribunal de grande instance de Paris, ordonnance d'incompétence partielle et de recevabilité de constitution de parties civiles du 6 mai 1994 en l'affaire *E. Javor, K. Kussuran, M. Softic, S. Alic et M. Mujdzic contre X.*; cour d'appel de Paris, quatrième chambre d'accusation, appel d'une ordonnance d'incompétence partielle et de recevabilité de constitution de parties civiles, arrêt du 24 novembre 1994 en l'affaire *E. Javor, K. Kussuran, M. Softic, S. Alic et M. Mujdzic contre X.*; Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 26 mars 1996 (même affaire).

752. CNCDH, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008.

753. Voir par exemple : Rapport de synthèse de la troisième Réunion universelle des Commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, Genève, 27-29 octobre 2010. Cette Réunion portait sur le rôle du droit national dans la prévention et la répression des violations graves du DIH et, plus particulièrement, sur les mesures et les mécanismes juridiques nécessaires pour soutenir un système « intégratif » de répression de ces violations, en insistant surtout sur le rôle du Statut de la CPI.

peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) et des actes de terrorisme en application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme (1977) et de divers autres instruments. À la différence du régime prévu pour les crimes de guerre, la compétence des juridictions françaises peut ainsi s'exercer dans des conditions moins restrictives, c'est-à-dire dès lors que l'auteur présumé de tels actes se trouve en France (critère de présence) et sans exigence de double incrimination et sans monopole des poursuites par le ministère public.

Annexes

Annexe 1

**État des ratifications par
la France des principaux
instruments relatifs
aux droits de l'homme,
au droit international
humanitaire et au droit
international pénal**

Le tableau suivant fait état des signatures et des ratifications⁷⁵⁴ (ou de l'absence de celles-ci) par la France des principaux instruments conventionnels relatifs à la protection des droits de l'homme élaborés dans le cadre des Nations unies, de l'OIT, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (I). Sur le même mode, il recense également les principaux instruments relatifs au droit international humanitaire et au droit international pénal (II). Sont précisées les déclarations et/ou réserves émises, ainsi que les éventuels rapports de suivi remis ou attendus devant les organes conventionnels. Les informations présentées sont à jour au 15 octobre 2011.

754. La date retenue pour la ratification est celle correspondant au dépôt des documents relatifs à celle-ci, auprès de l'organisme concerné, par l'État français.

Instrument	Adoption (A) et entrée en vigueur de l'instrument (V)	Signature, adhésion et/ou ratification par la France	Application territoriale, déclaration ou réserve
<p>Pacte international relatif aux droits civils et politiques</p> <p><i>Déclaration d'acceptation de l'article 13</i> : cet article ne doit pas porter atteinte au chapitre IV de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, ni aux autres textes relatifs à l'expulsion des étrangers en vigueur dans les autres parties du territoire où ladite ordonnance n'est pas applicable.</p> <p><i>Déclarations interprétatives des articles 14 (5), 19, 20 (1), 21, 22.</i></p> <p><i>Déclaration interprétative</i> : les obligations découlant de la Charte des Nations unies ont la primauté sur les obligations découlant du présent Pacte.</p> <p><i>Déclaration interprétative concernant l'art. 14 § 5</i> : cet article est interprété comme posant un principe général auquel la loi peut apporter des exceptions limitées. Il en est ainsi pour certaines infractions relevant en premier et dernier ressort du tribunal de police ainsi que pour les infractions de nature criminelle. Au demeurant, les décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation qui statue sur la légalité de la décision intervenue.</p> <p><i>Déclaration interprétative concernant les articles 19, 21 et 22</i> : ces articles seront appliqués conformément aux articles 10, 11 et 16 de la CEDH du 4 novembre 1950.</p> <p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 20 § 1</i> : le terme « guerre » doit s'entendre comme la guerre contraire au droit international, la législation française en ce domaine étant adéquate.</p> <p><i>Réserve sur l'article 4 § 1</i> (légation en cas d'urgence) : d'une part, les circonstances énumérées dans ce paragraphe sont déjà définies dans la loi française et, d'autre part, l'article 16 de la Constitution a une valeur juridique supérieure.</p> <p><i>Réserve concernant les articles 9 et 14</i> : ces articles ne sauraient faire obstacle à l'application des règles relatives au régime disciplinaire dans les armées.</p> <p><i>Réserve concernant l'article 13</i> : cet article ne doit pas porter atteinte au chapitre IV de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, ni aux autres textes relatifs à l'expulsion des étrangers en vigueur dans les autres parties du territoire où ladite ordonnance n'est pas applicable.</p> <p><i>Réserve concernant l'article 27</i> : compte tenu de l'article 2 de la Constitution française, cet article n'a pas lieu de s'appliquer.</p> <p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité des droits de l'homme :</p> <p>5^e rapport périodique : remise attendue avant le 31 juillet 2012.</p> <p>4^e rapport périodique : Rapport national CCPR/C/FRA/Q/4 ; Observations finales du Comité : CCPR/C/FRA/CO/4</p>	<p>16 décembre 1966 (A) 23 mars 1976 (V)</p>	<p>Ratification : 4 novembre 1980</p>	<p>Déclarations Réserves</p>
<p>Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques</p> <p><i>Déclarations interprétatives de l'article 1</i> : cet article est interprété comme donnant compétence au Comité pour recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de la juridiction de la France qui prétendent être victimes d'une violation, par la France, d'un des droits énoncés par le présent Pacte.</p> <p><i>Déclarations interprétatives de l'article 7</i> : les obligations résultant de la Résolution 15/14 (XV) ont une valeur supérieure à celles de cet article.</p> <p><i>Réserve sur l'article 5 § 2</i> : le Comité n'est pas compétent pour examiner une communication émanant d'un particulier si la même question est en cours d'examen ou a déjà été examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.</p>	<p>16 décembre 1966 (A) 23 mars 1976 (V)</p>	<p>Ratification : 17 février 1984</p>	<p>Déclarations Réserve</p>
<p>Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort</p> <p><i>Déclaration</i> : Objection à la réserve faite par l'Azerbaïdjan, qui autorise l'application de la peine de mort pour les crimes graves commis en temps de guerre ou de menace de guerre, objection qui ne s'oppose cependant pas à l'entrée en vigueur du Protocole entre les deux pays.</p>	<p>15 décembre 1989 (A)</p>	<p>Ratification : 2 octobre 2007</p>	<p>Déclaration</p>

Statut des principaux instruments relatifs à la protection des droits de l'homme

Principaux instruments des Nations unies

<p>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</p>	<p>16 décembre 1966 (A) 3 janvier 1976 (V)</p>	<p>Ratification : 4 novembre 1980</p>	<p>Déclarations</p>
<p><i>Déclaration</i> : le Gouvernement fera prévaloir ses obligations en vertu de la Charte des Nations unies en cas de conflit le présent Pacte. <i>Déclaration concernant les articles 6, 9, 11 et 13</i> : ces articles ne doivent pas être interprétés comme faisant obstacle à des dispositions réglementant l'accès des étrangers au travail ou fixant des conditions de résidence pour l'attribution de certaines prestations sociales. <i>Déclaration concernant l'article 8 (sur l'exercice du droit de grève)</i> : cet article sera appliqué conformément à l'article 6 § 4 de la Charte sociale européenne, selon l'interprétation donnée en annexe de cette Charte.</p>			
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels :</p>			
<p>4^e rapport périodique : rapport attendu pour le 30 juin 2011 (non remis au 15 octobre 2011)</p>			
<p>3^e rapport périodique : Rapport national E/C. 12/FRA/3; Observations finales du Comité : E/C. 12/FRA/CO/3</p>			
<p>Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale</p>	<p>21 décembre 1965 (A) 4 janvier 1969 (V)</p>	<p>Ratification : 28 juillet 1971</p>	<p>Déclarations</p>
<p><i>Déclaration d'acceptation concernant l'article 14</i> : reconnaissance de la compétence du Comité</p>			
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 4</i> : cet article est interprété comme déliant les États parties de l'obligation d'édicter des dispositions répressives non compatibles avec les libertés d'opinion, d'expression, de réunion et d'association.</p>			
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 6</i> : la question du recours devant les tribunaux est réglée selon les normes de droit commun.</p>			
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 15</i> : l'adhésion de la France à la Convention ne peut être interprétée comme impliquant une modification de sa position à l'égard de la Résolution 1514 de l'Assemblée générale des Nations unies.</p>			
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale :</p>			
<p>20^e et 21^e rapport périodique : remise attendue pour le 27 août 2012</p>			
<p>17^e, 18^e et 19^e rapport périodique : Observations finales du Comité : CERD/C/FRA/CO/17-19</p>			
<p>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</p>	<p>18 décembre 1979 (A) 3 septembre 1981 (V)</p>	<p>Ratification : 14 décembre 1983</p>	<p>Déclarations Réserves</p>
<p><i>Déclaration concernant le Préambule</i> : ce Préambule contient des éléments contestables (11^e considérant), qui n'ont pas leur place dans ce texte.</p>			
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 5 b)</i> : l'expression «<i>éducation familiale</i>» doit être interprétée comme visant l'éducation publique relative à la famille, et est appliquée dans le respect de l'article 7 du PIDCP et de l'article 8 de la CEDH.</p>			
<p><i>Déclaration interprétative</i> : aucune disposition ne doit être interprétée comme faisant obstacle aux dispositions de la législation française qui sont plus favorables aux femmes qu'aux hommes.</p>			
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 14 § 2 h)</i> : cet article doit être interprété comme impliquant la réalisation matérielle et gratuite des prestations prévues dans cette disposition.</p>			
<p><i>Réserve concernant les articles 5 b) et 16 § 1 d)</i> : ces articles ne doivent pas être interprétés comme impliquant l'exercice commun de l'autorité parentale dans des situations où la législation française ne reconnaît cet exercice qu'à un seul des parents.</p>			
<p><i>Réserve concernant l'article 16 § 1 g)</i> : réserve en ce qui concerne le droit au choix du nom de famille.</p>			
<p><i>Réserve concernant l'article 29 § 2</i> : la France ne se considère pas comme liée par les dispositions de cet article.</p>			
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes :</p>			
<p>7^e et 8^e rapport périodique : remise attendue pour janvier 2013</p>			
<p>6^e rapport périodique : Rapport CEDAW/C/FRA/6 Observations finales du Comité : CEDAW/C/FRA/CO/6</p>			
<p>Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</p>	<p>6 octobre 1999 (A) 22 décembre 2000 (V)</p>	<p>Ratification : 9 juin 2000</p>	<p>Aucune réserve admise</p>

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	10 décembre 1984 (A) 26 juin 1987 (V)	Déclarations Réserve
<p><i>Déclaration d'acceptation des articles 20, 21, 22.</i> <i>Réserve sur l'article 30</i> : la France ne sera pas liée par le paragraphe 1^{er} de cet article relatif aux modes de règlement des différends entre États, concernant l'application/l'interprétation de la Convention.</p>		
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité contre la torture :</p>		
<p>7^e rapport périodique : remise prévue le 14 mai 2014</p>		
<p>4^e, 5^e et 6^e rapport périodique CAT/C/FRA/4-6 ; Observations finales du Comité : CAT/C/SR. 946</p>		
<p>Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants</p>	<p>18 décembre 2002 (A) 22 juin 2006 (V)</p>	<p>Aucune réserve admise</p>
<p>Convention relative aux droits de l'enfant</p>	<p>20 novembre 1989 (A) 2 septembre 1990 (V)</p>	<p>Déclarations Réserves</p>
<p><i>Déclaration concernant l'article 30</i> (sur le droit à la vie culturelle) : cet article n'a pas lieu de s'appliquer.</p>		
<p><i>Déclaration concernant l'article 40 § 2 b)</i> : il est interprété comme posant un principe général auquel la loi peut apporter des exceptions limitées.</p>		
<p><i>Déclarations interprétatives concernant l'article 6 et la Convention en général</i> : ils ne sauraient être interprétés comme faisant obstacle à l'application des dispositions de la législation française relative à l'interruption volontaire de grossesse.</p>		
<p><i>Réserves sur l'article 30</i> : cet article ne peut s'appliquer en raison de l'article 2 de la Constitution française qui ne reconnaît pas la notion de minorité. Reprendre la formulation précise de la France.</p>		
<p><i>Réserves sur l'article 40 § 2 b)</i> : sur le droit de faire appel contre les décisions de justice pénale ; la France donne la primauté à sa législation nationale selon laquelle certaines infractions relèvent en premier et dernier ressort du tribunal de police. La France interprète cet article comme posant un principe général auquel la loi peut apporter des exceptions limitées, notamment pour certaines infractions relevant en premier et dernier ressort du tribunal de police ainsi que pour les infractions de nature criminelle. Au demeurant, les décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation qui statue en droit.</p>		
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité des droits de l'enfant :</p>		
<p>5^e rapport périodique : remise attendue avant septembre 2012.</p>		
<p>3^e et 4^e rapport périodique : Rapport CRC/C/OPSC/FRA/Q/11/Add. 1 ; Observations finales du Comité : CRC/C/FRA/CO/4 et CRC/C/FRA/CO/4/Corr. 1</p>		
<p>Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés</p>	<p>25 mai 2000 (A) 12 février 2002 (V)</p>	<p>Ratification : 5 février 2003</p>
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité des droits de l'enfant</p>		
<p>Rapport initial : CRC/C/OPAC/FRA/1 Observations finales du Comité : CRC/C/OPSC/FRA/CO/1</p>		
<p>Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants</p>	<p>25 mai 2000 (A) 18 janvier 2002 (V)</p>	<p>Ratification : 5 février 2003</p>
<p><i>Objection eu égard aux réserves formulées par le Qatar et Oman</i> sur les dispositions qui contrediraient aux règles de la charia islamique et qui ne permettent pas aux autres États parties de savoir quelles dispositions de la Convention sont actuellement visées par les réserves et lesquelles pourraient l'être à l'avenir.</p>		
<p>État de la présentation des rapports périodiques de la France devant le Comité des droits de l'enfant :</p>		
<p>Rapport initial : Rapport CRC/C/OPSC/FRA/1 ; Observations finales du Comité : CRC/C/15/Add. 20</p>		

Convention relative aux droits des personnes handicapées	13 décembre 2006 (A) 3 mai 2008 (V)	Ratification : 18 février 2010	
Rapport initial de la France : remise attendue avant le 18 février 2012			
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées	3 mai 2008 (V)	Ratification : 18 février 2010	
Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées	20 décembre 2006 (A) 23 décembre 2010 (V)	Ratification : 23 septembre 2008	Déclarations
<p><i>Déclaration concernant l'article 31</i> : la France reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner les communications présentées par des personnes ou pour le compte de personnes relevant de sa juridiction qui se plaignent d'être victimes d'une violation, par la France, des dispositions de la Convention.</p> <p><i>Déclaration concernant l'article 32</i> : La France reconnaît la compétence du Comité des disparitions forcées pour recevoir et examiner les communications par lesquelles un État partie ne s'acquiesce pas de ses obligations au titre de la présente Convention.</p>			
Rapport initial de la France : remise attendue avant le 23 décembre 2012			
Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	18 décembre 1990 (A) 1 ^{er} juillet 2003 (V)		
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	10 décembre 2008 (A)		
Convention de Genève relative au statut des réfugiés	28 juillet 1951 (A) 22 avril 1954 (V)	Ratification : 3 février 1971	Déclarations
<p><i>Déclaration concernant l'article 29 § 2</i> (charges fiscales) : cet article ne fait pas obstacle à l'application sur le territoire français des dispositions de la loi du 7 mai 1934 autorisant la perception du droit de Nansen au profit des œuvres d'assistance, d'établissement et de secours aux réfugiés.</p> <p><i>Déclaration concernant l'article 17</i> (professions salariées) : cet article ne fait pas obstacle à l'application des lois et règlements qui fixent la proportion de salariés étrangers que les employeurs sont autorisés à occuper en France et aux obligations imposées à ceux-ci lors de l'engagement de la main-d'œuvre étrangère.</p>			
Protocole relatif au statut des réfugiés	18 novembre 1966 (A) 4 octobre 1967 (V)	Ratification : 3 février 1971	
Convention relative au statut des apatrides	28 septembre 1954 (A) 6 juin 1960 (V)	Ratification : 8 mars 1960	Réserve
<p><i>Réserve concernant l'article 10 § 2</i> (continuité de résidence) : cet article s'applique seulement aux apatrides déportés du territoire français qui, avant l'entrée en vigueur de cette Convention, sont revenus directement du pays où ils avaient été contraints de se rendre sans avoir entre-temps été autorisés à résider sur le territoire d'un autre État.</p>			
Convention sur la réduction des cas d'apatridie	30 août 1961 (A) 13 décembre 1975 (V)	Signature : 31 mai 1962	Déclaration Réserve
<p><i>Déclaration concernant l'article 8 § 3</i> : le Gouvernement se réserve le droit d'utiliser de la faculté offerte par cet article.</p> <p><i>Réserve concernant l'article 11</i> : cet article ne s'applique pas lorsqu'il existe un Traité antérieur entre la France et un autre État prévoyant un autre mode de règlement des différends.</p>			

Lutte contre la discrimination

Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (UNESCO)	14 décembre 1960 (A) 22 mai 1962 (V)	Ratification : 11 septembre 1961
--	---	----------------------------------

Lutte contre la criminalité

Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée	15 novembre 2000 (A) 29 septembre 2003 (V)	Ratification : 29 octobre 2002
Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants	15 novembre 2000 (A) 25 décembre 2003 (V)	Ratification : 29 octobre 2002

Diversité culturelle

Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (UNESCO)	20 octobre 2005 (A) 18 mars 2007 (V)	Adhésion : 18 décembre 2006
Rapport initial de la France : remise attendue pour le 30 avril 2012		

Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives aux droits de l'homme Conventions fondamentales⁷⁵⁵

Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C087)	9 juillet 1948 (A) 4 juillet 1950 (V)	Ratification : 28 juin 1951
Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (C098)	1 ^{er} juillet 1949 (A) 18 juillet 1951 (V)	Ratification : 26 octobre 1951
Convention sur le travail forcé (C029)	28 juin 1930 (A) 1 ^{er} mai 1932 (V)	Ratification : 24 juin 1937
Convention sur l'abolition du travail forcé (C105)	25 juin 1957 (A) 17 janvier 1959 (V)	Ratification : 18 décembre 1969

755. Selon l'OIT : « Le Conseil d'administration du Bureau international du travail (BIT) a qualifié de "fondamentales" huit Conventions qui traitent de questions considérées comme des principes et des droits fondamentaux au travail : liberté syndicale et reconnaissance effective du droit de négociation collective, élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, abolition effective du travail des enfants et élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces principes sont également énoncés dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998). »

Convention sur l'âge minimal (C138)	26 juin 1973 (A) 19 juin 1976 (V)	Ratification : 13 juillet 1990
Convention sur les pires formes de travail des enfants (C182)	17 juin 1999 (A) 19 novembre 2000 (V)	Ratification : 11 septembre 2001
Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale (C100)	29 juin 1951 (A) 23 mai 1953 (V)	Ratification : 10 mars 1953
Convention concernant la discrimination (emploi et profession) (C111)	25 juin 1958 (A) 15 juin 1960 (V)	Ratification : 28 mai 1981

Conventions prioritaires

Convention sur l'inspection du travail (C081)	11 juillet 1947 (A) 7 avril 1950 (V)	Ratification : 16 décembre 1950
Convention sur la politique de l'emploi (C122)	9 juillet 1964 (A) 15 juillet 1966 (V)	Ratification : 5 août 1971
Convention sur l'inspection du travail (agriculture) (C129)	25 juin 1969 (A) 19 janvier 1972 (V)	Ratification : 28 décembre 1972
Convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (C144)	21 juin 1976 (A) 16 mai 1978 (V)	Ratification : 8 juin 1982

Autres Conventions

Convention concernant les représentants des travailleurs (C135)	23 juin 1971 (A) 30 juin 1973 (V)	Ratification : 30 juin 1972
Convention sur les relations de travail dans la fonction publique (C151)	27 juin 1978 (A) 25 février 1981 (V)	
Convention concernant la promotion de la négociation collective (C154)	19 juin 1981 (A) 11 août 1983 (V)	
Convention sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées (C159)	20 juin 1983 (A) 20 juin 1985 (V)	Ratification : 16 mars 1989
Convention sur les agences d'emploi privées (C181)	19 juin 1997 (A) 10 mai 2000 (V)	

Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (C155)	22 juin 1981 (A) 11 août 1983 (V)	
Convention sur les travailleurs migrants (révisée) (C97)	1 ^{er} juillet 1949 (A) 22 janvier 1952 (V)	Ratification : 29 mars 1954
Convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires) (C143)	9 décembre 1978 (A) 23 juin 1975 (V)	
Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (C169)	27 juin 1989 (A) 5 septembre 1991 (V)	
Convention sur le repos hebdomadaire (industrie) (C014)	17 novembre 1921 (A) 19 juin 1923 (V)	Ratification : 3 septembre 1926
Convention sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux) (C106)	26 juin 1957 (A) 4 mars 1959 (V)	Ratification : 5 mai 1971
Convention sur le travail de nuit (C171)	26 juin 1990 (A) 4 janvier 1995 (V)	
Convention sur le travail à temps partiel (C175)	24 juin 1994 (A) 28 février 1998 (V)	
Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques (C189)	16 juin 2011 (A)	

Principaux instruments du Conseil de l'Europe

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et Protocoles

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (005)	4 novembre 1950 (A) 3 septembre 1953 (V)	Ratification : 3 mai 1974	Déclaration Application territoriale Réserves
<p><i>Déclaration interprétative concernant l'article 56</i> : précise que la Convention s'appliquera à « l'ensemble du territoire tout en tenant compte des nécessités locales propres aux territoires d'outre-mer ».</p> <p><i>Application territoriale</i> à l'ensemble du territoire de la République compte tenu de certaines nécessités locales.</p> <p><i>Réserve sur l'article 5</i> (droit à la liberté et à la sûreté) et <i>l'article 6</i> (droit à un procès équitable) : les articles de la loi française concernant la question ont une valeur juridique supérieure.</p> <p><i>Réserve concernant l'article 15 § 1</i> (dérogation en cas d'urgence) : d'une part, les circonstances énumérées dans ce paragraphe sont déjà définies dans la loi française et, d'autre part, l'article 16 de la Constitution a une valeur juridique supérieure.</p>			

Protocole additionnel à la CEDH tel qu'amendé par le Protocole n° 11 (009)	20 mars 1952 (A) 18 mai 1954 (V)	Ratification : 3 mai 1974	Application territoriale
<i>Application territoriale à l'ensemble du territoire de la République compte tenu de certaines nécessités locales.</i>			
Protocole n° 4 à la CEDH reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention (046)	16 septembre 1963 (A) 2 mai 1968 (V)	Ratification : 3 mai 1974	Application territoriale
<i>Application territoriale à l'ensemble du territoire de la République compte tenu de certaines nécessités locales.</i>			
Protocole n° 6 à la CEDH, concernant l'abolition de la peine de mort (114)	28 avril 1983 (A) 1 ^{er} mars 1985 (V)	Ratification : 1 ^{er} mars 1986	
Protocole n° 7 à la CEDH (117)	22 novembre 1984 (A) 1 ^{er} novembre 1988 (V)	Ratification : 1 ^{er} novembre 1988	Application territoriale Déclarations
<i>Application territoriale à l'ensemble du territoire de la République compte tenu de certaines nécessités locales. Déclaration relative à l'article 2 § 1 : l'examen par une juridiction supérieure peut se limiter à un contrôle de l'application de la loi, tel que le recours en cassation. Déclaration relative aux articles 2, 3 et 4 : seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent Protocole. Déclaration relative à l'article 5 : cet article ne doit pas faire obstacle à l'application des règles de l'ordre juridique français concernant la transmission du nom patronymique.</i>			
Protocole n° 12 à la CEDH (177)	4 novembre 2000 (A) 1 ^{er} avril 2005 (V)		
Protocole n° 13 à la CEDH, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (187)	3 mai 2002 (A) 1 ^{er} juillet 2003 (V)	Ratification : 10 octobre 2007	
Protocole n° 14 à la CEDH, amendant le système de contrôle de la Convention (194)	13 mai 2004 (A) 1 ^{er} juin 2010 (V)	Ratification : 7 juin 2006	

Prévention de la torture

Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (126)	26 novembre 1987 (A) 1 ^{er} février 1989 (V)	Ratification : 19 août 1998	
Protocole n° 1 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (151)	4 novembre 1993 (A) 1 ^{er} mars 2002 (V)	Ratification : 19 août 1998	
Rapports sur la France du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) : Rapport attendu suite à la visite du CPT en France du 28 novembre 2010 au 10 décembre 2010. Rapport [CPT/Inf (2009) 32] publié le 10 décembre 2009, relatif à la visite du 25 novembre 2009 au 1 ^{er} décembre 2009 dans le département de la Guyane et réponse du Gouvernement français [CPT/Inf (2009) 33]. Rapport [CPT/Inf (2007) 44] publié le 10 décembre 2007, relatif à la visite du 27 septembre 2006 au 9 octobre 2006 et réponse du Gouvernement français [CPT/Inf (2007) 45].			

Protocole n° 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (152)	4 novembre 1993 (A) 1 ^{er} mars 2002 (V)	Ratification : 14 août 1996
---	--	-----------------------------

Lutte contre la traite des êtres humains

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (197)	16 mai 2005 (A) 1 ^{er} février 2008 (V)	Ratification : 9 janvier 2008	Réserve
Conformément à l'article 31, paragraphe 2, de la Convention, le Gouvernement français déclare qu'il n'exercera sa compétence s'agissant des infractions établies à l'article 20 de la présente Convention et commises par ses ressortissants hors du territoire de la République française qu'à la condition que les faits soient également punis par la législation du pays où ils ont été commis, et que ceux-ci aient donné lieu soit à une plainte de la victime ou de ses ayants droit, soit à une dénonciation officielle de la part des autorités du pays où ils ont été commis.			
Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (201)	1 ^{er} juillet 2010 (V)	Ratification : 27 septembre 2010	Déclaration Réserves
<p>Déclaration : Conformément à l'article 47, paragraphe 1, de la Convention, la France déclare que la Convention s'appliquera sur la totalité du territoire de la République.</p> <p>Réserves : Conformément à l'article 24, paragraphe 3, de la Convention, la France souhaite indiquer, à toutes fins utiles, qu'elle se réserve le droit de ne pas appliquer, en tout ou en partie, le paragraphe 2 de l'article 24 relatif à la répression de la tentative des infractions établies par la Convention, à certaines infractions, et en particulier à celles établies conformément à l'article 20, paragraphe 1, points e et f, et à l'article 23.</p> <p>Conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention, la France désigne comme seule autorité nationale responsable aux fins de l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, l'autorité suivante :</p> <p>Ministère de la Justice et des Libertés direction des affaires criminelles et des grâces Bureau de l'entraide pénale internationale, 13, place Vendôme 75042 Paris Cedex 01.</p>			

Droits économiques, sociaux et culturels

Charte sociale européenne (révisée) (163) (ratification par la France de la Charte sociale européenne de 1961 le 9 mars 1973)	3 mai 1996 (A) 1 ^{er} juillet 1999 (V)	Ratification : 7 mai 1999	Application territoriale Réserve
<p>Application territoriale au territoire français métropolitain et aux départements français d'outre-mer.</p> <p>Réserve : les prestations non contributives prévues par la législation française et soumises à une condition de nationalité ne sont accordées qu'aux ressortissants de la CEE et des États ayant conclu une convention de réciprocité avec la France.</p>			
<p>État de la présentation des rapports périodiques au Comité européen des droits sociaux :</p> <p>10^e rapport national relevant du champ thématique « Enfants, familles, migrants » : soumis au Comité le 14 décembre 2010 ; conclusions du Comité attendues fin 2011.</p> <p>9^e rapport national relevant du champ thématique « Droits liés au travail » : enregistré le 15 décembre 2009 ; conclusions du Comité publiées en décembre 2010 ; prochain rapport sur ces thématiques attendu au plus tard le 31 octobre 2013.</p> <p>8^e rapport national relevant du champ thématique « Santé, Sécurité sociale et protection sociale » : enregistré le 18 décembre 2008 ; conclusions du Comité publiées en janvier 2010 ; prochain rapport sur ces thématiques attendu au plus tard le 31 octobre 2012.</p> <p>7^e rapport national relevant du champ thématique « Emploi, formation et égalité des chances » : enregistré le 27 novembre 2007 ; conclusions du Comité publiées en novembre 2008 ; prochain rapport sur ces thématiques attendu au plus tard le 31 octobre 2011.</p>			

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (148)	5 novembre 1992 (A) 1 ^{er} mars 1998 (V)	Signature : 7 mai 1999	Déclarations
<p><i>Déclaration concernant les articles 1 (définitions), 7 (objectifs et principes), 8 (enseignement), 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) : premièrement, la Charte est interprétée dans un sens compatible avec le Préambule de la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi et ne connaît que le peuple français; deuxièmement, l'usage du français s'impose aux usagers du service public; troisièmement, l'enseignement de ces langues a un caractère facultatif et ne soustrait pas les élèves concernés aux droits et obligations applicables aux usagers du service public; quatrièmement, la version officielle française des textes législatifs accessibles dans une autre langue peut être seule utilisée dans les services publics. Déclaration concernant les articles 2 (engagements) et 3 (modalités) : énumération des articles auxquels la France se considère comme liée.</i></p>			

Protection de la vie privée

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (108)	28 janvier 1981 (A) 1 ^{er} octobre 1985 (V)	Ratification : 24 mars 1983	Déclarations
<p><i>Déclaration concernant l'article 9, paragraphe 2 (a) : le Gouvernement de la République française interprète « les termes "Sécurité de l'État" comme signifiant "Sûreté de l'État" et les termes "Sûreté publique" comme signifiant "Sécurité publique" ».</i></p> <p><i>Déclaration concernant l'article 3, paragraphe 2, (c) : le Gouvernement de la République Française « Conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, alinéa c, appliquera la présente Convention également aux fichiers de données à caractère personnel ne faisant pas l'objet de traitements automatisés ».</i></p> <p><i>Déclaration concernant l'article 13 : la Commission nationale de l'informatique et des libertés est désignée « autorité compétente ».</i></p>			
Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (181)	8 novembre 2001 (A) 1 ^{er} juillet 2004 (V)	Ratification : 22 mai 2007	

Protections spécifiques

Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (93)	24 novembre 1977 (A) 1 ^{er} mai 1983 (V)	Ratification : 22 septembre 1983	
Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (157)	1 ^{er} février 1995 (A) 1 ^{er} février 1998 (V)		
Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (160)	25 janvier 1996 (A) 1 ^{er} juillet 2000 (V)	Ratification : 19 septembre 2007	Déclarations
<p><i>Déclaration concernant l'article 1 : conformément à l'article 1, paragraphe 4, de la Convention, la France désigne les catégories de litiges familiaux suivantes auxquelles la Convention a vocation à s'appliquer devant une autorité judiciaire :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . procédures relatives aux modalités d'exercice de l'autorité parentale; . procédures relatives à la détermination de la résidence de l'enfant; 			

. procédures relatives à l'organisation des modalités des rencontres des titulaires de l'autorité parentale avec l'enfant ; . procédures fixant les modalités du lien de l'enfant avec des tiers ; . procédure d'assistance éducative pour les enfants en danger. <i>Déclaration concernant l'article 2</i> : la France interprète la notion de « détenteurs des responsabilités parentales » telle que définie à l'article 2 b de la Convention comme visant les représentants légaux de l'enfant au sens du droit français.	
Convention européenne sur la nationalité (166)	6 novembre 1997 (A) 1 ^{er} mars 2000 (V) Signature : 4 juillet 2000
Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (210)	7 avril 2011 Signature : 11 mai 2011

Participation politique

Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (144)	5 février 1992 (A) 1 ^{er} mai 1997 (V)
---	--

Biomédecine

Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (164)	4 avril 1997 (A) 1 ^{er} décembre 1999 (V) Signature : 4 avril 1997
Protocole additionnel à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains (168)	12 janvier 1998 (A) 1 ^{er} mars 2001 (V) Signature : 12 janvier 1998
Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine (186)	24 janvier 2002 (A) 1 ^{er} mai 2006 (V)
Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, relatif à la recherche biomédicale (195)	25 janvier 2005 (A) 15 septembre 2007 (V)

Déclaration concernant l'article 12 : soucieux d'assurer à la population immigrée en France la stabilité à laquelle elle peut légitimement prétendre, le Gouvernement français entend favoriser au maximum la possibilité pour le travailleur migrant – conformément aux dispositions de l'article 12 de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant – de se faire rejoindre par sa famille. Ce regroupement familial ne peut toutefois être réussi que dans la mesure où le travailleur migrant dispose d'un permis de séjour et de travail réguliers, ainsi que d'un logement adéquat et de ressources stables. Dans ces conditions, le Gouvernement français déclare que tout regroupement familial en France est subordonné aux dispositions définies à l'article 12.2 de la Convention, à savoir « que le travailleur migrant dispose de ressources stables, suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille ».

Déclaration concernant l'article 18 : ainsi que les dispositions de l'article 36.1 lui en donnent la possibilité, le Gouvernement français déclare, à l'occasion de l'approbation de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, qu'il fait une réserve sur l'article 18 de ladite Convention.

Instruments de l'Union européenne

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	7 décembre 2000 (A) 1 ^{er} décembre 2009 (V)	Signature : 7 décembre 2000	-
Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne	13 décembre 2007 (A) 1 ^{er} décembre 2009 (V)	Ratification : 14 février 2008	

Statut des principaux instruments relatifs au droit international humanitaire et au droit international pénal

Instruments de droit international humanitaire

Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (I)	12 août 1949 (A) 21 octobre 1950 (V)	Ratification : 16 février 1951	
Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (II)	12 août 1949 (A) 21 octobre 1950 (V)	Ratification : 16 février 1951	
Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (III)	12 août 1949 (A) 21 octobre 1950 (V)	Ratification : 16 février 1951	
Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV)	12 août 1949 (A) 21 octobre 1950 (V)	Ratification : 16 février 1951	
Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux	8 juin 1977 (A) 7 décembre 1978 (V)	Adhésion : 30 janvier 2001	Réserves Déclarations

Réserves et déclarations interprétatives concernant l'adhésion de la France au Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) :

1. Les dispositions du Protocole I de 1977 ne font pas obstacle à l'exercice, par la France, de son droit naturel de légitime défense, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies.
2. Se référant au projet de Protocole rédigé par le Comité international de la Croix-Rouge qui a constitué la base des travaux de la Conférence diplomatique de 1974-1977, le Gouvernement de la République française continue de considérer que les dispositions du Protocole concernent exclusivement les armes classiques, et qu'elles ne sauraient ni interdire le recours à l'arme nucléaire, ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicables à d'autres activités nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense.
3. Le Gouvernement de la République française considère que les expressions « possible » et « s'efforcer de », utilisées dans le Protocole, veulent dire ce qui est réalisable ou ce qui est possible en pratique, compte tenu des circonstances du moment, y compris les considérations d'ordre humanitaire et militaire.
4. Le Gouvernement de la République française considère que le terme « *conflits armés* » évoqué au paragraphe 4 de l'article 1, de lui-même et dans son contexte, indique une situation d'un genre qui ne comprend pas la commission de crimes ordinaires, y compris les actes de terrorisme, qu'ils soient collectifs ou isolés.

5. Étant donné les besoins pratiques d'utiliser des avions non spécifiques pour des missions d'évacuation sanitaire, le Gouvernement de la République française n'interprète pas le paragraphe 2 de l'article 28 comme excluant la présence à bord d'équipements de communication et de matériel de cryptologie, ni l'utilisation de ceux-ci uniquement en vue de faciliter la navigation, l'identification ou la communication au profit d'une mission de transport sanitaire, comme définie à l'article 8.
6. Le Gouvernement de la République française considère que le risque de dommage à l'environnement naturel résultant de l'utilisation des méthodes ou moyens de guerre, tel qu'il découle des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 35 et de celles de l'article 55, doit être analysé objectivement sur la base de l'information disponible au moment où il est apprécié.
7. Compte tenu des dispositions de l'article 43 paragraphe 3 du Protocole relatives aux services armés, chargés de faire respecter l'ordre, le Gouvernement de la République française informe les États parties au Protocole que ses forces armées incluent de façon permanente le gendarmement national.
8. Le Gouvernement de la République française considère que la situation évoquée dans la seconde phrase du paragraphe 3 (b) de ce même article, signifie tout mouvement vers un lieu à partir duquel une attaque est susceptible d'être lancée.
9. Le Gouvernement de la République française considère que la règle édictée dans la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 50 ne peut être interprétée comme obligeant le commandement à prendre une décision qui, selon les circonstances et les informations à sa disposition, pourrait ne pas être compatible avec son devoir d'assurer la sécurité des troupes sous sa responsabilité ou de préserver sa situation militaire, conformément aux autres dispositions du Protocole.
10. Le Gouvernement de la République française considère que l'expression «*avantage militaire*» évoquée aux paragraphes 5 (b) de l'article 42 et 2 (a) (iii) de l'article 57 désigne l'avantage attendu de l'ensemble de l'attaque et non de parties isolées ou particulières de l'attaque.
11. Le Gouvernement de la République française déclare qu'il appliquera les dispositions du paragraphe 8 de l'article 51 dans la mesure où l'interprétation de celles-ci ne fait pas obstacle à l'emploi, conformément au droit international, des moyens qu'il estimerait indispensables pour protéger sa population civile de violations graves, manifestes et délibérées des Conventions de Genève et du Protocole par l'ennemi.
12. Le Gouvernement de la République française considère qu'une zone spécifique peut être considérée comme un objectif militaire si, à cause de sa situation ou pour tout autre critère énuméré à l'article 52, sa destruction totale ou partielle, sa capture ou sa neutralisation, compte tenu des circonstances du moment, offrent un avantage militaire décisif. Le Gouvernement de la République française considère en outre que la première phrase du paragraphe 2 de l'article 52 ne traite pas de la question des dommages collatéraux résultant des attaques dirigées contre les objectifs militaires.
13. Le Gouvernement de la République française déclare que, si les biens protégés par l'article 53 sont utilisés à des fins militaires, ils perdront par là même la protection dont ils pouvaient bénéficier conformément aux dispositions du Protocole.
14. Le Gouvernement de la République française considère que le paragraphe 2 de l'article 54 n'interdit pas les attaques qui sont menées dans un dessein spécifique, à l'exception de celles qui visent à priver la population civile des biens indispensables à sa survie et de celles qui sont dirigées contre des biens qui, bien qu'utilisés par la Partie adverse, ne servent pas à la subsistance des seuls membres de ses forces armées.
15. Le Gouvernement de la République française ne peut garantir une protection absolue aux ouvrages et installations contenant des forces dangereuses qui peuvent contribuer à l'effort de guerre de la Partie adverse, ni aux défenseurs de telles installations, mais il prendra toutes les précautions nécessaires, conformément aux dispositions de l'article 56, de l'article 57, paragraphe 2 (a) (iii) et du paragraphe 3 (c) de l'article 85, pour éviter de sévères pertes collatérales dans les populations civiles, y compris lors d'éventuelles attaques directes.
16. Le Gouvernement de la République française considère que l'obligation d'annuler ou d'interrompre une attaque, conformément aux dispositions du paragraphe 2 (b) de l'article 57, appelle seulement l'accomplissement des diligences normales pour annuler ou interrompre cette attaque, sur la base des informations dont dispose celui qui décide de l'attaque.
17. Le Gouvernement de la République française considère que l'article 70 relatif aux actions de secours n'a pas d'implication sur les règles existantes dans le domaine de la guerre navale en ce qui concerne le blocus maritime, la guerre sous-marine ou la guerre des mines.
18. Le Gouvernement de la République française ne s'estime pas lié par une déclaration faite en application du paragraphe 3 de l'article 96, sauf s'il a reconnu expressément que cette déclaration a été faite par un organisme qui est véritablement une autorité représentative d'un peuple engagé dans un conflit tel que défini au paragraphe 4 de l'article 1.

Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux	8 juin 1977 (A) 7 décembre 1978 (V)	Adhésion : 13 décembre 1983
Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel	8 décembre 2005 (A) 1 ^{er} janvier 2007 (V)	Ratification : 14 janvier 2009

Protection des biens culturels

Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé	14 mai 1954 (A) 7 août 1956 (V)	Ratification : 4 février 1957	
Protocole I pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé	14 mai 1954 (A) 7 août 1956 (V)	Ratification : 4 février 1957	
Protocole II pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé	26 mars 1999 (A) 9 mars 2003 (V)		

Méthodes et moyens de combat

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou toxines et sur leur destruction	10 avril 1972 (A) 26 mars 1975 (V)	Adhésion : 4 juillet 1984	
Convention sur certaines armes classiques	10 octobre 1980 (A) 2 décembre 1983 (V)	Ratification : 31 décembre 1987	Déclarations Réserves

Déclaration : après avoir signé la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, le Gouvernement français, comme il a déjà eu l'occasion de le déclarer :

- par la voix de son Représentant à la Conférence sur l'interdiction de certaines armes classiques à Genève lors de la discussion de la proposition relative aux modalités de vérification présentée par la délégation de la République fédérale d'Allemagne et dont il s'est porté coauteur, et lors de la séance finale le 10 octobre 1980 ;
 - le 20 novembre 1980 par la voix du Représentant des Pays-Bas en première commission de la trente-cinquième Assemblée générale des Nations unies agissant au nom des neuf États membres de la Communauté européenne,
- regrette qu'il n'ait pas été possible d'obtenir à ce jour un accord entre les États qui ont participé à la négociation de la Convention sur les dispositions relatives à la vérification des faits qui pourraient être allégués et qui constitueraient des infractions aux engagements souscrits.
- Il se réserve donc de présenter, y compris en association avec d'autres États, des propositions en vue de combler cette lacune lors de la première Conférence qui se réunirait en application de l'article 8 de la Convention et d'user, le cas échéant, des procédures permettant de saisir la communauté internationale de faits et d'indications qui, si leur exactitude se trouvait vérifiée, pourraient constituer des violations des dispositions de la Convention et de ses Protocoles annexes.

Déclaration interprétative :

L'application de la présente Convention sera sans effet sur le statut juridique des parties à un conflit.

* *Réserve* : la France, qui n'est pas liée par le Protocole n° 1 du 10 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 :

- considère que le rappel au paragraphe 4 du Préambule de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques des dispositions du paragraphe 3 de l'article 35 du Protocole n° 1 ne concerne que les États parties à ce Protocole ;
- se référant au champ d'application défini à l'article 1^{er} de la Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques, précise qu'elle appliquera les dispositions de cette Convention et des trois Protocoles à tous les conflits armés visés aux articles 2 et 3 communs aux Conventions de Genève du 12 août 1949 ;
- déclare que la déclaration d'acceptation et d'application prévue à l'alinéa b) du paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques n'aura, en ce qui concerne les Conventions de Genève du 12 août 1949, d'autres effets que ceux prévus par l'article 3 commun à ces Conventions dans la mesure où cet article serait applicable.

Protocole I sur les éclats non localisables	10 octobre 1980 (A) 2 décembre 1983 (V)	Ratification : 31 décembre 1987	Déclaration, Réserve (cf. Convention sur certaines armes classiques)
Les déclarations, déclarations interprétatives et réserves exprimées lors de la signature de la Convention sur certaines armes classiques n'ont pas été confirmées lors de la ratification du Protocole.			
Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs	10 octobre 1980 (A) 2 décembre 1983 (V)	Ratification : 31 décembre 1987	Déclaration, Réserves (cf. Convention sur certaines armes classiques)
Les déclarations, déclarations interprétatives et réserves exprimées lors de la signature de la Convention sur certaines armes classiques n'ont pas été confirmées lors de la ratification du Protocole.			
Protocole III sur les armes incendiaires	10 octobre 1980 (A) 2 décembre 1983 (V)	Ratification : 18 juillet 2002	Déclarations
<i>Déclarations interprétatives</i> : la République française accepte les dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 2, dans la mesure où les termes utilisés dans ces paragraphes ne conduisent pas à prendre pour acquis qu'une attaque menée au moyen d'armes incendiaires lancées par avion ne comporte plus de risques de trapper sans distinction que tout autre moyen de lancement. La République française comprend que l'expression « <i>nettement à l'écart</i> » figurant au paragraphe 3 de l'article 2 s'entend aussi bien d'une séparation en termes d'espace que d'une séparation au moyen d'une barrière physique entre l'objectif militaire et la concentration de civils.			
Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes	13 octobre 1995 (A) 30 juillet 1998 (V)	Ratification : 30 juin 1998	
Protocole V sur les restes explosifs de guerre	28 novembre 2003 (A) 12 novembre 2006 (V)	Ratification : 31 octobre 2006	
Convention sur l'interdiction des armes chimiques et sur leur destruction	13 janvier 1993 (A) 29 avril 1997 (V)	Ratification : 19 décembre 1994	Déclaration
Même déclaration, <i>mutatis mutandis</i> , que celle faite par l'Allemagne : « En tant qu'État membre des Communautés européennes, l'Allemagne déclare que les dispositions de la présente Convention seront exécutées, en ce qui la concerne, selon ses obligations découlant des règles des Traités instituant les Communautés européennes dans la mesure où de telles règles sont d'application. »			
Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et sur leur destruction	19 septembre 1997 (A) 1 ^{er} mars 1999 (V)	Ratification : 1 ^{er} juillet 1998	
Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement	10 décembre 1976 (A) 5 octobre 1978 (V)		
Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires	4 décembre 1989 (A) 2011 (V)		

Principaux instruments relatifs au droit international pénal

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide	9 décembre 1948 (A) 12 janvier 1951 (V)	Ratification : 14 octobre 1950
Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité	26 novembre 1968 (A) 11 novembre 1970 (V)	
Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid	30 novembre 1973 (A) 18 juillet 1976 (V)	
Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre (082)	25 janvier 1974 (A) 27 juin 2003 (V)	Signature : 27 janvier 1974
Statut de Rome de la Cour pénale internationale	17 juillet 1998 (A) 1 ^{er} juillet 2002 (V)	Ratification : 30 mars 2000

I. *Déclaration interprétative* : (1) Les dispositions du Statut de la Cour pénale internationale ne font pas obstacle à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense, et ce conformément à l'article 51 de la Charte.

(2) Les dispositions de l'article 8 du Statut, en particulier celles du paragraphe 2 b), concernent exclusivement les armements classiques et ne sauraient ni interdire l'emploi éventuel de l'arme nucléaire ni porter préjudice aux autres règles du droit international applicables à d'autres armes, nécessaires à l'exercice par la France de son droit naturel de légitime défense, à moins que l'arme nucléaire ou ces autres armes ne fassent l'objet dans l'avenir d'une interdiction générale et ne soient inscrites dans une annexe au Statut, par voie d'amendement adopté selon les dispositions des articles 121 et 123.

(3) Le Gouvernement de la République française considère que l'expression « *conflit armé* » dans l'article 8, paragraphe 2 b) et c), d'elle-même et dans son contexte, indique une situation d'un genre qui ne comprend pas la commission de crimes ordinaires, y compris les actes de terrorisme, qu'ils soient collectifs ou isolés.

(4) La situation à laquelle les dispositions de l'article 8, paragraphe 2 b) (xxiii) du Statut font référence ne fait pas obstacle au lancement par la France d'attaques contre des objectifs considérés comme des objectifs militaires en vertu du droit international humanitaire.

(5) Le Gouvernement de la République française déclare que l'expression « *avantage militaire* » à l'article 8 paragraphe 2 b) (iv) désigne l'avantage attendu de l'ensemble de l'attaque et non de parties isolées ou particulières de l'attaque.

(6) Le Gouvernement de la République française déclare qu'une zone spécifique peut être considérée comme un « *objectif militaire* », tel qu'évoqué dans l'ensemble du paragraphe 2 b) de l'article 8, si, à cause de sa situation ou de sa nature, de son utilisation ou de son emplacement, sa destruction totale ou partielle, sa capture ou sa neutralisation, compte tenu des circonstances du moment, offrent un avantage militaire décisif.

Le Gouvernement de la République française considère que les dispositions de l'article 8 paragraphe 2 b) (ii) et (v) ne visent pas les éventuels dommages collatéraux résultant des attaques dirigées contre des objectifs militaires.

(7) Le Gouvernement de la République française considère que le risque de dommages à l'environnement naturel résultant de l'utilisation des méthodes et moyens de guerre, tel qu'il découle des dispositions de l'article 8 paragraphe 2 b) (iv), doit être analysé objectivement sur la base de l'information disponible au moment où il est apprécié.

II. *Déclaration de la France en application de l'article 87, paragraphe 2*

En application de l'article 87, paragraphe 2 du Statut, la République française déclare que les demandes de coopération et les pièces justificatives y afférentes qui lui seront adressées par la Cour devront être rédigées en langue française.

III. *Déclaration de la France en application de l'article 124*

En application de l'article 124 du Statut de la Cour pénale internationale, la République française déclare qu'elle n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne la catégorie de crimes visée à l'article 8 lorsqu'il est allégué qu'un crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants.

Annexe 2

Avis et études de la CNCDH depuis 2005

Année 2011

- *Avis sur les mouvements migratoires liés aux « printemps arabes », 23 juin 2011*
- *Avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs, 23 juin 2011*
- *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes, 23 juin 2011*
- *Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, 23 juin 2011*
- *Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 mai 2011*
- *Avis sur l'action humanitaire française, 31 mars 2011*
- *Avis sur le projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, 31 mars 2011*
- *Avis sur le projet de loi relatif à la bioéthique, 3 février 2011*
- *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue, 6 janvier 2011*
- *Note sur les cas d'application du délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers, 6 janvier 2011*
- *Avis sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité, 6 janvier 2011*
- *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Année 2010, publié à La Documentation française, mars 2011*

Année 2010

- *Avis sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits adopté par le Sénat en juin 2010, 6 octobre 2010*
- *Avis sur le réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 30 septembre 2010*
- *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, 5 juillet 2010*
- *Avis sur la réforme de la procédure pénale, 10 juin 2010*
- *Avis sur l'élaboration des lois, 23 avril 2010*
- *Avis sur la mise en œuvre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France, 21 avril 2010*
- *Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, 15 avril 2010*

- *Avis sur le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions*, 15 avril 2010
- *Avis sur la protection et l'utilisation des emblèmes de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Cristal-Rouge*, 15 avril 2010
- *Avis sur l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale*, 4 février 2010
- *Avis pour le quinzième anniversaire de la Conférence mondiale de Pékin sur les femmes*, 4 février 2010
- *Avis sur le Défenseur des droits et ses annexes*, 4 février 2010
- *Avis sur le port du voile intégral*, 22 janvier 2010
- Étude de la CNCDH, *La Traite et l'exploitation des êtres humains en France*, réalisée par Johanne Vernier, publiée à La Documentation française, octobre 2010
- Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Année 2009, publié à La Documentation française, mars 2010

Année 2009

- *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009
- *Avis sur l'aide à l'entrée à la circulation et au séjour irréguliers*, 19 novembre 2009
- *Avis sur les mécanismes nationaux prévus par la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 19 novembre 2009
- Étude de la CNCDH, *Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme. Nouveaux enjeux, nouveaux rôles*, réalisée par Olivier Maurel, publiée à La Documentation française, décembre 2009
- Rapport sur les droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales, rapport 2009, publié à La Documentation française, août 2009
- Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Année 2008, publié à La Documentation française, mars 2009

Année 2008

- *Avis sur la scolarisation des enfants handicapés*, 6 novembre 2008
- *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008
- *Avis sur le projet de loi pénitentiaire et réponse du Gouvernement*, 6 novembre 2008

- *Avis sur le fichier EDVIGE et les traitements automatisés de données à caractère personnel*, 25 septembre 2008
- *Avis sur la lutte contre la diffamation des religions*, 12 juin 2008
- *Avis sur la maladie mentale et les droits de l'homme*, 12 juin 2008
- *Avis sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme et réponse du Gouvernement*, 24 avril 2008
- *Avis sur le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 13 mars 2008
- *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 7 février 2008
- *Avis sur le projet de loi relatif à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental et réponse du Gouvernement*, 7 février 2008
- *Étude et propositions sur la situation des Rom et des gens du voyage en France et réponse du Gouvernement*, 7 février 2008
- *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire et réponse du Gouvernement*, 17 janvier 2008
- *Étude sur le projet de loi pénitentiaire*, décembre 2008
- *Étude de la CNCDH, Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme. État des lieux et perspectives d'action publique*, réalisée par Olivier Maurel, publiée à La Documentation française, août 2008
- *Étude de la CNCDH, Diplomatie et droits de l'homme*, réalisée par Sara Guillet, publiée à La Documentation française, juin 2008
- *Étude sur la maladie mentale et les droits de l'homme*, 31 juillet 2008
- *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Année 2007, publié à La Documentation française, mars 2008
- *Étude et propositions sur la situation des Rom et des gens du voyage en France*, 7 février 2008

Année 2007

- *Avis sur le droit à l'eau et à l'assainissement et réponse du Gouvernement*, 20 septembre 2007
- *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration, et à l'asile*, 20 septembre 2007
- *Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, 20 septembre 2007

- *Avis sur le projet de loi instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté et réponse du Gouvernement*, 20 septembre 2007
- *Avis sur la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture*, 15 juin 2007
- *Avis droits de l'homme et extrême pauvreté et réponse du Gouvernement*, 14 juin 2007
- *Contribution au débat Droits de l'homme, bioéthique et rapport au corps*, 14 juin 2007
- *Plan de formation aux droits de l'homme*, 14 juin 2007
- *Avis sur la Convention internationale sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées*, 8 mars 2007
- *Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation*, 8 février 2007
- Étude de la CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. II, *Les Alternatives à la détention*, réalisée par Sarah Dindo, publiée à La Documentation française, avril 2007
- Étude de la CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol I, *Les Droits de l'homme dans la prison*, publiée à La Documentation française, avril 2007
- *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Année 2006, publié à La Documentation française, mars 2007

Année 2006

- *Avis sur les alternatives à la détention*, 14 décembre 2006
- *Avis relatif au projet de loi sur la prévention de la délinquance*, 21 septembre 2006
- *Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions*, 21 septembre 2006
- *Avis sur le projet de loi adaptant la législation française au statut de la Cour pénale internationale*, 29 juin 2006
- *Avis sur le projet de loi réformant la protection de l'enfance*, 29 juin 2006
- *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France et réponse du Gouvernement*, 29 juin 2006
- *Problèmes posés par l'inclusion d'éléments biométriques dans la carte nationale d'identité : contribution de la CNCDH au débat*, 1^{er} juin 2006
- *Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration*, 1^{er} juin 2006
- *Avis sur la situation de la polygamie en France*, 9 mars 2006
- *Avis sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme et réponse du Gouvernement*, 19 janvier 2006

- Étude de la CNCDH, *Les Conditions d'exercice du droit d'asile en France*, réalisée par Anne Castagnos-Sen, publiée à La Documentation française, novembre 2006
- *Études et propositions sur la polygamie*, 9 mars 2006
- *Étude sur l'accès aux soins des personnes détenues*, 19 janvier 2006
- *Étude sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme*, 19 janvier 2006
- Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Année 2005, publié à La Documentation française, mars 2006

Année 2005

- *Note sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, 15 décembre 2005
- *Note relative à une intervention en faveur d'un défenseur des droits de l'homme en Iran*, 20 octobre 2005
- *Avis sur le respect des droits fondamentaux de la personne humaine en situation de troubles intérieurs et tensions internes au regard du droit international*, 22 septembre 2005
- *Avis sur les conditions de recueil de la parole de l'enfant victime de mauvais traitements et/ou de violences sexuelles et réponse du Gouvernement*, 22 septembre 2005
- *Avis sur le projet de Convention-cadre sur les transferts internationaux d'armes et réponse du Gouvernement*, 23 juin 2005
- *Avis sur les mariages forcés*, 23 juin 2005
- *Avis sur la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et réponse du Gouvernement*, 23 juin 2005
- *Avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion*, 23 juin 2005
- *Note sur le projet de décret relatif à la recherche sur l'embryon et les cellules embryonnaires*, 16 juin 2005
- *Avis sur l'initiative française en matière de secours humanitaire d'urgence et réponse du Gouvernement*, 21 avril 2005
- *Avis sur la protection de l'enfant sur Internet*, 21 avril 2005
- *Lettre sur le projet de Convention pour la prévention du terrorisme du Conseil de l'Europe*, 1^{er} mars 2005
- *Avis sur des mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les discriminations et réponse du Gouvernement*, 24 février 2005

- *Avis sur la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, 20 janvier 2005
- *Avis sur le projet de Convention pour la prévention du terrorisme élaboré au sein du Conseil de l'Europe et réponse du Gouvernement*, 20 janvier 2005
- *Avis sur les conditions de recueil de la Parole de l'enfant victime de mauvais traitements et/ou de violences sexuelles*, 26 septembre 2005
- *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, Année 2004, publié à La Documentation française, mars 2005

Annexe 3

Sites Internet utiles

Organismes nationaux de promotion et de protection des droits de l'homme

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

<http://www.cncdh.fr>

Défenseur des droits (DDD)

<http://www.defenseurdesdroits.fr>

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

<http://www.cglpl.fr>

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

<http://www.cnil.fr>

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

<http://www.cada.fr>

Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (OPFH)

<http://www.observatoire-parite.gouv.fr>

Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE)

<http://www.ccne-ethique.fr>

Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)

<http://www.solidarite.gouv.fr/espaces,770/handicap,775/informations-pratiques,1328/les-instances-consultatives,1316/le-conseil-national-consultatif,1317>

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

<http://www.cnle.gouv.fr>

Instances nationales

Ministère des Affaires étrangères et européennes

<http://www.diplomatie.gouv.fr>

Ministère de la Défense et des Anciens combattants

<http://www.defense.gouv.fr>

Ministère de la Justice et des Libertés

<http://www.justice.gouv.fr>

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

<http://www.interieur.gouv.fr>

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative

<http://www.education.gouv.fr>

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr>

Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale

<http://www.solidarite.gouv.fr>

Assemblée nationale
<http://www.assemblee-nationale.fr>

Sénat
<http://www.senat.fr>

Conseil constitutionnel
<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Cour de cassation
<http://www.courdecassation.fr>

Conseil d'État
<http://www.conseil-etat.fr>

Cour nationale du droit d'asile (CNDA)
<http://www.cnda.fr>

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
<http://www.ofpra.gouv.fr>

Système des Nations unies

Conseil des droits de l'homme (CDH)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil>

Examen périodique universel (EPU)
<http://www.ohchr.org/fr/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>

Procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special>

Organes conventionnels des droits de l'homme
<http://www2.ohchr.org/french/bodies>

Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)
<http://www.ohchr.org>

Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR)
<http://www.unhcr.org>

Comité des droits de l'homme
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrc>

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cescr>

Comité contre la torture (CAT)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cat>

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cerd>

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cedaw/index.htm>

Comité des droits de l'enfant (CRC)
<http://www2.ohchr.org/french/bodies/crc>

Comité des droits des personnes handicapées (CRPD)
<http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

Comité des disparitions forcées (CED)
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/CEDIndex.aspx>

Organisation internationale du travail (OIT)
<http://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm>

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
<http://www.unesco.org/new/fr/unesco>

Conseil de l'Europe

Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH)
<http://www.echr.coe.int>

Base de données de la Cour européenne des droits de l'homme
<http://www.echr.coe.int/echr/fr/hudoc>

Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>

Comité des ministres
http://www.coe.int/t/cm/home_fr.asp

Assemblée parlementaire (APCE)
<http://assembly.coe.int/DefaultF.asp>

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)
<http://www.cpt.coe.int/fr/default.htm>

Comité européen des droits sociaux (CEDS)
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/ecsr/ecsrdefault_FR.asp

Commissaire aux droits de l'homme
<http://www.coe.int/t/commissioner>

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri>

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)
<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej>

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)
http://www.coe.int/t/dghl/trafficking/default_fr.asp

Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence>

Union européenne

Union européenne (UE)

<http://europa.eu>

Conseil de l'Union européenne

<http://www.consilium.europa.eu>

Commission européenne

<http://ec.europa.eu>

Parlement européen (PE)

<http://www.europarl.europa.eu>

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

<http://curia.europa.eu>

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

<http://fra.europa.eu>

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

<http://fr.osce.org>

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)

<http://www.osce.org/odhr>

Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN)

<http://www.osce.org/hcnn>

Représentant pour la liberté des médias

<http://www.osce.org/fom>

Organisation internationale de la francophonie

Organisation internationale de la francophonie (OIF)

<http://www.francophonie.org>

Observatoire de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme

<http://democratie.francophonie.org>

Comité international de la Croix-Rouge

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

<http://www.icrc.org>

Droit international humanitaire – Traités et textes

<http://www.icrc.org/dih>

Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (CIHEF)

<http://www.ihffc.org>

Juridictions pénales internationales

Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)

<http://www.unicttr.org>

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

<http://www.icty.org>

Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)

<http://www.eccc.gov.kh/fr>

Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)

<http://www.sc-sl.org>

Tribunal spécial pour le Liban (TSL)

<http://www.stl-tsl.org/fr>

Cour pénale internationale (CPI)

<http://www.icc-cpi.int>

Autre

Légifrance

<http://www.legifrance.gouv.fr>

Sigles et abréviations

AEP : Assemblée des États parties

AFD : Agence française de développement

AGNU : Assemblée générale des Nations unies

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

BIDDH : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

BIT : Bureau international du travail

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

CAT : Comité contre la torture des Nations unies

CCNE : Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé

CRC : Comité des droits de l'enfant des Nations unies

CDH : Conseil des droits de l'homme des Nations unies

CEDAW : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations unies

CEDS : Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe

CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe

CERD : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies

CESCR : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies

CETC : Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

CG : Conventions de Genève

CGLPL : contrôleur général des lieux de privation de liberté

CICR : Comité international de la Croix-Rouge

CIHEF : Commission internationale humanitaire d'établissement des faits

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNCPH : Conseil national consultatif des personnes handicapées

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CNDS : Commission nationale de déontologie de la sécurité

CNEMA : Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

CNLE : Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Comité des Ministres CoE : Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Comité DH : Comité des droits de l'homme des Nations unies

Commission UE : Commission européenne

Commissaire DH : Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Convention EDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme

COMEDD : Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations

CPI : Cour pénale internationale

CPT : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe

DIDH : Droit international des droits de l'homme

DIH : Droit international humanitaire

DIP : Droit international pénal

ECRI : Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe

EIGE : Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes

EPU : Examen périodique universel

FRA : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

GRETA : Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe

GREVIO : Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe

HALDE : Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HCDH : Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies

HCNM : Haut-commissaire aux minorités nationales de l'OSCE

HCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

INDH : Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme

MAEE : Ministère des Affaires étrangères et européennes

MIVILUDES : Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OFPPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides

OIAC : Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

OIF : Organisation internationale de la francophonie

OIT : Organisation internationale du travail

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OPFH : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes

OSCE : Organisation européenne pour la sécurité et la coopération en Europe

PE : Parlement européen

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité

Représentant liberté des médias OSCE : Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias

Rapporteur NU droits des peuples autochtones : Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

Rapporteur NU liberté de religion ou de conviction : Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Rapporteur NU droit au logement : Rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard

Rapporteur NU droit à l'éducation : Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'éducation

Rapporteurs NU droit des migrants : Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants

Rapporteur NU protection des défenseurs : Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme

Rapporteur NU racisme : Rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée

SGNU : Secrétaire général des Nations unies

TPIR : Tribunal pénal international pour le Rwanda

TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

TSL : Tribunal spécial pour le Liban

TSSL : Tribunal spécial pour la Sierra Leone

UE : Union européenne

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Table des matières

Avant-propos	7
Sommaire	9
Introduction	15
<i>Objectifs du rapport</i>	15
<i>Méthodologie et contenu</i>	16
<i>Structure du rapport</i>	17
 Partie préliminaire	
Le cadre normatif et institutionnel de protection des droits de l'homme et du droit international humanitaire en France	19
 Chapitre 1	
Présentation du cadre normatif	21
1. Droit français	21
2. Droit international	23
Instruments internationaux.....	23
Instruments régionaux.....	25
FOCUS : Effet direct des normes internationales et « justiciabilité » interne des droits	27
 Chapitre 2	
Présentation du cadre institutionnel	31
1. Institutions françaises	31
Juridictions nationales.....	31
a) Le juge constitutionnel.....	32
FOCUS : Premiers effets de la question prioritaire de constitutionnalité	32
b) Les ordres judiciaires et administratifs.....	33
FOCUS : Dispositifs d'aide à l'accès au droit	35
Autorités administratives indépendantes et instances consultatives	36
a) Autorités compétentes dans le domaine des droits de l'homme.....	37
<i>Commission nationale consultative des droits de l'homme</i>	37
<i>Défenseur des droits</i>	37
<i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i>	39
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	39
<i>Commission d'accès aux documents administratifs</i>	41
<i>Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes</i>	41
<i>Conseil national consultatif des personnes handicapées</i>	42
<i>Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i>	43
<i>Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé</i>	44

b) Autorités compétentes en matière de droit international humanitaire.....	45
<i>Commission nationale consultative des droits de l'homme</i>	45
<i>Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel</i>	45
2. Instances et mécanismes internationaux	47

Première partie

La France et le respect du droit international des droits de l'homme	51
---	----

Observations et recommandations des instances internationales et réponses du Gouvernement	53
FOCUS : Rôle de la CNCDH dans le cadre du contrôle des obligations et engagements de la France par les instances internationales	56

Chapitre 1	
Nations unies	59

1. Conseil des droits de l'homme	59
Examen périodique universel	60
Procédures spéciales	81
a) Rapports des procédures spéciales et suivi des recommandations	82
<i>Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (suivi accordé en 2010)</i>	82
<i>Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones (2011)</i>	86
b) Rapports thématiques et dialogues interactifs	91
<i>Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (2011)</i>	91
<i>Autres rapports et dialogues</i>	92
c) Procédures de communications	92
<i>Lettres conjointes des rapporteurs spéciaux sur le droit à l'éducation, sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et sur les droits de l'homme des migrants (2009 et 2010) et réponse du Gouvernement (2010)</i>	92
<i>Lettre du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard (2010)</i>	94
<i>Lettre conjointe des rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance et sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination (2010) et réponse du Gouvernement (2010)</i>	94
<i>Lettre d'allégation du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (2011)</i>	96
<i>Lettre d'allégation du Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants (2011)</i>	97
2. Comités conventionnels	99
Comité des droits de l'homme	99
Comité des droits économiques, sociaux et culturels	112
Comité contre la torture	117
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	129
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	133
Comité des droits de l'enfant	138
a) Examen de la mise en œuvre en France de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant	138

b) Application des Protocoles facultatifs à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant	148
<i>Protocole facultatif à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants</i>	149
<i>Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés</i>	152
Comité des droits des personnes handicapées	154
Comité des disparitions forcées	155
3. Haut-Commissariat aux droits de l'homme	156
4. Haut-Commissariat pour les réfugiés	158
5. Organisation internationale du travail	161
Observations concernant la France	162
a) Remise des rapports et obligations constitutionnelles	162
b) Mise en œuvre des dispositions conventionnelles	163
<i>Convention prioritaire n° 81 sur l'inspection du travail</i>	164
<i>Convention prioritaire n° 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture</i>	166
<i>Convention fondamentale n° 111 concernant la discrimination</i>	167
<i>Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée)</i>	169
<i>Convention prioritaire n° 122 sur la politique de l'emploi</i>	171
<i>Autres observations</i>	173
Demandes directes concernant la France	174
<i>Convention fondamentale n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (2009)</i> ...	174
<i>Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée) (2010)</i>	175
<i>Convention fondamentale n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (2009)</i>	175
<i>Convention fondamentale n° 100 sur l'égalité de rémunération (2010)</i>	176
<i>Convention fondamentale n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (2010)</i>	179
Autres travaux de la Commission d'experts et de la Commission d'application des normes	183
Réclamations d'organisations professionnelles	184
Comité de la liberté syndicale	185
6. Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	186
Chapitre 2	
Conseil de l'Europe	189
1. Comité des ministres	190
Recommandations	191
2. Assemblée parlementaire	193
Résolutions	193
Recommandations	198
3. Cour européenne des droits de l'homme	200
Éléments généraux sur le contentieux français	201
Jurisprudence concernant la France	202
Autres arrêts significatifs	213
Exécution et suivi des arrêts	215
4. Commissaire aux droits de l'homme	220
Rapports et dialogue suite à des visites en France	220
Communications	228

Points de vue thématiques, avis et déclarations.....	229
5. Comité européen de prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.....	232
6. Comité européen des droits sociaux.....	243
Rapports et dialogue sur la mise en œuvre de la Charte européenne des droits sociaux.....	243
Procédure de réclamations collectives.....	248
7. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.....	252
Rapports nationaux et observations du Gouvernement.....	252
Déclarations.....	262
8. Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains.....	263
9. Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.....	264
10. Commission européenne pour l'efficacité de la justice.....	265
Chapitre 3	
Union européenne.....	267
1. Conseil de l'Union européenne.....	269
2. Commission européenne.....	270
Rapport sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux.....	270
Procédures d'infraction.....	271
3. Parlement européen.....	273
4. Cour de justice de l'Union européenne.....	275
Arrêts concernant la France.....	276
Autres arrêts significatifs.....	277
5. Agence des droits fondamentaux.....	282
Rapports annuels sur les droits fondamentaux.....	283
Rapports thématiques.....	285
Chapitre 4	
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.....	293
1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme.....	294
2. Haut-commissaire aux minorités nationales.....	296
3. Représentant pour la liberté des médias.....	296
4. Représentants de la présidence de l'OSCE.....	298
Chapitre 5	
Organisation internationale de la francophonie.....	301
1. Mécanisme de suivi de la Déclaration de Bamako.....	301
2. Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme.....	302

Analyse thématique des observations et recommandations des instances internationales sur la situation des droits de l'homme en France 303

Chapitre 1

Évaluation du cadre normatif et institutionnel et de la coopération avec les instances internationales 307

- 1. Cadre normatif de protection des droits de l'homme** 307
- 2. Réforme de l'architecture institutionnelle de protection et de promotion des droits de l'homme** 312
- 3. Coopération avec les instances internationales de contrôle** 314

Chapitre 2

Analyse thématique de la situation des droits de l'homme en France 317

- 1. Égalité et non-discrimination** 317
 - Reconnaissance des minorités, outils statistiques et mesures spéciales 317
 - Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité 319
 - Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 321
 - Égalité entre les femmes et les hommes 322
 - FOCUS : Situation des Roms et des gens du voyage 324
- 2. Protection contre la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants** 328
 - Droit pénal et procédure pénale : incrimination en droit français, indépendance et effectivité des enquêtes 328
 - Mécanismes nationaux indépendants de contrôle 331
 - Déontologie et formation des agents de la force publique 332
 - Encadrement de l'usage de certaines armes et méthodes 333
 - FOCUS : Lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains 334
- 3. Protection des personnes privées de liberté** 337
 - Conditions de détention 337
 - Conditions en rétention et en zones d'attente 343
 - Conditions de garde à vue 344
 - Hospitalisation sans consentement 345
 - FOCUS : Situation des mineurs en rétention et en zone d'attente 346
- 4. Droit d'asile et respect du principe de non-refoulement** 348
 - Conditions d'examen de la demande d'asile au sein de l'Union européenne 348
 - Demandes d'asile à la frontière et effectivité du recours 349
 - Procédure prioritaire d'examen des demandes d'asile 351
 - FOCUS : Principe de non-refoulement 355
- 5. Administration de la justice et politique pénale** 357
 - Accès à la justice et effectivité des recours 357
 - Indépendance de la justice et caractère équitable des procès 358
 - Protection des victimes et témoins 360

Justice des mineurs.....	360
Régime de la détention provisoire	362
Régime de la rétention de sûreté.....	363
FOCUS : Réforme de la garde à vue.....	364
6. Droits économiques, sociaux et culturels	367
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion	367
Accès à la protection sociale	369
Droits à la santé, au logement et à l'éducation	369
Droits culturels	372
FOCUS : Droit du travail, inspection du travail, liberté syndicale et droit de grève	373
7. Droit au respect de la vie privée et familiale	375
Protection des données à caractère personnel.....	375
Milieu familial et recours à la protection de remplacement	377
Protection de la vie familiale des ressortissants étrangers	377
FOCUS : Rapprochement familial et regroupement familial.....	379
8. Liberté de conscience, de religion et de conviction	382
Application générale du principe de laïcité	382
Signes religieux en milieu scolaire.....	382
Actes d'intolérance religieuse	384
Groupes religieux ou communautés de conviction	385
Liberté de religion et de conviction des personnes privées de liberté	385
FOCUS : Interdiction du port du voile intégral	386
9. Liberté d'expression et d'information	388
Protection de la liberté d'expression.....	388
Indépendance des médias et du service public télévisé	389
Loi HADOPI et garanties procédurales.....	389
Liberté syndicale dans le secteur de la presse	389
FOCUS : Protection des journalistes et de leurs sources	390

Deuxième partie

La France et le respect du droit international humanitaire et du droit international pénal	391
FOCUS introductif : Droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire	394

Instruments de droit international humanitaire : mise en œuvre nationale et suivi	397
--	-----

Chapitre 1

Conventions de Genève de 1949 et Protocoles additionnels	401
1. Conventions de Genève	401
2. Protocoles additionnels I et II de 1977	403
Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux.....	403

Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux.....	404
3. Mise en œuvre des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels I et II.....	405
4. Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.....	407
Mise en œuvre.....	407
FOCUS : Le droit international humanitaire coutumier.....	409
Chapitre 2	
Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.....	411
Mise en œuvre.....	412
Chapitre 3	
Règles relatives aux moyens et méthodes de combat.....	415
1. Convention sur les armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines	415
Mise en œuvre.....	417
2. Convention et protocoles sur certaines armes classiques	418
Mise en œuvre.....	419
3. Convention sur les armes chimiques et sur leur destruction.....	420
Mise en œuvre.....	420
4. Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel	422
Mise en œuvre.....	423
5. Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions.....	425
Mise en œuvre.....	427
Chapitre 4	
Autres instruments et initiatives	431
1. Convention sur les techniques de modification de l'environnement	431
2. Convention internationale sur le mercenariat.....	432
3. Projet de Traité sur le commerce international des armes classiques.....	433
4. Travaux relatifs à l'interprétation et/ou au renforcement de certaines dispositions du droit international humanitaire	435
Guide interprétatif du CICR sur la notion de « participation directe aux hostilités » en droit international humanitaire.....	435
Document d'encadrement des opérations des entreprises militaires et de sécurité privées (« Document de Montreux »).....	436
Chapitre 5	
Engagements et Résolutions issus des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.....	437
1. Engagements volontaires.....	437
Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne.....	438
Diffusion et formation en matière de droit international humanitaire.....	438

Mise en œuvre et application nationale du droit international humanitaire	439
Garanties de procédure	440
Promotion de l'internationalisation des standards en matière d'exportation des armes.....	441
Armes à sous-munitions.....	441
Lignes directrices en cas de catastrophe.....	442
Partenariat avec les Sociétés nationales des États membres.....	442
Engagements du Gouvernement, conjointement avec la Croix-Rouge française.....	443
Promotion de la protection des journalistes et autres professionnels des médias dans les conflits armés	443
Santé et accès aux soins.....	444
Protection des emblèmes reconnus par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels.....	444
Engagement unilatéral du Gouvernement	445
Bureau national de renseignements.....	445
2. Résolutions.....	446
Chapitre 6	
Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et engagements connexes	447
1. Protection des civils.....	447
2. Protection des enfants.....	450
3. Résolutions « femmes, paix et sécurité ».....	451
Chapitre 7	
Instruments de l'Union européenne.....	453
1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international.....	453
2. Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.....	455
FOCUS : L'«établissement des faits».....	458
Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi.....	461
Chapitre 1	
Résolutions et accords portant création de tribunaux pénaux internationaux <i>ad hoc</i> et mixtes.....	465
1. Juridictions internationales pénales.....	465
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.....	465
Tribunal pénal international pour le Rwanda.....	467
2. Juridictions mixtes.....	468
Tribunal spécial pour la Sierra Leone.....	468
Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens.....	469
Tribunal spécial pour le Liban.....	470

Chapitre 2	
Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale	471
Mise en œuvre	471
Adaptation du droit pénal français au Statut de Rome	473
Coopération avec la Cour pénale internationale	476
Résolutions issues de l'Assemblée des États parties au Statut de la Cour pénale internationale et de la Conférence de révision de 2010	477
Résolutions de l'Assemblée des États parties	477
Engagements et résolutions issus de la Conférence de révision de 2010	479
Chapitre 3	
Autres instruments	483
FOCUS : Compétence des juridictions pénales internes en cas d'infractions et de violations graves du DIH	485
Annexes	
Annexe 1	
État des ratifications par la France des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, au droit international humanitaire et au droit international pénal	491
Statut des principaux instruments relatifs à la protection des droits de l'homme	493
Principaux instruments des Nations unies	493
Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatives aux droits de l'homme	497
Principaux instruments du Conseil de l'Europe	499
Instruments de l'Union européenne	504
Statut des principaux instruments relatifs au droit international humanitaire et au droit international pénal	504
Instruments de droit international humanitaire	504
Principaux instruments relatifs au droit international pénal	508
Annexe 2	
Avis et études de la CNCDH depuis 2005	509
Annexe 3	
Sites Internet utiles	517
Sigles et abréviations	525

