

R A P P O R T
2 0 1 4 - 2 0 1 6

LES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE

Regards portés par les instances internationales



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

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

LES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE

Regards portés par les instances internationales

RAPPORT 2014-2016

La **documentation** Française

En application du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017
ISBN : 978-2-11-157137-2

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

Article 1^{er}

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, tant sur le plan national 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 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

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 d'abord été conçu comme un outil pratique à destination non seulement des pouvoirs publics, des praticiens du droit, des ONG, des chercheurs, mais aussi des instances internationales de contrôle. Les informations qui y figurent sont à jour à la date du 31 décembre 2016.

Rédacteur : Guillaume Dartigue.

Membres du comité éditorial, membres de la CNCDH : Antoine Bernard, Geneviève Colas, Pierre-Baptiste Cordier-Simonneau, Emmanuel Decaux, Ghislaine Doucet, Régis de Gouttes, Alain Dru, Aymeric Elluin, Renée Koering-Joulin, Georges Kutukdjian, Christine Lazerges, Brigitte Martel-Baussant, Isabelle Toulemonde, Anne Urtubia.

Secrétariat général de la CNCDH :

Secrétaire générale : Magali Lafourcade.

Secrétaire générale adjointe : Cécile Riou-Batista.

Conseiller spécial : Michel Forst.

Chargée de mission : Morgane Coulon.

Stagiaires : Aurélien Godefroy, Xavière Prugnard.

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Introduction | 11 |
| Livre I | |
| Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme | 15 |
| Première partie | |
| Approche institutionnelle | 17 |
| ▶ Instances internationales | 19 |
| Chapitre 1 Nations unies | 19 |
| Chapitre 2 Organisation internationale du travail | 39 |
| Chapitre 3 Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture | 43 |
| Chapitre 4 Organisation internationale de la francophonie | 45 |
| Chapitre 5 Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe | 47 |
| Chapitre 6 Conseil de l'Europe | 52 |
| Chapitre 7 Union européenne | 74 |
| ▶ Instances nationales | 85 |
| Chapitre 1 Juridictions nationales | 87 |
| Chapitre 2 Autorités administratives indépendantes et instances consultatives | 92 |
| Deuxième partie | |
| Analyse thématique | 105 |
| ▶ État d'urgence | 109 |
| Chapitre 1 Régime(s) juridique(s) de l'état d'urgence | 109 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 2 | |
| Mesures particulières pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux..... | 125 |
| ▶ Droits et libertés en matière de justice | 135 |
| Chapitre 1 | |
| Justice pénale et réponse pénale..... | 139 |
| Chapitre 2 | |
| Lutte contre certaines atteintes graves aux personnes..... | 162 |
| ▶ Droits et libertés dans un contexte de migration | 183 |
| Chapitre 1 | |
| Politiques européennes en matière de migration..... | 185 |
| Chapitre 2 | |
| Entrée en France..... | 193 |
| Chapitre 3 | |
| Droit d’asile..... | 197 |
| Chapitre 4 | |
| Entrée, séjour et éloignement des étrangers..... | 206 |
| Chapitre 5 | |
| Droits des étrangers présents sur le territoire et politiques d’intégration..... | 221 |
| ▶ Promotion de l’égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société | 223 |
| Chapitre 1 | |
| Égalité femmes-hommes..... | 227 |
| Chapitre 2 | |
| Discriminations à raison de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre..... | 239 |
| Chapitre 3 | |
| Discriminations « ethnoraciales » et discriminations liées à l’origine..... | 240 |
| Chapitre 4 | |
| Discriminations liées à la liberté de conscience et de religion et principe de laïcité | 262 |
| Chapitre 5 | |
| Populations autochtones et spécificités ultramarines | 267 |
| Chapitre 6 | |
| Discriminations liées au handicap et inclusion des personnes handicapées | 269 |

| | |
|---|-----|
| ▶ Droit au respect de la vie privée | 277 |
| Chapitre 1 | |
| Vie familiale..... | 278 |
| Chapitre 2 | |
| Protection des données personnelles..... | 282 |
| ▶ Protection de l'enfance | 291 |
| Chapitre 1 | |
| Protection de l'enfant contre les atteintes à son intégrité physique et morale..... | 293 |
| Chapitre 2 | |
| Situation familiale et statut juridique des enfants | 300 |
| ▶ Liberté de réunion et d'association | 303 |
| Chapitre 1 | |
| Liberté d'association | 304 |
| Chapitre 2 | |
| Liberté de manifestation | 305 |
| ▶ Liberté d'expression et d'information | 307 |
| Chapitre 1 | |
| Protection de la liberté d'expression..... | 309 |
| Chapitre 2 | |
| Répression des abus de la liberté d'expression..... | 312 |
| ▶ Droits économiques et sociaux | 321 |
| Chapitre 1 | |
| Droit au travail et liberté professionnelle..... | 324 |
| Chapitre 2 | |
| Protection sociale et autres droits sociaux..... | 336 |
| Chapitre 3 | |
| Droit à la santé | 342 |
| ▶ Environnement, climat et droits de l'homme | 347 |

Livre II

Mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal..... 351

Première partie

Instruments de droit international humanitaire : mise en œuvre nationale et suivi 359

Chapitre 1

Conventions de Genève de 1949 et protocoles additionnels..... 363

Chapitre 2

Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé 371

Chapitre 3

Règles relatives aux moyens et aux méthodes de combat 374

Chapitre 4

Autres instruments et initiatives dans le domaine du DIH..... 391

Chapitre 5

Engagements et résolutions issus des conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 396

Chapitre 6

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et engagements connexes..... 405

Chapitre 7

Instruments de l'Union européenne..... 413

Deuxième partie

Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi 419

Chapitre 1

Coopération de la France avec les juridictions pénales internationales 421

Chapitre 2

Compétence des juridictions nationales en matière de crimes internationaux..... 430

Annexes..... 441

Annexe 1

Avis et études de la CNCDH depuis 2010 443

Annexe 2

Invocabilité des principales conventions en matière de droits de l'homme devant les juridictions nationales..... 447

Annexe 3

Sigles et abréviations..... 449

Index 453

Introduction

Le quatrième rapport de la CNCDH sur la situation des droits de l'homme en France constitue la contribution de l'Institution française de promotion et de protection des droits de l'homme à une préoccupation qui concerne un certain nombre d'institutions, et dont l'actualité a été renouvelée avec la création de l'Examen périodique universel dans le cadre des Nations unies : comment évaluer au mieux la situation des droits de l'homme dans un État donné en abordant l'ensemble des thématiques pertinentes qui y sont relatives.

Ce rapport se veut à la fois complémentaire quant à certaines initiatives oscillant entre évaluation politique, juridique ou statistique, et différent de celles-ci par la démarche proposée. La présente étude part du constat de la convergence des observations des instances internationales sur les grandes questions relatives à la situation française : le droit des étrangers, les questions de justice, en particulier de justice pénale, les discriminations ou encore les droits économiques et sociaux. Ces sujets comptent parmi les plus traités par la CNCDH dans son activité de conseil et de proposition aux pouvoirs publics, et sont également évoqués par d'autres institutions.

Cette convergence se révèle significative des difficultés rencontrées sur le terrain par les différents acteurs des droits de l'homme. Elle est d'autant plus frappante qu'elle tranche avec la forte divergence procédurale et méthodologique des travaux qui en véhiculent l'analyse : rapports, études, résolutions, recommandations, constatations ou arrêts des instances internationales se distinguent en effet par un certain éclectisme d'un point de vue formel.

Les observations qui se rapprochent le plus d'une évaluation de la situation nationale sont les plus aisément compréhensibles, et elles se prêtent facilement à la construction de ce rapport. Naturellement, ce constat vaut pour les observations finales des comités conventionnels onusiens, ainsi que pour les conclusions du Comité européen des droits sociaux, les études ciblées de l'Agence des droits fondamentaux (FRA), ou les rapports ciblés de plusieurs instances du Conseil de l'Europe, comme le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI, ou le GRETA. Il vaut également pour les arrêts et les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, dont la systématisation met en lumière plusieurs problèmes structurels concernant la France, et de manière moins directe pour la Cour de justice de l'Union européenne, qui s'affirme de plus en plus comme un acteur essentiel de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne. Il est également fait mention dans ce rapport des avis de la CNCDH, qu'ils interviennent à l'appui des observations des instances internationales ou pour pallier leur absence dans un domaine précis. Les travaux d'autres autorités administratives indépendantes peuvent être évoqués lorsque cela s'avère pertinent.

La solution consistant à compiler et à synthétiser les regards portés par les instances internationales sur la situation française présente l'avantage de renvoyer directement aux fonctions de la CNCDH. Les Principes de Paris confèrent en effet aux institutions

nationales des droits de l'homme la mission de « *promouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et à leur mise en œuvre effective* ». En outre, le 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 dispose que « *la Commission peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire et, le cas échéant, la mise en conformité de la loi nationale avec ces instruments* ». La compilation régulière des observations des instances internationales, les réponses de la France à ces instances et les modifications législatives qui ont suivi permettent de déterminer dans quelle mesure la France met effectivement en œuvre ses engagements internationaux.

Une deuxième mission de la CNCDH, en étroite corrélation avec ce rapport, est de « *coopérer avec l'Organisation des nations unies et toute autre institution de la famille des Nations unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays, compétentes dans les domaines de la protection et de la promotion des droits de l'homme* ». Parce qu'elle est, précisément, l'Institution française des droits de l'homme, la CNCDH constitue un interlocuteur naturel des instances internationales en matière de droits de l'homme lorsque la France est examinée. Ces dernières s'adressent régulièrement à elle pour obtenir des informations sur la situation des droits de l'homme en France. Cet exercice permet d'établir un bilan général et concerté, et de nourrir leur réflexion.

Ce rapport se découpe en deux volets : un premier livre relatif à la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme, et un second relatif à la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal. La structure de l'étude ayant été profondément refondue lors de l'élaboration de la version précédente, les développements qui suivent reprendront la forme qui a été définie tout en ajoutant les éléments nécessaires à son actualisation.

Les deux livres ne suivent pas une construction symétrique, dans la mesure où les acteurs et les méthodes ne sont pas les mêmes.

Le premier compile et synthétise les regards portés par les instances internationales sur la situation française sur la période allant du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2016, s'inscrivant ainsi dans la continuité des volumes précédents, auquel le lecteur pourra utilement se reporter afin d'évaluer les constantes et les évolutions sur une période plus importante. Bien que l'ouvrage n'ait pas pour ambition de se substituer à un manuel de droit international des droits de l'homme, une brève présentation des modes de fonctionnement des institutions est apparue nécessaire, afin de comprendre les points de vue qu'elles expriment et de saisir les dynamiques dans lesquelles elles s'insèrent. La seconde partie du premier livre s'attache à présenter, pour chaque grande thématique, les observations et les jugements dont la France a fait l'objet. Cette démarche a le mérite de révéler des points de convergence entre institutions, tout en mettant en lumière la diversité de leurs regards. En outre, elle permet d'apprécier l'évolution du cadre normatif et de l'action publique de l'État vis-à-vis des observations qui ont

été émises auparavant. Il est ainsi pertinent, pour chaque thématique, d'analyser le contenu du rapport à l'aune de son prédécesseur.

Néanmoins, ce premier livre doit avant tout être apprécié à la lumière du contexte d'élaboration du rapport, à deux égards.

D'un point de vue institutionnel, d'abord, en ce que l'agenda de la France pour les mois qui suivront la sortie de la présente étude s'inscrit dans la perspective de la tenue de l'Examen périodique universel et de sa candidature à un siège au Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

D'un point de vue plus substantiel, ensuite, parce que la période de référence du rapport est marquée à la fois par l'aggravation de problèmes sociaux importants comme les discriminations raciales, notamment dans certains discours politiques en lien avec l'immigration, par la persistance d'un certain nombre de difficultés relatives aux droits économiques et sociaux, ou encore par une certaine remise en cause de la conception nationale du droit pénal et de la question pénitentiaire. De plus, une attention toute particulière devra être portée aux relations entre les droits de l'homme, le changement climatique et l'environnement. De la même manière, compte tenu de l'adoption, en 2015, de l'Agenda pour le développement 2015-2030 au sein des Nations unies et du succès des accords de Paris dans le cadre de la COP21, il conviendra d'attacher une certaine importance à une approche des Objectifs de développement durable (ou Objectifs mondiaux) fondée sur les droits de l'homme.

À ces différentes thématiques s'ajoute la question de la place des droits fondamentaux dans le contexte de l'état d'urgence et, plus généralement, de la lutte contre le terrorisme. Les attentats meurtriers qui ont frappé la France ces deux dernières années ont conduit à un fort mouvement de redéfinition du cadre juridique en la matière. Peu évoqué par les instances internationales au cours de la période de référence, le régime juridique français de l'état d'urgence soulève pourtant de nombreuses difficultés, bien qu'étant prévu par certaines conventions, et c'est pourquoi il est apparu nécessaire de lui consacrer le premier titre de la partie thématique relative aux droits de l'homme.

Cette remarque liminaire est d'autant plus importante que le thème de la lutte contre le terrorisme pénètre largement le droit international humanitaire et le droit international pénal, dont traite le second livre. Ce dernier, s'il intègre un champ temporel plus large et s'il procède à de nombreux rappels généraux quant aux engagements de la France, ne peut donc, lui non plus, faire l'économie d'une lecture à la lumière du contexte de la période de référence.

Sauf exceptions, il n'existe pas d'instance internationale se prononçant spécifiquement sur la situation française. C'est pourquoi le lecteur trouvera essentiellement ici les rapports communiqués par la France aux instances internationales, les engagements que celle-ci a formulés lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge, ainsi que les différentes analyses de la CNCDH en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal.

Pleinement inscrite dans la continuité du triptyque « Paix, développement et droits de l'homme » qui gouverne l'action des Nations unies, la quatrième édition du rapport sur les droits de l'homme en France poursuit plusieurs finalités. La CNCDH souhaite que ce travail de synthèse soit aussi utile dans le cadre international, notamment dans la perspective de l'Examen périodique universel, que pour l'ensemble des citoyens, dans une démarche d'éducation aux droits de l'homme, afin d'identifier les progrès accomplis et de déterminer les défis que doit affronter la France pour assurer l'effectivité des droits de l'homme pour tous.

Livre I

**Mise en œuvre
du droit international
des droits de l'homme**

Première partie

**APPROCHE
INSTITUTIONNELLE**

Instances internationales

Chapitre 1

Nations unies

Le respect des droits de l'homme figure parmi les principes et les buts de l'Organisation des Nations unies (ONU)¹. À ce titre, la promotion et la protection des droits de l'homme font partie des objectifs de tous les organes des Nations unies.

Ce chapitre se concentre sur différentes instances amenées à évaluer la situation des droits de l'homme et à émettre des recommandations aux États membres de l'ONU : le Conseil des droits de l'homme, organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU), en se focalisant sur l'Examen périodique universel (EPU) et les procédures spéciales ; les comités conventionnels, ou « organes des traités », créés en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ; le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ; le Haut-Commissariat pour les réfugiés ; l'Organisation internationale du travail ; l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. Une présentation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015 pour prendre la suite des objectifs du Millénaire pour le développement, est proposée en fin de chapitre.

1. Conseil des droits de l'homme

Mis en place en 2006 par la Résolution 60/251 de l'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 est ouvert sur la société civile et accorde une place importante aux institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et aux organisations non gouvernementales (ONG) accréditées. Il examine la mise en œuvre des droits de l'homme dans le monde lors de ses trois sessions annuelles et de ses sessions extraordinaires, se saisissant de tous les 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*² ». La France y a siégé depuis sa mise en place en 2006 et jusqu'en juin 2011. Elle a de

1. Art. 1^{er} de la Charte des Nations unies : « *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* ». V. aussi art. 55 de la Charte.

2. AGNU, Conseil des droits de l'homme, A/RES/60/251, 03/04/2006, parag. 5 d.

nouveau été élue en 2014 pour un mandat de trois ans renouvelable, qui s'achève en décembre 2016. Le 29 février 2016, le ministre des Affaires étrangères français a présenté la candidature de la France pour un nouveau mandat en 2018-2020, en précisant les grandes orientations diplomatiques françaises en matière de droits de l'homme. Il a également formulé un certain nombre d'engagements³.

Les développements de la présente section ont trait à 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 ; les Procédures spéciales, examen par des experts indépendants titulaires d'un mandat thématique ou géographique.

Examen périodique universel

L'EPU a pour objet l'examen des réalisations opérées par l'ensemble des États membres des Nations unies en matière de droits de l'homme. Cet examen assure une égalité de traitement entre les États membres de l'Organisation, en ce qu'il les vise tous sans distinction, selon des critères et une finalité identiques.

Définis par le Conseil des droits de l'homme⁴, ses objectifs mettent en relief la nature unique du mécanisme : tout en permettant de rappeler aux États leur responsabilité en matière de droits de l'homme, à travers, notamment, des recommandations prises sur la base de l'évaluation des avancées et des carences, dans le respect de leurs obligations conventionnelles, l'EPU érige la coopération « *entre les États et les autres parties prenantes* » en véritable moteur de « *l'amélioration de la situation des droits de l'homme sur le terrain* » et du renforcement de leur promotion et de leur protection.

La procédure de l'EPU, décrite par la *Résolution 5/1* du Conseil des droits de l'homme et revue en 2011⁵, prévoit que l'examen soit conduit par 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 par les États (notamment quand ils présentent leur candidature à l'élection au Conseil des droits de l'homme), ainsi que sur le droit international humanitaire applicable.

Pour y procéder, le Groupe de travail dispose de trois documents : le rapport de l'État, une compilation des observations des différentes instances onusiennes concernant l'État (y compris les observations et les commentaires de ce dernier) élaborée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), et une compilation des communications des parties prenantes.

3. *La France candidate au Conseil des droits de l'homme. 2018-2020*, 2016, p. 6.

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

5. CDH, A/HRC/RES/16/21 (2011) et déc. A/HRC/DEC.17/119 (2011).

L'examen, prévu pour chaque État (42 sont examinés chaque année), est renouvelé selon un cycle de quatre ans et demi, 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*⁶ ».

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 de 2008 lors de la 14^e session du Conseil des droits de l'homme, le 11 juin 2010.

Deuxième cycle de l'EPU

L'examen de la France dans le cadre du deuxième cycle a eu lieu le 21 janvier 2013. La CNCDH y a été associée de plusieurs manières.

D'abord, après avoir participé à une réunion interministérielle relative à l'élaboration du rapport de la France, la CNCDH a envoyé au ministère des Affaires étrangères, chargé de piloter cette élaboration, une note relative aux améliorations souhaitées. Le rapport de la France pour le second cycle a ensuite été communiqué au Conseil le 4 décembre 2012⁷.

La compilation des observations des instances onusiennes établie par le HCDH avait été publiée quant à elle le 9 novembre 2012⁸.

En tant qu'INDH, la CNCDH a également fourni une contribution au titre des contributions des parties prenantes. Le résumé de celles-ci (29 au total), divisé en deux parties, a été publié sur le site du Haut-Commissariat⁹ : la première partie présente une synthèse de la contribution de la CNCDH ; la seconde est composée d'éléments résumant les contributions de la société civile, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Conseil de l'Europe.

La séance d'examen du 21 janvier 2013 a donné l'occasion aux membres du Groupe de travail de poser des questions à la délégation française après la présentation du rapport de la France par l'Ambassadeur aux droits de l'homme. La présidente de la CNCDH a également prononcé un discours.

Le Groupe de travail a adopté son rapport le 25 janvier 2013¹⁰. La France a fait connaître ses réponses, auxquelles la CNCDH a été associée, sur chacune des recommandations contenues dans le rapport, en mars 2013. Le Conseil des droits de l'homme a adopté l'ensemble de ces documents au sein du document final de l'Examen périodique universel portant sur la France. Comme elle l'avait fait lors du premier cycle de l'EPU, dans le cadre duquel la CNCDH a pleinement exercé sa mission de conseil au Gouvernement,

6. A/HRC/RES/16/21, parag. 3 et parag. 6.

7. A/HRC/WG.6/15/FRA/1.

8. A/HRC/WG.6/15/FRA/2.

9. A/HRC/WG.6/15/FRA/3.

10. EPU, *Rapport du Groupe de travail. Second cycle de l'EPU : France, 31 mars 2012*, A/HRC/23/3.

la France a publié en 2016 un rapport de suivi, à mi-parcours, des engagements et des recommandations de l'EPU de 2013¹¹.

L'examen de la France dans le cadre du troisième cycle de l'EPU est prévu pour la 29^e session du Conseil des droits de l'homme, au début de l'année 2018. Le calendrier du Conseil prévoit que la France rende son rapport en octobre 2017.

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 présenter un rapport sur les situations des droits de l'homme dans des pays ou des territoires donnés (mandats dits « géographiques », ou « mandat-pays »), ou sur des phénomènes graves de violations des droits de l'homme dans le monde (mandats dits « thématiques »). Ils bénéficient de l'appui du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et sont habilités non seulement 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 communications, demander des clarifications ou appeler à des mesures spécifiques de suivi (prévention, investigation, etc.).

On comptait, en décembre 2016, 57 procédures spéciales, avec 43 mandats thématiques et 14 mandats par pays ou territoires¹², assumés par des rapporteurs spéciaux, des experts indépendants ou des groupes de travail. La présente section recense les travaux des rapporteurs et des experts thématiques s'étant exprimés sur la situation française, à travers des visites officielles suivies de recommandations, des rapports thématiques annuels et des dialogues liés à leur présentation. Elle contient également les communications formulées isolément ou conjointement à la fois à l'initiative des rapporteurs et des experts, sur la base de lettres d'allégation et d'appels urgents dont ils ont été saisis, ainsi que les réponses du Gouvernement français lorsque celles-ci ont été rendues publiques. La priorité est accordée aux dialogues initiés ou ayant évolué à compter du 30 juin 2014, avec un rappel des visites et des communications antérieures à cette date si cela s'avère pertinent. Enfin, le rapport reprend uniquement les communications qui ont été rendues publiques à l'initiative des titulaires de mandat.

Rapports des procédures spéciales et suivi des recommandations

En 2002, la France avait, conformément à sa pratique traditionnelle, transmis une invitation permanente à l'ensemble des rapporteurs et des experts indépendants des Nations unies. Jusqu'au 30 juin 2014, quatre experts avaient accompli des visites en France afin d'évaluer la situation des droits de l'homme dans le pays, à la lumière de

11. Disponible sur le site du UNHCHR, sur la page de l'EPU.

12. <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/SP/Pages/WelcomePage.aspx>.

leur mandat¹³. Depuis cette date, seul John Knox, l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, a effectué une visite officielle en France. Une visite du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées est prévue pour le mois d'octobre 2017.

Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable

L'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable a effectué une visite officielle en France du 20 au 24 octobre 2014. Il a rencontré l'Ambassadrice pour les droits de l'homme, l'Ambassadeur délégué à l'environnement, l'Ambassadrice chargée de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises, ainsi que des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Développement international et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Il s'est également entretenu avec le président de la Commission nationale du débat public et avec des représentants du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de l'Agence française pour le développement (AFD), de la CNCDH. En outre, il a rencontré des représentants de l'Assemblée nationale, dont le vice-président de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du Conseil d'État, dont le président adjoint à la section des travaux publics. Il a pu enfin s'entretenir avec plusieurs représentants de la société civile, chercheurs, universitaires, scientifiques, représentants d'associations, d'ONG et d'organisations syndicales. Son rapport a été publié le 25 mars 2015. La France y avait répondu le 6 mars 2015¹⁴.

Rapport récent concernant la France

Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, John Knox, *Rapport sur la mission en France*, 25 mars 2015, A/HRC/28/61/Add.1

• Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

Le Rapporteur spécial avait consacré une étude à la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne¹⁵, présentée lors de la 25^e session du Conseil des droits de l'homme. En réponse, la délégation de l'Union européenne auprès de l'Office des Nations unies à Genève avait adressé le 21 mai 2013 une note verbale au Haut-Commissariat

13. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France 2012-2014*, La Documentation française, Paris, 2014, p. 26 et s.

14. A/HRC/28/61/Add.2.

15. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, F. Crépeau, *Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, 24/04/2013, A/HRC/23/46.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

des Nations unies aux droits de l'homme¹⁶. Un second rapport, publié le 8 mai 2015, prolonge l'analyse de 2013.

Rapport récent concernant l'UE

Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, 8 mai 2015, A/HRC/29/36.

Communications

- *Communication conjointe du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste (3 février 2015)* – Cette lettre attirait l'attention sur les dispositions de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et la circulaire 2015/0213/A13 du 12 janvier 2015, ainsi que sur la mise en œuvre des dispositions légales sur les infractions de provocation et d'apologie du terrorisme. La France a répondu par lettre en date du 9 avril 2015.
- *Communication conjointe du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée (28 décembre 2015)* – Les rapporteurs spéciaux ont souhaité, par cette communication faisant suite à celle du 3 février 2015, exprimer leurs préoccupations concernant les lois n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales et la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. La France a répondu par une lettre en date du 26 février 2016.
- En avril 2015, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont exprimé, dans une tribune publiée dans *Le Monde*, leur inquiétude sur le projet de loi sur le renseignement¹⁷.

16. A/HRC/23/G/2.

17. http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/04/13/renseignement-le-projet-de-loi-porte-gravement-atteinte-aux-libertes_4614664_3232.html

- *Lettre de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels (28 septembre 2015)* – La Rapporteuse spéciale avait souhaité contribuer au débat sur le projet de loi relatif à la liberté de création, à l’architecture et au patrimoine à l’époque en discussion devant le Parlement (depuis entrée en vigueur¹⁸).
- *Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées (13 novembre 2015)* – La lettre exprimait les préoccupations de la Rapporteuse à l’égard de la modification programmée 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 handicapées par voie d’amendement (amendement n° 1219). La France a répondu par lettre en date du 26 janvier 2016.
- *Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l’intolérance qui y est associée, et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste (11/05/2016)* – Cette lettre vise à attirer l’attention sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l’efficacité et les garanties de la procédure pénale (depuis la loi est entrée en vigueur¹⁹). La France n’a pas répondu à cette lettre.
- *Lettre du Rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones (18 mars 2014)* – Cette lettre concernait l’importation et la vente en France d’éléments du patrimoine culturel des peuples autochtones des États-Unis et considérés comme sacrés par ces derniers, à l’occasion d’enchères organisées par des maisons d’art à Paris en 2013. La France a répondu par lettre en date du 24 juin 2014.
- *Lettre conjointe du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, de la Rapporteuse spéciale sur l’indépendance des juges et des avocats et de la présidente du Groupe de travail d’experts sur les personnes d’ascendance africaine (9 octobre 2014)* – Cette lettre portait sur l’arrestation et l’incarcération d’un citoyen français. La France a répondu par lettre du 7 novembre 2014.
- *Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale 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, du Rapporteur spécial sur les droits de l’homme des migrants et du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités (4 décembre 2014)* – Cette lettre concernait l’expulsion forcée présumée de plus de 300 Roms, dont une cinquantaine d’enfants, résidant dans le campement informel connu sous le nom « Les Coquetiers », près de Bobigny. Le Gouvernement a répondu par une lettre en date du 3 février 2015.
- *Lettres conjointes de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées et du Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d’être atteint (22 décembre 2014 ; 12 mars 2015 ;*

18. Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016.

19. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016.

8 juin 2015) – Ces lettres étaient relatives à la situation d'un enfant autiste déscolarisé qui risquait d'être placé de force en institution par les autorités. La première étant restée sans réponse, les rapporteurs avaient renouvelé leurs demandes quant à la situation de l'enfant, laquelle avait évolué (au moment de la deuxième lettre, l'enfant venait d'être placé en institut médico-éducatif, ou IME). La France a répondu par lettre en date du 27 mars 2015. Les rapporteurs ont toutefois maintenu dans une troisième lettre, en date du 8 juin 2016, leurs inquiétudes à propos du placement de l'enfant en IME et de son impact sur sa santé physique et mentale et son bien-être.

- *Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités (24 juillet 2015)* – La lettre concernait l'expulsion de plus de 500 personnes roms de Ris-Orangis, d'Ivry-sur-Seine et de la porte d'Aubervilliers entre les 7 et 9 juillet 2015. La France a répondu par lettre en date du 22 septembre 2015.

- *Lettre conjointe du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (31 mai 2016)* – Cette lettre portait sur l'arrestation, la détention et la procédure d'extradition à l'encontre d'un ressortissant kazakh. La France a répondu par lettre en date du 30 juin 2016.

2. Organes conventionnels

Les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme conclus dans le cadre des Nations unies prévoient l'existence de comités chargés de veiller à leur respect ainsi qu'à celui des éventuels protocoles additionnels y relatifs.

Chaque comité, ou « organe conventionnel », est composé d'un certain nombre d'experts présentés et élus par les États parties à la convention à laquelle il est rattaché. Il est chargé de surveiller la mise en œuvre des dispositions de la convention dont il est le gardien par les États qui l'ont ratifiée. Ce mécanisme de surveillance s'opère sur la base de rapports soumis au comité par l'État partie. Périodiquement, l'État a ainsi l'obligation de transmettre un rapport au comité, détaillant les mesures prises pour appliquer les dispositions de la convention 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 oralement son rapport, qui donne lieu à un dialogue constructif. À l'issue de cette procédure, dans le cadre de laquelle des informations issues en particulier des INDH et des ONG sont également communiquées, le comité émet des observations finales avec ses recommandations. Certaines font l'objet d'un suivi prioritaire par l'État, qui doit remettre au comité un rapport sur leur mise en œuvre dans l'année suivant l'adoption des observations finales.

La France est soumise au contrôle de l'ensemble des organes conventionnels, 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 pas partie à la Convention dont il surveille le respect. Les autres comités ont demandé à plusieurs reprises à la France de ratifier cette Convention²⁰.

La CNCDH est associée au processus de plusieurs manières : consultée pour l'élaboration du rapport périodique de la France et du suivi des recommandations prioritaires, elle adresse également à chaque comité une note en sa qualité d'INDH et intervient régulièrement, oralement, lors du dialogue constructif. Elle participe également à des réunions informelles avec les membres des comités.

Les rapports de la France sont accompagnés d'un document de base²¹. Celui-ci présente les grandes caractéristiques de la France concernant son territoire et sa population, sa structure institutionnelle et le cadre juridique général de protection des droits de l'homme. Dans leurs derniers rapports sur la France, plusieurs comités²² ont demandé à la France de mettre à jour ce document de base conformément aux « *directives harmonisées concernant l'établissement des rapports destinés aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme* ». Ce document ne devra pas excéder 42 400 mots. Certains comités ont également demandé à la France de réduire la taille de ses rapports, pour qu'ils ne dépassent pas 21 200 mots, conformément au souhait exprimé par l'AGNU²³.

À côté de ce mécanisme de surveillance obligatoire, certains comités se sont vu attribuer, par la Convention même qui les a prévus ou par le biais de protocoles additionnels à leur convention respective, non seulement la possibilité de connaître de communications émanant d'États parties à l'égard d'autres États et de connaître de plaintes individuelles²⁴ mais aussi de mener des inspections et des enquêtes. Depuis les ratifications par la France du protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications le 7 janvier 2016 et du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 18 mars 2015²⁵, tous les comités, à l'exception de celui sur les travailleurs migrants, peuvent connaître de communications individuelles à son égard.

Cette partie se concentre essentiellement sur le suivi par les Comités de la mise en œuvre des conventions par la France depuis le 30 juin 2014. Pour une étude du détail des recommandations émises par les comités, nous renvoyons à la partie consacrée à l'analyse thématique²⁶.

20. V. pour la période de référence observations finales CRC, parag. 87 ; CESCR, parag. 87, et CEDAW, parag. 55.

21. *Document de base faisant partie intégrante des rapports des États parties, France*, 15 mars 1996, HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1.

22. V. observations finales CRC, parag. 90 ; CERD, parag. 22 ; ou encore CEDAW, parag. 90.

23. A/RES/68/268, parag. 16. C'est le cas notamment du CRC et du CERD.

24. À l'exception du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants, tous les comités connaissent ce mécanisme de plainte individuelle.

25. Entrés en vigueur, respectivement, le 7 avril 2016 et le 18 juin 2015.

26. Pour l'analyse des précédentes recommandations, v. éditions précédentes du présent rapport.

Observations finales concernant la France

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France*, présentés en un seul document, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

Comité des droits de l'homme, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 21 juillet 2015, CCPR/C/FRA/CO/5.

Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 23 février 2016, CRC/C/FRA/CO/5.

Comité contre la torture, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, 10 juin 2016, CAT/C/FRA/CO/7.

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

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

La France a ratifié la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale le 28 juillet 1971. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a adopté ses observations finales le 10 juin 2015²⁷, à la suite des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France transmis au Comité en mai 2013²⁸.

Dans ses observations finales, le Comité a également prié la France de fournir, dans l'année suivant l'adoption des observations finales, des informations sur les suites données à certaines recommandations prioritaires : l'application de la Convention au niveau local, notamment dans le cadre du transfert de compétences aux collectivités territoriales (parag. 4); la reconnaissance des peuples autochtones des collectivités d'outre-mer et l'adoption de mesures adaptées à leur situation spécifique (parag. 11); la mise en place de garanties pour éviter que les mesures de lutte contre le terrorisme n'aient un effet négatif sur l'exercice des droits protégés par la Convention, notamment en ce qui concerne la lutte contre le discours de haine raciale (parag. 17).

Enfin, le Comité a recommandé à la France de soumettre son prochain rapport d'ici au 27 août 2017. Il souligne que devront y figurer, compte tenu de leur importance particulière, des renseignements détaillés quant à la mise en œuvre de certaines recommandations : la mise en place d'indicateurs démographiques économiques et sociaux sur les peuples autochtones et les minorités (parag. 5), le renforcement de la lutte contre le discours de haine raciale et l'incitation à la haine raciale, y compris sur internet (parag. 8), le renforcement de la lutte contre les discriminations à l'égard des Roms (parag. 9), la situation des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie (parag. 13).

27. CERD/C/FRA/CO/20-21.

28. CERD/C/FRA/20-21.

Comité des droits de l’homme

La France a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques le 4 novembre 1980. Le Comité des droits de l’homme (CDH), chargé de veiller à la mise en œuvre du Pacte, a rendu le 17 août 2015 ses observations finales²⁹, à la suite de l’examen du 5^e rapport périodique de la France le 21 juillet 2015. La France avait transmis son rapport au Comité le 3 août 2012³⁰. Plusieurs ONG avaient fourni des rapports alternatifs. En préparation de l’Examen, le Comité avait adressé à la France une liste de points à traiter au préalable, à laquelle cette dernière avait répondu³¹.

Le CDH a également demandé au Gouvernement de lui fournir, dans l’année suivant l’adoption des observations finales, des informations quant à la mise en œuvre de certaines recommandations devant faire l’objet d’un suivi prioritaire : le réexamen de la pratique du placement en rétention de sûreté d’individus en raison de leur dangerosité, après qu’ils ont purgé leur peine (parag. 11); l’adoption de toute mesure nécessaire pour garantir la conformité des activités de surveillance avec les exigences du Pacte, tant en elles-mêmes que dans leur contrôle (parag. 12); la garantie d’une enquête efficace et de la traduction en justice des auteurs d’abus sexuels commis sur des enfants en Centrafrique par des soldats français (parag. 16). La France a transmis au Comité des informations quant à la mise en œuvre de ces questions prioritaires. Le Comité a fixé au 24 juillet 2020 la date à laquelle le 6^e rapport de la France devrait être soumis.

Communications

En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la France en 1984, le CDH est également compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers (art. 1^{er}). Durant la période de référence, le Comité a rejeté trois communications pour irrecevabilité³².

Comité des droits de l’enfant

La Convention relative aux droits de l’enfant a été ratifiée par la France le 7 août 1990. La France est également partie aux protocoles de la Convention 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’exams séparés, respectivement en 2009 pour la Convention et en 2007 pour les deux protocoles.

29. CCPR/C/FRA/CO/5.

30. CCPR/C/FRA/5.

31. CCPR/C/FRA/Q/5 et CCPR/C/FRA/Q/Add.1.

32. CCPR/C/111/D/2390/2014; CCPR/C/115/D/2621/2015; CCPR/C/117/D/2154/2012.

Le Comité a adopté le 23 février 2016 ses observations finales³³ à la suite de l'examen du 5^e rapport périodique de la France le 29 janvier 2016. La France avait transmis son rapport le 8 octobre 2012³⁴. En dépit de l'inclusion de développements concernant les domaines couverts par les deux protocoles additionnels à la Convention, le Comité a regretté que la France n'ait jamais fourni d'information au sujet de ses recommandations formulées en 2007 (parag. 85).

En préparation de l'examen, le Comité avait adressé à la France une liste de points à traiter au préalable le 23 juillet 2015, à laquelle elle avait répondu le 19 octobre 2015³⁵.

Le Comité a invité la France à soumettre ses 6^e et 7^e rapports périodiques le 5 mars 2021 au plus tard.

Comité contre la torture

La France a ratifié la Convention contre la torture le 18 février 1986. Le Comité contre la torture (CAT) chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention a adopté le 10 juin 2016 ses observations finales³⁶, à la suite de l'examen du 7^e rapport périodique de la France les 19 et 20 avril 2016. La France avait soumis son rapport le 5 mars 2015³⁷. En préparation de l'examen, le CAT avait adressé une liste de points à traiter, à laquelle la France avait répondu³⁸. Plusieurs ONG avaient également transmis des rapports alternatifs au Comité, et le CGLPL et la CNCDH avaient également envoyé des contributions.

Dans ses observations, le Comité a demandé à la France de lui transmettre le 13 mai 2017 au plus tard des informations quant à la mise en œuvre de recommandations prioritaires : le renforcement de la lutte contre tout usage excessif de la force par la police et la gendarmerie, en veillant notamment à ce que des poursuites puissent être engagées et aboutir à des sanctions proportionnelles en cas de condamnation (parag. 17, al. c) ; l'adoption de mesures adéquates pour accroître et améliorer l'offre de soins psychiatriques dans les établissements pénitentiaires et pour établir un contrôle sur le recours à l'isolement (parag. 24) ; la mise en œuvre en urgence de toutes les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) quant au centre psychothérapeutique de l'Ain (parag. 31).

Le Comité a fixé au 13 mai 2020 la date-butoir à laquelle le prochain rapport périodique devrait être rendu.

De plus, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention, ratifié par la France le 11 novembre 2008, institue un Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants³⁹. Ce dernier est habilité à

33. CRC/C/FRA/CO/5.

34. CRC/C/FRA/5.

35. CRC/C/FRA/Q/5 et CRC/C/FRA/Q/5/Add.1.

36. CAT/C/FRA/CO/7.

37. CAT/C/FRA/7.

38. CAT/C/FRA/Q/7 et CAT/C/FRA/Q/7/Add.1.

39. NB : à ne pas confondre avec le Comité européen pour la prévention de la torture, cf. chap. 6.

effectuer, sans restriction, 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 à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ce mandat revient, en France, au CGLPL. Au 31 décembre 2016, aucune visite n'était programmée en France.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

La France a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le 4 novembre 1980. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), chargé de contrôler la mise en œuvre du Pacte, a adopté le 24 juin 2016 ses observations finales⁴⁰ à la suite de l'examen du 4^e rapport périodique de la France les 6 et 7 juin 2016. Le rapport de la France avait été soumis au Comité le 20 mars 2014⁴¹. Celle-ci avait également transmis au Comité sa réponse⁴² à la liste de points⁴³ à traiter préalablement à l'examen, qu'il lui avait envoyée.

Le Comité a également demandé à la France de rendre son 5^e rapport périodique d'ici au 30 juin 2021, et l'encourage à associer la société civile à son élaboration.

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

La France a ratifié la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes le 14 décembre 1983. 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, a rendu le 25 juillet 2016 ses observations finales⁴⁴, à la suite de l'examen des 7^e et 8^e rapports périodiques de la France le 8 juillet 2015. La France avait transmis son rapport au Comité le 14 février 2014⁴⁵. En préparation de l'examen, le Comité avait adressé à la France une liste de points à traiter au préalable, à laquelle cette dernière avait répondu⁴⁶.

Dans ses observations finales, le CEDAW a prié la France de fournir, dans les deux ans suivant l'adoption des observations finales, des informations sur les suites données à certaines recommandations prioritaires : veiller à ce que les questions d'égalité des sexes soient toujours traitées par un ministère à part entière (parag. 15, al. a) ; allouer

40. E/C.12/FRA/CO/4.

41. E/C.12/FRA/4.

42. E/C.12/FRA/Q/4/Add.1.

43. E/C.12/FRA/Q/4.

44. CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

45. CEDAW/C/FRA/7-8.

46. CEDAW/C/FRA/Q/7-8 et CEDAW/C/FRA/Q/7-8/Add.1.

les ressources suffisantes au Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes pour lui permettre de remplir son mandat (parag. 15, al. d); mener une étude exhaustive pour déterminer l'impact de la loi de 2004 interdisant le port de symboles religieux dans les écoles sur le droit des filles à l'éducation et sur leur inclusion dans la société française (parag. 33, al. a). Le Comité a invité la France à soumettre son prochain rapport en juillet 2020.

Comité des droits des personnes handicapées

La France a ratifié, le 18 février 2010, la Convention relative aux droits des personnes handicapées ainsi que son Protocole facultatif.

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 de la Convention pour l'État concerné. Le rapport de la France, qui devait être rendu avant le 18 février 2012, a été transmis au Comité le 18 mai 2016. La CNCDH a été dûment consultée.

Comité des disparitions forcées

La France a ratifié le 23 septembre 2008 la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Elle est entrée en vigueur le 23 décembre 2010. Le Comité des disparitions forcées (CED), chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention, a adopté ses observations finales sur le rapport de la France le 8 mai 2013⁴⁷. La France a fourni le 18 avril 2014, à la demande du Comité, des informations sur trois recommandations prioritaires concernant la poursuite de l'ensemble des cas de disparition forcée, le droit des personnes privées de liberté d'être présentées devant un juge du siège, et les conditions pour prétendre au statut de victime et les droits attachés à ce statut⁴⁸. Ces réponses ont fait l'objet d'une évaluation par le CED⁴⁹. La date limite pour la soumission des réponses de la France aux autres recommandations a été fixée par le Comité au 19 avril 2019.

Parallèlement à son rôle de contrôle, le Comité des disparitions forcées peut être saisi en urgence d'une demande visant à chercher et à retrouver une personne disparue. Il est également habilité à demander à l'un ou à plusieurs de ses membres d'effectuer une visite de terrain 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 Secrétariat général des Nations unies (SGNU).

47. Pour le détail du processus et des recommandations, nous renvoyons à CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France 2012-2014*, op. cit., pp. 36-38.

48. CED/C/FRA/CO/1/Add.1.

49. CED/C/7/2.

3. Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies

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) constitue aujourd'hui un élément central des activités des Nations unies dans le domaine des droits de l'homme. Il est rattaché au Secrétariat général des Nations unies (SGNU). La Résolution 48/141 de l'AGNU du 20 décembre 1993 précise son mandat. Nommé par le SGNU après approbation de l'Assemblée générale, le Haut-Commissaire a notamment pour mission de « *promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux*⁵⁰ ». 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*⁵¹ » 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*⁵² ». Dans l'exercice de ses missions, il doit accorder la priorité aux violations les plus urgentes des droits de l'homme, 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 des procédures spéciales assumées par le CDH, dont il assure le secrétariat, et soutient les activités des mécanismes des droits de l'homme. Une unité spécialisée est également chargée de renforcer les INDH et de coopérer avec elles.

Le HCDH dispose d'un bureau régional européen, installé à Bruxelles⁵³. Son mandat est de promouvoir les standards des Nations unies en matière de droits de l'homme auprès des instances de l'Union européenne, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union. Le bureau déploie une stratégie de plaidoyer et d'assistance à l'égard des États membres de l'UE et travaille avec les gouvernements, les parlements, les INDH, les organisations de la société civile et les institutions internationales et européennes.

Pendant la période de référence, le Haut-Commissariat a publié plusieurs communiqués concernant la France, relatifs à l'attentat du 7 janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* ou encore aux expulsions forcées de Roms à La Courneuve en août 2015. Il a en outre mis en garde « *contre les populistes et les démagogues en Europe et aux États-Unis* ».

50. AGNU, A/RES/48/141 (1993), parag. 4. b.

51. *Ibid*, parag. 4. f.

52. *Ibid*, parag. 4. g.

53. Pour plus d'informations, v. site : <http://www.europe.ohchr.org/EN/Pages/WelcomesPage.aspx>.

4. Haut-Commissariat des Nations unies 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 suite⁵⁴. Selon les statuts, le HCR, rattaché à l'Assemblée générale, 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 des 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 apatrides⁵⁵, 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* » et « *s'engagent à fournir dans la forme appropriée les informations et 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, le HCR assume un rôle opérationnel dans les procédures nationales d'asile, avec la présence d'assesseurs du HCR au sein des juridictions spécialisées (la Cour nationale du droit d'asile, en France).

Pendant la période de référence, le HCR s'est exprimé à de nombreuses reprises sur la situation des migrants à Calais et à Dunkerque, appelant à une réponse urgente et globale basée sur la coopération. À ce titre, il s'est récemment félicité de la fermeture du bidonville et a participé à l'accompagnement des migrants relocalisés durant le processus de démantèlement.

54. 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, A/RES/58/153 (2003).

55. 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 en application de sa législation.

Il a également appelé les États membres de l'Union européenne à agir plus efficacement pour endiguer l'augmentation du nombre de décès de migrants en Méditerranée et a préconisé un certain nombre de mesures pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile et pour leur fournir des conditions d'accueil adéquates et les traiter avec dignité. Face à la recrudescence d'intolérance et de xénophobie dans certains États, il a pu rappeler à plusieurs reprises, notamment à la suite des attentats du 13 novembre 2015 en France, que de nombreux migrants fuient l'extrémisme et le terrorisme et qu'ils ne devaient pas devenir des boucs émissaires.

Enfin, le HCR a salué la réforme de l'asile en France intervenue en 2014, et participe actuellement à l'élaboration d'un nouveau système d'asile viable à l'échelle européenne dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, lancé en mai 2015.

5. Les objectifs de développement durable

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015⁵⁶, définit un cadre commun à l'échelle globale pour l'action et la coopération en matière de développement, pour la période 2015-2030. Il prend la suite de la Déclaration du millénaire de 2000⁵⁷, qui avait la même finalité pour les quinze années précédentes, et qui établissait à ce titre une liste de huit objectifs (les Objectifs du millénaire pour le développement, ou OMD) : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement humain durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Le Programme pour 2030 s'inscrit dans la continuité de ces objectifs. À cette fin, il consacre lui aussi une liste de dix-sept objectifs, appelés « Objectifs de développement durable » (ODD). Ces derniers se veulent cependant plus ambitieux que leurs prédécesseurs : plus nombreux, ils sont aussi plus étendus et plus approfondis, et ils bénéficient d'une approche globale et inclusive.

La quasi-totalité des objectifs présentent un lien étroit, voire consubstantiel, avec les droits de l'homme. Compte tenu du fait que les États développés, comme la France, en sont également les destinataires, une place devait naturellement leur être accordée dans ce rapport.

56. AGNU, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Rés. A/RES/70/1 du 25 septembre 2015.

57. AGNU, *Déclaration du Millénaire*, Rés. A/RES/55/L.2 du 8 septembre 2000.

Élaboration des objectifs

Les différents organes des Nations unies, en particulier son Secrétariat général (SGNU), ont affirmé très tôt la nécessité de définir les objectifs de développement durable en associant l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse des États en développement ou des États développés, des organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales, d'ONG locales, de groupes privés, et même des individus. C'est pourquoi le processus de détermination des ODD a été largement participatif, faisant intervenir les parties prenantes lors de multiples consultations à l'échelle mondiale, régionale et nationale.

Compte tenu de l'importance de l'Agenda post-2015 pour le développement, le processus d'élaboration des ODD a été institutionnalisé, sous l'égide du Secrétariat général. Il a fait intervenir, dans un premier temps, un panel de haut niveau, chargé d'établir une feuille de route fixant cinq grandes réorientations pour les ODD vis-à-vis des OMD⁵⁸. D'autres entités ont également pu prendre part aux travaux : le Groupe des Nations unies pour le développement, le Pacte mondial de l'ONU, le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, le Réseau des solutions de développement durable de l'ONU (SDSN), ou encore le Groupe de travail sur le droit au développement. Leurs rapports ont ensuite nourri les différentes consultations mondiales et régionales. Un groupe de travail ouvert intergouvernemental, créé en 2013, et composé de représentants d'États, a ensuite été chargé de synthétiser les travaux et a proposé une première liste de 17 objectifs dans son rapport final, rendu en août 2014⁵⁹. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a été adopté sur la base de ce rapport.

Contenu des objectifs

Les ODD sont aussi approfondis dans leur contenu : le Programme pour 2030 détaille les 17 objectifs en 169 actions ciblées. Chacune de ces actions ciblées vient préciser l'objectif auquel elle est rattachée et en délimite les contours. Les actions ciblées s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté et traduisent le triptyque inhérent au développement durable : croissance économique, inclusion sociale et protection de l'environnement. Elles reflètent également des préoccupations plus vastes que celles qui étaient mises en lumière par les Objectifs du millénaire pour le développement. En outre, comme cela a déjà été évoqué plus haut, les États en développement ne sont cette fois pas les seuls visés par les objectifs. Les États développés sont également destinataires.

Nous nous contenterons ici d'énumérer les 17 objectifs. Certaines cibles spécifiques pourront être citées dans l'analyse thématique, dans les différents « Focus » proposés à l'occasion de l'étude d'un droit particulier, en lien avec l'un ou l'autre des objectifs de développement durable.

58. Le rapport du panel a été soumis au SGNU en mai 2013.

59. *Rapport du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable*, 12 août 2014, A/68/970.

Les 17 Objectifs de développement durable

1. Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde.
2. Éradiquer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.
3. Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.
4. Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.
5. Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles.
6. Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.
7. Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.
8. Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi et un travail décent pour tous.
9. Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation.
10. Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
11. Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.
12. Établir des modes de consommation et de production durables.
13. Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.
14. Conserver et exploiter durablement les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.
15. Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.
16. Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.
17. Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.

Mise en œuvre et suivi des objectifs

La *Résolution 70/1* de l'Assemblée générale des Nations unies charge le Forum politique de haut niveau des Nations unies du suivi universel des objectifs de développement durable. Ce forum, créé en 2012 à l'occasion de la Conférence de Rio + 20, réunit des ministres, ainsi que, tous les quatre ans, des chefs d'État, pour élaborer les lignes directrices de l'action mondiale en faveur du développement.

La France appartient aux 22 pays volontaires pour participer à la première vague de suivi d'évaluation. Elle a remis son premier rapport sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable au Forum politique de haut niveau en juillet 2016⁶⁰. Ce rapport a été élaboré avec le concours de scientifiques et après consultation d'ONG, d'entreprises, de syndicats et d'associations spécialisées dans les domaines de l'humanité, de l'éducation et de l'environnement. Bien que la CNCDH ait demandé à être saisie du suivi de l'évaluation, le Gouvernement ne l'a pas sollicitée, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport présenté en juillet 2016, à l'occasion de la revue nationale volontaire au Forum politique de haut niveau.

60. Rapport sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable à l'occasion de la revue nationale de la France au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, juillet 2016.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

Un plan national d'action doit maintenant être mis en place. Il est prévu qu'y participent plusieurs autorités publiques, ainsi que la société civile et les particuliers.

Les objectifs bénéficient d'une meilleure définition des indicateurs de leur réalisation : là où les OMD souffraient d'une approche fondée sur des indicateurs chiffrés, les ODD procèdent par inclusion et sont appréhendés au travers du prisme des droits de l'homme, aussi bien comme finalité que facteur de développement et élément qualitatif mesurant leur accomplissement. L'INSEE a été chargé de mener une étude sur la transposition de ces indicateurs à l'échelle nationale.

Enfin, l'AGNU a pu réaffirmer récemment que, « *aux fins des examens thématiques effectués dans le cadre du Forum politique de haut niveau [...], les thèmes retenus pour chaque cycle quadriennal du Forum refléteront le caractère intégré, indissociable et interdépendant des ODD et les trois dimensions du développement durable* ». Les thèmes retenus pour le cycle actuel sont l'élimination de la pauvreté et la promotion de la prospérité dans un monde en mutation (2017), la transformation des sociétés pour les rendre viables et résilientes (2018) et l'assurance de l'inclusion et de l'égalité pour les populations (2019)⁶¹.

ODD et droits de l'homme

La CNCDH a rendu le 16 avril 2015 un avis sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme⁶² dans lequel sont mis en exergue, notamment, les liens entre développement et droits de l'homme dans la perspective de l'élaboration des ODD.

Le Danish Institute for Human Rights a élaboré un guide pratique sur les liens entre ODD et droits de l'homme, accessible en ligne. Ce guide cible, pour chaque objectif et chaque action ciblée sous-jacente, les dispositions des différentes conventions onusiennes de protection des droits de l'homme qui s'y rattachent en substance⁶³.

61. AGNU, *Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial*, Rés. A/RES/70/299.

62. CNCDH, *Avis sur le développement, l'environnement les droits de l'homme*, 16 avril 2015, JORF n° 0119 du 24 mai 2015, texte n° 50.

63. V. <http://sdg.humanrights.dk/fr>.

Chapitre 2

Organisation internationale du travail

L'Organisation internationale du travail (OIT) a pour finalité de poursuivre et de promouvoir la justice sociale⁶⁴ et la protection des travailleurs. La Déclaration de Philadelphie, adoptée le 10 mai 1944 afin de redéfinir les buts et les objectifs de l'Organisation internationale du travail, développe et précise cette finalité consubstantielle aux droits fondamentaux. Dans cette perspective ont ainsi été adoptées, depuis la création de l'OIT, un grand nombre de conventions internationales du travail.

Les normes établies par l'OIT contenues dans les instruments internationaux ratifiés par la France font l'objet d'un contrôle à la fois systématique et particulier, visant à garantir leur application et leur respect. 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, de deux ans pour les huit conventions fondamentales et les quatre conventions prioritaires. Ce contrôle est opéré par deux organes de l'OIT : la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (dite « Commission d'experts »), chargée d'un examen technique et indépendant des rapports des États⁶⁵ ; 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 des observations de la Commission d'experts. Il existe également 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 professionnelles⁶⁶, de plaintes émanant d'un État membre contre un autre État membre⁶⁷ ou des saisines du Comité de la liberté syndicale, compétent sur les questions et le suivi des instruments relatifs à la liberté syndicale et à la négociation collective. Il convient en outre de mentionner la participation, en juin 2015, du président de la République au Sommet mondial du travail, organisé dans le cadre de la 104^e session de la Conférence internationale du travail⁶⁸.

64. Al. 1^{er} du Préambule de la Constitution de l'OIT de 1919.

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

66. Art. 24 de la constitution de l'OIT.

67. Art. 26 de la constitution de l'OIT. La France n'a jamais fait l'objet d'une telle plainte.

68. V. site de l'OIT, communiqué de presse, *Le président Hollande lance un appel pour une mobilisation tripartite face au changement climatique*, 11 juin 2015.

Commission d'experts pour l'application des conventions de l'OIT

Sur la base des rapports nationaux et des informations soumises par les organisations professionnelles, la Commission d'experts peut rédiger des observations et adresser des demandes directes aux États. Ces demandes sont plus techniques ou appellent à des éclaircissements sur certains éléments nécessaires pour 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 et les demandes directes s'appuient également 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 un panorama global de la mise en œuvre par les États de chacune des conventions de l'OIT objet de ces études. La Commission rappelle dans chaque rapport annuel que la date limite de présentation des rapports par les États (1^{er} septembre de l'année) doit être respectée, sans quoi le fonctionnement régulier du système de contrôle est perturbé (la France a été visée nommément par cette remarque dans le rapport 2014). Il convient de souligner de plus que la France, depuis 2014, ne fournit pas ses rapports concernant les Terres australes et antarctiques françaises.

Les informations suivantes sont issues d'une sélection axée 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 est également recensé⁶⁹.

Adopté par la Commission d'experts en 2015

Convention n° 62 concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937 – Demande directe

Convention n° 81 sur l'inspection du travail, 1947 – Demande directe

Convention n° 88 sur le service de l'emploi, 1948 – Demande directe

Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 – Observation et demande directe (p. 571)

Convention n° 115 sur la protection contre les radiations, 1960 – Demande directe

Convention n° 129 sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 – Demande directe

Convention n° 148 sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977 – Demande directe

Adopté par la Commission d'experts en 2014

Convention n° 29 sur le travail forcé, 1930 – Demande directe

Convention n° 63 concernant les statistiques des salaires et des heures de travail, 1938 – Demande directe

Convention n° 122 sur la politique de l'emploi, 1964 – Observation et demande directe

Convention n° 149 sur le personnel infirmier, 1977 – Demande directe (à laquelle la France a répondu)

Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999 – Demande directe

69. 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>.

Adopté par la Commission d'experts en 2013

Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 – Demande directe

Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951 – Demande directe

Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 – Observation et demande directe

Commission de l'application des normes de la Conférence

La Commission de l'application des normes de la Conférence, organe permanent de composition tripartite de la Conférence et rouage essentiel du système de contrôle de l'OIT, se saisit chaque année du rapport publié par la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations. L'examen annuel de la Commission donne lieu à des observations générales à l'égard de certains pays, mais aussi à un dialogue et à des recommandations sur des 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 de l'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.

Les rapports annuels n'ont pas été consacrés spécifiquement à la France, même si celle-ci a pu être mentionnée à quelques reprises, notamment concernant l'absence de rapport fourni par la France quant aux Terres australes et antarctiques françaises.

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 présenter 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 réponse du Gouvernement ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publiques la réclamation reçue et la réponse donnée. À ce jour, neuf rapports de comités tripartites concernant des réclamations adressées à la France ont été rendus publics. Une décision a été rendue en 2016.

Rapport récent concernant la France

Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la France des obligations tirées de la Convention n° 106 sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux) de 1957, présentée en vertu de l'article 24 de la constitution de l'OIT par la Fédération des employés et cadres de la Confédération générale du travail – Force ouvrière (GB.322/INS/14/6).

Comité de la liberté syndicale

Le Comité de la liberté syndicale, composé de neuf membres siégeant à titre individuel, a été créé en 1951 pour examiner les plaintes émanant d'organisations syndicales, patronales ou ouvrières faisant état d'une ou plusieurs violations de la liberté syndicale, peu importe que l'État ait ou non ratifié les conventions qui y sont relatives. Depuis sa mise en place, le Comité a été saisi de 46 plaintes contre la France.

Aucun rapport n'a été adopté sur la France pendant la période de référence. Une affaire contre la France a fait néanmoins l'objet d'un suivi en mars 2016⁷⁰. Elle concernait une plainte à propos de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et ses textes d'application, qui avait auparavant fait l'objet de recommandations par le Comité.

70. *Rapport du Comité de la liberté syndicale*, n° 377, mars 2016, parag. 27-34, cas n° 2750.

Chapitre 3

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) a pour mission 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*⁷¹ ». Aux termes de l'article 4.6 de l'Acte constitutif de l'Organisation, les États membres doivent présenter à la Conférence générale de l'UNESCO des rapports et des comptes rendus analytiques sur les dispositions prises pour mettre en œuvre les conventions et les recommandations adoptées par elle⁷². 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 sur les rapports et les transmet 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, entrée en vigueur en 2007, est dotée d'un mécanisme de suivi. Elle prévoit la transmission de rapports quadriennaux des États parties sur les mesures prises sur leur territoire et au niveau international⁷³ 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 Convention⁷⁴. La France a soumis son rapport en 2012⁷⁵.

71. Art. 1, parag. 1 de l'Acte constitutif.

72. 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).

73. Art. 9 (a) de la Convention.

74. Articles 22.4 (b) et 23.6 (c) de la Convention.

75. Voir le site de l'UNESCO.

Le Comité sur les conventions et les recommandations est également compétent pour connaître de communications individuelles relatives à des questions concernant l'exercice des droits de l'homme dans le champ de compétence de l'UNESCO⁷⁶. Compte tenu de la confidentialité de cette procédure, dite « Procédure 104 », il ne peut être fait état dans ce rapport d'éventuelles communications, ni *a fortiori* de recommandations, concernant spécifiquement la France⁷⁷. Nous nous contenterons de souligner que, entre 1978 et 2015, 597 communications individuelles ont été examinées par le Comité sur les conventions et recommandations ; parmi 38 réglées, 224 ont notamment permis des libérations de personnes avant qu'elles n'aient à purger une peine de prison⁷⁸.

La France appartient aux 30 États membres du Comité sur les conventions et les recommandations pour la période 2015-2017. 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 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'UNESCO⁷⁹.

76. Voir également, UNESCO, *Comité sur les conventions et les recommandations*, 2010.

77. Pour une présentation détaillée de la procédure, v. *Rapport sur les droits de l'homme en France. 2012-2014*, pp. 44-46.

78. Un bilan de l'application de la procédure est disponible sur le site Internet de l'UNESCO.

79. Examen des méthodes de travail du Comité sur les conventions et les 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.

Chapitre 4

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 de plans d'action, à l'occasion soit de sommets de la francophonie, soit de conférences ministérielles sectorielles. Ces engagements, contenus en particulier dans la Déclaration de Bamako (3 novembre 2000), instrument 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. Le ^{xvi}^e Sommet de la francophonie s'est tenu les 26 et 27 novembre 2016 à Antananarivo (Madagascar).

Il convient en outre de souligner la suppression regrettable de la Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme, remplacée par la Direction « Affaires politiques et gouvernance démocratique ».

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 réaction⁸⁰. Une possibilité d'action urgente pour la gestion de crises et de conflits, sous l'autorité du Secrétariat général, est ainsi prévue et liée à une observation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone⁸¹. Ces observations et ces 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 Secrétariat général ainsi que, au besoin, la mise en place d'un comité consultatif restreint ; l'inscription systématique à l'ordre du jour des sessions ordinaires

80. Voir chapitre V de la Déclaration. Il est circonstancié par la note adoptée par le Conseil permanent de la francophonie (CPF) en septembre 2001 et relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration.

81. *Rapport 2014 sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.*

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

du CPF d'un point intitulé « Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ».

L'Association francophone des commissions nationales des droits de l'homme (AFCNDH) constitue l'un des réseaux soutenus par l'OIF. Elle a pour mission d'assister à la création et au renforcement des capacités des INDH dans l'espace francophone.

Chapitre 5

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Des procédures et des 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 France⁸². 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 les 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 leur protection et leur promotion constituent [notre] responsabilité première*⁸³ ».

Parallèlement aux réunions annuelles sur la mise en œuvre de la dimension humaine réunissant États, INDH⁸⁴ et acteurs de la société civile, l'OSCE s'est également dotée d'un mécanisme spécifique de suivi des engagements, le Mécanisme de Vienne, auquel a été ajouté le Mécanisme de Moscou (ce dernier constituant en partie un développement du Mécanisme de Vienne) : « *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 [...] 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 [...]. Cela inclut le droit d'enquêter sur des violations supposées des engagements de la dimension humaine, [...] dans certaines circonstances exceptionnelles sans le consentement de l'État accusé. Dans la 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 [un tel] recours*⁸⁵ ».

82. 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.* » *Les Engagements de la dimension humaine de l'OSCE*, vol. 1, « Recueil de textes thématiques », seconde édition, 2007, p. 10, note de bas de page 3.

83. Cf. parag. 4 et 6 de la Déclaration finale.

84. La CNCDH participe régulièrement aux réunions de mise en œuvre de la dimension humaine, elle a joué un rôle moteur dans la reconnaissance de la place des INDH au sein des enceintes de l'OSCE.

85. *Les Engagements de la dimension humaine de l'OSCE*, *ibid.*, p. XXI.

Cette section présente les travaux de différentes institutions de l'OSCE, indépendantes et compétentes pour le suivi des engagements relatifs à la dimension humaine : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-Commissaire aux minorités nationales, le Représentant pour la liberté des médias, le Représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains, et les représentants de la présidence de l'OSCE. Elle se limite aux développements relatifs à la France intervenus depuis juillet 2014.

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 société⁸⁶ ». Il a fêté ses vingt-cinq ans en février 2016. Ses activités portent en particulier sur cinq domaines : élections ; démocratisation ; droits de l'homme ; tolérance et non-discrimination ; questions concernant les Roms et les Sinti.

Le BIDDH réalise en outre des missions d'observations électorales dans les États membres, ainsi que des missions d'observation sur l'exercice de la liberté de réunion pacifique. Un rapport du BIDDH sur l'observation de la liberté de réunion pacifique a été publié le 17 décembre 2014. Il concerne neuf États, dont la France. Des experts du BIDDH ont notamment pu observer la tenue de quatre manifestations à Paris le 1^{er} mai 2014. Ils ont été présents sur le parcours des manifestants et ont rencontré des membres des forces de l'ordre, des représentants de la mairie de Paris, ainsi que des organisateurs des manifestations. Plusieurs recommandations ont été formulées de manière générale ou à destination spécifique de la France⁸⁷.

A également été publié, en 2016, un *compendium* sur les bonnes pratiques relatives à la participation des femmes à la vie politique dans l'OSCE. Il y est fait mention de l'instauration, en France, de quotas au sein des partis politiques, et de sanctions en cas de non-respect (diminution des financements publics)⁸⁸.

86. Document d'Helsinki, 1992.

87. *Rapport du BIDDH sur l'observation de la liberté de réunion pacifique*, 17 décembre 2014. V. not. parag. 136, parag. 203, parag. 204, parag. 336.

88. *Rapport du BIDDH, Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region*, 2016.

2. Haut-Commissaire aux minorités nationales

Le Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE assume 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 fait de la diplomatie préventive au tout début des tensions. En plus de la recherche d'informations prises à la source, il promeut le dialogue, la confiance et la coopération.

Le Haut-Commissaire tient régulièrement informé de ses travaux le Conseil permanent de l'OSCE, principal organe permanent chargé des consultations et de la prise de décision sur le plan politique, 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 de tous les États participants, et il recommande et encourage le respect des principes et des engagements de l'OSCE appropriés à chaque situation. Dans le cadre de ces activités, le Représentant rend régulièrement compte des dialogues qu'il entretient avec les États participants au Conseil permanent de l'OSCE.

Dans son rapport annuel pour 2013⁸⁹, la Représentante pour la liberté des médias a mentionné une lettre adressée le 17 juillet 2013 au ministre des Affaires étrangères et du Développement international concernant les amendes reçues par des journalistes de *Mediapart* et du *Point* dans le cadre de l'affaire Bettencourt. Le rapport mentionne également l'attaque armée au siège du journal *Libération* le 18 novembre.

Dans son rapport annuel pour 2014⁹⁰, la Représentante a évoqué une lettre adressée le 14 janvier 2014 au ministre de l'Intérieur, dans laquelle elle avait demandé l'annulation de l'interdiction du spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala, en ce que cette interdiction portait atteinte à la liberté d'expression.

89. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, Dnja Mijatovic, *Yearbook 15 2013*.

90. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, Dnja Mijatovic, *Yearbook 16 2014*.

La Représentante s'est en outre exprimée, à plusieurs reprises, sur la liberté d'expression en France, concernant le blocage administratif de sites Internet de propagande terroriste⁹¹, le projet de loi sur la surveillance⁹² ou encore les violences policières à l'encontre des journalistes dans le cadre de manifestations⁹³.

4. Représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains

En 2003, les États membres de l'Organisation ont adopté un plan d'action, dit « Plan d'action de l'OSCE pour lutter contre la traite des êtres humains », dans lequel sont recommandées un certain nombre de mesures à mettre en œuvre au sein de chaque État, assignant des tâches spécifiques aux structures exécutives de l'OSCE pour les assister dans cette démarche. Institution créée par la décision n° 3/06 du 21 juin 2006⁹⁴, le Représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains a ainsi pour mission de mettre en œuvre les recommandations inscrites dans le plan d'action en assistant les États et en assurant la coordination des activités de l'OSCE en matière de lutte contre la traite.

Une conférence organisée par l'OSCE et le Conseil de l'Europe s'est tenue à Vienne les 17 et 18 février 2014. Elle avait pour objet de mettre en lumière l'importance de la coopération internationale et la nécessaire complémentarité de l'action des organisations internationales.

La Représentante spéciale est également à l'origine d'un partenariat du nom d'Alliance contre la traite des personnes, incluant diverses organisations internationales, intergouvernementales comme non gouvernementales. Dans ce cadre est organisée, chaque année, une conférence thématique. Les 11 et 12 avril 2016, la conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains portait sur la prévention et la lutte contre la criminalité forcée. Plusieurs personnalités françaises ont participé à la manifestation.

91. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, *Website Blocking in France; Other Anti-Terrorist Legislation in Some OSCE Countries may curb Free Expression*, 30 mars 2015.

92. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, *French Draft Law on Surveillance Threat to Journalists' Right to Protection of Sources*, 6 mai 2015.

93. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, *Recent Police Violence Against Journalists During Demonstrations in France Disturbing*, 3 juin 2016.

94. MC. DEC/3/06.

5. 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. Leurs fonctions les amènent à effectuer des visites dans les États, à l'issue desquelles des rapports sont élaborés⁹⁵. Il n'y a pas eu de visite officielle d'un représentant de la présidence pour la période de référence.

95. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France 2012-2014*, pp. 51-52.

Chapitre 6

Conseil de l'Europe

En vertu de son statut⁹⁶, le Conseil de l'Europe a 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 fondamentales* ».

Cette priorité dans le domaine des droits de l'homme s'est traduite par l'élaboration de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) dès 1950, puis par l'adoption de protocoles additionnels, au nombre de 16 depuis 2013. Parallèlement, d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme ont été mis en place, comme la Charte sociale européenne de 1961 révisée en 1996 (CSER) ou la Convention européenne pour la prévention de la torture de 1987. La place décisive jouée au sein du Conseil de l'Europe par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) doit être soulignée.

1. Organe juridictionnel : la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme exerce un contrôle juridictionnel sur la mise en œuvre, par les États parties, de leurs obligations découlant de la Convention européenne et de ses protocoles additionnels. Elle est composée d'autant de juges qu'il y a d'États parties à la Convention (47 au 31 décembre 2016)⁹⁷. La Cour comporte plusieurs formations de jugement : la grande chambre, composée de 17 juges et présidée par le président de la Cour ; cinq sections, composées chacune d'un président et d'un vice-président, ainsi que de plusieurs juges ; des comités de 3 juges ; enfin, la formation de juge unique⁹⁸.

Depuis le 31 octobre 2015, le président de la Cour est le juge italien Guido Raimondi. Le juge français est, depuis 2011, André Potocki.

La France a accepté le droit de recours individuel en 1981, permettant ainsi à « *toute personne physique, toute ONG ou tout groupe de particuliers*⁹⁹ » de saisir la Cour pour toute violation par la France des droits reconnus par la Convention européenne

96. Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 05/05/1949.

97. Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour un mandat de neuf ans non renouvelable, sur la base d'une liste de trois noms établie par l'État partie.

98. Qui examine les requêtes manifestement irrecevables.

99. Art. 34 de la Convention européenne des droits de l'homme.

des droits de l'homme ou ses protocoles. Outre la nécessité de se prévaloir d'un droit garanti par la Convention, la recevabilité de la requête est conditionnée à l'épuisement des voies de recours internes, au délai de saisine¹⁰⁰, à la qualité de victime, à la compétence de la Cour, ainsi qu'à plusieurs exigences de forme. Il faut également que la requête ne soit pas dénuée de fondement, et, depuis le Protocole n° 14, que soit démontré un «*préjudice important*».

La réorganisation du fonctionnement de la Cour, visant à endiguer l'augmentation du nombre d'affaires à traiter, commence à porter ses fruits. En 2013, 40 650 requêtes ont été attribuées à une formation judiciaire de la Cour (baisse de 28 % par rapport à l'année 2014), et 45 576 requêtes ont été clôturées. Le stock d'affaires pendantes devant la Cour a diminué, bien qu'il demeure important¹⁰¹.

Mesures provisoires

Aux termes de l'article 39 de son règlement, la Cour peut «*indiquer aux parties toute mesure provisoire*» qu'elle estime nécessaire à «*l'intérêt des parties ou [au] bon déroulement de la procédure*». De caractère contraignant, les mesures provisoires interviennent en cas de risque de préjudice irréparable. La plupart des demandes concernent la suspension d'une expulsion ou d'une extradition. La Cour a reconnu le caractère contraignant de ces mesures provisoires¹⁰². Le nombre de demandes de mesures provisoires a diminué depuis 2010 et semble se stabiliser¹⁰³. Sur la période 2012-2015, la France est le troisième État le plus visé par des demandes de mesures provisoires, avec 532 demandes¹⁰⁴.

Arrêts pilotes

Mise en place par la Cour dans un premier temps¹⁰⁵, la procédure des arrêts pilotes est depuis codifiée à l'article 61 du règlement de la Cour : «*Lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans la Partie contractante concernée, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes*», la Cour «*doit indiquer dans l'arrêt pilote adopté par elle la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre au*

100. La requête doit être introduite six mois au plus tard après la notification de la dernière décision de justice intervenue dans l'ordre juridique interne. Ce délai sera ramené à quatre mois dès l'entrée en vigueur du Protocole n° 15.

101. Leur nombre est passé de 69 900 en 2014 à 64 850 en 2015.

102. CEDH, GC, 4 février 2005, *Mamtkoulov et Askarov c. Turquie*, req. nos 46827/99 et 46951/99.

103. 3 775 demandes en 2010, contre 1 588 en 2013, 1 933 en 2014, et 1 458 demandes en 2015. V. CEDH, *Interim Measures*, 2012-2015.

104. *Ibidem*.

105. CEDH, GC, 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, req. n° 31443/96.

niveau interne en application du dispositif de l'arrêt» ; «la Cour peut ajourner l'examen de toutes les requêtes procédant du même motif dans l'attente de l'adoption des mesures de redressement indiquées dans le dispositif de l'arrêt pilote» ; enfin, «si la Partie contractante concernée ne se conforme pas au dispositif de l'arrêt pilote, la Cour, sauf décision contraire, reprend l'examen des requêtes qui ont été ajournées». La France n'a pas, pour l'instant, fait l'objet d'arrêt pilote.

Tierces interventions

Différents types de tierces interventions doivent être distingués : celles des États, celles des ONG, celles du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁰⁶, ou encore celles du HCR des Nations unies¹⁰⁷. La CNCDH a également pu intervenir devant la CEDH soit en son nom propre ou conjointement avec d'autres autorités administratives indépendantes, soit en tant que membre du réseau européen¹⁰⁸.

Conférences sur l'avenir de la Cour

Plusieurs conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour ont été organisées depuis 2010 : à Interlaken en 2010, à Izmir en 2011, à Brighton en 2012, à Oslo en 2014 et à Bruxelles en mars 2015, où la présidente de la CNCDH, invitée par la garde des Sceaux, a prononcé un discours. Elles avaient pour but de déterminer les moyens à même de garantir, à long terme, l'efficacité du système conventionnel.

Ces conférences ont été l'occasion pour les États parties de rappeler «*leur attachement au droit de recours individuel*» mais aussi au principe de subsidiarité. Dans la Déclaration de Brighton de 2012, il est ainsi souligné que l'État est le premier garant du respect de la Convention, la Cour n'agissant «*en tant que sauvegarde [que] si des violations n'ont pas obtenu de remède au niveau national*»¹⁰⁹. Deux protocoles ont ainsi été adoptés à l'issue de la Conférence de Brighton. Le Protocole n° 15, qui inscrit dans le préambule de la Convention le principe de subsidiarité et la marge nationale d'appréciation, et qui raccourcit le délai de saisine de la Cour à quatre mois, a été ratifié par la France le 3 février 2016¹¹⁰. Le Protocole n° 16, instaurant une procédure d'avis consultatif, a été signé par la France en octobre 2013, mais n'a toujours pas été ratifié.

106. En vertu de l'art. 36 de la Convention.

107. Pour ce dernier, v. par ex., not. CEDH, GC, 21 janvier 2011, *M. S. S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09 ; 2 février 2012, *I. M. c. France*, req. n° 9152/09.

108. Tierces interventions seule dans les affaires *A. A. A. c. France*, req. n° 26735/15 ; *I. O. c. France*, req. n° 40132/15 ; *Gjutaj et al. c. France*, req. n° 63141/13 ; conjointement avec le CGLPL dans les affaires *J. M. B. et al c. France*, req. n° 9671/15 et *F. R. et al c. France*, req. n° 12792/15.

109. Déclaration de Brighton, parag. 2 et 3.

110. Il n'entrera en vigueur qu'avec la ratification de tous les États parties.

Focus – Mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles

Le rapport¹¹¹ du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)¹¹² sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, rendu le 11 décembre 2015, s'inscrit dans la continuité des déclarations de Brighton et de Bruxelles et met l'accent sur la nécessité de préserver « *l'efficacité à plus long terme et la viabilité du texte conventionnel* ». Le rapport propose un certain nombre d'actions destinées à renforcer l'effectivité de la Convention au niveau national, comme « *l'amélioration ou la mise en place de recours internes effectifs; la vérification, de manière systématique et à un stade précoce du processus, de la compatibilité des projets de loi et de la pratique administrative avec la Convention et le rôle du gouvernement à cet égard, [...] la formation professionnelle ciblée sur les questions liées à la mise en œuvre de la Convention, ou encore l'établissement, lorsqu'un modèle d'intégration n'existe pas, de "points de contacts" droits de l'homme au sein des différentes branches d'un État* ».

Le rapport invite également les États à « *mieux prendre en compte les principes généraux figurant dans les arrêts de la Cour* » rendus à l'encontre d'autres États. Tout en soulignant l'efficacité de la réforme de la Cour sur la réduction de l'arriéré des affaires répétitives ou manifestement irrecevables, il exprime en outre la nécessité d'octroyer à la Cour des moyens supplémentaires pour le traitement de l'arriéré des affaires non répétitives, et propose des mesures pour renforcer son autorité, tant au niveau de la sélection des juges et membres du greffe que du processus d'exécution des arrêts et de la surveillance de cette exécution¹¹³. De manière plus générale, il réaffirme l'importance des INDH et de la société civile dans la mise en œuvre de la CEDH au niveau national. La Cour a répondu aux propositions contenues dans ce rapport en février 2016¹¹⁴.

La CNCDH a été consultée par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de l'élaboration du rapport de la France sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles. Conformément à l'appel lancé par la Déclaration visant à associer les INDH au processus d'exécution des arrêts, la CNCDH a formulé plusieurs recommandations au ministère visant à préciser son rôle en la matière. Elle a notamment demandé que sa participation au processus d'exécution soit renforcée, à travers une procédure de consultation automatique non publique quant aux mesures à mettre en œuvre (qu'il s'agisse de l'attribution d'une satisfaction équitable, de mesures individuelles ou de mesures générales) et la systématisation de la diffusion des projets de plans et des bilans d'action. La CNCDH a de plus demandé à disposer d'un délai d'un mois pour formuler ses observations une fois que le projet de plan d'action lui aura été communiqué. Elle a enfin recommandé un approfondissement du dialogue entre le Gouvernement et les acteurs concernés dans des cadres variés tels que la publication de lettres de jurisprudence, l'organisation de colloques ou encore la tenue d'auditions. Aucune de ces recommandations n'a été suivie par le Gouvernement.

111. CDDH(2015) R84 Addendum I.

112. V. *infra* dans la section sur les organes statutaires, le paragraphe sur le Comité des ministres.

113. Par ex., l'indication par la Cour des sources des violations constatées dans ses arrêts; l'octroi de la satisfaction équitable et la surveillance de son paiement par le Comité des ministres; la réouverture des procédures internes après un arrêt de la Cour.

114. Obs. de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

La Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 va dans le même sens que la Déclaration de Brighton, affirmant la « *responsabilité partagée* » des États et de la Cour dans la mise en œuvre de la Convention. Les États y reconnaissent « *l'immense contribution du système de la Convention à la protection et au développement des droits de l'homme en Europe depuis sa mise en place et réaffirme [nt] son rôle central dans le maintien de la stabilité démocratique sur l'ensemble du continent* ». En outre, la Déclaration rappelle « *l'interdépendance entre la Convention et les autres activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie* » et, tout en saluant les efforts déjà engagés, invite à poursuivre le mouvement de réforme de la Cour visant à désengorger son prétoire, notamment en réduisant l'arriéré des affaires bien fondées et répétitives.

Jurisprudence concernant la France

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, 23 arrêts rendus par la Cour ont concerné la France, dont 14 ont constaté au moins une violation de la CEDH, contre 24 en 2015 (pour 13 de constatation de violation) et 22 en 2014 (pour 17 de constatation de violation). Les principales violations constatées concernent l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (14), le droit à un procès équitable (11), ainsi que le droit à la liberté et à la sûreté (8). La plupart ont trait au droit des étrangers et au droit d'asile ou à la procédure pénale.

Cette partie présente une liste d'arrêts et de décisions non exhaustive concernant la France sur la période de référence du rapport¹¹⁵.

Arrêts récents concernant la France

Droit à la vie

CEDH, GC, 5 juin 2015, *Lambert et al. c. France*, req. N° 46043/14.

Droit pénal

CEDH, déc. irrec., 9 juin 2016, *Société Oxygène Plus*, req. N° 76959/11.

Procédure pénale

CEDH, 21 mai 2015, *Peduzzi c. France*, req. N° 23487/12.

CEDH, déc. irrec., 29 octobre 2015, *Béatrice Matis c. France*, req. N° 43699.

CEDH, 4 décembre 2014, *Ali Samatar et al. c. France*, req. N°s 17110/10 et 17301/10.

CEDH, 4 décembre 2014, *Hassan et al. c. France*, req. N°s 46695/10 et 54588/10.

CEDH, 3 septembre 2015, *Berland c. France*, req. N° 42875/10.

CEDH, 13 novembre 2014, *Bodein c. France*, req. N° 40014/10.

CEDH, 21 mai 2015, *Haddad c. France*, req. N° 10485/13.

CEDH, 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, req. N° 21010/10.

115. Pour les communiqués de presse sur les arrêts et l'intégralité des arrêts, v. site Internet du Conseil de l'Europe (base de données HUDOC).

CEDH, 19 mars 2015, *Corbet et al. c. France*, req. N° 7494/11, 7493/11 et 7989/11.

CEDH, 30 juin 2016, *Duceau c. France*, req. N° 29151/11.

CEDH, 23 avril 2015, *François c. France*, req. N° 26690/11.

CEDH, 10 novembre 2016, *Kiril Zlatkov Nikolov c. France*, req. N° 70474/11 et 68038/12.

Violences policières

CEDH, 16 juillet 2015, *Ghedir et al c. France*, req. N° 20579/12.

Personnes détenues

CEDH, 21 mai 2015, *Yengo c. France*, req. N° 50494/12.

CEDH, 30 juillet 2015, *Loisel c. France*, req. N° 50104/11.

CEDH, 4 février 2016, *Isenc c. France*, req. N° 58828/13.

CEDH, 19 février 2015, *Helhal c. France*, req. N° 10401/12.

CEDH, 2 octobre 2014, *Fakailo (Safoka) et al. c. France*, req. N° 2871/11.

Procédure civile

CEDH, 18 juin 2015, *Société Bouygues construction et al. c. France*, req. N° 61265/10.

CEDH, 5 novembre 2015, *Henrioud c. France*, req. N° 21444/11.

Motivation des décisions de justice

CEDH, déc. irrec., 17 septembre 2015, *Jacky Renard c. France*, req. N° 3569/12.

Droit au respect de la vie privée

CEDH, déc. irrec., 2 avril 2015, *Jules de Chaisemartin et al. c. France*, req. N° 59426/12.

CEDH, 2 avril 2015, *Vinci Construction et GTM Génie civil et services c. France*, req. N° 63629/10 et 60567/10.

CEDH, 16 juin 2016, *Versini-Campinchi et Crasnianski c. France*, req. N° 49176/11.

CEDH, 14 janvier 2016, *Mandet c. France*, req. N° 30955/12.

CEDH, 21 juillet 2016, *Foulon et Bouvet c. France*, req. N° 9063/14 et 10410/14.

CEDH, 28 avril 2016, *Winterstein et al. c. France*, req. N° 27013/07.

Liberté religieuse

CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c. France*, req. N° 64846/11.

CEDH, GC, 1^{er} juillet 2014, *S. A. S. c. France*, req. N° 43835/11.

Liberté d'expression

CEDH, déc. irrec., 6 octobre 2016, *Le Pen c. France*, req. N° 52672/13.

CEDH, déc. irrec., 10 novembre 2015, *Dieudonné M'Bala M'Bala*, req. N° 25239/13.

CEDH, 12 novembre 2015, *Bidart c. France*, req. N° 52363/11.

CEDH, 15 décembre 2015, *Bono c. France*, req. N° 29024/11.

CEDH, 21 janvier 2016, *De Carolis et France Télévisions c. France*, req. N° 29313/10.

CEDH, 12 juillet 2016, *Reichman c. France*, req. N° 50147/11.

CEDH, 3 décembre 2015, *Prompt c. France*, req. N° 30936/12.

CEDH, GC, 23 avril 2015, *Morice c. France*, req. N° 29369/10.

CEDH, GC, 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*, req. N° 40454/07.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

Liberté d'association

CEDH, 27 octobre 2016, *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, req. N° 4696/11 et 4703/11.

Liberté syndicale

CEDH, 2 octobre 2014, *Adefdromil c. France*, req. N° 32191/09.

CEDH, 2 octobre 2014, *Matelly c. France*, req. N° 10609/10.

Droit des étrangers, droit d'asile

CEDH, déc. irrec., 6 octobre 2016, *A. A. et A. A. c. France*, req. N° 39707/13.

CEDH, déc. irrec., 12 mai 2016, *D. S. c. France*, req. N° 18805/13.

CEDH, déc. irrec., 1^{er} octobre 2015, *Okitaloshima Okonda Osungu et al. c. France*, req. N°s 76860/11 et 51354/13.

CEDH, 4 septembre 2014, *M. V. et M. T. c. France*, req. N° 17897/09.

CEDH, 15 janvier 2015, *A. A. c. France*, req. N° 18039/11.

CEDH, 15 janvier 2015, *A. F. c. France*, req. N° 80086/13.

CEDH, 12 juillet 2016, *A. M. c. France*, req. N° 56324/13.

CEDH, 12 juillet 2016, *A. M. et al. c. France*, req. N° 24587/12.

CEDH, 12 juillet 2016, *R. M. et al. c. France*, req. N° 33201/11.

CEDH, 12 juillet 2016, *R. K. et al. c. France*, req. N° 68264/14.

CEDH, 12 juillet 2016, *R. C. et V. C. c. France*, req. N° 76491/14.

CEDH, 7 juillet 2016, *R. V. c. France*, req. N° 78514/14.

CEDH, 16 juin 2016, *R. D. c. France*, req. N° 34648/14.

CEDH, 10 juillet 2014, *Tanda-Muzinga c. France*, req. N° 2260/10.

CEDH, 10 juillet 2014, *Senigo Longue et al. c. France*, req. N° 19113/09.

CEDH, 10 juillet 2014, *Mugenzi c. France*, req. N° 52701/09.

Traite et exploitation

CEDH, déc. irrec., 18 juin 2015, *L. O. c. France*, req. N° 4455/14.

Exécution des arrêts de la Cour

Exécution par l'État destinataire

L'article 46 de la Convention européenne oblige les États à « *se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels [ils] sont parties* », c'est-à-dire, en d'autres termes, à exécuter l'arrêt. Il leur incombe à ce titre de faire cesser les violations qui leur sont imputables, d'en réparer les conséquences et de garantir leur non-répétition¹¹⁶.

L'exigence de réparation de la violation implique en principe une *restitutio in integrum*, lorsque cela est possible : il faut effacer les conséquences de la violation. À défaut de revenir à la situation antérieure à la violation, l'article 41 de la Convention prévoit l'octroi d'une « *satisfaction équitable* ». Réparer la violation d'un droit garanti par la CEDH

116. V. Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001, art. 30 et 31.

peut exiger l'adoption de mesures individuelles, voire de mesures générales. Ces dernières prennent notamment la forme de modifications de la législation, destinées à prévenir la survenance de violations semblables à l'avenir, et/ou à mettre un terme à des violations continues¹¹⁷.

La surveillance de l'exécution des arrêts incombe au Comité des ministres, qui s'appuie pour cela sur le service de l'exécution des arrêts de la Cour au sein de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe. 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 : la procédure standard et la procédure soutenue. Dans la procédure standard, qui concerne la majorité des affaires, l'État est tenu de remettre au Comité un plan et/ou un bilan d'action sur la manière dont il envisage d'exécuter l'arrêt ou dont il l'a déjà exécuté. 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. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, le Comité peut également saisir la Cour si l'exécution est entravée par une difficulté d'interprétation de l'arrêt, ou si l'État refuse de se conformer à l'arrêt définitif¹¹⁸. Une fois l'arrêt considéré comme exécuté, le Comité adopte une *Résolution* finale pour clore l'affaire.

Le Comité des ministres peut s'appuyer sur « toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des INDH¹¹⁹ ». À ce titre, la CNCDH lui a adressé des communications concernant l'exécution des arrêts de la Cour.

Au 31 décembre 2016, 51 arrêts concernant la France sont pendants devant le Comité des ministres. Deux concernent de nouvelles affaires et n'ont pas encore été classés. Parmi ces 51 arrêts, 5 arrêts font l'objet d'une procédure soutenue¹²⁰. 27 ont été prononcés il y a plus de deux ans. Le plus ancien arrêt pendant devant le Comité des ministres est l'arrêt *Barret et Sirjean c. France* du 21 janvier 2010¹²¹.

Portée des arrêts de la Cour

Si l'article 46 de la Convention ne consacre qu'une autorité relative de chose jugée quant aux arrêts de la Cour (c'est-à-dire que l'arrêt n'a de portée obligatoire que pour les parties au litige), cette dernière leur a néanmoins reconnu une autorité de chose

117. Il arrive que l'existence même d'une loi soit constitutive d'une violation. V. par ex. CEDH, 1^{er} février 2000, *Mazurek c. France*, req. N° 34406/97, à propos de la différence dans les droits des enfants adultérins et des enfants légitimes. La législation française fut modifiée après l'arrêt.

118. Art. 46, parag. 3 et 4 de la Convention.

119. Règle n° 9 des règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, 10/05/2006.

120. CEDH, 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, req. N° 22689/07 ; 2 février 2012, *I. M. c. France*, req. N° 9152/09 ; 18 avril 2013, *M. K. c. France*, req. N° 19522/09 ; 26 juin 2014, *Labassee c. France*, req. N° 65941/11 ; 26 juin 2014, *Menesson c. France*, req. N° 65192/11.

121. CEDH, 21 janvier 2010, *Barret et Sirjean c. France*, req. N° 13829/03.

interprétée, dans la mesure où ils « *servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les États, des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de Parties contractantes* ¹²² ». À ce titre, la Cour a affirmé que, « *gardant à l'esprit qu'elle a pour tâche de donner une interprétation authentique et définitive des droits et libertés énumérés dans le titre I de la Convention, la Cour doit déterminer si les autorités nationales ont dûment pris en compte des principes découlant des arrêts qu'elle a rendus sur des questions similaires, y compris dans des affaires concernant d'autres États* ¹²³ ». Le juge français a pu tirer les conclusions qui s'imposent à la suite d'arrêts rendus contre d'autres États, dans la mesure où la France avait une législation ou une pratique comparable à celle qui avait été sanctionnée ¹²⁴.

Focus – Droit au réexamen de décisions définitives en cas de condamnation par la CEDH

Dans un arrêt récent ¹²⁵, le Conseil d'État a rappelé que « la complète exécution d'un arrêt de la CEDH condamnant un État partie à la Convention implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la Convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation ». En raison de « la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, il appartient à l'État condamné de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe ». L'État doit verser les sommes que lui a allouées la CEDH et adopter « les mesures individuelles et, le cas échéant, générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée ».

Le cas échéant, si le droit interne le prévoit, l'affaire définitivement jugée peut être révisée. À la suite de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, a ainsi été inséré dans le code de procédure pénale un titre relatif au réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la CEDH ¹²⁶. Le législateur a réformé cette procédure en 2014, puis très récemment au travers de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle ¹²⁷. Avant cette loi, la procédure ne portait que sur les condamnations pénales. La loi du 18 novembre 2016 l'a étendue à la matière civile.

S'agissant de la matière administrative, le Conseil d'État a considéré que l'exécution de l'arrêt de la Cour ne peut toutefois « *avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire* » ; en conséquence, un arrêt de la CEDH qui constate qu'une décision rendue par une juridiction administrative au terme d'une procédure ne respecte pas le droit au procès équitable n'ouvre pas droit à la révision de cette décision pour le requérant.

122. CEDH, plén., 18 janvier 1978, *Irlande c. Royaume-Uni*, req. N° 5310/71, par. 154 ; 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, req. N° 25965/04, par. 197.

123. CEDH, 9 juin 2009, *Opuz c. Turquie*, req. N° 33401/02, par. 163.

124. Par exemple, la Cour de cassation française a pris en compte deux arrêts rendus contre la Turquie concernant le droit d'accès à un avocat dès le début de la garde à vue, sans attendre la condamnation de la France. V. C. cass., plén. 15 avril 2011, n° 10-30242 ; GC, 27 novembre 2008, *Salduz c. Turquie*, req. N° 36391/02 et 13 octobre 2009, *Dayanan c. Turquie*, req. N° 7377/03.

125. CE, sect., 4 octobre 2012, Gilbert B., req. N° 328502. Voir not. S. Slama, « Absence de droit au réexamen de jugements définitifs suite à une condamnation de la France par la Cour de Strasbourg pour violation du droit au procès équitable », in *Actualités Droits-Libertés*, du CREDOF, 16/10/2012.

126. Articles 626-1 et s. du code de procédure pénale.

127. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

2. Organes statutaires

Comité des ministres

Organe exécutif du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres est investi, outre son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la CEDH, 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. Il est composé des ministres des Affaires étrangères de tous les États membres, ou de leurs représentants permanents à Strasbourg¹²⁸.

Au-delà de son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (*v. supra*), le Comité des ministres est chargé de définir des 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 standards et de lignes directrices, 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 gouvernements¹²⁹. Le Comité des ministres peut, à cet effet, inviter les États à lui faire connaître la suite donnée à ses recommandations, même si celles-ci n'ont pas force obligatoire.

Le Comité des ministres a créé, conformément à l'article 17 du statut du Conseil de l'Europe, un Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Celui-ci a « *pour rôle principal, sous l'égide du Comité des ministres, de mettre en place des normes communément acceptées par les 47 États membres pour développer et promouvoir les droits de l'homme en Europe et pour améliorer l'efficacité du mécanisme de contrôle instauré par la Convention européenne des droits de l'homme* ». Il doit conseiller « *le Comité des ministres sur toute question dans son domaine de compétence, en tenant dûment compte des perspectives transversales pertinentes* ».

Le Comité des ministres peut également adresser des recommandations aux États membres. Certaines sont générales, d'autres concernent l'application de la Charte sociale européenne ou l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹³⁰. Les recommandations générales définissent des orientations concrètes pour l'ensemble des États membres sur des thématiques particulières. On trouvera ci-après une liste non exhaustive de recommandations du Comité des ministres formulées depuis juillet 2014¹³¹.

128. Article 14 du Statut.

129. Article 15 b du Statut.

130. Le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de cette dernière a été rejeté par le Sénat en première lecture le 27 octobre 2015.

131. Pour une vision exhaustive, il convient de se référer au site Internet du Comité des ministres (rubrique « Textes adoptés »).

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

Recommandations récentes

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport, 21 janvier 2015, CM/Rec(2015) 2.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux, 21 janvier 2015, CM/Rec(2015) 3.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau, 13 janvier 2016, CM/Rec(2016) 1.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'Internet des citoyens, 10 février 2016, CM/Rec(2016) 2.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, 2 mars 2016, CM/Rec(2016) 3.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016, CM/Rec(2016) 4.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la liberté d'internet, 13 avril 2016, CM/Rec(2016) 5.

À côté, le Comité des ministres «*intervient dans la phase finale des mécanismes de contrôle sur la base de rapports nationaux*» communiqués au Comité européen des droits sociaux. Il «*adopte une résolution qui clôture ainsi chaque cycle de contrôle*», et adresse «*toute recommandation nécessaire à chacune des Parties contractantes*». Aucune recommandation concernant la France n'a été formulée pendant la période de référence.

Focus – Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées

Le Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées (CAHDPH) a été mis en place par le Comité des ministres afin de mener à bien les travaux intergouvernementaux relatifs aux droits des personnes handicapées qui lui auront été assignés par le Comité des ministres.

Le CAHDPH agit sous sa supervision Il est notamment chargé de préparer la Stratégie en faveur des personnes handicapées 2017-2023 du Conseil de l'Europe, et de sa mise en œuvre, en lien avec d'autres organisations internationales et les représentants de la société civile¹³². Il a pour vocation de fournir une expertise aux États membres quant aux mesures à mettre en œuvre pour se conformer aux règles du droit international relatives aux droits des personnes handicapées, d'effectuer des évaluations et de conseiller tant les organes du Conseil de l'Europe que les États. Il se veut enfin l'organe de coordination du Conseil de l'Europe avec les autres organisations internationales et la société civile pour les questions relatives aux droits des personnes handicapées.

132. V. <http://www.coe.int/fr/web/disability/terms-of-reference>.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

En vertu du Statut 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'Europe¹³³ » (art. 23). Elle dispose de huit commissions, notamment sur les questions politiques et de la démocratie ; sur les questions juridiques et des droits de l'homme ; sur les migrations, les réfugiés et les personnes déplacées ; et sur l'égalité et la non-discrimination. Chacune de ces commissions peut être assistée d'une ou plusieurs sous-commissions thématiques. Sur la base des travaux des commissions, l'Assemblée adopte des résolutions qui reflètent ses décisions sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou qui expriment des opinions engageant sa seule responsabilité. Elle adopte également des recommandations, qui comprennent des propositions adressées au Comité des ministres, dont l'application est du ressort des gouvernements, ainsi que des avis visant 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 convention, le budget ou encore la mise en œuvre de la Charte sociale.

Si la plupart de ces recommandations ou résolutions ne visent pas explicitement la France, elles le font parfois implicitement, en s'adressant plus généralement à l'ensemble des États membres. On trouvera ci-après une sélection non exhaustive de résolutions adoptées par l'APCE entre juillet 2014 et décembre 2016¹³⁴.

Recommandations et résolutions récentes

APCE, *Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe*, Rés. 2136 (2016).

APCE, *La Violence envers les migrants*, Rés. 2128 (2016).

APCE, *La Détention administrative*, Rés. 2122 (2016).

APCE, *Empêcher de toute urgence les violences des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques*, Rés. 2116 (2016).

APCE, *Les Migrations forcées : un nouvel enjeu*, Rés. 2115 (2016).

APCE, *Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Rés. 2095 (2016).

APCE, *Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe*, Rés. 2090 (2016).

APCE, *L'Abus de la détention provisoire dans les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme*, Rés. 2077 (2015).

APCE, *Après Dublin : le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile*, Rés. 2072 (2015).

APCE, *Améliorer la protection des donneurs d'alerte*, Rés. 2060 (2015).

APCE, *La Criminalisation des migrants en situation irrégulière : un crime sans victime*, Rés. 2059 (2015).

APCE, *Les Opérations de surveillance massive*, Rés. 2045 (2015).

APCE, *Attaques terroristes à Paris : ensemble, pour une réponse démocratique*, Rés. 2031 (2015).

APCE, *La Réinstallation des réfugiés : promouvoir une plus grande solidarité*, Rés. 2025 (2014).

APCE, *Les Alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Rés. 2020 (2014).

133. L'Assemblée parlementaire a succédé à l'Assemblée consultative à la suite d'une décision du Comité des ministres de février 1994.

134. Textes disponibles dans leur intégralité sur le site Internet de l'APCE (rubrique « Textes adoptés »).

Le 11 octobre 2016, le président de la République s'est rendu à Strasbourg afin de s'exprimer devant l'Assemblée parlementaire. Il s'agissait de la première intervention d'un chef d'État français depuis 1997. À l'issue de son discours, un échange avec certains parlementaires de différents États a été l'occasion d'aborder diverses questions sensibles auxquelles sont confrontés actuellement les États membres du Conseil de l'Europe en lien avec les droits de l'homme. Tant la situation française que ses actions extérieures ont été envisagées : l'afflux de migrants fuyant les zones des conflits irakien et syrien, la situation humanitaire dans ces mêmes zones, la situation ukrainienne, la réforme sur le droit du travail en France et sa compatibilité avec les droits économiques et sociaux, l'inexécution des arrêts de la Cour européenne par certains États, ou encore l'état d'urgence¹³⁵.

Secrétaire général du Conseil de l'Europe

Le Secrétaire général peut notamment, aux termes de l'article 52 de la Convention, demander à chaque État partie des explications sur la manière dont son droit interne assure l'application effective de toutes les dispositions de la Convention.

Face à l'afflux massif de réfugiés et de migrants sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe et aux difficultés engendrées, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a nommé l'ambassadeur Tomáš Boček Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés. Celui-ci a effectué une visite en France en septembre 2016. Il s'est rendu dans les camps de Calais et de Grande-Synthe, puis s'est entretenu, à Paris et à Londres, avec des représentants des autorités, d'OIG et d'ONG, à propos des conclusions préliminaires tirées de sa visite dans les camps. Il a rendu son rapport sur sa mission d'information le 12 octobre 2016¹³⁶, dans lequel il recommande au Conseil de l'Europe plusieurs demandes à émettre au Gouvernement.

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a adressé au président de la République française une lettre, datée du 22 janvier 2016, dans laquelle il affirme que le Conseil est « prêt à apporter son assistance » pour que les réformes constitutionnelles et pénales annoncées dans le cadre de l'état d'urgence « s'inscrivent dans le respect des normes européennes relatives aux droits de l'homme ».

135. V. pour la retranscription de l'échange : <http://www.elysee.fr/declarations/article/echange-au-conseil-de-l-europe-2/>

136. SG/Inf(2016) 35.

3. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Organe indépendant, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « contribue à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme dans les États membres, [...] identifie 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, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les États membres et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances¹³⁷ ». 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 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 coorganise des séminaires et des 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 mieux 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, comme les médiateurs et les INDH.

Nils Muižnieks a été élu Commissaire aux droits de l'homme par l'Assemblée parlementaire le 24 janvier 2012 et a pris ses fonctions au 1^{er} avril 2012.

Chaque Commissaire effectue au moins une visite pendant son mandat dans chaque État membre du Conseil de l'Europe. Le Commissaire aux droits de l'homme a effectué une visite en France du 22 au 26 septembre 2014, sur la base de laquelle il a rendu un rapport, publié le 17 février 2015. Ce rapport est axé sur cinq thèmes majeurs : l'intolérance, le racisme et la résurgence de l'extrémisme ; les droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration ; les droits de l'homme des Gens du voyage ; les droits de l'homme des Roms migrants ; les droits de l'homme des personnes handicapées. Durant la période de référence, le Commissaire a également envoyé deux lettres aux autorités françaises et s'est exprimé à plusieurs reprises sur la situation en France, à propos de la mémoire de l'Holocauste¹³⁸, ou encore de la lutte contre le terrorisme¹³⁹.

137. CdM, Rés. (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 07/05/1999.

138. Commissaire aux droits de l'homme, « Pourquoi la mémoire de l'Holocauste est un impératif pour les droits de l'homme », *Le Carnet des droits de l'homme*, 18 octobre 2016.

139. Com. aux droits de l'homme, « Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit », *Le Monde*, 3 février 2016.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

Les liens qu'entretient le Commissaire aux droits de l'homme avec la CNCDH sont étroits. À l'issue de la présentation de son rapport le 17 février 2015, il en a présenté les grands axes lors d'un colloque organisé par la CNCDH à Sciences-Po devant un large public d'institutionnels, d'ONG et d'étudiants.

De la même façon, le 20 mai 2016, le Commissaire aux droits de l'homme et la CNCDH ont organisé un séminaire à l'attention des INDH souhaitant renforcer leur capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme dans le contexte européen de lutte contre le terrorisme. Les conclusions de ces travaux ont donné lieu à une publication par le Commissaire aux droits de l'homme.

Observations récentes concernant la France

Rapport de visite

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Niels Muiznieks, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014, 17 février 2015, CommDH (2015) 1.*

Lettre aux autorités françaises

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre au ministre de l'Intérieur concernant l'évacuation forcée des campements roms, 26 janvier 2016 (réponse du ministre de l'Intérieur par lettre en date du 12 février 2016).*

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre aux membres de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au renseignement, 18 mai 2015.*

4. Organes de surveillance et/ou consultatifs

Les organes de surveillance et/ou consultatifs ci-dessous peuvent être indépendants (et ainsi composés d'experts indépendants) ou intergouvernementaux (et composés, à ce titre, de représentants des États). Nous avons choisi de les présenter par ordre d'ancienneté.

Comité européen des droits sociaux (CEDS)

La Charte sociale européenne, adoptée en 1961 et révisée en 1996 (CSER), consacre un certain nombre de droits sociaux et économiques au sein des 29 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.

Le Comité adopte des conclusions dans le cadre d'un système de rapports nationaux réguliers¹⁴⁰. 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 (organisations d'employeurs, syndicats de travailleurs et ONG) font également des observations. Le CEDS adopte des conclusions relevant la conformité ou la non-conformité des législations et des pratiques nationales avec les dispositions de la Charte. Ces conclusions sont ensuite transmises au Comité gouvernemental qui sélectionne les situations de non-conformité devant faire l'objet de recommandations, puis 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 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.

En outre, la France a adhéré le 7 mai 1999 au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne instaurant un système de réclamations collectives. Le Comité peut donc être saisi par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs : Confédération européenne des syndicats (CES), BUSINESSEUROPE (ex-UNICE), Organisation internationale des employeurs (OIE), les organisations d'employeurs, les syndicats de l'État concerné et les organisations internationales non gouvernementales (OING) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe et inscrites sur la liste établie à cette fin par le Comité gouvernemental de la Charte pour une période de quatre ans, renouvelable. La France n'a, en revanche, pas encore fait à ce jour de déclaration habilitant les ONG nationales à introduire des réclamations collectives.

L'examen de ces réclamations par le CEDS vise à déterminer s'il y a eu violation ou non. À la suite de la réception d'une réclamation, le CEDS organise une procédure écrite contradictoire entre les parties. Si nécessaire, il peut également organiser une audition publique. Après avoir entendu les deux parties, le CEDS 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 juillet 2014 et décembre 2016 par le CEDS¹⁴¹. Ne sont pas incluses ici les réclamations visant la France ayant été déclarées irrecevables.

140. 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 dans la version de 1961).

141. 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 »).

Observations récentes concernant la France

Conclusions

CEDS, *Conclusions 2016 (France)* : art. 1-1 à 1-4, 9, 10-1 à 10-5, 15-1 à 15-3, 18-1 à 18-4, 20, 24, 25.

CEDS, *Conclusions 2015 (France)* : art. 13-1.

CEDS, *Conclusions 2014 (France)* : articles 2-1 à 2-7, 4-1 à 4-5, 5, 6-1 à 6-4, 21, 22, 26-1, 26-2, 28, 29.

Décisions

CEDS, 12 septembre 2014, *Association pour la protection des enfants (Approach) Ltd c. France*, réc. N° 92/2013

CEDS, 27 janvier 2016, *Conseil Européen des syndicats de police (CESP) c. France*, réc. N° 01/2013.

CEDS, 30 juin 2015, déc. recev., *Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c. France*, réc. N° 114/2015.

CEDS, 9 septembre 2015, déc. recev., *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT-FO) c. France*, réc. N° 118/2015.

CEDS, 27 janvier 2016, déc. recev., *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France*, réc. N° 119/2015.

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)

Organe indépendant du Conseil de l'Europe mis en place par la Convention européenne pour la prévention de la torture de 1989, 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 ». Composé d'experts proposés par les États, il est chargé d'effectuer des visites, d'une périodicité habituellement quadriennale, dans tous les lieux où des personnes sont privées de liberté par décision des autorités publiques des États membres. Mais il peut également organiser à tout moment des visites *ad hoc* sur toute thématique ou toute situation particulière qui lui paraît justifiée. Les délégations du CPT ont un accès illimité à tout lieu où des personnes sont privées de liberté (établissements pénitentiaires, locaux de police ou de gendarmerie, « geôle » des tribunaux, hôpitaux psychiatriques, centres de rétention administrative ou douanière, locaux disciplinaires des enceintes militaires, centres éducatifs fermés) 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.

Le Comité a effectué une visite en France du 15 au 27 novembre 2015. Il s'est rendu dans plusieurs lieux de privation de liberté (établissements des forces de l'ordre, prisons, établissements de santé). Son rapport, qui n'a pas encore été publié, analysera pour la première fois la situation de détenus radicalisés¹⁴².

Il convient de souligner de plus que le CPT a manifesté son intérêt à l'égard de l'adoption en France de la loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui prévoit des sanctions destinées à punir le fait d'entraver la mission du Mécanisme national de prévention en utilisant des menaces ou d'autres moyens, ou en contrôlant les échanges confidentiels entre des personnes détenues et ce Mécanisme. Il a ainsi recommandé aux États dans lesquels les phénomènes d'intimidation et représailles sont récurrents l'adoption d'une mesure similaire¹⁴³.

Commission de Venise

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, ou Commission de Venise, est un organe consultatif indépendant du Conseil de l'Europe créé en 1990 par une *Résolution* adoptée dans le cadre de la Conférence pour la constitution de la Commission pour la démocratie par le droit (Venise, 19-20 janvier 1990). Elle est formellement instituée sous forme d'accord partiel par le Comité des ministres le 10 mai 1990¹⁴⁴. En 2002, la révision du statut de la Commission élargit l'Accord partiel aux États non membres du Conseil de l'Europe¹⁴⁵.

Composée d'experts indépendants nommés pour quatre ans, la Commission de Venise a pour mission de « *procurer des conseils juridiques à ses États membres et, en particulier, d'aider ceux qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes et l'expérience internationales en matière de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit [...]. Elle contribue également à la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel commun [...] et fournit une aide constitutionnelle d'urgence aux États en transition* »¹⁴⁶.

Les travaux de la Commission sont relatifs aux institutions démocratiques et aux droits fondamentaux, à la justice constitutionnelle ainsi qu'aux élections, aux référendums et aux partis politiques. Son rôle premier est d'offrir une assistance constitutionnelle aux États. Cette assistance se matérialise sous la forme d'avis élaborés par la Commission,

142. Sur les « unités dédiées » aux détenus radicalisés, dispositif généralisé à partir du 12 janvier 2015 en France, v. rapport du CGLPL du 6 juillet 2016 y relatif. V. aussi CGLPL, *Avis sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral*, 11 juin 2015, *préc.*

143. 24^e Rapport général du CPT pour la période du 1^{er} août 2013 au 31 décembre 2014, p. 25.

144. Résolution (90) du Comité des ministres relative à un Accord partiel portant création de la Commission européenne pour la démocratie, 86^e session, 10 mai 1990.

145. Résolution (2002) 3 du Comité des ministres sur le Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, 61 États sont parties à l'Accord aujourd'hui : les 47 du Conseil de l'Europe et 14 États extérieurs.

146. V. site du Conseil de l'Europe.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

à la demande des États, des organes du Conseil ou d'autres organisations internationales participant à ses activités.

Durant la période de référence, la Commission a rendu un avis relatif au projet de loi constitutionnelle « de protection de la nation », qu'elle examine, notamment, à l'aune de l'instauration de l'état d'urgence et de ses conséquences.

Avis récent concernant la France

Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la nation » de la France*, 106^e session (Venise, 11-12 mars 2016), n° 838/2016.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

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. Son mandat, conformément à son statut¹⁴⁷, 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, de ses protocoles additionnels et de la jurisprudence y étant relative ». L'ECRI remplit ses fonctions par différents moyens : un processus de monitoring pays par pays, comprenant successivement des analyses documentaires de l'ECRI basées sur diverses sources d'information nationales et internationales, des visites de contact dans chaque pays, un dialogue confidentiel avec les autorités nationales et les organisations de la société civile, et l'adoption d'un rapport sur chacun des États membres du Conseil de l'Europe. Ce rapport est rendu public et formule des suggestions et des propositions aux États pour traiter les problèmes identifiés.

L'ECRI a adopté son rapport sur la France dans le cadre du 5^e cycle de monitoring le 8 décembre 2015. À l'occasion de l'examen du rapport précédent, le Comité a également mis en place une « nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays ». Cette procédure implique une réponse des États dans les deux années qui suivent les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, ainsi que la publication des conclusions sur la mise en œuvre de ces recommandations.

Conclusions récentes concernant la France

ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI (2016) 1.

147. Comité des ministres, Résolution Res(2002) 8 relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a été créée le 18 septembre 2002 par la Résolution Res (2002) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Elle a pour mandat d'analyser les résultats obtenus par les divers systèmes judiciaires des États membres, d'identifier les domaines susceptibles d'être améliorés, et de définir des moyens concrets d'améliorer leur évaluation et leur fonctionnement. Elle se compose d'experts qualifiés des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)

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. 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).

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. À l'issue de la visite, le GRETA prépare un projet de rapport, qu'il transmet au Gouvernement de l'État pour commentaires. Ces derniers sont attachés au rapport final publié par le Groupe d'experts. Le GRETA a rendu son rapport sur la France dans le cadre du premier cycle d'évaluation le 28 janvier 2013¹⁴⁸.

Après la publication de ce rapport, le Comité des Parties a adressé des recommandations à la France quant à la mise en œuvre des conclusions du GRETA¹⁴⁹. Le rapport du Gouvernement sur la mise en œuvre de ces recommandations a été rendu le 13 février 2015¹⁵⁰.

Le 15 février 2016, la France a soumis au GRETA sa réponse au questionnaire pour le 2^e cycle d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention¹⁵¹.

148. GRETA(2012) 16.

149. Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 15/02/2013, Recommandation CP(2013) sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France.

150. *Rapport soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la Recommandation du Comité des Parties CP(2013) 1 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 13 février 2015, CP(2015) 6.

151. GRETA(2016) 3.

Une délégation du GRETA a effectué une visite d'évaluation en France du 5 au 9 septembre 2016. Cette visite avait pour but l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de Varsovie au niveau national. Elle a également permis de mesurer les éventuels progrès accomplis depuis la première visite d'évaluation en 2012. Au cours de cette visite, les experts ont pu rencontrer des représentants de la Mission interministérielle de protection des femmes contre les violences et de lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), des ministères plus particulièrement chargés de la prévention et de la lutte contre la traite, des parlementaires, des représentants de la société civile (associations et syndicats). En outre, des réunions avec des intervenants publics pertinents se sont tenues à Bordeaux, Calais, Lille et Marseille, et les experts ont pu effectuer des visites de terrain. Les experts se sont également entretenus avec une délégation de la CNCDH. Le GRETA publiera son rapport d'évaluation au printemps 2017.

Comité de Lanzarote

La Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, adoptée en 2007 et ratifiée par la France en 2010, prévoit la création d'un comité intergouvernemental chargé du suivi de sa mise en œuvre. Ce Comité, appelé Comité de Lanzarote, est composé de représentants des États parties à la Convention¹⁵². Le mécanisme de suivi est général et cyclique. Le Comité élabore un rapport d'évaluation unique de la situation de la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans l'ensemble des États parties, sur la base de réponses formulées par les États et d'autres parties prenantes à des séries de questions générales et thématiques.

Le premier cycle de suivi avait pour thème la protection des enfants contre les abus sexuels commis dans le cercle de confiance. Le Comité a adopté son rapport le 4 décembre 2015¹⁵³. La France avait répondu au questionnaire général et au questionnaire thématique¹⁵⁴.

Le Comité a également mis en place un cycle de suivi urgent relatif à la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels, dont le questionnaire a été publié le 17 juin 2016. La France n'a toujours pas répondu.

Durant la période de référence, le Comité a également adopté un avis sur l'article 23 de la Convention de 2007¹⁵⁵.

152. Intergouvernemental, il n'est donc pas indépendant.

153. T-ES(2015) 05_fr final.

154. T-ES(2014) GEN-FR et T-ES(2014) THE-FR.

155. Avis sur l'article 23 de la Convention de Lanzarote relatif à la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles par le biais des technologies de l'information et de la communication («*grooming*»), 17 juin 2015.

Commission pour l'égalité de genre (GEC)

La Commission pour l'égalité de genre (GEC), également appelée Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes, a été créée par le Comité des ministres le 6 novembre 2013, dans le cadre de la mise en place de la Stratégie 2014-2017 pour l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁵⁶. La Commission est chargée d'aider à la mise en œuvre de cette stratégie par une assistance dans l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les actions du Conseil de l'Europe. Composée de 47 membres (1 par État), elle conseille et soutient les autres organes du Conseil et ses États membres. À ce titre, elle a publié, notamment, des compilations de bonnes pratiques sur divers sujets en lien avec l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁵⁷, ou encore un guide pratique à destination des États pour mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec (2013) 1 du Comité des ministres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias¹⁵⁸.

Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes (GREVIO)

La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée en 2011, a été ratifiée par la France le 4 juillet 2014. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} août de la même année. Des dispositions de la Convention avaient déjà été transposées en droit interne¹⁵⁹.

La Convention prévoit un mécanisme de suivi indépendant. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) « est composé de dix membres au minimum et de quinze membres au maximum, en tenant compte d'une participation équilibrée entre les femmes et les hommes, et d'une participation géographiquement équilibrée, ainsi que d'une expertise multidisciplinaire. Ses membres sont élus par le Comité des Parties parmi des candidats désignés par les Parties, pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois, et choisis parmi des ressortissants des Parties¹⁶⁰ ». Les États sont tenus de présenter un rapport sur la mise en œuvre de la Convention qui est examiné par le Groupe d'experts. Celui-ci peut également organiser, « de manière subsidiaire, en coopération avec les autorités nationales et avec l'assistance d'experts nationaux indépendants, des visites dans les pays concernés, si les informations reçues sont insuffisantes ».

156. CM(2013) 136-final. Pour le texte de la Stratégie, v. site du Conseil de l'Europe.

157. V. par ex. GEC, *Compilation des bonnes pratiques en matière d'accès à la justice pour les femmes*, Conseil de l'Europe, août 2015.

158. GEC, « Toolkit » sur la mise en application de la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec (2013) 1 sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, 2015.

159. V. loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

160. Art. 66 de la Convention.

Chapitre 7

Union européenne

Les traités successifs sur les Communautés européennes puis sur l'Union européenne ont progressivement consacré des compétences générales en matière de droits et de libertés. En raison de sa nature première d'organisation internationale, composée d'États et dotée d'une personnalité juridique propre¹⁶¹, l'Union européenne est soumise au regard des instances internationales en matière de droits de l'homme.

L'Union s'est de plus progressivement dotée d'un véritable corps de règles en matière de droits fondamentaux, assorti d'instances de surveillance. L'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux, qui fait partie depuis le Traité de Lisbonne du droit primaire au même titre que les traités, a constitué une étape importante de ce processus.

1. Regards des instances internationales sur l'Union européenne

Si le traité de Rome ne consacrait qu'une place marginale aux droits de l'homme, certains objectifs de la Communauté n'en étaient pas éloignés¹⁶². Le processus d'intégration a permis aux institutions européennes, petit à petit, de s'impliquer davantage dans l'élaboration de politiques ayant des conséquences importantes en matière de droits fondamentaux. Le traité de Maastricht, adopté en 1992, qui mettait en place une structure en piliers, ajoutait aux Communautés européennes (1^{er} pilier) et à la politique étrangère et de sécurité commune (2^e pilier) déjà existantes un 3^e pilier relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Avec l'intégration des matières relevant de ce dernier dans le 1^{er} pilier, jusqu'à l'aboutissement du traité de Lisbonne, les interventions de l'Union dans le domaine des droits et des libertés se sont multipliées : droit d'asile, droit des étrangers, droit pénal, vie privée et familiale... sont aujourd'hui largement régis par le droit de l'Union. 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 Sommet européen de juin 2014¹⁶³.

161. Art. 47 du TFUE.

162. Comme la libre circulation des personnes ou le principe de non-discrimination.

163. V. EUCO 79/14. Le Conseil européen, composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et du président de la Commission, est une institution de l'UE qui 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).

Ainsi, l'Union européenne a progressivement été soumise au regard des instances internationales des droits de l'homme, que ce soit directement ou au travers du prisme étatique (par l'examen d'une mesure de mise en œuvre du droit de l'UE par un État membre). Pour cette raison, référence sera faite aux observations des instances internationales portant soit sur les politiques de l'Union dans leur ensemble, soit, lorsque c'est pertinent, sur celles conduites par d'autres États membres appliquant le droit de l'Union de la même manière que la France.

Par exemple, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a pu considérer que le droit de l'Union ne permettait pas une prise en compte des droits sociaux telle qu'il devait considérer celui-ci comme étant *prima facie* conforme à la Charte sociale européenne. Selon le Comité, l'insuffisance de la protection s'illustre « *par l'absence, à ce stade, d'une volonté politique de l'Union européenne et de ses États membres d'envisager l'adhésion de l'Union à la Charte sociale européenne en même temps que l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme*¹⁶⁴ ». En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'ordre juridique de l'UE assurait une « *protection équivalente* » au système de la Convention¹⁶⁵.

L'élargissement progressif du droit de l'Union à de nouvelles matières a restreint le pouvoir d'adhésion des États membres : la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi précisé que « *chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles* » ; ainsi, « *la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'États tiers ; qu'on ne saurait, dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du Traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures*¹⁶⁶ ». Seule une décision du Conseil peut alors autoriser les États membres à ratifier cette Convention. Si la procédure a été engagée concernant, par exemple, la Convention n° 189 de l'OIT¹⁶⁷, l'absence d'autorisation fait obstacle à la ratification de la Convention des Nations unies sur les travailleurs migrants.

Il convient ici de mentionner le problème de l'articulation du droit du Conseil de l'Europe avec le droit de l'Union européenne. L'article 6 du traité sur l'Union européenne prévoit que « *l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union*

164. CEDS, 23 juin 2010, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, réc. n° 55/2009, déc. sur le bien-fondé ; v. aussi CEDS, 7 décembre 2012, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA, ETAM) c. Grèce*, réc. n° 76/2012.

165. CEDH, GC, 30 juin 2005, *Bosphorus Airways c. Irlande*, req. n° 45036/98.

166. CJCE, 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes*, n° 22-70.

167. *Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de l'UE, la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 189 de 2011 concernant un travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques*. V. I*COM/2013/0152 final - 2013/0085 (NLE)*I.

*telles qu'elles sont définies dans les Traités*¹⁶⁸». Le processus d'adhésion de l'Union à la Convention a été initié, et les négociations ont été menées entre la Commission européenne (pour l'Union), et le Comité directeur pour les droits de l'homme (pour le Conseil de l'Europe), plus précisément un groupe informel, le CDDH-UE. Un projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, regroupant différents textes nécessaires à sa mise en œuvre, a été finalisé le 5 avril 2013¹⁶⁹. Néanmoins, la CJUE s'est récemment prononcée, dans un avis contraignant, contre cette adhésion¹⁷⁰, remettant largement en question cette perspective.

2. Respect des droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne

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 »*. 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 devenues contraignantes pour les institutions de l'UE et les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. L'article 51 de la Charte précise ainsi que *« les institutions, organes et organismes de l'Union [...] respectent les droits [reconnus dans la Charte], observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les Traités »*. La Cour de justice de l'UE a étendu le champ d'application de la Charte pour l'aligner sur le champ d'application du droit de l'Union : *« Il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte*¹⁷¹ ». Le droit dérivé de l'UE (règlements, directives, décisions, recommandations et avis), émanant de ses différents organes, et les États membres quand ils adoptent une réglementation nationale doivent respecter la Charte dès lors que le droit de l'Union est applicable¹⁷².

168. Art. 6 du TUE.

169. V. site de la division du droit et de la politique des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, documents de travail*.

170. CJUE, Ass. pl., 18 décembre 2014, avis 2/13.

171. CJUE, GC, 26 février 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10.

172. Art. 288 TFUE.

La Cour de justice de l'Union européenne renforce progressivement son contrôle sur la situation des droits de l'homme au sein de l'Union. Ce contrôle ne doit pas occulter le rôle joué par les autres institutions de l'Union, qui peuvent toutes, à des degrés divers, évaluer la situation des droits de l'homme en France dans le cadre de leurs activités contraignantes ou consultatives, suivant des modalités propres. Doivent donc être présentés ici brièvement les travaux pertinents du Conseil de l'UE, de la Commission européenne, du Parlement européen, et de l'Agence européenne des droits fondamentaux. Il convient également de consacrer quelques lignes au rôle joué par les différentes agences, qui se multiplient et qui peuvent, de manière incidente, se prononcer sur la situation des droits de l'homme en France.

Organe juridictionnel : la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice des Communautés européennes, devenue depuis le 1^{er} décembre 2009 Cour de justice de l'Union européenne, s'est montrée très tôt sensible aux droits de l'homme¹⁷³. Son rôle en matière de surveillance des droits de l'homme s'est étendu en même temps que s'est élargi le droit de l'Union¹⁷⁴. La reconnaissance de la valeur contraignante de la Charte des droits fondamentaux améliore cette protection, et permet à la Cour d'élargir plus encore son contrôle.

La Cour peut aussi faire référence à certaines normes extérieures au droit de l'UE. Ainsi que le souligne l'Agence européenne des droits fondamentaux¹⁷⁵, « la CJUE a fait référence à la Charte sociale européenne¹⁷⁶, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁷⁷ et aux conventions de l'OIT¹⁷⁸, ce qui témoigne de l'habitude d'interpréter le droit de l'UE en accord avec les normes internationales reconnues en matière de droits fondamentaux ». En outre, lorsqu'elle identifie des principes généraux du droit, la Cour « s'inspire [...] des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les pays européens ont coopéré et adhéré¹⁷⁹ ».

173. V. les arrêts CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c. Ville d'Ulm Sozialamt*, n° 29-69, et CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, n° 11-70.

174. Pour un ex. de contrôle de la CJUE en dehors de son cadre de compétence traditionnelle, v. CJUE, 15 novembre 2012, *Bamba c. Conseil*, C-417/11.

175. FRA, *Les Droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne*, 2011.

176. CJCE, 15 juin 1978, *Defrenne c. Sabena* (n° 3), C-149/77.

177. CJCE, 18 octobre 1989, *Orkem c. Commission des Communautés européennes*, C-374/87 ; *Grant c. South-West Trains Ltd.*, 17 février 1998, C-249/96.

178. CJCE, 23 avril 1991, *Hofner et Elser c. Macrotron*, C-41/90 ; CJCE, 2 août 1993, *Levy*, C-158/91 ; CJCE, 16 janvier 1997, *Commission c. France*, C-197/96.

179. CJUE, 28 mars 1996, *Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, avis 2/94, Recueil de jurisprudence, 1996.

Certaines procédures sont particulièrement importantes en matière de droits fondamentaux¹⁸⁰, et peuvent amener la Cour de justice à se prononcer sur le respect des droits de l'homme en France soit directement, soit indirectement. Si le juge interne est le juge de droit commun du droit de l'UE, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des Traités, et sur la validité et l'interprétation du droit dérivé de l'UE¹⁸¹. L'article 23 *bis* du Statut de la CJUE prévoit que les renvois préjudiciels relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice peuvent être traités selon une procédure d'urgence¹⁸². Le délai moyen de jugement selon cette procédure était, à la fin de l'année 2015, de cinquante-sept jours¹⁸³.

Plusieurs autres recours méritent d'être mentionnés. Le recours en manquement¹⁸⁴, d'abord, permet à la Commission de saisir la CJUE, laquelle peut constater un manquement de l'État membre à l'une de ses obligations. Le recours en carence¹⁸⁵, ensuite, ouvert aux États membres, aux organes européens (le Parlement par exemple), et aux particuliers, tend à faire constater l'inaction d'un organe européen en dépit d'une invitation préalable à agir. Le recours en annulation¹⁸⁶, enfin, permet à un État membre ou à un particulier de soulever l'illicéité d'un acte européen. La CJUE est compétente en premier ressort pour ces deux derniers recours, s'ils ont été introduits par un État membre. Le Tribunal de première instance est compétent en premier ressort pour tout autre requérant, particuliers inclus.

Dans le cadre de la présente étude, trois hypothèses peuvent être distinguées. La première est celle où la Cour de justice constate expressément, directement ou indirectement, une violation par la France de ses obligations en matière de droits de l'homme découlant du droit de l'UE. Il appartient ensuite aux autorités nationales de mettre fin à la violation, par la mise en œuvre de l'arrêt.

Dans la deuxième hypothèse, plus large, la Cour se prononce sur la portée exacte du droit dérivé de l'UE et semble indiquer dans ses motifs que le droit français n'est pas conforme au droit de l'UE. Il est cependant impossible d'identifier de manière exhaustive les cas relevant de cette hypothèse.

La troisième hypothèse, enfin, implique la mise en jeu de la validité ou de la portée d'un acte de l'Union directement applicable en droit interne, sans que le problème de la conformité du droit français au droit de l'UE n'apparaisse avec évidence. Il s'agit ici de signaler un élargissement par la Cour des garanties reconnues aux citoyens, qu'il appartient aux autorités nationales de mettre en œuvre.

180. Sur les différents recours ouverts, v. not. la présentation qui en est faite sur le site de la CJUE.

181. Art. 267 du TFUE.

182. Ex. d'arrêts importants rendus dans le cadre de cette procédure : CJUE, 28 avril 2011, *Hassen El Dridi*, C-61/11 PPU et 30 novembre 2009, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09 PPU.

183. CJUE, *Rapport annuel 2015. Activité judiciaire*, 2016, p. 9.

184. Art. 258 et s. du TFUE.

185. Art. 265 du TFUE.

186. Art. 263 et 264 du TFUE.

Principaux arrêts concernant la France

Aide juridictionnelle

CJUE, 28 juillet 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e. a., Jimmy Tessens e. a., Orde van Vlaamse Balies, Ordre des avocats du barreau d'Arlon e. a., c. Conseil des ministres*, C-543/14.

Éloignement du territoire

CJUE, GC, 5 avril 2016, *Pal Aranyosi et Robert Caldaru*, C-404/15 et C-659/15 PPU.

Migrants

CJUE, GC, 7 juin 2016, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais et Procureur général de la cour d'appel de Douai*, C-47/15.

CJUE, GC, 7 juin 2016, *Mehrdad Ghezalbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15.

CJUE, 11 juin 2015, *Z. Zh. c. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie et Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie c. I. O.*, C-554/13.

CJUE, 17 décembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy*, C-239/14.

CJUE, 11 décembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13.

Droit de vote aux élections au Parlement européen

CJUE, GC, 6 octobre 2015, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc et Préfet de la Gironde*, C-650/13.

Notion de travailleur

CJUE, 26 mars 2015, *Gérard Fenoll c. Centre d'aide par le travail « La Jouvene » et Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, C-316/13.

Organes politiques

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), d'une part, des affaires intérieures et de l'emploi, d'autre part, et des affaires sociales et de l'inclusion enfin, sont particulièrement susceptibles d'agir dans le domaine des droits de l'homme.

La Commission publie depuis 2011 un rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux. Elle peut s'appuyer sur des groupes d'experts qui lui fournissent leur expertise sur la mise en œuvre du droit de l'UE. Peuvent être ici cités : le Réseau d'experts socio-économiques qui fournit à la Commission une analyse approfondie de la situation et des politiques menées dans chaque pays et encourage l'échange de bonnes pratiques entre les membres du groupe d'experts gouvernementaux sur les principales formes de discrimination (âge, handicap, origine ethnique ou raciale, orientation sexuelle, religion ou croyance); le Réseau académique européen d'experts dans le domaine du handicap; le Réseau d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination, qui fournit des informations sur la mise en œuvre par les pays de l'UE

des deux directives européennes portant sur la lutte contre la discrimination et identifie les bonnes pratiques en matière de protection juridique contre les discriminations.

Rapports récents

Commission européenne, *Rapport 2014 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 8 mai 2015, {SWD (2015) 99 final}.

Commission européenne, *Rapport 2015 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 19 mai 2016, {SWD (2016) 158 final}.

La Commission peut aussi 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 ne respecte pas ses obligations découlant 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 européennes¹⁸⁷. 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 alors jugées insuffisantes, elle peut, en dernier ressort, saisir la Cour de justice.

Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne, qui doit être distingué du Conseil européen¹⁸⁸ et du Conseil de l'Europe, est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le Gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer son droit de vote¹⁸⁹. S'il joue un rôle de définition des politiques et de coordination, il 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 l'État concerné 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 l'encontre d'un État membre (y compris les droits de vote du représentant du Gouvernement de l'État membre au sein du Conseil). Si cette procédure n'a, à ce jour jamais été utilisée, la Hongrie s'est vu menacée par cette suspension à la suite de l'adoption d'une loi sur les médias.

187. Art. 258 du TUE modifié.

188. Celui qui désigne les sommets des chefs d'État ou de Gouvernement des 28 États membres.

189. Art. 16 du TUE modifié.

À titre annexe, on pourra souligner son rôle en matière de coordination de l'action extérieure dans le domaine des droits de l'homme. Alors que le Conseil européen «*identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense*», 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*¹⁹⁰». Il encadre ainsi l'action des États membres de l'Union dans leurs actions extérieures.

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 directive et de règlement élaborées 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. Ses résolutions ne visent généralement pas d'État membre en particulier¹⁹¹.

Organes de surveillance

Le principal organe de surveillance est l'Agence européenne des droits fondamentaux. D'autres instances peuvent exercer, sur des domaines spécifiques, un rôle similaire.

Agence européenne des droits fondamentaux

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), créée le 15 février 2007¹⁹² en remplacement de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, a pour mission de «*fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux,*

190. Art. 26 du TUE.

191. 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.

192. Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci est située à Vienne.

*afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions*¹⁹³ ».

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 de favoriser la réalisation de travaux de recherche et d'études dans le domaine des droits, et de formuler et 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 elle 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.

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 2013-2017 : l'accès à la justice ; les victimes de la criminalité, y compris l'indemnisation des victimes de la criminalité ; la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel ; l'intégration des Roms ; la coopération judiciaire, excepté en matière pénale ; les droits de l'enfant ; les discriminations fondées sur le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ; l'immigration et l'intégration des migrants, les visas et les contrôles aux frontières ainsi que l'asile ; le racisme, la xénophobie, et l'intolérance qui leur est associée.

Les publications de l'Agence sont diverses. Outre ses rapports d'activité¹⁹⁴, elle publie chaque année un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant de ses domaines d'action. Ce rapport fait le point sur les principales évolutions en matière de droits fondamentaux au sein de l'UE. L'Agence y consacre chaque année un focus à un sujet d'actualité : les indicateurs relatifs aux droits fondamentaux en 2015¹⁹⁵, l'asile et la migration en 2016¹⁹⁶.

La FRA mène également un nombre conséquent de projets thématiques, selon des méthodes scientifiques variées : analyses juridiques, études sociologiques de terrain, enquêtes quantitatives, etc. Les publications issues de ces travaux contribuent à identifier les écarts entre le droit et la mise en œuvre des normes sur le terrain¹⁹⁷. Pour collecter les données fondant ses analyses comparatives, l'Agence mobilise un réseau de recherche multidisciplinaire composé de partenaires dans chacun des États membres

193. *Ibid.*

194. FRA, *Rapport annuel d'activité*, 06/2016.

195. FRA, *Les Droits fondamentaux : défis et réussites en 2014*, juin 2015.

196. FRA, *Fundamental Rights Report 2015*, juin 2016.

197. V. sur ce point l'avant-propos du directeur de la FRA dans FRA, *Capacité juridique des personnes avec un handicap intellectuel et personnes souffrant de troubles mentaux*, 10/2013.

(réseau FRANET)¹⁹⁸. Une autre originalité des publications de la FRA est qu'elles ne s'inscrivent pas dans une perspective visant à dénoncer les violations des droits fondamentaux par les États membres, mais plutôt à leur fournir une expertise pour améliorer la protection des droits (en identifiant notamment des « *pratiques prometteuses* »). En conséquence, si les publications peuvent faire apparaître des problèmes importants, on ne lira pas, à de rares exceptions près, une condamnation explicite par l'Agence des pratiques nationales.

L'Agence joue également un rôle en matière de diffusion du droit de l'UE relatif aux droits fondamentaux. Parmi les différents outils développés en ce sens, peuvent être mentionnés des manuels pratiques dans différents domaines¹⁹⁹ ainsi qu'une base de données jurisprudentielle européenne (regroupant des arrêts ou décisions mobilisant la Charte des droits fondamentaux)²⁰⁰.

Pendant la période de référence, les résultats de plusieurs enquêtes réalisées par la FRA ont été publiés.

Publications récentes

FRA, *Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice*, juin 2016

FRA, *L'Exploitation grave par le travail : la main-d'œuvre provenant d'États membres de l'UE ou de pays tiers*, mars 2016

FRA, *La Violence à l'égard des enfants handicapés : législation, politiques et programmes dans l'UE*, décembre 2015

FRA, *Manuel de droit européen en matière des droits de l'enfant*, novembre 2015

FRA, *Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne*, novembre 2015

FRA, *Les Droits fondamentaux aux frontières terrestres : conclusions de points de passage sélectionnés aux frontières de l'Union européenne*, novembre 2014

FRA, *Une justice adaptée aux enfants – points de vue et expériences de professionnels*, mai 2015

FRA, *Les Victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes*, janvier 2015

FRA, *Être « trans » dans l'UE – Analyse comparative des données de l'enquête sur les personnes LGBT dans l'UE*, mai 2015

FRA, *Les Droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne*, octobre 2014

Instances spécifiques

Les agences qui peuvent se prononcer sur le respect des droits de l'homme au sein de l'UE se sont multipliées. On peut noter ici le rôle et les travaux de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), créé par un règlement du 20 décembre 2006²⁰¹ et installé depuis 2010 à Vilnius (Lituanie), 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

198. Pour la France, le partenaire est l'Institut français des droits et libertés (IFDL), créé par la CNCDH ; v. le site Internet de l'IFDL : <http://ifdl-france.org/>

199. V. *infra*.

200. <http://fra.europa.eu/en/case-law-database>.

201. 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.

méthodologiques destinés à lutter contre les discriminations fondées sur le sexe et à favoriser l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques de l'UE comme dans celles 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 domaine²⁰².

Il convient également de souligner le rôle du Bureau d'appui européen en matière d'asile, qui collecte des informations sur la situation dans les États d'origine et dans les États membres, et identifie les bonnes pratiques existantes. Il publie « *tous les ans un rapport sur la situation en matière d'asile dans l'Union*²⁰³ ». Les compétences de cette agence doivent être distinguées de celles de Frontex, dont le rôle principal est de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures.

202. *Ibid.*

203. Art. 12 du Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Instances nationales

Les différents instruments internationaux en matière de droits de l'homme créent des obligations auxquelles la France doit se conformer. Juridictions nationales et autorités administratives indépendantes jouent un rôle décisif dans le contrôle du respect de ces obligations.

Engagements internationaux et hiérarchie des normes en droit interne

La Constitution du 4 octobre 1958 prévoit, dans son article 55, que les conventions régulièrement ratifiées ont une autorité supérieure à celle des lois. Lorsque le Conseil constitutionnel déclare qu'un traité ne respecte pas la Constitution, « l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution²⁰⁴ ». Le Conseil d'État²⁰⁵ et la Cour de cassation²⁰⁶ ont rappelé que les conventions internationales n'ont pas, en droit interne, une autorité supérieure à la Constitution.

Le sort du droit de l'UE est similaire. Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution, « la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». Le Conseil constitutionnel considère néanmoins que, si « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle²⁰⁷ », celle-ci « ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti²⁰⁸ ».

Il faut cependant rappeler que, en droit international, les États ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité quant au respect de leurs obligations internationales en opposant des dispositions constitutionnelles. Cette règle coutumière²⁰⁹ a été confirmée par un grand nombre de juridictions internationales, telles que la CJUE²¹⁰, la CEDH²¹¹ ou la

204. Art. 54 de la Constitution.

205. CE, ass, 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, req. n°s 200286 et 200287.

206. Cass., ass. plén., 2 juin 2000, *Mlle Fraisse*, n° 99-60.274.

207. Conseil constit., Déc. n° 2006-543 DC 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*.

208. Conseil constit., Déc. n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

209. V. Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, op. cit., art. 32.

210. CJCE, 17 janvier 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, n° 11/70, Rec. p. 1125.

211. CEDH, 11 janvier 2005, *Py c. France*, req. n° 66289/01.

Cour internationale de justice²¹². Compte tenu des conditions posées par l'article 55 de la Constitution, la France a toujours été un objecteur persistant à l'égard de la doctrine du *jus cogens* et considère qu'on ne peut lui opposer que les traités qu'elle a ratifiés.

Dans une très large mesure, normes constitutionnelles et conventionnelles reconnaissent des droits identiques, et les risques de conflit sont écartés. En outre, le Gouvernement français a pris soin, lors de la ratification des conventions, d'émettre des réserves pour prévenir une éventuelle contradiction entre Convention internationale et Constitution. Ainsi en est-il concernant la reconnaissance des minorités par exemple²¹³. Néanmoins, cette différence de points de vue peut expliquer quelques désaccords persistants entre la France et certaines instances internationales en matière de droits de l'homme : le Gouvernement français fait valoir l'impossibilité dans laquelle il est placé de mettre en œuvre certaines recommandations en raison de la Constitution, notamment concernant la mise en place de statistiques ethniques, argument qui ne peut être accueilli par les instances internationales.

212. CPJI, 4 février 1932, *Traitement des nationaux polonais à Dantzig*.

213. Cf. Partie II, « Promotion de l'égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société ».

Chapitre 1

Juridictions nationales

Les juridictions nationales sont les premiers garants de la mise en œuvre du droit international des droits de l'homme. Si le Conseil constitutionnel joue un rôle croissant en matière de droits et libertés, il ne contrôle pas la conventionnalité du droit français, contrairement aux juridictions judiciaires et aux juridictions administratives.

1. Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel contrôle la conformité des lois et des lois organiques au bloc de constitutionnalité. Dans le cadre du contrôle *a priori*, il est tenu de se prononcer sur la constitutionnalité de toutes les lois organiques et peut être saisi « *par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs*²¹⁴ » concernant les lois ordinaires. Pendant la période de référence, il s'est notamment prononcé à ce titre sur la constitutionnalité de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, de la loi relative au renseignement, ou encore de la loi relative au droit des étrangers en France.

Le Conseil constitutionnel peut également être saisi dans le cadre du contrôle *a posteriori*, par voie d'exception. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, qui se prononce dans un délai déterminé* ».

Depuis la création de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel joue un rôle croissant en matière de droits fondamentaux. La QPC a ouvert la saisine du Conseil constitutionnel à toutes les parties à un litige, et non plus aux seuls représentants désignés par la Constitution. Elle permet au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la constitutionnalité de lois qui n'ont pas été soumises au contrôle *a priori* lors de leur adoption, ou sur la constitutionnalité de lois pour lesquelles il s'est déjà prononcé, dès lors que les circonstances ont changé. Dans la décision relative à la loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a précisé ce qu'il fallait entendre par changement de circonstances : il s'agit de « *changements intervenus, depuis la précédente décision, dans les normes de constitutionnalité applicables ou dans les circonstances, de droit ou de fait, qui affectent*

214. Art. 61-1 de la Constitution.

la portée de la disposition législative critiquée²¹⁵ ». Durant la période de référence, un certain nombre de décisions QPC ont concerné la mise en œuvre de l'état d'urgence ainsi que le droit des étrangers.

Depuis la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 concernant la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, le Conseil constitutionnel s'est estimé incompétent pour contrôler la conformité de la loi aux engagements internationaux²¹⁶. Il ne pourra donc déclarer inconstitutionnelle une loi qui ne respecterait pas une Convention internationale en matière de droits de l'homme. Cependant, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois, il « utilise la norme conventionnelle relative aux droits de l'homme comme source d'inspiration²¹⁷ ». Concrètement, cela implique que le Conseil constitutionnel tentera, lorsque cela est possible, de faire coïncider son interprétation de normes incluses dans le bloc de constitutionnalité, comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, avec l'interprétation que certaines instances internationales peuvent avoir de conventions internationales. Cela est particulièrement évident concernant la jurisprudence de la CEDH.

Lorsque l'issue du litige dépend de l'interprétation du droit de l'UE, le Conseil constitutionnel peut transmettre une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Tel a été le cas dans l'affaire *Jeremy F.*, portant sur le mandat d'arrêt européen²¹⁸. Cependant, il ne transmettra pas la question préjudicielle si elle vise l'appréciation de la conformité du droit interne au droit de l'UE (ce pour quoi le Conseil constitutionnel est incompétent) et/ou si la question ne soulève aucune difficulté d'interprétation du droit de l'UE²¹⁹.

2. Juridictions judiciaires

L'ordre judiciaire, avec à son sommet la Cour de cassation, regroupe, d'une part, les juridictions civiles, et notamment celles chargées 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, en particulier les juridictions de jugement et les juridictions d'application des peines.

215. Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 sur la loi relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. Sur la notion de changement de circonstances, v. Conseil Constitutionnel, QPC et changement des circonstances, novembre 2013.

216. Il convient néanmoins de souligner qu'il peut prendre en compte les conventions régulièrement ratifiées dans le cadre du contentieux électoral, voir Conseil constitutionnel, 21 octobre 1988, *AN, élection des députés de la 5^e circonscription du Val-d'Oise*, n° 88-1082/1117.

217. R. Badinter, « La Convention européenne des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel », in P. Mahoney et al. (dir.), *Protection des droits de l'homme : la perspective européenne, Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns Verlag^o KG, Cologne, 2000, pp. 79-85, not. p. 80. Sur les rapports entre Conseil constit. et CEDH, voir P. Tavernier, « Le Conseil constitutionnel français et la Convention européenne des droits de l'homme », in *Droits fondamentaux*, n° 7, 2009, p. 3.

218. Conseil constitutionnel, Décision QPC n° 2013-314 du 14 juin 2013, *M. Jeremy F.*

219. Conseil constitutionnel, Décision QPC n° 2014-439 du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.*

L'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle²²⁰; elle est en principe seule compétente pour se prononcer sur la régularité de privation de liberté individuelle. Pour cette raison, le juge judiciaire sera compétent pour se prononcer sur la régularité des placements en zone d'attente et en centre de rétention²²¹, ou dans le cas d'une hospitalisation d'office.

D'une manière établie, le juge judiciaire reconnaît le principe de primauté du droit international²²² et de l'effet direct des traités dont les dispositions sont claires et précises. Article après article, la Cour de cassation analyse les conventions pour déterminer quelles dispositions peuvent être directement invoquées. Néanmoins, en matière pénale, le principe de légalité criminelle et l'article 34 de la Constitution font obstacle à ce que des traités créent directement de nouvelles infractions. Le juge judiciaire réserve une place particulière à la CEDH dès lors que, en cas de conflit, il a pu la faire prévaloir sur d'autres conventions internationales, que celles-ci soient multilatérales²²³ ou bilatérales²²⁴. La Cour de cassation se montre attentive à la jurisprudence de la CEDH. Elle a récemment rappelé que « *les États adhérents à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont tenus de respecter les décisions de la CEDH, sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation*²²⁵ ».

La primauté du droit international ne porte cependant que sur les conventions internationales. Ainsi, la Cour de cassation a pu préciser que « *si les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies s'imposent aux États membres, elles n'ont, en France, pas d'effet direct tant que les prescriptions qu'elles édictent n'ont pas, en droit interne, été rendues obligatoires ou transposées; que, à défaut, elles peuvent être prises en considération par le juge en tant que fait juridique*²²⁶ ».

3. Juridictions administratives

L'ordre administratif regroupe l'ensemble des juridictions soumises au contrôle du Conseil d'État. Outre les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, doivent être citées ici 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

220. Article 66 de la Constitution.

221. La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France confère au juge judiciaire une compétence exclusive pour connaître du processus de privation de liberté dans le cadre de la rétention administrative, depuis l'interpellation jusqu'aux conditions de rétention. Il contrôle également la décision de placement en rétention. En revanche, le contrôle de la légalité de l'acte administratif et des autres mesures (type OQTF) incombe toujours au juge administratif.

222. Cass., ch. mixte, 24 mai 1975, *Administration des Douanes c. Café Jacques Vabre*, *Bull. civ.* 1, n° 4.

223. Cass., soc., 25 janvier 2005, *Banque africaine de développement*, n° 04-41.012.

224. Cass., civ., 1^{re}, 17 février 2004, n° 01-11.549, *Bull. civ.*, 2004, I, n° 47.

225. Cass., ass. plén., 15 avril 2011, n° 10-30.316.

226. Cass., civ. 1^{re}, 25 avril 2006, n° 02-17.344, *Bull. civ.*, 2006, I, n° 202.

du 30 juin 2000 du référé suspension²²⁷ et du référé liberté. Au sein de l'ordre administratif, le rôle indirect des juridictions financières est également à relever, en particulier celui de la Cour des comptes : celle-ci est en effet investie d'une mission d'évaluation des politiques publiques²²⁷. À ce titre, elle a publié, au cours de la période de référence, des rapports sur la réforme de la protection juridique des majeurs, le service de l'emploi pénitentiaire²²⁸, la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile fixe²²⁹, la politique d'aide aux victimes des infractions pénales²³⁰ ou la délivrance des visas et titres de séjour²³¹.

Les temps sont loin où le Conseil d'État refusait de contrôler la conformité des lois aux conventions régulièrement ratifiées²³². Depuis l'arrêt *Nicolo*²³³, la théorie de la loi écran a été réduite à une peau de chagrin. Désormais, le juge administratif écarte la loi qui ne respecte pas les conventions internationales ni le droit dérivé de l'UE dès lors qu'ils sont applicables. Il peut également reconnaître une responsabilité sans faute de l'État dans l'hypothèse d'une loi contraire à une obligation internationale²³⁴ ; celle-ci pourra être retenue dès lors qu'un préjudice anormal et spécial est constitué.

Par un arrêt d'assemblée du 11 avril 2012²³⁵, le Conseil d'État a apporté des précisions quant aux conditions que doivent remplir les stipulations conventionnelles pour être directement invocables par les requérants. Sont d'effet direct les stipulations qui « *n'ont pas pour objet exclusif de régir les relations entre États et ne requièrent l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire d'effet à l'égard des particuliers* ». Cet arrêt permet de clarifier la jurisprudence antérieure²³⁶, qui « *péchait par laconisme* »²³⁷. Ainsi, le Conseil d'État procède en analysant, article par article, ceux qui sont invocables ou non.

Il convient en outre de souligner l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État concernant les directives, qui jouent un rôle important en matière de droits et de libertés. Depuis un arrêt *Perreux* de 2009²³⁸, celui-ci considère que les dispositions inconditionnelles, claires et précises d'une directive qui n'a pas été transposée dans le délai

227. Art. L111-3-1 du code des juridictions financières.

228. Cour des comptes, *Le Service de l'emploi pénitentiaire. La Régie industrielle des établissements pénitentiaires*, 2013.

229. Cour des comptes, *Rapport sur la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile fixe*, 2001.

230. Cour des comptes, *La Politique d'aide aux victimes d'infractions pénales, rapport annuel 2012*.

231. Cour des comptes, *La Délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre, rapport annuel 2013*.

232. CE, sect., 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, req. n° 62814.

233. CE, ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, req. n° 108243.

234. CE, ass., 8 février 2007, *Gardedieu*, req. n° 79522 ; sur le sujet, v. J. F. Oum Oum, « Le fait illicite non fautif, fondement de la responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles », in *RFDA*, 2013, p. 627.

235. CE, ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, req. n° 322326 ; v. not. Pascale Deumier, « Comment et à quelles fins reconnaître l'effet direct des traités ? », in *RTD, Civ.*, 2012, p. 487. Sur le même v. aussi CE, 6 décembre 2012, *Société Air Algérie*, req. n° 347870.

236. CE, sect., 23 avril 1997, *GISTI*, req. n° 163043.

237. D. Ritleng, « Effet direct des traités internationaux », in *RTD Europe*, 2012, p. 928.

238. CE, ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, req. n° 298348.

imparti sont directement invocables par les particuliers. Il a également précisé que le juge administratif est tenu, lorsqu'il est saisi d'un moyen relatif à l'inconstitutionnalité d'une mesure d'exécution nationale d'une directive, « *de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué*²³⁹ ». Ce dernier arrêt réduit significativement les risques de contrariété entre le droit de l'UE et la Constitution.

À l'instar du juge judiciaire, le juge administratif se montre moins protecteur à l'égard des obligations de la France qui ne sont pas de nature conventionnelle. Si la coutume internationale a, en principe, une valeur inférieure à celle des lois mais supérieure aux actes réglementaires²⁴⁰, il n'existe pas de décision se fondant sur une coutume internationale en matière de droits de l'homme pour annuler un règlement. De plus, le juge administratif ne reconnaît aucune valeur juridique aux recommandations et aux déclarations d'instances internationales en matière de droits de l'homme. Cette absence de reconnaissance juridique ne signifie pas pour autant que le juge administratif est insensible à de telles recommandations.

239. CE, ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, req. n° 287110.

240. CE, ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, req. n° 148683.

Chapitre 2

Autorités administratives indépendantes et instances consultatives

Si les autorités administratives indépendantes sont une innovation par rapport au «schéma traditionnel de l'administration française²⁴¹», elles se sont progressivement développées et ont apporté une contribution substantielle à la protection des droits de l'homme en France. Elles sont de natures diverses et présentent de telles différences qu'il est parfois malaisé de leur trouver une définition commune. Par commodité, nous ne distinguerons pas entre instances consultatives et autorités administratives indépendantes, et nous nous contenterons de souligner ici le point commun à l'ensemble de ces institutions, à savoir leur indépendance à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif.

La CNCDH, la plus ancienne autorité indépendante, est l'Institution nationale des droits de l'homme accréditée de statut A par les Nations unies.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) sont également des acteurs très importants de la défense des droits et libertés. Dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, il en va de même de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dont le mandat a été élargi récemment.

Il est à noter que le paysage des autorités administratives indépendantes a été profondément recomposé par la création du Défenseur des droits, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008. Cette création a abouti à la disparition²⁴² 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).

Même si ces instances consultatives ne sont pas indépendantes du pouvoir exécutif, il conviendra ici de faire une place au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP), au Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) et à l'Observatoire de la laïcité (ODL), qui sont amenés à jouer un rôle en matière de droits de l'homme.

241. CE, «Les autorités administratives indépendantes», in *Rapport public 2001, Jurisprudence et avis de 2000*, La Documentation française, 2002.

242. CNCDH, *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010.

1. Commission nationale consultative des droits de l'homme

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) est l'une des plus anciennes institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH). Créée en 1947, elle a été à nouveau accréditée en 2007 par le Comité international de coordination des INDH comme conforme aux Principes de Paris²⁴³. Toujours réaccréditée de statut A, elle dispose d'un mandat large de promotion et de protection de tous les droits de l'homme et bénéficie d'un fonctionnement pluraliste et indépendant, les deux faisant d'elle l'Institution nationale française des droits de l'homme. Ses attributions, sa composition et son fonctionnement sont régis par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 et par le décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007.

Indépendante et pluraliste, elle est composée de 64 membres : 30 représentants de la société civile (ONG et syndicats représentatifs), 30 personnalités qualifiées (experts indépendants siégeant dans les instances internationales des droits de l'homme, représentants de religions et de courants de pensée, avocats, magistrats, universitaires), le Défenseur des droits, un représentant du Conseil économique, social et environnemental, un député et un sénateur.

La CNCDDH a vu sa composition renouvelée par un arrêté du 24 novembre 2015²⁴⁴. Cette composition unique dans le paysage français lui permet de créer les conditions d'un dialogue continu entre des experts et les praticiens et militants des droits de l'homme au plus près des réalités du terrain.

Missions et moyens d'action

La CNCDDH est dotée de deux grandes missions principales de conseil et de contrôle : assurer, auprès du Gouvernement et du Parlement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; contrôler les engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme. Ses mandats se sont récemment accrus et densifiés, ils s'articulent avec sa mission générale d'éducation aux droits humains et de sensibilisation de l'opinion publique.

Mission d'expertise et de conseil aux pouvoirs publics

La CNCDDH fait valoir son expertise dans le cadre d'avis publiés au *Journal officiel de la République française*. Ces avis interviennent dans le temps parlementaire, au cours de l'élaboration de la loi, pour conseiller le Gouvernement et le Parlement afin d'améliorer

243. *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'AGNU (20/12/1993).

244. Arrêté du 24 novembre 2015 relatif à la composition de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

les projets et les propositions de loi dans le sens d'une meilleure garantie des droits et des libertés fondamentaux²⁴⁵. Les travaux parlementaires, accessibles sur le site internet de chacune des assemblées, témoignent du fait que nombre d'amendements s'inspirent des avis de la CNCDH.

Totalement indépendante, la Commission peut, sur saisine du Gouvernement ou de sa propre initiative, attirer l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et, le cas échéant, la mise en conformité de la loi nationale avec lesdits instruments. Cette saisine peut également intervenir dans le contrôle des engagements internationaux.

Elle alerte l'opinion publique dès qu'elle constate des dérives et des menaces pesant sur les droits fondamentaux.

Outre les avis, la CNCDH produit des études thématiques, des déclarations, etc.

Contrôle des engagements internationaux

Étant l'INDH française, la CNCDH a pour mission de contrôler le respect des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme. À ce titre, elle intervient dans le cadre de l'Examen périodique universel²⁴⁶, comme lors des examens périodiques de la France par les organes des traités. La CNCDH conseille le Gouvernement quant à l'élaboration des rapports remis aux organes conventionnels des Nations unies dans le cadre des procédures d'examen périodique du respect des engagements de l'État²⁴⁷ : pour chaque rapport périodique – de même que pour chaque rapport de bilan à mi-parcours – la Commission se prononce d'abord de manière confidentielle sur la version avancée du projet de rapport, puis émet un avis public sur sa version définitive. Elle contribue en toute indépendance au contrôle exercé sur les engagements de la France au moment de l'examen oral du rapport par le comité concerné.

Outre les Nations unies, la CNCDH interagit de façon très régulière avec les organes du Conseil de l'Europe, avec l'OSCE ou encore l'OIF.

La CNCDH est également la Commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire pour le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Elle effectue en tant que de besoin des missions d'investigation sur le terrain et met en ligne des dispositifs de signalement pour bénéficier de remontées d'informations sur les questions dont elle a à traiter.

245. V. par ex. les avis recensés en annexe du présent rapport.

246. V. *supra*, chapitre relatif aux Nations unies.

247. V. *supra*, *ibid.*

La Commission réalise aussi des missions d'évaluation des politiques publiques dans le cadre de rapports publiés à La Documentation française. Elle est notamment le Rapporteur national indépendant en matière de racisme en vertu de la loi du 13 juillet 1990²⁴⁸, et publie chaque année depuis plus d'un quart de siècle un rapport qui fait référence. Elle évalue également certains plans d'action liés aux droits des femmes, à l'instar du Document d'orientation stratégique « Genre » (DOS-Genre), et du Plan d'action « Femmes, Paix et Sécurité²⁴⁹ ».

Les nouveaux mandats de la CNCDH

Ces dernières années, les mandats de la CNCDH se sont accrus et densifiés.

En 2014, le Gouvernement lui a confié le mandat de Rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains²⁵⁰. La CNCDH est ainsi membre du réseau européen des rapporteurs nationaux sur la lutte contre la traite.

En 2015, la France s'est engagée, lors de la Conférence de Bruxelles, à associer étroitement la CNCDH au circuit de l'exécution des arrêts européens. Depuis, elle est régulièrement saisie par le ministère des Affaires étrangères.

Dans le contexte de l'état d'urgence, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a saisi la CNCDH en 2016 d'une mission de suivi des mesures de l'état d'urgence. C'est ainsi que, pour mener à bien sa mission de contrôle des mesures de police relatives à l'état d'urgence, la CNCDH, outre une série d'avis, a créé une plateforme de signalement lui permettant, à partir d'un travail de recoupement d'informations, de constater un certain nombre de dérives dans l'application de la loi de 1955²⁵¹ et d'appeler le Gouvernement à la plus grande vigilance dans le respect des obligations découlant de l'article 15 de la CEDH.

S'agissant de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées, la CNCDH, en sa qualité d'Institution nationale des droits de l'homme, a une mission particulière de suivi du respect par la France des droits protégés par la Convention²⁵². À ce titre, elle participe, en qualité d'INDH, au Comité de suivi, dispositif national mis en place.

Enfin, en 2017, le Gouvernement a confié à la CNCDH le mandat de Rapporteur national indépendant sur la politique publique nouvellement créée relative à la mise en œuvre des Principes directeur des Nations unies sur les entreprises et les droits de

248. V. CNCDH, *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport annuel 2015*, La Documentation française, 2016.

249. Adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du CSNU.

250. CNCDH, *La Lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains. Année 2015*, La Documentation française, 2016.

251. V. CNCDH, 18 février 2016, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, JORF n° 0048 du 26 février 2016, t. n°102.

252. Article 33 de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées.

l'homme²⁵³. Il est à noter que la CNCDH a publié de nombreux travaux sur le sujet depuis 2008 et est membre de la Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises.

Éducation aux droits humains

En vertu des Principes de Paris qui fondent le mandat de la CNCDH, celle-ci a pour mission de participer à l'éducation et à la formation aux droits de l'homme, et à la diffusion dans la population des principes du droit international humanitaire. C'est à ce titre que la CNCDH a pris une part active à la Décennie des Nations unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme et qu'elle continue de promouvoir, en France, les programmes internationaux d'éducation aux droits de l'homme.

Pour l'accomplissement de cette mission, la CNCDH privilégie le partenariat, offrant son expertise pour la conception et l'évaluation de projets pédagogiques, ainsi que de projets de colloques, de séminaires ou de stages. Les membres de la CNCDH peuvent également intervenir en milieu scolaire et universitaire, dans le cadre d'actions de sensibilisation et de formation.

Coopération et relations institutionnelles²⁵⁴

La CNCDH participe à différents réseaux : le Réseau international des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), le Réseau francophone des commissions nationales des droits de l'homme (AFCNDH), le réseau FRANET des points focaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, etc.

La CNCDH entretient des contacts étroits et réguliers avec le Gouvernement et le Parlement sur les questions relatives aux droits de l'homme et à l'application du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

S'agissant plus spécifiquement du Conseil de l'Europe, la CNCDH dépose des tierces interventions dans le cadre des recours dirigés contre la France devant la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des communications auprès du Comité des ministres commentant les mesures d'exécution prises par le Gouvernement français à la suite d'arrêts de condamnation. Elle suit également les travaux du Comité directeur des droits de l'homme et de ses organes subdivisés, en qualité de représentant du réseau européen des INDH (ENNHRI). Elle interagit en outre régulièrement avec les autres organes du Conseil de l'Europe, comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, l'ECRI, le GRETA ou encore le CPT.

253. V. le Plan national d'action pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises, adopté le 27 avril 2017 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/droits-de-l-homme/entreprises-et-droits-de-l-homme/>

254. Pour le rôle de la CNCDH quant à l'examen périodique universel, v. *supra*.

Enfin, la CNCDH est engagée dans un certain nombre de jumelages institutionnels et d'actions de coopération, en vue du renforcement des capacités de ses homologues en matière de protection et de promotion des droits de l'homme.

Au niveau national, la CNCDH mobilise les organisations de la société civile en tant que de besoin. Elle est également la mieux à même de favoriser la coopération institutionnelle, compte tenu des liens étroits qu'elle entretient avec les institutions thématiques concourant, chacune dans son champ de compétence, à la promotion des droits et des libertés.

2. Défenseur des droits

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

La compétence du Défenseur des droits concerne plusieurs mandats circonscrits. Il est ainsi chargé de défendre les droits et les 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 République²⁵⁵.

Il peut être saisi gratuitement et directement par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et ses 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 il peut se saisir d'office²⁵⁶. Sa saisine n'interrompt cependant aucun délai de prescription ni de recours administratif ou juridictionnel.

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

256. 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, art. 5, et décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits.

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 collègues spécialisés qu'il préside.

Le DDD s'est récemment vu attribuer de nouvelles compétences par la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte : il est notamment prévu qu'il puisse « *orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi* » et « *veiller aux droits et libertés de cette personne* ». La version initiale de la loi organique prévoyait la possibilité pour le DDD d'attribuer une aide financière aux lanceurs d'alerte, mais la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel²⁵⁷ au motif qu'elle serait contraire à l'article 71-1 de la Constitution.

Le Défenseur des droits est membre de la CNCDH.

3. 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 traitement 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 que le Contrôleur général 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 toute personne ou tout organisme intervenant dans ces lieux. Le Contrôleur général et ses équipes (vingt-cinq contrôleurs nommés directement par lui) effectuent les 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, ses choix étant opérés en fonction 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, le CGLPL pouvant être saisi directement par toute personne physique ou

257. Conseil constitutionnel, déc. n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, cons. 4 et 5 : l'attribution d'une aide financière ne saurait entrer dans l'expression « *veille au respect des droits et libertés* » telle que prévue à l'article 71-1.

toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux. À la fin de chaque visite est rédigé un rapport relatant les faits constatés, qui est transmis au chef de l'établissement visité pour recueillir son avis. Est ensuite rédigé 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 en possession des observations des ministères. Le CGLPL, « *s'il constate une violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté [...] communique sans délai aux autorités compétentes ses observations, leur impartit un délai pour y répondre et, à l'issue de ce délai, constate s'il a été mis fin à la violation signalée. S'il l'estime nécessaire, il rend alors immédiatement public le contenu de ses observations et des réponses reçues* ». Le Contrôleur a eu recours à cette procédure pour la première fois depuis sa création en faisant paraître en urgence ses recommandations concernant le centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) (6 décembre 2011).

En outre, le CGLPL peut 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. Peuvent être cités ici les avis relatifs à la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral (30 juin 2015), à la prise en charge des personnes détenues au sein des établissements de santé (16 juillet 2015), à la rétention de sûreté (5 novembre 2015), ou encore à la situation des femmes privées de liberté (18 février 2016). Ces avis peuvent être pris en compte par les juridictions²⁵⁸.

La loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifie la loi du 30 octobre 2007. Parmi les évolutions substantielles, peuvent être soulignées : l'élévation au rang législatif des pratiques développées par le CGLPL depuis sa création, notamment la procédure de traitement des saisines, ou encore l'obligation pour le Contrôleur de soumettre ses avis et ses recommandations pour observations aux chefs d'établissement et aux ministres concernés avant publication ; l'élargissement des moyens d'action de l'institution, notamment en donnant la possibilité de recueillir des informations auprès de toute personne susceptible de détenir une information intéressant son contrôle et de leur adresser une mise en demeure ; la possibilité pour les contrôleurs ayant la qualité de médecins d'accéder à des informations couvertes par le secret médical, avec l'accord du détenu concerné ; la mise en place de sanctions pénales pour protéger les personnes amenées à interagir avec le CGLPL et pour permettre à ce dernier de ne pas subir d'entrave à sa mission.

L'actuelle Contrôleure générale est Adeline Hazan. Son mandat s'achève en 2020. Les liens qu'entretient la CNCDH avec l'actuelle Contrôleure générale, comme avec Jean-Marie Delarue, son prédécesseur, sont étroits. À titre d'illustration, la CNCDH et le CGLPL ont déposé conjointement des tierces interventions conjointes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

258. CE, *Le Droit souple*, rapport annuel 2013 ; v. par ex. CE, 16 octobre 2013, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés*, C. M. N. et al., req. n° 351115 et CE, 23 juillet 2014, req. n° 379875 pour un exemple de prise en compte de l'avis du 24 mars 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté.

4. 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. À cette fin lui ont été confiées les missions d'information des personnes sur leurs droits et leurs obligations, ainsi que 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. La CNIL avait ainsi rendu un avis relatif au fichier TES (base de données d'identité) le 28 septembre 2016, demandant notamment l'organisation d'un débat parlementaire²⁵⁹. C'est pourquoi, en raison des inquiétudes formulées après publication du décret le 28 octobre, la Commission des lois du Sénat a auditionné la présidente de la CNIL le 15 novembre 2016. Cette dernière a notamment rappelé que l'existence du fichier est « *d'une ampleur et d'une nature inégalées, puisqu'il constituerait le premier fichier quasi exhaustif des citoyens français contenant des données biométriques* ».

La Commission peut en outre, s'agissant des données et des fichiers à caractère personnel, 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 données²⁶⁰ au sein de l'UE. Il communique des avis sur le niveau de protection dans les pays tiers, ainsi que des conseils à la Commission sur tout projet de mesure ayant une incidence dans ce domaine. La CNIL dispose d'un pouvoir de labellisation. Jouant aussi un rôle d'alerte et de conseil,

259. Délibération n° 2016-292 du 29 septembre 2016 portant avis sur un projet de décret autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (saisine n° 1979541).

260. Directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, 24 octobre 1995.

elle 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. Elle a créé une direction des études de l'innovation et de la prospective chargée de suivre les nouveaux usages des innovations technologiques et de décrypter leurs incidences sur la protection des données personnelles.

Le secrétaire général de la CNIL est membre de la CNCDH.

5. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) a été créée par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, entrée en vigueur le 3 octobre 2016. Elle remplace la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), qui existait depuis 1991.

La CNCTR est une autorité indépendante composée de neuf membres : deux députés et deux sénateurs, nommés par les présidents de leurs chambres respectives pour une durée de cinq ans (les autres sont nommés pour six ans) ; deux conseillers d'État en activité ou honoraires nommés par le vice-président du Conseil d'État ; deux magistrats ou magistrats honoraires près la Cour de cassation ; une personnalité choisie pour ses compétences en matière de communications électroniques. Un décret formalise les nominations et désigne un président parmi les membres magistrats. Le mandat des membres est non renouvelable.

La Commission rend des avis en formation individuelle ou collégiale. Un quorum présentiel de six membres est nécessaire pour statuer en formation collégiale. Celle-ci peut se réunir à la demande de deux de ses membres à la suite d'un avis en formation individuelle.

Comme son nom l'indique, la CNCTR exerce une mission de contrôle de toutes les demandes et autorisations, et de mise en œuvre de toute mesure de surveillance²⁶¹. Elle dispose d'un droit de regard sur l'ensemble de la procédure : demande, autorisation et exécution de la mesure de surveillance ; durée de conservation et destruction des informations obtenues. Le contrôle intervenant *a priori* et/ou *a posteriori*, un avis peut être formulé à tout moment de la procédure. Elle peut ainsi émettre des recommandations diverses : refus d'autorisation, interruption de la surveillance, destruction des données. Elle a accès à l'ensemble des données collectées pour remplir sa mission.

261. Elle jouit donc d'attributions plus larges que la CNCIS, compétente exclusivement sur les interceptions de sécurité et l'accès aux données de connexion.

Les avis de la CNCTR sont consultatifs. Le Premier ministre n'est ainsi pas tenu de respecter un avis défavorable et peut délivrer malgré tout une autorisation de surveillance. Néanmoins, en cas d'une telle décision de passer outre son avis, la Commission peut saisir le Conseil d'État. La saisine est de plus obligatoire si le Premier ministre passe outre un avis défavorable quant à l'autorisation de dispositif d'écoute dans un lieu privé d'habitation.

La Commission doit enfin publier un rapport annuel d'activité. Celui-ci doit comprendre, notamment, le nombre de demandes, d'autorisations, de recommandations, et de « passer outre » du Gouvernement, ainsi que le nombre de saisines du Conseil d'État.

Les liens entre la CNCTR et la CNCDH se sont accrus depuis la mise en œuvre de l'état d'urgence. Plusieurs rencontres ont ainsi nourri des réflexions communes.

6. 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 mission de service public.

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.

7. Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Créé en 1983 par la loi du 13 juillet 1983 portant modification du code du travail et du code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP) «*est une instance consultative qui participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique menée en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*²⁶²».

Présidé par la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, le CSEP est consulté sur les projets de loi et décret ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et sur les textes relatifs à des conditions particulières de travail propres à l'un ou à l'autre sexe. Il est également chargé de l'évaluation et du suivi des politiques relatives à l'égalité professionnelle. Il a enfin une mission de proposition d'actions et de mesures tendant à améliorer l'égalité professionnelle, sur la base d'études, de recherches et d'initiatives lancées par ses soins.

Depuis avril 2013, ses domaines de compétence ont été élargis. Au-delà de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, le CSEP est «*également chargé de travailler sur les questions d'articulation des temps de vie, de modes de garde, de congés familiaux, de systèmes de représentation dans l'entreprise, de harcèlement sexuel et moral, de formation initiale et continue, de diversification des choix professionnels des filles et des garçons et de création d'entreprises par les femmes*²⁶³».

8. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

Placé sous l'autorité du Premier ministre, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), est une instance consultative créée par le décret n° 2013-8 du 8 janvier 2013 pour succéder à l'Observatoire de la parité, à la Commission nationale contre les violences faites aux femmes, et à la Commission sur l'image des femmes dans les médias. Le HCEfh «*a pour mission d'assurer la concertation avec la société civile et d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité, notamment en ce qui concerne la lutte contre les violences de genre, la place des femmes dans les médias et la diffusion de stéréotypes sexistes,*

262. V. page Internet du Conseil supérieur à l'égalité : <http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/le-ministere-2/instances/droits-des-femmes/csep/>

263. *Ibid.*

la santé génésique, l'égal accès aux fonctions publiques et électives et la dimension internationale de la lutte pour les droits des femmes».

Il « contribue à l'évaluation des politiques publiques conduites en matière de droits des femmes et d'égalité entre les femmes et les hommes et, notamment, met en exergue les écarts entre les objectifs et les résultats mesurés, dans tous les champs de la vie sociale [...] assure, postérieurement à l'adoption de ces textes, en ce qui concerne les aspects relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'évaluation des études d'impact des textes législatifs et, le cas échéant, des textes réglementaires et des documents d'évaluation préalable des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale [...] recueille, fait produire et diffuse les données, analyses, études et recherches sur les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, aux niveaux national, européen et international», et enfin « formule des recommandations, des avis et propose des réformes au Premier ministre²⁶⁴ ». Plus particulièrement, il peut être saisi par le Premier ministre ou le ministre chargé des Droits des femmes. Ses travaux peuvent porter sur les stéréotypes et les rôles sociaux, les enjeux européens et internationaux, la parité, la santé, les droits sexuels et reproductifs et les violences de genre.

9. Observatoire de la laïcité

Placé sous l'autorité du Premier ministre, l'Observatoire de la laïcité (ODL) a été créé par le décret n° 2007-425. Il « assiste le Gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité dans les services publics [...] réunit les données, produit et fait produire les analyses, études et recherches permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur la laïcité [et] remet chaque année au Premier ministre un rapport qui est rendu public ». Le décret n° 2013-270 du 3 avril 2013 a renouvelé l'Observatoire. Il a été mis en place par le président de la République le 8 avril 2013.

Cette présentation n'est pas exhaustive. Il existe en France d'autres institutions dont le mandat et le travail visent l'exercice effectif des droits, ou sont susceptibles d'avoir un impact sur celui-ci, notamment en matière de protection de la vie privée, 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)²⁶⁵. Il convient également de mentionner la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013²⁶⁶. Elle a pour mandat de contrôler les déclarations d'intérêt et de patrimoine des personnes visées par la loi, et d'émettre des recommandations pour favoriser la transparence de la vie publique.

264. V. site internet du Haut Conseil : <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/hce/presentation-et-missions/>

265. V. aussi la liste des AAI et une présentation de leurs compétences, à jour au 23 novembre 2015 sur le site Internet Legifrance (rubrique « Sites juridiques/Autorités administratives indépendantes »).

266. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Deuxième partie

ANALYSE THÉMATIQUE

La période couverte par la présente étude a été marquée par deux ensembles d'événements ayant profondément affecté la France et l'Union européenne.

L'instauration de l'état d'urgence le lendemain des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, d'abord, constitue une évolution majeure pour l'ordre juridique français, justifiant de réserver à ce régime particulier un titre spécifique dans les pages qui suivent. Les réactions des instances internationales à ce sujet ont été importantes, certaines s'exprimant pour la première fois sur la France depuis de nombreuses années – à l'instar de la Commission de Venise.

De manière plus générale, depuis le précédent rapport, plusieurs réformes de grande ampleur, en réaction aux attentats de 2015 et 2016, ont été engagées. Si les thématiques dont elles relèvent sont très étroitement liées au contexte de l'état d'urgence, comme la lutte contre le terrorisme ou la surveillance de masse, l'impact des mesures engagées sur les droits fondamentaux déborde largement le champ de la situation d'exception. C'est pourquoi elles font l'objet de développements distincts dans les parties du rapport qui leur sont consacrées. Elles seront traitées avec l'état d'urgence uniquement quand un lien direct le justifiera.

Il convient d'autre part d'accorder une attention toute particulière à l'accentuation de la crise migratoire qui trouve notamment son origine dans les conflits récents sur le pourtour méditerranéen, en Libye comme en Syrie, et à l'inadéquation des réponses apportées par les instances européennes et les autorités nationales. Cette gestion a fait l'objet de vives critiques émanant des Nations unies et du Conseil de l'Europe, et de nombreuses recommandations ont ainsi pu être formulées.

État d'urgence

L'étude de l'évaluation, par les instances internationales, de l'impact de l'état d'urgence en France sur les droits de l'homme suppose de revenir sur son cadre juridique général, avant d'apprécier les situations particulières dans lesquelles un risque de violation peut être relevé.

Chapitre 1

Régime(s) juridique(s) de l'état d'urgence

Avant de procéder à l'examen de l'état d'urgence tel qu'il est prévu par le droit français, un rappel des clauses dérogatoires prévues par le droit de la CEDH et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques s'avère nécessaire, dans la mesure où la France a notifié son intention de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁶⁷.

1. Droit international des droits de l'homme

Clause dérogatoire de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁶⁸

L'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme insère une clause générale de dérogation dans le mécanisme de protection : « *En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, [l'État] peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international* ».

267. Notifications, respectivement, au SG du Conseil de l'Europe le 23 novembre 2015 et au SGNU le 24 novembre 2015. Seules la France et la Turquie sont actuellement, en Europe, sous le régime de l'état d'urgence.

268. V. P. Tavernier, « Commentaire de l'article 15 », in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert (dir.), Economica, Paris, pp. 489-503.

Conditions d'applicabilité du régime dérogatoire

Pour que l'État puisse invoquer le mécanisme dérogatoire prévu à l'article 15 de la Convention, il faut qu'existe une situation de « *guerre* » ou « *d'autre danger public menaçant la vie de la nation* ». La France a émis une réserve à propos du parag. 1 de l'article 15 dès sa ratification de la Convention en 1974 : « *Les circonstances énumérées par l'article 16 de la Constitution pour sa mise en œuvre [...], par l'article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 pour la déclaration de l'état d'urgence, et qui permettent la mise en application des dispositions de ces textes, doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 15 de la Convention.* » Cette réserve a pu être considérée par la doctrine comme étant contraire à l'objet et au but de la Convention²⁶⁹.

La Cour a estimé que « *le sens normal et habituel des mots "en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation" est suffisamment clair* » et qu'ils « *désignent, en effet, une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État*²⁷⁰ ». La Commission européenne des droits de l'homme avait établi une liste de critères permettant de reconnaître une situation d'urgence de nature à activer l'article 15 : le danger doit être réel ou imminent, ses effets doivent toucher l'ensemble de la nation, la vie organisée de la communauté doit être menacée, et la crise ou le danger doivent être exceptionnels, en ce sens que les restrictions prévues en droit commun conventionnel sont insuffisantes²⁷¹.

Aucune situation de « *guerre* » au sens de l'article 15 n'a fait l'objet d'un contrôle par la Cour européenne à ce jour. De plus, si la question de la compatibilité des interventions militaires d'États parties sur le territoire d'États tiers à la Convention s'est posée devant elle²⁷², la Cour n'a jamais eu à se prononcer sur une invocation de l'article 15 par un État dont elle a reconnu la « *juridiction* » au sens de l'article 1^{er} sur un territoire sur lequel il est intervenu.

Elle a de plus rappelé, à plusieurs reprises, qu'« *il incombe à chaque État contractant, responsable de "la vie de [sa] nation", de déterminer si un "danger public" la menace [...]. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger [...]. Partant, on doit leur laisser [...] une large marge d'appréciation*²⁷³ ». Dans l'affaire *Lawless*, elle a ainsi relevé plusieurs éléments factuels de nature à caractériser un « danger public » en Irlande : « *Le fait qu'il existait, sur le territoire de la République d'Irlande, une armée secrète agissant en dehors de l'ordre constitutionnel et usant de la violence pour atteindre ses objectifs; en second lieu, le fait que cette armée opérait également en dehors du territoire de l'État, compromettant ainsi gravement les relations de la République d'Irlande avec le*

269. G. Gonzalez, « L'état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme », in *CRDF*, 2007, pp. 94-95.

270. CEDH, 1^{er} juillet 1961, *Lawless c. Irlande*, req. n° 332/57, parag. 28.

271. Com. EDH, plén., 5 novembre 1969, *Danemark et al. c. Grèce*, req. n° 3321/67.

272. CEDH, déc. irrec., 12 décembre 2001, *Bankovic et al. c. Belgique et al.*, req. n° 52207/99, parag. 62.

273. V. par ex. CEDH, *Aksoy c. Turquie*, *ibid.*, parag. 43.

pays voisin ; troisièmement, l'aggravation progressive et alarmante des activités terroristes [...]»²⁷⁴. La Cour a également pu reconnaître l'existence d'un « danger public » dans le sud-est de la Turquie, en raison de « l'ampleur et des effets particuliers de l'activité terroriste du PKK »²⁷⁵, en Irlande du Nord dans les années 1970 et 1980²⁷⁶, ainsi qu'au Royaume-Uni au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, en raison de la menace terroriste²⁷⁷.

Le parag. 3 de l'article 15 introduit une condition procédurale : l'État doit notifier au secrétaire général du Conseil de l'Europe son intention de déroger à la Convention, et le tenir « pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées », ainsi que « de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application ». Cette formalité est contrôlée strictement par la Cour après avoir examiné les griefs tenant aux parag. 1 et parag. 2 de l'article 15. La notification au secrétaire général doit intervenir dans un délai raisonnable²⁷⁸. Si la Cour ne contrôle pas formellement la manière avec laquelle l'État proclame l'état d'urgence au niveau national, elle a néanmoins aligné implicitement ses exigences sur celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, exigeant une « proclamation officielle »²⁷⁹. Elle vérifie de plus si la notification de la dérogation contient suffisamment d'informations sur la mesure dérogatoire²⁸⁰.

En l'absence de notification de la volonté de l'État d'appliquer le régime dérogatoire de l'article 15, la Cour opère un contrôle des violations alléguées à l'aune de l'ensemble des dispositions de la Convention telles qu'elles s'appliquent en période normale²⁸¹, en tenant compte toutefois du contexte particulier de l'affaire.

L'exigence de proportionnalité et de nécessité de la mesure dérogatoire

L'État ne peut déroger à la CEDH que « dans la stricte mesure où la situation l'exige », ce qui se traduit par une condition de proportionnalité des mesures dérogatoires prises. Dans l'affaire *Aksoy*, la Cour européenne a souligné l'ample marge d'appréciation laissée à l'État pour caractériser l'existence d'un danger public menaçant la vie de la nation mais aussi « jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en

274. CEDH, *Lawless c. Irlande*, *ibid.*, parag. 28.

275. CEDH, 18 décembre 1996, *Aksoy c. Turquie*, req. n° 21957/93, parag. 70.

276. CEDH, plén., 18 janvier 1978, *Irlande c. Royaume-Uni*, req. n° 5310/71 ; CEDH, plén., 26 mai 1993, *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, req. n° 14553/89, parag. 73.

277. CEDH, GC, 19 février 2009, *A et al. c. Royaume-Uni*, req. n° 3455/05.

278. V. *Lawless c. Irlande*, *ibid.*, parag. 47. En l'espèce, la Cour avait estimé qu'un délai de douze jours après la mise en œuvre des mesures était raisonnable.

279. CEDH, plén., 26 mai 1993, *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, req. n° 14553/89 *et al.*, parag. 73.

280. V. par ex. CEDH, *Aksoy c. Turquie*, préc.

281. CEDH, plén., 29 novembre 1988, *Brogan et al. c. Royaume-Uni*, req. n° 11209/84 *et al.*, parag. 48. Le constat de violation a poussé le Royaume-Uni à notifier ensuite sa volonté de déroger au mécanisme conventionnel. Il est intéressant de noter ici que la Cour, pour un contexte et des mesures identiques, a conclu à la non-violation de la Convention dans l'affaire *Brannigan et McBride*.

*principe mieux placées que le juge international pour se prononcer [...] sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer*²⁸² ».

Dans sa réserve sur l'article 15, parag. 1, la France a indiqué que « *pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République, les termes "dans la stricte mesure où la situation l'exige" ne sauraient limiter le pouvoir du président de la République de prendre les mesures exigées par les circonstances* ».

Le contrôle de proportionnalité de la Cour s'opère donc dans le respect de cette large marge d'appréciation de l'État. Elle met en balance les mesures prises avec « *la nature du droit touché par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé* » (et plus généralement le contexte de l'état d'urgence)²⁸³, et vérifie que ces mesures n'ont pas été appliquées dans un but autre que celui pour lequel elles ont été prévues par la loi, et qu'il n'en existait pas de moins attentatoires aux droits garantis. Dans *Irlande c. Royaume-Uni*, par exemple, la Cour a reconnu une « *situation très exceptionnelle* » autorisant à « *arrêter une personne que l'on ne soupçonnait nullement d'un crime d'un délit ou de menées nuisibles à la paix et à l'ordre public, dans le seul but de se procurer auprès d'elle des renseignements sur des tiers*²⁸⁴ ». Dans l'affaire *Brannigan*, la Cour, eu égard au renforcement des garanties contre les risques d'abus des mesures dérogoires (en l'espèce des placements en garde à vue extrajudiciaire) et à leur limitation dans le temps, a également estimé que l'État n'avait pas excédé sa marge d'appréciation, en dépit d'un contexte moins grave qu'au début des années 1970²⁸⁵.

Les constats de violation de la Convention par des mesures dérogoires prises dans le cadre de l'article 15 demeurent relativement rares. Dans l'affaire *Aksoy*, concernant une durée de détention sans intervention judiciaire excessive, la Cour a observé que la Turquie « *[n'avait] pas énoncé devant [elle] de raisons détaillées expliquant pourquoi la lutte contre le terrorisme dans le sud-est de la Turquie rendrait impraticable toute intervention judiciaire*²⁸⁶ ». De plus, le droit turc n'offrait pas aux détenus de garanties suffisantes (comme un « *recours rapide d'habeas corpus* » ou un « *droit sanctionnable en justice d'accès à un avocat, à un médecin, à un ami ou à un parent* »), et ne prévoyait pas de possibilité de contester la légalité de la détention devant un tribunal. En définitive, la Cour n'était pas convaincue que « *la situation exigeait la détention au secret du requérant, soupçonné d'avoir participé à des infractions terroristes, pendant quatorze jours ou plus, sans possibilité pour lui de voir un juge ou un autre magistrat*²⁸⁷ ».

Dans une affaire récente, relative à la lutte contre le terrorisme au Royaume-Uni, la Cour a considéré que la loi prévoyant des mesures dérogoires d'urgence « *avait pour objectif de parer à une menace réelle et imminente d'attentats terroristes qui émanait aussi bien de ressortissants britanniques que d'étrangers. En choisissant de recourir à une mesure relevant du droit des étrangers pour traiter un problème d'ordre*

282. *V. Aksoy c. Turquie, ibid.*, parag. 43 ; v. aussi *Irlande c. Royaume-Uni*, préc., parag. 207.

283. G. Gonzalez, *ibid.*, p. 99.

284. *V. Irlande c. Royaume-Uni, ibid.* parag. 212.

285. *V. Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, ibid.* parag. 60 à 66.

286. *V. Aksoy c. Turquie, ibid.*, parag. 78.

287. *Ibidem*, parag. 80-84.

essentiellement sécuritaire, l'exécutif et le Parlement lui ont apporté une réponse inadaptée et ont exposé un groupe particulier de terroristes présumés au risque disproportionné et discriminatoire d'une détention à durée indéterminée²⁸⁸ ».

Existence de droits indérogeables

Le parag. 2 de l'article 15 interdit toute dérogation à l'article 2 (droit à la vie), « *sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre* », et aux articles 3 (interdiction de la torture), 4, parag. 1 (interdiction de l'esclavage) et 7 (légalité des délits et des peines). À cela s'ajoutent les impossibilités de déroger aux articles 4 du Protocole n° 7 (*ne bis in idem*) et au Protocole n° 13 (interdiction de la peine de mort en toutes circonstances).

Exigence de compatibilité avec les autres obligations découlant du droit international

L'article 15 exige également le respect des autres obligations découlant du droit international, c'est-à-dire de tout autre traité international applicable dans la situation d'urgence auquel la France serait partie (ce qui inclut le PIDCP mais aussi toutes les autres conventions ratifiées dans le cadre des Nations unies et dans le cadre européen). C'est pourquoi, au minimum, la France doit respecter les droits indérogeables contenus à la fois dans la Convention européenne et dans le Pacte. La mention inclut en outre le respect du droit international humanitaire²⁸⁹.

Clause dérogatoire de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

L'article 4 du PIDCP prévoit lui aussi un régime dérogatoire « *dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale* ». Concernant l'article 4, parag. 1, la France a émis une réserve similaire à celle qui avait été formulée à propos de l'article 15, parag. 1 de la CEDH.

Le Comité des droits de l'homme a précisé les contours de la mise en œuvre de l'article 4 du Pacte dans une observation générale n° 29, adoptée en 2001²⁹⁰. Selon ses termes, l'article « *autorise l'État partie à adopter unilatéralement des mesures dérogeant provisoirement à certaines obligations qui lui incombent en vertu du Pacte* », tout

288. CEDH, GC, 19 février 2009, A et al. c. Royaume-Uni, req. n° 3455/05, parag. 186.

289. V. Livre II, introduction générale.

290. Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 29 (article 4)*, 24 juillet 2001, CCPR/C/21/Rev.1/add/11 (2001).

en soumettant « ces dérogations elles-mêmes et leurs conséquences matérielles à un régime de garantie bien précis. Le retour à une situation normale, permettant d'assurer de nouveau le plein respect du Pacte, doit être l'objectif primordial de l'État partie qui déroge au Pacte ». Les mesures prises en application de l'article 4 doivent de plus revêtir « un caractère exceptionnel et provisoire ».

Conditions d'applicabilité de l'article 4 du PIDCP

Deux conditions doivent être remplies pour qu'un État puisse invoquer l'article 4 : il faut un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation et une proclamation officielle de l'état d'urgence.

Selon le Comité, la proclamation officielle de l'état d'urgence « est essentielle au maintien des principes de légalité et de primauté du droit ». L'État doit « agir dans le cadre de [sa] Constitution et des dispositions législatives qui régissent l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

La notion de « danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation » n'inclut pas n'importe quel trouble ou catastrophe et souffre d'une interprétation stricte : « Même pendant un conflit armé, des mesures dérogeant au Pacte ne peuvent être prises que si [...] cette situation constitue une menace pour la vie de la nation. L'État partie qui envisage d'invoquer l'article 4 dans une situation autre qu'un conflit armé devrait peser soigneusement sa décision pour savoir si une telle mesure se justifie et est nécessaire et légitime dans les circonstances ».

Le parag. 3 de l'article 4 ajoute une obligation de signalement aux autres États, « par l'entremise du secrétaire général de l'Organisation des nations unies », des dispositions auxquelles l'État a dérogé et des motifs qui ont conduit à la dérogation, ainsi que de la date à laquelle il y aura mis fin. Ce système de notification permet au Comité d'opérer son contrôle sur la nécessité des mesures prises au regard de la « stricte exigence de la situation » et aux autres États de « veiller à la mise en œuvre des dispositions du Pacte ». Le Comité demande donc à ce que figurent dans les notifications « des renseignements pertinents sur les mesures prises ainsi que des explications claires sur les motifs qui ont amené l'État partie à les prendre, accompagnés de l'intégralité des documents relatifs aux dispositions juridiques ». Il exige en outre des notifications supplémentaires pour chaque prorogation de l'État d'urgence et quand la dérogation prend fin.

L'exigence de proportionnalité et de nécessité de la mesure dérogatoire

Toute mesure dérogatoire doit être strictement exigée par la situation. De l'avis du Comité, « cette condition vise la durée, l'étendue géographique et la portée matérielle de l'état d'urgence et de toute dérogation appliquée par l'État du fait de l'état d'urgence ». Bien que les dérogations aux droits se distinguent des limitations prévues dans le cadre du régime de droit commun, « l'obligation de limiter les dérogations à ce qui est strictement exigé par la situation a son origine dans le principe de proportionnalité qui est commun aux pouvoirs de dérogation et de restriction ». Il faut en outre

montrer que la mesure concrète prise conformément à cette dérogation est dictée par les nécessités de la situation. À ce titre, les limitations de droit commun prévues par certains articles – tels que l'article 12 sur la liberté de mouvement ou l'article 21 sur la liberté de réunion – suffisent «*généralement*», et adopter une mesure dérogatoire n'est pas justifié par les circonstances.

L'existence de droits indérogeables

Le champ des droits auxquels il est impossible de déroger inclut, en vertu du parag. 2 de l'article 4, les articles 6 (droit à la vie), 7 (interdiction de la torture), 8, parag. 1 (interdiction de l'esclavage) et 8, parag. 2 (interdiction de la servitude), 11 (interdiction d'emprisonner une personne incapable d'exécuter une obligation contractuelle), 15 (principe de légalité des délits et des peines), 16 (droit à la reconnaissance de la personnalité juridique) et 18 (liberté de pensée, de conscience et de religion).

Le fait qu'il ne puisse être dérogué aux droits énumérés par l'article 4 est sans incidence sur la capacité des États à limiter ces droits au titre des restrictions prévues par les articles qui les consacrent²⁹¹. Le Comité a rappelé ici que «*la question de l'admissibilité des restrictions est indépendante de celle de savoir si une dérogation est possible*». Aussi, les États doivent «*même en cas de danger public extrêmement grave [...] justifier leurs actions en fonction des impératifs mentionnés*» dans les paragraphes des articles limitant les droits.

En outre, l'existence de droits indérogeables n'entraîne pas la possibilité de déroger tous azimuts aux autres droits : «*L'obligation juridique de limiter toutes les dérogations au strict minimum nécessaire pour faire face aux exigences de la situation implique à la fois pour les États parties et pour le Comité le devoir de procéder à une analyse minutieuse en se fondant sur chaque article du Pacte et sur une évaluation objective de la situation en question*».

Dans tous les cas, ces dérogations doivent s'opérer dans le strict respect du principe de non-discrimination.

Les autres obligations découlant du droit international

Selon le Comité, l'article 4, parag. 1 exige que toute mesure dérogatoire soit compatible avec les autres obligations pesant sur l'État au titre du droit international, «*qu'elles découlent d'un traité ou du droit international général*», ce qui inclut «*en particulier les règles du droit international humanitaire*».

Il s'estime donc compétent pour «*prendre en compte les autres obligations internationales [de l'État]*», lorsqu'il est question de déterminer si le Pacte autorise un État partie à déroger à l'une de ses dispositions : «*À cet égard, les États parties devraient prendre dûment en considération l'évolution du droit international en ce qui concerne les normes relatives aux droits fondamentaux applicables dans les situations d'urgence*».

291. V. par ex. art. 18, parag. 3 du Pacte.

Plus précisément, les États ne peuvent invoquer l'article 4 pour « justifier des actes attentatoires au droit humanitaire ou aux normes impératives du droit international, par exemple une prise d'otages, des châtiments collectifs, des privations arbitraires de liberté ou l'inobservation de principes fondamentaux garantissant un procès équitable comme la présomption d'innocence ».

De même, « si un acte commis sous l'autorité d'un État engage la responsabilité pénale individuelle pour crime contre l'humanité des personnes qui y ont participé, l'article 4 du Pacte ne peut être invoqué pour affirmer que, ayant agi dans le contexte d'un état d'exception, l'État concerné est dégagé de sa responsabilité en ce qui concerne l'acte en question ».

Le Comité a également énoncé certains éléments ne pouvant faire l'objet d'une dérogation licite, en ce qu'ils constituent des « obligations de droit international général » : la dignité humaine ; le fait de traiter les détenus avec humanité ; l'interdiction de la prise d'otage, des enlèvements ou des détentions non reconnues ; la protection des droits des personnes appartenant à des minorités ; l'interdiction de la déportation et du transfert forcé de population²⁹² ; l'interdiction de la propagande en faveur de la guerre et des appels à la haine nationale, raciale ou religieuse.

À côté de ces obligations substantielles, le Comité affirme en outre l'impossibilité de déroger aux garanties de procédure contenues dans le Pacte si cela conduit à porter atteinte aux droits indérogeables, ainsi que la nécessité d'assurer des « recours internes utiles contre toute violation des dispositions du Pacte²⁹³ ». Le droit d'introduire un recours devant un tribunal ne peut ainsi souffrir d'aucune dérogation, à l'instar de « certains éléments du droit à un procès équitable [...] expressément garantis par le droit international humanitaire en cas de conflit armé ». Ce qui implique que seuls les tribunaux puissent juger et condamner un individu pour infraction pénale, et que la présomption d'innocence soit « strictement respectée ».

292. Au sens du Comité, ceux-ci s'entendent « comme le fait de déplacer des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international », et constituent un crime contre l'humanité.

293. V. parag. 14 de l'observation générale : « Même si cette clause ne fait pas partie des dispositions auxquelles il ne peut être dérogé énumérées au paragraphe 2 de l'article 4, elle constitue une obligation inhérente au Pacte. Même si les États parties peuvent, pendant un état d'urgence, apporter, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des ajustements aux modalités concrètes de fonctionnement de leurs procédures relatives aux recours judiciaires et autres recours, ils doivent se conformer à l'obligation fondamentale de garantir un recours utile qui est prévu à l'article 2, parag. 3. »

2. L’état d’urgence en droit français

Cadre juridique

Cadre légal

Le régime de l’état d’urgence est prévu, en France, par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l’état d’urgence, telle que modifiée, notamment, par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l’application de la loi n° 55-385 relative à l’état d’urgence et renforçant l’efficacité de ses dispositions, ainsi qu’à l’occasion des différentes prorogations intervenues par la suite²⁹⁴. Il est prononcé par décret présidentiel, soumis au contreseing du Premier ministre, et délibéré en Conseil des ministres²⁹⁵. Il peut être déclaré « *soit en cas de péril imminent résultant d’atteintes graves à l’ordre public, soit en cas d’événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* » (art. 1^{er}). En dépit des réserves émises par la France à l’égard des clauses dérogatoires prévues par la Convention européenne des droits de l’homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁹⁶, la Commission de Venise, dans son avis sur la constitutionnalisation de l’état d’urgence, a souligné qu’« *ajouter les notions contenues aux articles 15.1 de la CEDH et 4.3 du PIDCP conjurerait le risque [...] d’une application trop large du régime constitutionnel de l’état d’urgence dans le futur*²⁹⁷ ».

Plusieurs mesures de police administrative peuvent être prises en vertu de la loi du 3 avril 1955. Le contenu de celles-ci a évolué avec les lois du 20 novembre 2015 et du 21 juillet 2016, ainsi qu’à l’occasion des différentes prorogations de l’état d’urgence. Leur impact sur l’exercice des droits et des libertés, considérable, sera détaillé pour trois d’entre elles (assignations à résidence, perquisitions administratives et mesures de surveillance) dans le chapitre 2, et nous nous limiterons ici à une présentation succincte de ces mesures dans le cadre du régime juridique actuel de l’état d’urgence.

Le ministre de l’Intérieur dispose de prérogatives expressément conférées par la loi du 3 avril 1955, telle que modifiée par les lois du 20 novembre 2015 et du 21 juillet 2016. Il peut ainsi, par exemple, ordonner l’assignation à résidence « *de toute personne [...] à l’égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l’ordre publics* » (art. 6), et « *lorsque la personne assignée à résidence a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d’acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification*

294. Sur l’état d’urgence en droit français, v. not. P. Cassia, *Contre l’état d’urgence*, Dalloz, Paris, 2016 ; O. Beaud, *L’État d’urgence : étude constitutionnelle, histoire et critique*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux, 2016 ; W. Bourdon, *Les Dérives de l’état d’urgence*, Plon, Paris, 2017.

295. Art. 2 de la loi du 3 avril 1955 et art. 13 de la Constitution.

296. V. *supra*.

297. Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle « de protection de la nation » de la France*, 106^e session (Venise, 11-12 mars 2016), n° 838/2016, parag. 56.

puni de dix ans d'emprisonnement et a fini l'exécution de sa peine depuis moins de huit ans, le ministre de l'Intérieur peut également ordonner qu'elle soit placée sous surveillance électronique mobile» (art. 6). De même, il peut «prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie» (art. 11, parag. II).

De plus, «le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics» (art. 11, parag. I). L'article détaille précisément quelles sont les modalités de déroulement de ces perquisitions²⁹⁸. Suspendues en mai 2016, les perquisitions administratives ont été réintroduites avec la loi du 21 juillet 2016, et cette dernière prévoit également la possibilité de saisie de matériels et données informatiques²⁹⁹.

Le ministre de l'Intérieur a également la possibilité d'«ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement» (art. 9), d'ordonner «la fermeture provisoire des [...] lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes», et plus généralement d'interdire «les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre» (art. 8). Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition conforme à la Constitution³⁰⁰.

La loi de 1955 permet en outre la dissolution d'organisations ou associations sans procédure de contrôle judiciaire : «sont dissous par décret en Conseil des ministres les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent». Afin de prévenir les «actions tendant au maintien ou à la reconstitution des associations ou groupements dissous [...], les services spécialisés de renseignement [...] peuvent recourir aux techniques de renseignement dans les conditions prévues au livre VIII dudit code» (art. 6-1). Plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies ont exprimé leur préoccupation à propos de ces dispositions : inquiets devant «la formulation extrêmement floue des associations visées» et «par le fait que ces dispositions peuvent permettre d'imputer à une association le comportement passé de quelques-uns de ses membres», ils sont «d'autant plus alarmés par le fait que ces mesures de

298. V. *infra* chapitre II, développements correspondants.

299. Le Conseil constitutionnel avait pourtant considéré par décision du 19 février 2016 qu'une telle saisie était contraire à la Constitution. V. *supra*, passage correspondant.

300. Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, déc. n° 2015-527, M. Cédric D.

*dissolution d'associations ou de groupements, adoptées dans le cadre de l'application de l'état d'urgence, ne prennent pas fin une fois que ce dernier n'est plus appliqué*³⁰¹ ».

La loi du 21 juillet 2016 a enfin ajouté un certain nombre de mesures à cette liste, telles que la possibilité pour les préfets de faire procéder à des fouilles systématiques de bagages et de véhicules, sans autorisation préalable du procureur de la République (art. 8-1).

La possibilité pour les autorités de prendre toutes les mesures pour « *assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature* » a en revanche été supprimée par la loi du 20 novembre 2015.

Projet de loi constitutionnelle de « protection de la nation »

Ce projet, finalement avorté, prévoyait la constitutionnalisation de l'état d'urgence, par l'ajout dans la Constitution d'un article 36-1³⁰² : « *L'état d'urgence est déclaré en Conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces évènements. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée* ».

La Commission de Venise a rappelé que « *le problème des dérogations aux droits fondamentaux de la personne est particulièrement crucial; en effet, l'expérience a montré que c'est dans le contexte de l'état d'exception qu'ont tendance à se produire les violations les plus graves des droits de l'homme* ».

La Commission de Venise a salué la volonté de constitutionnaliser l'état d'urgence. Là où la CNCDH affirmait que « *constitutionnaliser l'état d'urgence revient à le placer au même niveau dans la hiérarchie des normes juridiques que les droits et les libertés fondamentaux, notamment ceux consacrés dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789*³⁰³ », et craignait de voir le nouvel article 36-1 de la Constitution utilisé pour « *servir de fondement constitutionnel à des dispositions législatives futures gravement attentatoires aux droits et aux libertés fondamentaux par un renforcement considérable des pouvoirs de police au profit des autorités civiles*³⁰⁴ », la Commission de Venise a rappelé que la constitutionnalisation de l'état d'urgence devait justement avoir pour but « *d'accroître les garanties contre d'éventuels abus* » et que les dispositions sur l'état d'urgence devaient être interprétées à l'aune des droits fondamentaux. En aucun cas « *la constitutionnalisation ne devrait résulter en un "chèque en blanc" au profit du*

301. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, etc., *op. cit.* Cette crainte vient notamment l'article 6.1 de la loi.

302. L'article 36 est relatif à l'état de siège.

303. CNCDH, 18 février 2016, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, JORF, n 0048 du 26 février 2016, texte n° 103, parag. 10.

304. *Ibid.*, parag. 11.

*législateur, voire de la majorité parlementaire au pouvoir*³⁰⁵». C'est pourquoi elle a préconisé d'inscrire également dans la Constitution les limites formelles, matérielles et temporelles de l'état d'urgence.

Prorogation de l'état d'urgence

La version consolidée de la loi du 3 avril 1955 en vigueur au 12 décembre 2016 prévoit que toute prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours doit être autorisée par la loi (art. 2) et que celle-ci doit fixer sa durée définitive (art. 3).

Instauré le lendemain des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, l'état d'urgence a depuis été prorogé cinq fois : le 25 novembre 2015 pour trois mois³⁰⁶, le 26 février 2016 pour trois mois³⁰⁷, le 26 mai 2016 pour deux mois³⁰⁸, et enfin le 26 juillet 2016, peu après l'attentat de Nice³⁰⁹, pour six mois, jusqu'à la fin de janvier 2017. La démission du Premier ministre le 7 décembre 2016 a eu pour effet de rendre caduque cette dernière au 22 décembre 2016. Un projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017 a été soumis pour avis au Conseil d'État.

Celui-ci s'est prononcé en faveur de chacune des prorogations de l'état d'urgence³¹⁰. Dans son *Avis du 8 décembre 2016 sur un projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et modifiant son article 6*, le Conseil d'État a constaté la persistance de la menace terroriste en France, en raison « *de la venue d'individus en provenance de zones de combat en Syrie, profitant de filières de migration et de nombreux déplacements dans l'espace européen* » ou d'« *individus résidant en France et adhérant aux objectifs de l'organisation terroriste* ». Il a également souligné « *la coïncidence entre l'intensité de cette menace terroriste et la période de la campagne électorale présidentielle et législative qui est importante dans la vie démocratique de la Nation* ». Ces deux considérations caractérisent selon lui « *un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » au sens de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955.

Il a de plus estimé que le maintien temporaire des mesures législatives propres à l'état d'urgence « *opère une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et des libertés reconnus par la Constitution [...] et se trouve justifié par les exigences de la situation* ». Lesdites mesures législatives « *sont entourées des garanties supplémentaires apportées, pour les saisies informatives opérées à l'occasion des perquisitions administratives, par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 et la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-600 QPC du 2 décembre 2016 et, pour les assignations à résidence, par l'article 2 du projet de loi adopté par le*

305. Commission européenne sur la démocratie par le droit, *préc.*, parag. 54.

306. Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015.

307. Loi n° 2016-162 du 19 février 2016.

308. Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016.

309. Le matin même de l'attentat de Nice, le président de la République avait annoncé la levée imminente de l'état d'urgence.

310. V. les avis du 3 février, du 4 mai, du 19 juillet et du 8 décembre 2016.

Conseil d'État». De plus, l'application de ces mesures fait l'objet d'un contrôle approfondi du juge administratif, «*qui s'assure que chacune des décisions prises [...] est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit*». Le Conseil d'État a néanmoins rappelé, comme dans ses trois précédents avis, que «*les renouvellements de l'état d'urgence ne sauraient se succéder indéfiniment et que l'état d'urgence doit demeurer temporaire*». Les renouvellements de l'état d'urgence ne peuvent «*se succéder indéfiniment [...]. Lorsque, comme cela semble être le cas, le "péril imminent" ayant motivé la déclaration de l'état d'urgence trouve sa cause dans une menace permanente, c'est à des instruments pérennes qu'il convient de recourir. Il convient donc que le Gouvernement prépare dès maintenant la fin de l'état d'urgence*³¹¹».

Le projet de loi prorogeant l'état d'urgence jusqu'au 15 juillet 2017 a été adopté par l'Assemblée nationale le 14 décembre 2016.

La Commission de Venise s'est également exprimée sur la prorogation de l'état d'urgence, qui est «*par définition un état qui doit rester exceptionnel et provisoire. Le régime d'exception doit être borné dans le temps. Il ne peut durer que tant que l'urgence elle-même dure et ne peut devenir un état permanent*³¹²». Aussi la prorogation de l'état d'urgence doit se faire sur base d'un «*processus de réflexion continue [...] qui commande un réexamen constant de la nécessité de mesures d'exception*³¹³».

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est montré plus critique : selon lui, l'état d'urgence «*semble avoir eu des effets concrets relativement limités en matière de lutte contre le terrorisme, mais il a en revanche fortement restreint l'exercice des libertés fondamentales et affaibli certaines garanties de l'État de droit. Il faut éviter de pérenniser cette situation*». Aussi, «*continuer dans la voie tracée jusqu'à présent n'est pas souhaitable, car la pérennisation de l'état d'urgence aggraverait la polarisation de la société et affaiblirait l'État de droit*³¹⁴».

La CNCDH, dans une déclaration du 15 janvier 2016, s'est résolument opposée à la pérennisation de l'état d'urgence : «*l'état d'exception, qui doit demeurer provisoire, ne saurait devenir la règle : il a pour seul et unique objectif un retour rapide à la normalité*³¹⁵».

La loi du 20 novembre 2015 prévoit que toutes les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence prennent fin lorsque prend fin l'état d'urgence, hormis les dissolutions d'associations ou groupements de fait prévues à l'article 6-1 de la loi.

311. Avis du 4 mai 2016.

312. Commission européenne sur la démocratie par le droit, préc., parag. 65.

313. *Ibid.*, parag. 67, citant CEDH, 26 mai 1993, *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, préc., parag. 54.

314. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «*Luttons contre le terrorisme dans le respect du droit*», *Le Monde*, 3 février 2016.

315. Pour plus de détails quant au point de vue de la CNCDH sur la prorogation de l'état d'urgence, le lecteur est invité à se référer à l'*Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, *JORF*, n°0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, pp. 11-14.

Contrôle des mesures prises³¹⁶

Outre un contrôle juridictionnel et un contrôle politique, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence font également l'objet d'un suivi de la part des deux autorités administratives indépendantes que sont la CNCDH et le Défenseur des droits. Ce suivi leur a été confié par la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

Contrôle politique

La loi du 20 novembre 2015 instaure un contrôle parlementaire. En vertu de l'article 4 *ter*, introduit par la loi du 20 novembre 2015, « l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ». Une veille continue a en effet été mise en place par la Commission des lois de l'Assemblée nationale pour assurer un contrôle de la mise en œuvre de l'état d'urgence. La Commission doit ainsi vérifier la plus-value des mesures par rapport au droit commun en matière de lutte contre le terrorisme. De plus, l'importance de l'intervention du Parlement dans le cadre de la prorogation de l'état d'urgence pour « la réalisation de l'État de droit et de la démocratie » a été soulignée par la Commission de Venise. Celle-ci a préconisé de préférer une adoption à la majorité qualifiée (plutôt qu'à la majorité simple) à partir de la deuxième prorogation.

Contrôle juridictionnel

La loi du 3 avril 1955 prévoit que le juge administratif opère un contrôle du décret établissant l'état d'urgence, ainsi que des mesures de police administrative prises en application de celui-ci et des lois de prorogation. Selon la Commission de Venise³¹⁷, le contrôle des mesures de police administrative doit être juridictionnel et effectif³¹⁸, il doit s'opérer sur la nécessité et la proportionnalité des mesures.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser, dans une décision du 11 décembre 2015³¹⁹, certaines modalités de son contrôle : une présomption d'urgence pèse sur les mesures prises dans le cadre du contrôle du juge des référés, lequel statue à très bref délai à l'issue d'une audience assurant un débat oral contradictoire, et peut prendre toute mesure appropriée pour concilier respect des libertés et sauvegarde de l'ordre public ; plus généralement, le juge administratif s'assure du caractère nécessaire, adapté et proportionné des mesures. Dans le cadre de l'assignation à résidence, le Conseil d'État va ainsi vérifier l'adaptation de la mesure à la situation personnelle de l'intéressé, avant

316. Dans les décisions QPC relatives à l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel se contente d'un contrôle superficiel et s'en remet au juge administratif pour un contrôle *a posteriori* casuistique des mesures. C'est pourquoi ce contrôle ne sera pas examiné en tant que tel ici.

317. *Ibid.*, parag. 71.

318. Cette recommandation avait déjà été formulée par le CCPR.

319. CE, ordonnance, 11 décembre 2015, *M. C. Domenjoud*, req. n° 395009. C'est le juge de l'excès de pouvoir qui contrôle les mesures prises en vertu de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955.

d'enjoindre si nécessaire au ministre de l'Intérieur de moduler les contraintes imposées à l'assigné.

Dans son *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*³²⁰, la CNCDH s'est inquiétée de la « *faiblesse initiale* » du nombre de recours portés devant le juge administratif par rapport au nombre de mesures ordonnées, due « *très vraisemblablement [à] la mauvaise connaissance des voies d'accès à la justice administrative pour des personnes peu informées* ». Cette difficulté s'observait tout particulièrement en matière de perquisitions administratives : au 3 février 2016, la CNCDH relevait une seule mesure contestée pour 3 284 ordonnées, avançant le manque d'information des personnes visées quant aux motivations et au déroulement de la perquisition. Les assignations à résidence cessent quant à elle le plus souvent directement par décision du ministre de l'Intérieur, qui agit dès la formation du recours devant le juge administratif, ce qui explique le faible nombre d'annulations prononcées par ce dernier.

Au 4 novembre 2016, on relevait 694 procédures juridictionnelles engagées devant le juge administratif, dont 333 requêtes au fond et 361 procédures d'urgence (et parmi ces dernières, 214 référés-liberté et 51 référés-suspension). 88 recours seulement avaient été portés devant le Conseil d'État³²¹. En première instance, sur 224 demandes en référé, la décision initiale du ministre de l'Intérieur a été remise en cause dans 31 % des cas. Selon le vice-président du Conseil d'État, cela « *illustre l'effectivité des garanties juridictionnelles et l'absence de déférence judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif* ».

En matière de perquisitions administratives, puisque le juge administratif ne se prononce nécessairement qu'après que la mesure aura produit tous ses effets – ce qui questionne son utilité – la CNCDH a préconisé la mise en place d'un contrôle *a priori* des décisions de mise en œuvre d'une perquisition, opéré par le juge judiciaire.

Le Conseil constitutionnel a déclaré le contrôle du juge administratif suffisant, en ce qu'il permettait d'engager la responsabilité de l'État, peu importe que le recours ne puisse être mis en œuvre que postérieurement à l'intervention de la mesure³²². Il a en outre considéré que les perquisitions administratives n'avaient pas à être placées sous le contrôle du juge judiciaire, pour trois raisons : elles relèvent de la seule police administrative (même quand elles ont lieu dans un domicile) ; elles ne peuvent avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions ; elles n'affectent pas la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a néanmoins exprimé une opinion contraire, estimant le contrôle insuffisant dans la mesure où le juge judiciaire, « *garant de la liberté individuelle* », est « *exclu du processus décisionnel* »³²³. L'augmentation du pouvoir de l'exécutif et la réduction de celui de l'autorité judiciaire

320. CNCDH, 18 février 2016, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, JORF, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, parag. 20 et s.

321. J.-M. Sauvé, « L'état d'urgence ne peut être renouvelé indéfiniment », in *Le Monde*, 18 novembre 2016.

322. CC, 19 février 2016, déc. n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme*.

323. Commissaire aux droits de l'homme, in *Le Monde*, 3 février 2016, *ibid.* Cette position est partagée par la CNCDH et de nombreux auteurs.

risquent de marginaliser cette dernière et ainsi de « saper le système de poids et contre-poids nécessaire dans une démocratie, et de conduire à une augmentation du nombre d'opérations abusives et attentatoires aux libertés, sans pour autant rendre la France plus sûre³²⁴ ».

La CNCDH s'est en outre félicitée de la présomption d'urgence reconnue par le Conseil d'État dans le cadre du contrôle du juge des référés, et a recommandé de l'inscrire dans la loi de 1955, « en prévoyant une procédure de référé spécifique à l'état d'urgence, afin d'éviter à l'avenir que certaines juridictions administratives ne manifestent une prudence excessive avant d'aligner leur position sur celle du Conseil d'État ».

324. *Ibidem*.

Chapitre 2

Mesures particulières pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux

Plusieurs rapporteurs spéciaux ont exprimé leurs préoccupations concernant la loi du 20 novembre 2015, en particulier quant aux dispositions relatives à l’assignation à résidence, aux perquisitions administratives et à l’interdiction de se réunir³²⁵. Le Comité contre la torture des Nations unies a également évoqué ces mesures, à l’instar du Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe.

Elles présentent un risque d’atteinte aux droits fondamentaux à la fois lorsqu’elles sont utilisées dans leur finalité première et quand elles sont constitutives d’un détournement de l’état d’urgence, la première difficulté résidant dans le flou des conditions posées au prononcé des mesures d’assignation à résidence et de perquisition³²⁶.

1. Perquisitions administratives

L’article 11, parag. 1, de la loi du 3 avril 1955 a été déclaré conforme à la Constitution, à l’exception du troisième alinéa. En effet, ses dispositions « *opèrent, s’agissant d’un régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l’espace et qui contribue à prévenir le péril imminent [...] auquel le pays est exposé, une conciliation qui n’est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences de l’article 2 de la Déclaration de 1789 et l’objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l’ordre public*³²⁷ ».

325. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d’association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l’homme, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *com. conjointe* du 28/12/2015. Le Gouvernement français a répondu par lettre du 26 février 2016, dans laquelle il a indiqué avoir procédé, par la loi du 20 novembre 2015, aux modifications du régime de l’état d’urgence pour les conformer aux exigences des droits fondamentaux.

326. CNCDH, *Avis sur le suivi de l’état d’urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, *JORF*, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, p. 15.

327. CC, 19 février 2016, déc. n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l’homme*, parag. 12.

La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la possibilité donnée par le droit national, aux autorités, de conduire une perquisition sans mandat judiciaire, n'est pas incompatible avec la Convention, sous réserve qu'existe un contrôle judiciaire effectif, réalisé *ex post facto*³²⁸.

Justification des mesures de perquisitions

La loi du 20 novembre 2015 permet la mise en œuvre de perquisitions administratives « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». Le caractère « vague » de la disposition a été vivement critiqué³²⁹.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *une perquisition se déroulant la nuit dans un domicile doit être justifiée par l'urgence ou l'impossibilité de l'effectuer le jour* ». Dans tous les cas, la mesure doit être motivée et « *adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* » (généralement la préservation de la sécurité publique). En l'absence de justification de la perquisition administrative, l'État engage sa responsabilité pour faute simple³³⁰.

Protection de certains lieux contre les perquisitions

Si les lieux d'exercice des professions protégées (mandat parlementaire, activité professionnelle des avocats, magistrats et journalistes) bénéficient d'une protection renforcée depuis la loi de 2015, il en va différemment du domicile. Ainsi, des systèmes informatiques, qui « *pourraient être considérés comme une extension du lieu de travail, situés dans le domicile de personnes exerçant des professions protégées, ne sont pas protégés explicitement* ». Il a de plus été souligné que « *les perquisitions concernant les équipements informatiques, y compris les supports de stockage présents sur les lieux ou accessibles "à partir du système initial ou disponibles pour le système initial" permettraient des perquisitions sur d'autres ordinateurs en réseaux, ce qui peut amener à la perquisition de très nombreux systèmes de stockage et équipements, de la vie sociale et activité numérique de la personne, en fonction de ce qui sera accessible depuis les équipements initiaux* ».

328. CEDH, 2 octobre 2014, *Delta Pekarny c. République tchèque*, req. n° 97/11, parag. 83. V. aussi CEDH, 10 novembre 2015, *Slavov et al. c. Bulgarie*, req. n° 58500/11. Voir chapitre précédent pour les modalités de ce contrôle.

329. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *op. cit.*

330. CE, *Avis contentieux*, 6 juillet 2016.

Déroulement des perquisitions³³¹

La CNCDH a eu l'occasion de signaler plusieurs dysfonctionnements dans le déroulement des perquisitions : « l'absence de prise en compte de la présence potentielle de mineurs ou de personnes vulnérables [...] sur les lieux de la perquisition, les opérations pouvant entraîner chez ces dernières un choc, puis des séquelles psychologiques » ; la commission de violences physiques (« plaquage au sol des personnes présentes dans le lieu d'habitation, coups, immobilisation physique accompagnée d'une mise en joue avec arme ») et de violences psychologiques (« mise en joue avec arme d'une femme enceinte ou d'un enfant ») par les forces de l'ordre ; la dégradation d'emblèmes religieux ou d'objets culturels ; des dégâts matériels « quasi systématiques » ; des propos « déplacés, vexatoires, voire injurieux » ; la durée excessive des opérations ; l'absence de remise de l'ordre de perquisition et du récépissé récapitulant le déroulement des opérations³³². Il convient de souligner que ces comportements contreviennent largement aux instructions du ministre de l'Intérieur telles qu'elles ont été formulées dans une circulaire du 25 novembre 2015 demandant aux forces de police de faire preuve d'exemplarité³³³.

Saisie et copie des données informatisées

L'article 11 de la loi du 3 avril 1955, dans sa version consolidée par la loi du 20 novembre 2015, prévoit, dans le cadre des perquisitions administratives, la possibilité pour les autorités d'accéder « par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial ». La CNCDH a observé que ces saisies échappent au contrôle de la CNCTR³³⁴.

Toujours en vertu de l'article 11, « les données auxquelles il aura été possible d'accéder dans les conditions prévues au présent article peuvent être copiées sur tout support ». Cette formule vague a été critiquée par la CNCDH. Dans la mesure où la collecte de données personnelles est susceptible de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection de ses données personnelles, la CNCDH a ainsi recommandé un encadrement strict : doivent être précisées, dans la loi, la durée de conservation des données collectées, les modalités de leur destruction et les conditions de

331. Il convient de noter que la loi du 21 juillet 2016 a ajouté, sur ce point, la possibilité d'une retenue administrative d'une durée maximale de quatre heures des personnes présentes sur le lieu d'une perquisition (art. 5 de la loi).

332. CNCDH, 18 février 2016, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, JORF, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, parag. 9.

333. Circulaire du ministre de l'Intérieur (NOR : INTK1522850) du 25 novembre 2015 relative aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence, p. 3.

334. *Ibid.*, parag. 18.

leur exploitation. En outre, si la collecte aboutit à un traitement de données à caractère personnel, celui-ci devrait être loyal et soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

Pour le Conseil constitutionnel, la copie par l'autorité administrative de toutes les données auxquelles il aura été possible d'accéder au cours de la perquisition est assimilable à une saisie. Or, dans sa version initiale, la loi du 20 novembre 2015 ne prévoyait pas d'autorisation préalable pour la saisie ni pour l'exploitation des données obtenues, alors que pouvaient « être copiées des données dépourvues de lien avec la personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ayant fréquenté le lieu où a été ordonnée la perquisition ». Le législateur n'avait ainsi pas prévu de « garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée³³⁵ ». La loi du 21 juillet 2016 a assorti le dispositif de saisie des données informatiques lors des perquisitions d'un système d'autorisation d'exploitation de celles-ci délivrée par le juge des référés du tribunal administratif, à la demande du préfet.

Violences policières dans le cadre des perquisitions administratives

Le Comité contre la torture des Nations unies s'est dit préoccupé par certaines informations reçues quant à un usage excessif de la force par la police au cours de certaines perquisitions, « ayant, dans certains cas, entraîné des séquelles psychologiques chez les personnes concernées » et a regretté « l'absence d'informations quant aux recours formés à la suite de ces abus³³⁶ ». C'est pourquoi il a recommandé à l'État de « s'assurer que, dans la pratique, l'application des mesures de lutte contre le terrorisme n'a pas un effet négatif sur l'exercice des droits protégés par la Convention », notamment en ce qui concerne les mesures de perquisition, et de s'assurer que toute victime d'un usage excessif de la force au cours de ces perquisitions a la possibilité de porter plainte, que les enquêtes soient menées, les poursuites engagées et les sanctions prononcées contre les responsables³³⁷.

La CNCDH a rappelé, face à la suspicion de commission d'actes de violence par les forces de l'ordre, que le déroulement des opérations de police administrative devait avoir lieu « dans un total respect de la légalité, ainsi que des règles déontologiques ». Aussi, « des poursuites pénales et disciplinaires doivent être systématiquement engagées en cas de suspicion avérée de commission d'infractions pénales par les agents des forces de l'ordre³³⁸ ».

335. CC, 19 février 2016, déc. n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme*, parag. 14.

336. CAT/C/FRA/CO/7, parag. 12.

337. *Ibid.*, parag. 13.

338. *Ibid.*, parag. 12.

2. Assignations à résidence

Nécessité de la mesure

La loi du 3 avril 1955 distingue les motifs justifiant la déclaration de l’état d’urgence (« *péril imminent résultant d’atteintes graves à l’ordre public*³³⁹ ») des motifs justifiant une assignation à résidence une fois l’état d’urgence mis en place (« *personne à l’égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l’ordre publics*³⁴⁰ »). Sur ce point, le Conseil constitutionnel a considéré que « *tant la mesure d’assignation à résidence que sa durée, ses conditions d’application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l’état d’urgence*³⁴¹ ».

Cette disposition de la loi du 3 avril 1955 a été critiquée pour son manque de clarté et de précision, notamment quant à la définition des « *raisons sérieuses* », qui peut s’appliquer à des circonstances très vastes « *susceptibles de constituer une menace pour la “sécurité” et “l’ordre public”, ces deux notions étant également très vagues* ». Le Gouvernement français s’est contenté d’expliquer qu’il entendait par cette expression une exigence supérieure à celle contenue dans l’expression « *raisons plausibles de soupçonner*³⁴² ».

Appréciation de la situation individuelle

Le Conseil d’État a pu constater une standardisation de la procédure d’assignation à résidence, alors qu’elle devrait tenir compte des différences de situation. C’est la raison pour laquelle il a plusieurs fois sanctionné le défaut d’adaptation de la mesure à la situation personnelle de l’intéressé.

La CNCDH a appelé les autorités à « *personnaliser les obligations imposées aux personnes assignées à résidence [...], l’insuffisance d’individualisation de la mesure [pouvant] engendrer des contraintes disproportionnées pour la personne qui en fait l’objet* », ce qui présente le risque de « *transformer cette mesure de police administrative en une*

339. Art. 1^{er} de la loi du 3 avril 1955.

340. Art. 6 de la loi du 3 avril 1955.

341. Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, déc. n° 2015-527 QPC, *M. Cédric D.*

342. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d’association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l’homme, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *op. cit.*

*véritable privation de liberté*³⁴³». Une même difficulté peut naître d'obligations trop lourdes au regard de sa situation (personnelle, familiale, sociale...), notamment lorsque la personne assignée à résidence doit se présenter dans un commissariat plusieurs fois par jour pour pointage. À ce titre, la CNCDH a pu relever plusieurs cas de licenciements dus à l'impossibilité de concilier l'obligation de pointage avec la vie professionnelle.

Selon le Conseil constitutionnel³⁴⁴, cependant, l'assignation à résidence n'est pas une privation de liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution. Aussi, l'article de la loi du 3 avril 1955 ne porte pas, en lui-même, une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et s'avère compatible avec l'article 16 de la DDHC, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression et les autres droits garantis par la Constitution.

Exigence de motivation des décisions d'assignation

La CNCDH a recommandé que, avant toute procédure contentieuse, les personnes assignées à résidence puissent avoir accès à une meilleure information «*quant à la possibilité de demander à l'autorité administrative une adaptation des modalités de la mesure*³⁴⁵».

L'absence d'information suffisante est également problématique au regard du contenu des «*notes blanches*» provenant de la DGSI, sur la base desquelles sont ordonnées les assignations. Ces documents, «*parfois imprécis, laconiques ou empreints de subjectivité et contenant parfois des erreurs factuelles*», rendent le travail des avocats et des magistrats administratifs particulièrement difficile.

Plus généralement peut être observée une insuffisance importante au regard de la nécessité de fonder toute atteinte grave à la liberté d'aller et venir – comme l'assignation à résidence – sur des critères objectifs et des éléments tangibles destinés à en permettre le contrôle, c'est-à-dire sur «*l'existence de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics*³⁴⁶». Une «*note blanche*» ne peut avoir force probante, d'après la CNCDH, «*qu'autant qu'elle est suffisamment circonstanciée et précise, soumise au débat contradictoire sans être sérieusement contestée et confortée par des éléments complémentaires extrinsèques*».

343. CNCDH, 18 février 2016, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, JORF, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, parag. 24.

344. Conseil constitutionnel, *ibid.*

345. CNCDH, *op. cit.*

346. *Ibid.*, parag. 25.

Effets de la prorogation de l’état d’urgence sur les assignations

Selon le Conseil d’État³⁴⁷, les prorogations successives de l’état d’urgence pouvaient conduire à des durées d’assignation à résidence excessives, il a « *estimé nécessaire de fixer dans la loi une limite maximale de douze mois à la durée ininterrompue de l’assignation à résidence d’une personne* ». Toutefois, « *en cas de faits nouveaux ou d’informations complémentaires, cette disposition n’interdirait pas aux autorités compétentes de reprendre une mesure d’assignation à résidence d’une personne à l’égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l’ordre publics* ». Cette exigence a été actée dans la loi du 19 décembre 2016 : une assignation à résidence ne peut être prononcée pour une durée supérieure à douze mois, mais le ministre de l’Intérieur peut demander au juge des référés du Conseil d’État l’autorisation de prolonger celle-ci, pour une durée de trois mois. La prolongation est renouvelable.

La CNCDH a estimé à cet égard que « *compte tenu du caractère de facto indéterminé de leur durée, des assignations à résidence de longue durée, comportant des contraintes élevées dans le quotidien des intéressés, pourraient être regardées comme constituant des mesures privatives de liberté*³⁴⁸ ».

3. Pratiques constitutives d’un détournement ou abus de l’état d’urgence³⁴⁹

Le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe a exprimé son inquiétude quant au risque de détournement de l’état d’urgence. Il a notamment observé que « *des interventions violentes fondées sur des informations incorrectes ont causé une grande souffrance morale et des dommages matériels lourds chez des personnes n’ayant aucun lien avec le terrorisme*³⁵⁰ ». D’autres instances, nationales ou internationales, ont dénoncé ces détournements.

Le décalage entre les motifs de l’état d’urgence et les motifs des mesures prises sur le fondement de celui-ci a été souligné de manière générale par la CNCDH, relevant que de nombreuses mesures prises dans le cadre de l’état d’urgence visaient moins à lutter contre le terrorisme directement qu’à « *atteindre un objectif général de maintien de l’ordre* », et s’inscrivaient dès lors dans le cadre d’une « *réponse banalisée à des risques*

347. Avis du 8 décembre 2016.

348. CNCDH, *Avis sur le suivi de l’état d’urgence et les mesures antiterroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 26 janvier 2017, JORF, n°0054 du 4 mars 2017, texte n° 83.

349. V. CNCDH, *Avis sur le suivi de l’état d’urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 15 janvier 2017, JORF, n°0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, pp. 23-29.

350. Commissaire aux droits de l’homme, in *Le Monde*, 3 février 2016, préc.

et non plus dans un cadre exceptionnel de riposte à une menace imminente». C'est pourquoi la CNCDH a dénoncé l'«*effet d'aubaine que représente l'état d'urgence à raison des mesures dérogatoires qu'il autorise*³⁵¹». Rendu possible, une fois encore, par la rédaction des dispositions de la loi de 1955, ce décalage a pourtant été entériné à la fois par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, dans le cadre d'assignations à résidence prononcées à l'encontre de militants écologistes à l'occasion de la COP21³⁵².

Assignations à résidence

Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont inquiétés de ce que la loi risquait de permettre aux autorités d'assigner à résidence un grand nombre de personnes, largement au-delà d'une application circonscrite à la lutte contre le terrorisme. Ils ont affirmé être «*alarmés par les allégations qui indiquent que des militants écologistes aient pu faire l'objet de perquisitions et d'assignations à résidence, en application des mesures relatives à l'état d'urgence, pour prévenir des manifestations pacifiques liées à la Conférence COP21 ou d'autres rassemblements*³⁵³», alors même que toute restriction à la liberté d'expression et toute restriction à la liberté de réunion doivent être «*appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites*». À ce titre, il a été reproché au Conseil constitutionnel de n'avoir pas détaillé sa décision du 22 décembre «*dans le but d'expliquer, au-delà de la légitimité des motifs de la déclaration de l'état d'urgence, la conformité des mesures d'assignation à résidence de militants et activistes écologistes aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité*³⁵⁴». Le Conseil d'État est pourtant allé dans le même sens, considérant, dans plusieurs affaires relatives à des assignations à résidence prononcées à l'égard de militants écologistes, qu'il n'existait aucun lien entre le péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence et les motifs justifiant les mesures d'assignation à résidence³⁵⁵.

Perquisitions administratives

La CNCDH a estimé que «*les perquisitions réalisées dans le cadre de l'état d'urgence révéleraient une instrumentalisation par les forces de l'ordre des pouvoirs de police administrative, aux fins de traitement des petite et moyenne délinquances*³⁵⁶». Plus

351. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 15 janvier 2017, *JORF*, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, pp. 17-22.

352. *V. supra*, parag. suivant.

353. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *op. cit.* 354. *Ibidem*.

355. *V. par ex.* CE, 11 décembre 2015, *Cédric D.*, préc. *V. également supra*, passage sur les pratiques constitutives d'un détournement de l'état d'urgence.

356. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, 18 février 2016, *JORF*, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, parag. 16. Sur les 3 289 perquisitions administratives recensées au 3 février 2016, seules 28 infractions en lien avec le terrorisme avaient été constatées, dont 23 relevaient du délit d'apologie ou de provocation à des actes de terrorisme.

généralement, la Commission a souligné l'élargissement des mesures de police administrative au-delà des personnes soupçonnées d'appartenir à une mouvance terroriste : « *sont également et très largement visés les musulmans ayant une pratique certes intense et ostensible de l'islam, mais résolument non violente* », de même que des Roms sans papiers ou des migrants, ce qui constitue une violation du principe de non-discrimination tel que prévu, spécifiquement, ici, par l'article 4-1 du PIDCP³⁵⁷.

Le Commissaire aux droits de l'homme a également dénoncé le grand nombre de musulmans visés par les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence, contribuant à « *renforcer [leur] stigmatisation ainsi que [leur] marginalisation* » et « *mettant en danger la cohésion sociale* »³⁵⁸.

Interdiction de manifester

Dans le cadre de l'état d'urgence, les autorités administratives peuvent restreindre la liberté de manifestation³⁵⁹. La liberté de réunion est ainsi directement mise en cause par l'article 8 de la loi du 3 avril 1955³⁶⁰. La CNCDH s'est néanmoins interrogée sur la proportionnalité de telles mesures lorsqu'elles ont été justifiées par des motifs sans lien avec le « *péril imminent* » exigé pour mettre en œuvre l'état d'urgence. Tel a été le cas des interdictions de manifester émises dans le cadre de la COP21, d'une grève de salariés à Paris, ou encore d'un rassemblement de syndicats de retraités à Toulouse³⁶¹. D'autres risques d'atteinte disproportionnée au droit de manifester ont pu être constitués en raison d'autorisations très tardives de manifestation par certaines préfectures, entravant considérablement l'organisation de la mobilisation, ou encore du fait de pressions subies par des responsables syndicaux pour mettre fin à des conflits et des actions collectives³⁶².

Le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 opère « *une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* »³⁶³, en ce que la mesure d'interdiction de la réunion est provisoire et qu'elle doit être proportionnée aux raisons l'ayant motivée, justifiée par le fait que la réunion soit « *de nature à provoquer ou entretenir le désordre* », et motivée si elle présente un caractère individuel³⁶⁴.

357. *Ibid.* parag. 17.

358. Commissaire aux droits de l'homme, in *Le Monde*, 3 février 2016, préc.

359. Sur le fondement des articles 5 ou 8 de la loi du 3 avril 1955.

360. CC, 19 février 2016, déc. n° 2016-535 QPC, *Ligue des droits de l'homme*.

361. V. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, 18 février 2016, *JORF*, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102, parag. 14.

362. *Ibidem*.

363. CC, 19 février 2016, *op. cit.*, parag. 10.

364. *Ibid.*, parag. 8.

Contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires

La CNCDH, dans un avis du 8 novembre 2016³⁶⁵, s'est intéressée au problème des contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires, notamment dans le cadre de l'état d'urgence. Elle a estimé que les principales difficultés viennent des modalités de mise en œuvre des contrôles d'identité et de l'extension considérable des prérogatives des forces de l'ordre à l'occasion de ces contrôles, notamment quand ils ont pour but de prévenir la menace terroriste. À ce titre, elle a fait part de ses réserves quant à plusieurs dispositions législatives nouvellement promulguées qui sont susceptibles d'entrer en contradiction avec l'exercice des droits fondamentaux.

365. CNCDH, 8 novembre 2016, *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, JORF, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 81.

Droits et libertés en matière de justice

Questions générales de procédure

Les juges de Strasbourg et du Luxembourg, à quelques occasions, se sont prononcés sur des sujets relatifs à des questions générales de procédure, telles que la procédure devant le juge de cassation, la motivation des refus de renvoi de QPC au Conseil constitutionnel par la Cour de cassation, ou encore l'aide juridictionnelle.

Une *Résolution* de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) mérite en outre d'être soulignée : se félicitant du maintien du juge d'instruction, du renforcement du droit d'accès à un avocat dans le cadre de la garde à vue, et de la restriction de la capacité des ministres à donner des instructions à des procureurs, elle a néanmoins regretté le refus des autorités françaises de renforcer le « rôle des représentants élus des juges et des procureurs par rapport aux membres nommés pour des raisons politiques au sein du Conseil supérieur de la magistrature » ; elle a également critiqué le montant des ressources allouées à la justice en France, qui demeure l'un des plus faibles par habitant en Europe, et le niveau des salaires des juges et des procureurs, qui « sont les plus bas par rapport au salaire moyen national » ; elle a enfin souligné les plaintes des procureurs quant à de « fréquentes tentatives d'ingérence des responsables politiques dans leur indépendance³⁶⁶ ».

Procédure devant le juge de cassation

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, lorsqu'un justiciable ne peut soulever un moyen pour la première fois devant le juge de cassation que si ce moyen est d'ordre public, alors un moyen tiré de la violation du droit d'être entendu – tel que garanti par le droit de l'UE – ainsi soulevé devra être déclaré recevable si, tel qu'il est garanti par le droit interne, il remplit les conditions (exigées par ce droit interne) pour être qualifié de moyen d'ordre public. En d'autres termes, un moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu ne sera un moyen d'ordre public que s'il remplit les conditions fixées par le droit interne pour en être un. Il s'agit là d'une application du principe d'équivalence³⁶⁷.

366. APCE, 6 mars 2015, *Menaces contre la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Résolution 2040 (2015).

367. CJUE, 17 mars 2016, *Abdelhafid Bensada Benallal c. État belge*, C-161/15.

Dans un arrêt *Henrioud c. France*³⁶⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en raison du « *formalisme excessif* » exigé par la Cour de cassation quant à la recevabilité de deux pourvois formulés devant elle (l'un principal, l'autre incident). Si « *l'article 6 de la Convention n'astreint pas les États contractants à créer des cours d'appel ou de cassation [...] lorsque de telles juridictions sont instituées, la procédure qui s'y déroule doit présenter les garanties prévues à l'article 6 [...]* »³⁶⁹. Aussi, bien que les conditions de recevabilité d'un pourvoi puissent être plus rigoureuses que pour un appel, « *les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter à la fois un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure, et une souplesse excessive qui aboutirait à supprimer les conditions de procédure établies par les lois* ». Les deux pourvois de l'espèce avaient été déclarés irrecevables par la Cour de cassation : celui du procureur général « *en raison de l'omission de celui-ci de joindre dans le délai du dépôt de son mémoire ampliatif l'acte de signification de la décision de la cour d'appel attaquée* », celui du requérant en raison du fait qu'il n'a pas produit ledit acte de signification. Ces règles procédurales, prévues par l'article 979 du code de procédure civile, ne sont pas en elles-mêmes contraires à l'article 6, parag. 1, de la Convention³⁷⁰. Ce sont les circonstances de l'espèce qui ont conduit la Cour à estimer que le juge de cassation avait fait preuve d'un formalisme excessif, en ce que l'irrecevabilité du pourvoi provoqué du requérant tenait « *essentiellement à l'irrecevabilité du pourvoi principal, due à la négligence du procureur qui avait un rôle central et particulier dans la procédure* »³⁷¹.

L'affaire *Reichman c. France*³⁷² a également conduit la Cour à condamner la France pour excès de formalisme, en raison de l'exigence d'un mandat spécial au profit d'un avocat pour se pourvoir devant la Cour de cassation : en l'espèce, celle-ci avait déclaré irrecevable un pourvoi au motif que le mandat donné par le requérant à son avocat était intervenu avant l'arrêt d'appel, et qu'elle en avait conclu son absence de volonté de se pourvoir en cassation. Cette règle, prévue à l'article 576 du code de procédure pénale, a depuis été abrogée.

Enfin, dans l'affaire *Morice c. France*³⁷³, la CEDH a condamné la France pour violation de l'article 6, parag. 1, de la Convention en raison des doutes légitimes que pouvait nourrir le requérant quant à l'impartialité d'un conseiller siégeant dans une formation de jugement de la Cour de cassation. En l'espèce, en effet, le conseiller avait publiquement affiché son soutien, dans une autre affaire, pour la juge qui avait initié les poursuites contre le requérant dans la procédure en cause³⁷⁴.

368. CEDH, 5 novembre 2015, *Henrioud c. France*, req. N° 21444/11.

369. *Ibid.*, par. 57.

370. *Ibid.*, par. 61.

371. *Ibid.*, par. 64.

372. CEDH, 12 juillet 2016, *Reichman c. France*, req. n° 50147/11.

373. CEDH, GC, 23 avril 2015, *Morice c. France*, req. n° 29369/10.

374. *Ibid.*, par. 79-92.

Motivation des décisions de refus de transmettre une QPC

La procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), prévue par l'article 61-1 de la Constitution et dont les modalités sont régies par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009, permet à un justiciable de contester, à l'occasion d'un litige devant toute juridiction d'instruction ou de jugement, à l'exception des cours d'assises, la conformité aux droits fondamentaux garantis par la Constitution d'une disposition législative (ou de son interprétation par le juge). La juridiction surseoit alors à statuer, mais elle ne saisit pas directement le Conseil constitutionnel pour qu'il effectue son contrôle de constitutionnalité. La QPC est d'abord transmise à la Cour de cassation ou au Conseil d'État (selon l'ordre de la juridiction qui renvoie), qui opèrent un filtrage préalable afin de vérifier que la question répond bien aux exigences de la loi organique. Le cas échéant, la QPC est ensuite communiquée au Conseil constitutionnel.

La Cour de cassation et le Conseil d'État ne sont donc pas tenus de renvoyer la question au Conseil constitutionnel. Leur contrôle se fait à l'aune de trois conditions : la disposition législative contestée doit être applicable au litige ou constituer le fondement des poursuites ; la disposition ne doit pas déjà avoir été déclarée conforme à la Constitution dans une décision du Conseil constitutionnel, notamment dans le cadre d'un contrôle *a priori*, sauf changement de circonstances de droit ou de fait ; la question doit être nouvelle ou revêtir un caractère sérieux.

La CEDH a eu l'occasion de se prononcer quant à cette dernière condition, qui laisse une certaine marge de manœuvre, un « *certain pouvoir d'appréciation* » aux juges suprêmes. Si l'examen de filtrage opéré par les juges ordinaires est bien soumis aux exigences du droit au procès équitable, la Cour a relevé que cette marge de manœuvre n'entre pas en contradiction avec la Convention. En l'espèce, les requérants estimaient en effet que la Cour de cassation avait substitué son contrôle à celui du Conseil constitutionnel, et se plaignaient d'une atteinte dans leur droit d'accès à ce dernier. La CEDH a déclaré la requête irrecevable, en ce que la Cour de cassation avait valablement motivé sa décision de refus au regard des critères exigés par la loi organique, et ne témoignait d'aucune apparence d'arbitraire³⁷⁵.

Recours contre une décision autorisant une opération de visite et de saisie en matière de répression des fraudes

La CEDH a confirmé sa jurisprudence relative au recours contre les ordonnances du juge des libertés et de la détention (JLD) qui autorisent des opérations de visite et de saisie en matière de répression des fraudes³⁷⁶. Ces ordonnances ne sont susceptibles de recours que devant la Cour de cassation. Les sociétés requérantes alléguaient ainsi

375. CEDH, déc. irrec., 17 septembre 2015, *Jacky Renard et al. c. France*, req. n° 3569/12.

376. CEDH, 18 juin 2015, *Société Bouygues construction et al. c. France*, req. n° 61265/10. V aussi CEDH, 2 avril 2015, *Vinci construction et GTM Génie civil et services c. France*, req. n°s 63629/10 et 60567/10.

une violation du droit à un contrôle juridictionnel effectif tel que garanti par l'article 6, parag. 1, de la Convention, en raison de ce que ce recours ne permet pas de contester l'ordonnance en fait et en droit.

Or, selon la jurisprudence de la Cour, « *en matière de visite domiciliaire, les personnes concernées doivent pouvoir obtenir un contrôle juridictionnel, en fait comme en droit, de la régularité de la décision prescrivant la visite ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement; le ou les recours disponibles doivent permettre, en cas de constat d'irrégularité, soit de prévenir la survenance de l'opération, soit, dans l'hypothèse où une opération jugée irrégulière a déjà eu lieu, de fournir à l'intéressé un redressement approprié*³⁷⁷ ». Ce qui n'est pas le cas ici, d'autant que le contrôle des opérations elles-mêmes est effectué par le JLD, c'est-à-dire celui qui les a autorisées. La Cour a constaté que l'ensemble de ce mécanisme, prévu à l'article L. 450-4 du code de commerce, n'a pas changé, et qu'il y a partant violation de l'article 6, parag. 1, de la Convention.

Aide juridictionnelle

La CJUE a récemment estimé que le fait de soumettre à la TVA les prestations de services des avocats fournies aux justiciables ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle ne porte atteinte ni au droit à un recours effectif ni au principe de l'égalité des armes, tels qu'ils sont garantis à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Plus, l'article 132, parag. 1, g, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2016 « *doit être interprété en ce sens que les prestations de services effectuées par les avocats au profit des justiciables qui bénéficient de l'aide juridictionnelle [...] ne sont pas exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée*³⁷⁸ ». Faire entrer les prestations des avocats financées par l'aide juridictionnelle dans le champ de la TVA n'est donc pas contraire au droit à un recours effectif ni au principe d'égalité des armes.

377. *Ibid.*, parag. 20.

378. CJUE, 28 juillet 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e. a., Jimmy Tessens e. a., Orde van Vlaamse Balies, Ordre des avocats du barreau d'Arlon e. a., c. Conseil des ministres*, C-543/14.

Chapitre 1

Justice pénale et réponse pénale

Droit des victimes d'infractions

En droit français, les victimes d'infractions pénales disposent d'un choix pour la réparation du dommage causé par l'infraction : soit en même temps que l'action publique devant les juridictions pénales³⁷⁹, soit devant une juridiction civile, séparément de l'action publique³⁸⁰.

Le système français se distingue également par la possibilité offerte aux victimes d'infractions de déclencher l'action publique en se constituant partie civile³⁸¹. D'une manière générale, les droits reconnus aux victimes d'infractions en droit français sont conformes au droit international des droits de l'homme³⁸².

La CEDH a considéré qu'une plainte avec constitution de partie civile entre dans le champ d'application de l'article 6, parag. 1, de la Convention sauf dans certaines hypothèses³⁸³, ce qui permet aux victimes de bénéficier de l'intégralité des garanties du droit au procès équitable. Elle a de plus estimé que l'impossibilité pour la victime de faire appel des dispositions pénales d'un jugement ne méconnaît pas le droit au recours effectif, la victime pouvant faire appel des dispositions civiles de ce jugement³⁸⁴.

1. Comportements des forces de l'ordre et des forces armées

Dans la période de référence de la présente étude, les instances internationales ont relevé l'existence de violences commises par les forces de l'ordre, ce qui pose une fois de plus la question de leur formation. Deux phénomènes particuliers doivent ici être soulignés : les violences commises dans le cadre des manifestations en France, et les abus sexuels commis par les forces armées en Centrafrique.

379. Art. 3 du code de procédure pénale.

380. Art. 4 du code de procédure pénale.

381. Art. 1^{er} du code de procédure pénale.

382. V. not. AGNU, *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, 29 novembre 1985, A/RES/40/34 ; UE, *Directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité*, 25 octobre 2012, [2012/29/UE].

383. CEDH, 12 février 2004, *Perez c. France*, req. n° 47287/99 ; CEDH, 1^{er} février 2005, *Frangy c. France*, req. n° 42270/98.

384. CEDH, 3 octobre 2013, *Douet c. France*, req. n° 16705/10.

Nous renvoyons au chapitre précédent pour ce qui est des violences commises dans le cadre de l'état d'urgence. De même, concernant le profilage ethnoracial, nous renvoyons à la partie consacrée à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité, et, plus précisément, au chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales.

Violences commises par les forces de l'ordre

Constatant une insuffisance dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport précédent, relatives aux allégations de mauvais traitements infligés par des agents des forces de l'ordre, notamment à des détenus, par l'usage de méthode de contention, ainsi qu'à la surpopulation carcérale et aux fouilles corporelles³⁸⁵, le CAT a réitéré sa recommandation relative au renforcement de la lutte contre tout usage excessif de la force par les forces de l'ordre, en particulier ceux ayant entraîné des blessures graves ou des décès³⁸⁶.

La France a d'ailleurs été à nouveau condamnée par la CEDH, dans un arrêt *Ghedir* et al., pour des faits de violences survenues dans le cadre d'une interpellation³⁸⁷ dans une gare par des agents de surveillance de la SNCF et des policiers. En l'espèce, le requérant avait été interpellé dans une gare par des agents de surveillance, puis confié à des policiers sur place et conduit au commissariat pour être placé en garde à vue. Une fois arrivé dans les locaux de la garde à vue, le requérant était tombé dans le coma et avait alors été emmené à l'hôpital. Une enquête de flagrance a été immédiatement dépêchée, et le juge français a conclu à l'absence de lien entre l'interpellation et les lésions constatées sur le requérant.

La Cour a relevé dans son arrêt que « *les blessures du requérant, qui a subi un hématome sous-dural ayant entraîné une perte de connaissance suivie d'un coma et qui présente des séquelles importantes, le privant d'autonomie pour tous les gestes élémentaires de la vie quotidienne, [dépassaient] le seuil de gravité exigé pour que le traitement dont il se [plaignait] [tombait] sous le coup de l'article 3 de la Convention*³⁸⁸ ». Elle a constaté que les expertises menées dans le cadre de l'enquête étaient contradictoires quant au point de savoir si les lésions du requérant étaient dues à l'interpellation ou non. En revanche, aucune ne corroborait la thèse selon laquelle, comme l'avait affirmé un unique témoignage, les lésions étaient dues à une rixe datant de la veille. De même, les déclarations des policiers et des agents de surveillance de la SNCF étaient, elles aussi, contradictoires³⁸⁹, que ce fût à propos du déroulement des faits ou de la justification de l'usage de la force pendant l'interpellation.

385. CAT, *Observations finales concernant le 7^e rapport périodique de la France*, 10 juin 2016, CAT/C/FRA/CO/7, parag. 7.

386. *Ibid.*, parag. 18.

387. CEDH, 16 juillet 2015, *Ghedir* et al. c. France, req. n° 20579/12.

388. *Ibid.*, parag. 114.

389. *Ibid.*, parag. 120-121.

- Ce « faisceau d'indices » a amené la Cour à conclure à la violation de l'article 3 de la Convention dans son volet matériel, en ce que « *les investigations internes [avaient] conduit à la réunion d'éléments contradictoires et troublants, tant dans les rapports d'expertises successifs que dans les témoignages sur les motifs et les conditions de l'interpellation et de la prise en charge du requérant* », et en raison de ce que « *l'hypothèse de violences subies par l'intéressé avant son interpellation, admise comme plausible par la chambre de l'instruction, [n'apparaissait] pas suffisamment étayée pour être convaincante au vu des circonstances de l'espèce*³⁹⁰ ».

Violences des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations

La Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE a demandé que les forces de l'ordre veillent à la sécurité des journalistes dans le cadre des manifestations, plutôt que de les prendre à partie. Elle a en effet relevé plusieurs cas, intervenus dans les six premiers mois de l'année 2016, de journalistes français ayant subi des violences et des entraves policières : utilisation de gaz lacrymogènes et de grenades assourdissantes ; saisine d'appareil photographique et demande de ne pas faire de photographie ; blessures graves³⁹¹.

L'APCE, quant à elle, a appelé les États à « *adopter et à mettre en œuvre une conception du maintien de l'ordre au cours des manifestations qui soit respectueuse des droits de l'homme, notamment en organisant une formation aux droits de l'homme à l'intention des membres des forces de l'ordre*³⁹² ». Ils ont en outre été invités à « *améliorer le système d'identification des agents des forces de l'ordre, surtout de la police anti-émeute, afin de les rendre comptables de leurs actes*³⁹³ ».

Suites judiciaires données aux violences policières

- Il a été souligné, notamment par le CAT, que les victimes de violences policières rencontrent souvent des obstacles pour porter plainte, qu'il n'existe aucune donnée statistique relative à de telles plaintes et aux condamnations judiciaires d'agents des forces de l'ordre reconnus coupables, et qu'il est fait état d'une relative impunité en la matière³⁹⁴. C'est pourquoi il a préconisé de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les victimes de violences policières puissent déposer plainte, que ces plaintes soient enregistrées et que les plaignants soient protégés contre les risques de représailles ; qu'une « *enquête prompte, impartiale, indépendante et transparente soit menée dans des délais raisonnables* » ; que des poursuites soient engagées et que des sanctions proportionnelles à la gravité des faits soient prononcées ; enfin, que des données statistiques soient établies sur les plaintes et les signalements déposés pour

390. *Ibid.*, parag. 123.

391. Représentante pour la liberté des médias à l'OSCE, *Recent Police Violence Against Journalists During Demonstrations in France Disturbing*, 3 juin 2016.

392. APCE, *Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques*, 27 mai 2016, Résolution 2116 (2016).

393. *Ibidem*.

394. CAT, *op. cit.*, parag. 16.

violence et usage excessif de la force, ainsi que sur les décisions de non-lieux et les classements sans suite³⁹⁵.

- Le Comité des droits de l'homme et l'APCE sont allés dans le même sens³⁹⁶. Cette dernière a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des enquêtes et sanctions effectives, pour « *lutter contre leur impunité et mettre un terme [aux violences], y compris pour ce qui est de la responsabilité des agents chargés du commandement, du contrôle et de la supervision de l'opération policière concernée* »³⁹⁷.

Recours à certaines armes

L'APCE a appelé les États à « *réglementer l'utilisation de gaz lacrymogène et d'autres armes "moins létales" de façon plus rigoureuse, afin d'intégrer des garanties plus adaptées et plus efficaces pour minimiser les risques de décès et de blessures découlant de leur utilisation normale et abusive, et d'accidents qui peuvent être évités* »³⁹⁸.

Concernant le cadre plus spécifique des manifestations, il a été recommandé que l'usage de la force par les autorités de l'État se fasse dans le strict respect des exigences de nécessité et de proportionnalité : des armes non létales telles que les « *irritants chimiques* » doivent être utilisées seulement en cas de nécessité et de manière proportionnée dans le but de maintenir l'ordre public ou dans la poursuite d'un autre but légitime. Les agents des forces de l'ordre doivent avoir été formés à l'usage de ces armes. De plus, le confinement des manifestants doit être employé seulement pour prévenir de sérieux dommages ou blessures et quand aucune alternative moins restrictive pour la liberté de mouvement ne peut être employée³⁹⁹.

Il convient de mentionner ici la loi n° 2017-258 relative à la sécurité publique, adoptée le 28 février 2017, postérieurement au champ temporel du présent rapport⁴⁰⁰. Cette loi aligne le régime relatif à l'usage des armes par la police sur le régime relatif à l'usage des armes par les gendarmes.

Formation

À l'instar de l'ECRI, qui a préconisé « *d'intensifier la formation des représentants des forces de l'ordre aux éléments du code de déontologie concernant l'exemplarité des relations avec la population* »⁴⁰¹, le CAT a recommandé à l'État de « *renforcer le contenu*

395. *Ibid.*, parag. 18.

396. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 21 juillet 2015, CCPR/C/FRA/CO/5, parag. 15.

397. APCE, *op. cit.*.

398. APCE, *ibid.*

399. BIDDH, *Rapport sur l'observation de la liberté de réunion pacifique*, 17 décembre 2014, parag. 317.

400. V. à ce propos CNCDH, *Avis sur la loi relative à la sécurité publique*, 23 février 2017, JORF, n° 0051 du 1 mars 2017, texte n° 89, spé. P. 7-11. V. aussi DDD, déc. *MDS-2015-147* du 16 juillet 2015.

401. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 109.

de ses formations relatives aux droits de l'homme et à la Convention dispensées aux adjoints de sécurité, gardiens de la paix, sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires, et de s'assurer que les personnels des compagnies de sécurité privées bénéficient également d'une telle formation ». Il conviendrait de plus d'intégrer le Protocole d'Istanbul dans « toutes les formations destinées au personnel de la police et de la gendarmerie ainsi qu'au personnel civil et médical qui intervient dans la garde et le traitement de tout individu arrêté, détenu ou emprisonné », et de développer une méthode d'évaluation des résultats obtenus par les programmes de formation relatifs à l'interdiction absolue de la torture⁴⁰².

Le Comité des droits de l'homme s'est lui aussi prononcé sur le sujet, demandant à ce que soient prises « des mesures efficaces, notamment en matière de formation, pour empêcher que les membres des forces de l'ordre et des forces de sécurité ne fassent un usage excessif de la force ou n'utilisent des armes de force intermédiaire dans les situations où le recours à plus de force ou à la force létale n'aurait pas été justifié⁴⁰³ ».

Abus commis en Centrafrique

Plusieurs comités onusiens ont demandé que les allégations d'abus sexuels par des soldats français en Centrafrique fassent l'objet d'une enquête efficace et que les auteurs soient traduits en justice et sanctionnés de peines proportionnelles à la gravité des faits⁴⁰⁴. Le cas échéant, il convient de fournir une assistance psychologique et sociale et d'octroyer des réparations aux victimes⁴⁰⁵, en particulier aux enfants⁴⁰⁶. Dans son rapport de suivi au Comité des droits de l'homme, sur lequel la CNCDH a été consultée, la France a indiqué qu'une enquête judiciaire était en cours et soumise au secret de l'instruction. Une enquête de commandement, décidée par le chef d'état-major des armées, a également été diligentée et a été versée au dossier d'instruction⁴⁰⁷.

2. Justice pénale des mineurs

Le principal instrument conventionnel en matière de justice pénale des mineurs est la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Peuvent également être mentionnées les lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants adoptées par

402. CAT, *ibid.*, parag. 37.

403. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 15.

404. *Ibid.*, parag. 9-10.

405. CAT, *ibid.*, parag. 33.

406. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 23 février 2016, CRC/C/FRA/CO/5, parag. 46.

407. CCPR, *Renseignements reçus de la France au sujet de la suite donnée aux observations finales*, CCPR/C/FRA/CO/5/Add.1, parag. 56 et s.

le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2010⁴⁰⁸. Ces dernières concernent toutes les situations où les enfants sont susceptibles d'entrer en contact avec le système de justice pénale, civile ou administrative.

Au niveau national, le droit pénal des mineurs est régi par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, modifiée de nombreuses fois depuis son adoption. « *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* » sont élevées au rang de principes constitutionnels par le Conseil constitutionnel⁴⁰⁹.

Seul le Comité des droits de l'enfant s'est prononcé en la matière durant la période de référence. Si le Comité a accueilli « *avec satisfaction l'abrogation des peines minimales pour les enfants, prévue dans la loi n° 2014-896* », il a néanmoins souligné la persistance d'un certain nombre de difficultés. L'État n'a, par exemple, pas suivi ses recommandations relatives à la fixation d'un âge minimal de la responsabilité pénale⁴¹⁰, et continue de traiter les enfants de 16 ans comme des adultes⁴¹¹. À ce titre, il convient de souligner qu'un rapport de la Commission des questions sociales de l'APCE a vivement critiqué les propositions émises dans certains États pour que l'âge minimal de la responsabilité pénale soit abaissé à 12 ans⁴¹². De manière plus générale, il a été relevé que les mesures prises dans ce cadre par les États, par lesquelles le comportement des enfants doit être contrôlé, « *poussent un nombre croissant [d'enfants] dans le système de justice pénale, au lieu de s'attaquer aux causes profondes de leurs problèmes sociaux, qui requièrent des solutions relevant de la protection sociale* »⁴¹³.

Le Comité a en outre recommandé à la France de veiller à ce que la détention des enfants demeure une « *mesure de dernier ressort* » à la durée « *la plus brève possible* », et à ce que les enfants ne soient, dans tous les cas, pas détenus avec les adultes et puissent avoir accès, au sein des centres éducatifs fermés, à un enseignement de qualité et à des soins de santé et des soins psychiatriques⁴¹⁴.

408. Comité des ministres, *Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, 17 novembre 2010.

409. V. par ex. Conseil constitutionnel, 8 juillet 2011, *M. Tarek J.*, déc. n° 2011-147, QPC.

410. CRC, *op. cit.*, parag. 81-82.

411. *Ibid.*, parag. 82.

412. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, *Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité*, 19 mai 2014, doc. 13511, parag. 15.

413. *Ibid.*, parag. 37.

414. CRC, *op. cit.*, parag. 82.

3. Justice pénale des majeurs

Nous renvoyons, pour les éléments de justice pénale appréciés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au chapitre qui y est spécifiquement consacré.

Principe de légalité et notion de « peine »

La CEDH s'est prononcée sur la qualification de la déclaration d'irresponsabilité pénale et des mesures de sûreté qui l'accompagnent⁴¹⁵ – en particulier l'hospitalisation d'office – dans l'affaire *Berland c. France*⁴¹⁶, considérant qu'elles constituent non des « peines » mais des mesures préventives auxquelles le principe de non-rétroactivité ne s'applique pas.

Rappelant sa jurisprudence en la matière, la Cour a expliqué qu'il lui incombait d'abord « de déterminer si les mesures litigieuses ont été imposées à la suite d'une condamnation pénale⁴¹⁷ ». À ce titre, la Cour a suivi le raisonnement du Conseil constitutionnel qui avait estimé qu'il n'y a pas de condamnation pénale en cas de « déclaration de l'existence de charges suffisantes d'avoir commis les faits reprochés » (qui ne constitue pas une « appréciation sur la commission des faits ») et de « décision de déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental » (qui n'est pas une sanction)⁴¹⁸. Le contrôle du juge européen a ensuite porté sur la qualification des mesures de sûreté : celles-ci ne sont pas, au sens du droit français, des peines auxquelles s'applique le principe de non-rétroactivité⁴¹⁹. La Cour a en effet estimé que « l'hospitalisation d'office, dont la durée n'est pas déterminée à l'avance, a un but préventif et curatif dénué de caractère répressif [...] et ne constitue pas une sanction ». De même, l'interdiction pendant vingt ans d'entrer en contact avec les parties civiles et celle de détenir une arme, ainsi que le contrôle de leur application par le juge « ont un objectif préventif⁴²⁰ ».

La Cour de justice de l'Union européenne a quant à elle statué sur la non-rétroactivité d'une loi pénale plus douce, dans l'affaire *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc et Préfet de la Gironde*⁴²¹. En l'espèce, un individu condamné en 1988 à une peine criminelle avait subi une peine accessoire de dégradation civique. Il lui était ainsi interdit de voter aux élections au Parlement européen. Le nouveau code pénal, entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, prévoit notamment que l'interdiction de tout ou partie des droits civiques prononcée par une juridiction ne peut excéder une durée de dix ans. Or la radiation des listes électorales touchait encore l'individu en 2012. La Cour a considéré que « les articles 39, parag. 2, et 49, parag. 1, de la Charte [...] doivent

415. Art. 706-125, 706-135 et 706-136 du code de procédure pénale.

416. CEDH, 3 septembre 2015, *Berland c. France*, req. n° 42875/10.

417. *Ibid.*, parag. 40.

418. Conseil constitutionnel, 21 février 2008, décision n° 2008-562 DC.

419. V. C. cass, crim, 21 janvier 2009, n° 08-83.492.

420. CEDH, *Berland c. France*, *ibid.*, parag. 44-46.

421. CJUE, GC, 6 octobre 2015, *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc et Préfet de la Gironde*, C-650/13.

être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'une législation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, exclue de plein droit du nombre des bénéficiaires du droit de vote aux élections au Parlement européen les personnes qui, à l'instar du requérant au principal, ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour crime grave devenue définitive avant le 1^{er} mars 1994 ».

Incompressibilité de la peine

L'affaire *Bodein c. France*⁴²² a été l'occasion pour la CEDH d'apprécier la conventionnalité de la durée de la période de sûreté d'une peine de réclusion à perpétuité. La règle générale dégagée par la jurisprudence de la Cour est relativement claire⁴²³ : « *Infliger à un adulte une peine perpétuelle incompressible peut soulever une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention. Ce qu'interdit cette disposition, c'est que la peine soit de jure et de facto incompressible. Dans le cas contraire, aucune question ne se pose sous l'angle de l'article 3 si, par exemple, un condamné à perpétuité qui, en vertu de la législation nationale, peut théoriquement obtenir un [aménagement de peine] [...], mais se voit débouté au motif qu'il constitue toujours un danger pour la société*⁴²⁴ ». L'individu doit simplement avoir de réelles perspectives d'être libéré⁴²⁵. Aussi, la Cour exige que les peines perpétuelles « *soient compressibles, c'est-à-dire soumises à un réexamen permettant aux autorités nationales de rechercher si, au cours de l'exécution de sa peine, le détenu a tellement évolué et progressé sur le chemin de l'amendement qu'aucun motif légitime d'ordre pénologique ne permet plus de justifier son maintien en détention*⁴²⁶ ». Ce point n'a pas soulevé de difficulté particulière en l'espèce, dans la mesure où elle avait déjà considéré le droit français conforme à la Convention⁴²⁷ : la Cour a relevé que « *l'article 720-4 [du code de procédure pénale] prévoit un réexamen judiciaire de la période de sûreté perpétuelle [...], dans la perspective de contrôler si des motifs légitimes justifient toujours le maintien en détention* ». Selon la Cour, ce mécanisme « *ne laisse pas d'incertitude sur l'existence d'une "perspective d'élargissement" dès le prononcé de la condamnation*⁴²⁸ ».

Concernant le moment de ce réexamen, la Cour a rappelé qu'« *elle n'a pas à dire à quel moment il convient de procéder à celui-ci, compte tenu de la marge d'appréciation qu'il faut accorder aux États en la matière*⁴²⁹ ». Et en dépit de ce que le délai de trente ans prévu à l'article 720-4 du code de procédure pénale est au-delà de la tendance à garantir un premier réexamen « *dans un délai de vingt-cinq ans au plus après l'imposition de la peine perpétuelle* », le droit français fait courir ce délai à partir du mandat de dépôt. En l'espèce, cela raccourcissait à vingt-six ans le délai pour examen

422. CEDH, 13 novembre 2014, req. n° 40014/10.

423. V. not. CEDH, 9 juillet 2013, *Vinter et al. c. Royaume-Uni*, req. n° 66069/09 et al.

424. CEDH, *Bodein c. France*, op. cit., par. 54.

425. CEDH, GC, 26 avril 2016, *Murray c. Pays-Bas*, req. n° 10511/10.

426. CEDH, *Bodein c. France*, op. cit., par. 55.

427. CEDH, GC, 30 mars 2009, *Léger c. France*, req. n° 19324/02.

428. CEDH, *Bodein c. France*, op. cit., par. 60.

429. *Ibid.*, par. 61.

par le juge d'application des peines de la décision de la Cour d'assises de n'octroyer aucun aménagement de peine, ce que la CEDH a considéré comme conforme à la Convention⁴³⁰.

Rôle et statut du ministère public

Contrôle des privations de liberté par un magistrat

En 2013, le Comité des disparitions forcées recommandait à l'État « *d'instituer le droit de recours devant un juge du siège pour valider la légalité des mesures de contrainte et pour permettre aux personnes détenues de comparaître à l'audience* », et en particulier « *qu'un juge du siège statue sur la prolongation de la garde à vue au-delà de vingt-quatre heures et d'en restreindre la possibilité* » (parag. 31). Le Gouvernement français a considéré cette recommandation « *au-delà de ce qu'imposent les instruments internationaux auxquels la France est partie et auxquels renvoie l'article 17, parag. 2 de la Convention* » : l'article 5, parag. 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour, n'impose de contrôle systématique par un juge indépendant qu'au-delà d'un délai supérieur à quatre jours et six heures. Le Comité des droits de l'homme retient quant à lui un délai de « *quelques jours* », « *tout délai supérieur à quarante-huit heures [devant] rester absolument exceptionnel et être justifié par les circonstances*⁴³¹ ».

Selon le Gouvernement, le régime français de la garde à vue est conforme à ces exigences dans la mesure où il impose l'intervention d'un magistrat du siège au-delà de 48 heures. Le Comité a ainsi réitéré sa recommandation, et a demandé à l'État de lui transmettre des informations complémentaires « *sur le droit de recours devant un juge du siège pour valider la légalité de mesure de contrainte et pour permettre aux personnes détenues de se présenter devant le tribunal* ».

Garde à vue

Placement en garde à vue disproportionné

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *François c. France*⁴³², a conclu à la violation de l'article 5, parag. 1, de la Convention en raison d'un placement injustifié en garde à vue d'un avocat d'un autre gardé à vue. En l'espèce, une altercation entre un officier de police judiciaire (OPJ) et cet avocat avait éclaté en raison d'un « *différend sur les observations écrites que ce dernier voulait verser au dossier pour demander un examen médical de son client mineur, ce dernier déclarant avoir été*

430. *Ibid.*, parag. 61-62.

431. Comité des droits de l'homme, *Observations générales n° 35 sur l'article 9 (Liberté et sécurité de la personne)*, 2014, parag. 33.

432. CEDH, 23 avril 2015, *François c. France*, req. n° 26690/11.

victime de violences policières et présentant des lésions sur le visage [...]». Deux éléments étaient essentiels pour la Cour : « *D'une part, le requérant intervenait au commissariat en sa qualité d'avocat pour l'assistance d'un mineur gardé à vue, qu'il estimait avoir subi des violences policières et, d'autre part, l'OPJ de permanence qui se déclarait personnellement victime du comportement du requérant a elle-même décidé de placer le requérant en garde à vue et de lui imposer en outre immédiatement non pas de simples palpations de sécurité, mais au contraire une fouille intégrale, ainsi qu'un contrôle d'alcoolémie non justifié par des éléments objectifs*⁴³³ ».

Le placement en garde à vue et les mesures qui l'avaient accompagné « *excédai [ent] les impératifs de sécurité et établissait au contraire une intention étrangère à la finalité de la garde à vue* », rendant le placement injustifié et disproportionné⁴³⁴ et ainsi contraire à l'article 5, parag. 1, de la Convention.

Placement en garde à vue d'individus appréhendés à l'étranger sans les avoir préalablement déférés à un juge

La CEDH s'est prononcée à propos de faits similaires le 4 décembre 2014, dans deux affaires *Ali Samatar et al. c. France* et *Hassan et al. c. France*⁴³⁵. Il s'agissait dans les deux cas de pirates somaliens appréhendés au large des côtes somaliennes, qui avaient ensuite été acheminés en France par avion, puis placés en garde à vue dès leur arrivée, pour n'être présentés à un juge d'instruction et mis en examen pour actes de piraterie que deux jours plus tard.

Dans l'affaire *Hassan et al.*, les requérants contestaient la légalité de la privation de liberté subie entre le moment de leur interpellation et leur présentation au juge d'instruction. Sur ce point, la Cour a considéré, sur la base d'une circulaire du garde des Sceaux du 13 juillet 2011 relative à la lutte contre la piraterie maritime et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, « *qu'avant la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011, la France ne disposait pas d'une législation adaptée à la répression particulière des actes de piraterie et l'encadrement juridique de la retenue des personnes appréhendées en haute mer n'apparaissait pas conforme aux évolutions de la jurisprudence de la Cour* ». En d'autres termes, la loi ne prévoyait ni les conditions de cette privation de liberté, ni les garanties nécessaires contre toute atteinte arbitraire au droit garanti à l'article 5, parag. 1, de la Convention. La Cour a ainsi conclu à la violation de celui-ci.

De plus, les requérants se plaignaient dans les deux affaires de la durée de leur détention par les forces armées et de n'avoir pas été traduits devant un juge « *ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires* » dès leur interpellation. Le Gouvernement avait quant à lui souligné le caractère exceptionnel du contexte de l'espèce.

433. *Ibid.*, parag. 54.

434. *Ibid.*, parag. 57-58.

435. CEDH, 4 décembre 2014, *Ali Samatar et al. c. France*, req. n°s 17110/10 et 17301/10; *Hassan et al. c. France*, req. n°s 46695/10 et 54588/10.

La Cour a rappelé que « le contrôle juridictionnel requis par l'article 5, parag. 3, de la Convention doit avant tout être rapide car il vise à permettre de détecter tout mauvais traitement et à réduire au minimum toute atteinte injustifiée à la liberté individuelle. La stricte limite de temps imposée par cette exigence ne laisse guère de souplesse dans l'interprétation, sinon on mutilerait, au détriment de l'individu, une garantie procédurale offerte par cet article et l'on aboutirait à des conséquences contraires à la substance même du droit protégé par lui [...]. Ce contrôle doit en tout cas intervenir dans un délai maximum de quatre jours après l'arrestation, sauf "circonstances tout à fait exceptionnelles"⁴³⁶ ». La question était donc de savoir si des « circonstances tout à fait exceptionnelles » justifiaient la durée de détention dans les deux affaires.

Si la Cour était « prête à admettre que des circonstances tout à fait exceptionnelles expliqu[e]nt la durée de la privation de liberté subie par les requérants entre leur arrestation et leur arrivée sur le territoire français », et qu'ainsi « la durée de leur rétention était la conséquence insurmontable des circonstances de temps et de lieu de leur appréhension⁴³⁷ », elle a néanmoins relevé que les requérants avaient été placés en garde à vue pendant 48 heures dès leur arrivée sur le territoire français, plutôt que d'avoir été présentés à un juge d'instruction immédiatement. Or « rien ne justifiait un tel délai supplémentaire dans les circonstances de l'espèce⁴³⁸ », pas même les « besoins de l'enquête » avancés par le Gouvernement : en effet, le délai de deux ou trois jours, pour lequel la Cour « a pu juger que l'absence de comparution devant un juge n'était pas contraire à l'exigence de promptitude », n'a pas pour objet de permettre aux autorités d'approfondir leur enquête⁴³⁹. Partant, le placement en garde à vue des requérants, au lieu de les traduire « sans délai » devant un juge, était contraire à l'article 5, parag. 3, de la Convention.

Dans une affaire *Kiril Zlatkov Nikolov c. France*⁴⁴⁰, inversement, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 5, parag. 3, de la Convention dans la mesure où le délai dans lequel le requérant avait été présenté à un juge d'instruction n'avait pas excédé le délai maximum prévu par sa jurisprudence – soit quatre jours – et que les circonstances de l'espèce justifiaient qu'il n'ait pas été présenté plus rapidement à ce juge – puisque le requérant avait été arrêté en Allemagne et non en France⁴⁴¹.

436. CEDH, *Ali Samatar et al. c. France*, *ibid.*, parag. 45; *Hassan et al. c. France*, *ibid.*, parag. 89.

437. CEDH, *Hassan et al. c. France*, *ibid.*, parag. 99.

438. CEDH, *Hassan et al. c. France*, *ibid.*, parag. 100-101; *Ali Samatar et al. c. France*, *ibid.*, parag. 54-55.

439. CEDH, *Hassan et al. c. France*, *ibid.* parag. 103; *Ali Samatar et al. c. France*, *ibid.*, parag. 58.

440. CEDH, 10 novembre 2016, *Kiril Zlatkov Nikolov c. France*, req. n°s 70474/11 et 68038/12.

441. *Ibid.*, parag. 42-53.

Phase sententielle

Accès au juge et excès de formalisme dans le refus d'un appel

Dans un arrêt *Duceau c. France*⁴⁴², la CEDH a eu à statuer sur le grief tiré d'une violation de l'article 6 de la Convention, soulevé par un requérant qui estimait que « *la décision d'irrecevabilité de son appel, en lien avec la désignation de son nouvel avocat, souffre [ait] d'un formalisme excessif*⁴⁴³ ». La Cour a rappelé que, si le droit d'accès à un tribunal « *n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours [...] les limitations appliquées ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même* », et doivent poursuivre un but légitime et être proportionnées. Elle a rappelé en outre que la réglementation relative aux formalités et aux délais à observer pour former un recours « *visé à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, de la sécurité juridique* », mais qu'elle ne doit pas entraver l'exercice d'un recours disponible par le justiciable⁴⁴⁴.

En l'espèce, la chambre d'instruction de la cour d'appel avait déclaré irrecevable l'appel formé par le requérant sur le fondement de l'article 115 du code de procédure pénale, qui prévoit « *les différentes modalités imposées pour porter à la connaissance des autorités judiciaires la désignation d'un nouvel avocat durant l'instruction, en fonction du lieu de résidence de la partie qui procède à cette désignation* ». Le Gouvernement soutenait que les formalités prévues à l'article 115 du code de procédure pénale permettent « *d'informer le juge d'instruction d'un changement d'avocat et poursuivent un but légitime, en offrant aux justiciables une certaine sécurité juridique, tout en leur assurant le respect des droits de la défense et leur représentation par un avocat*⁴⁴⁵ ». La Cour a néanmoins considéré que, dans la mesure où le requérant « *avait notifié l'identité de son nouvel avocat au juge d'instruction et à son greffier, il [s'était] vu imposer une charge disproportionnée [rompant] le juste équilibre entre, d'une part, le souci légitime d'assurer le respect des conditions formelles pour désigner un nouvel avocat durant l'instruction et, d'autre part, le droit d'accès au juge*⁴⁴⁶ ». Partant elle a conclu à la violation de l'article 6, parag. 1, de la Convention.

Motivation des arrêts de cour d'assises

La CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur la question de la motivation des arrêts de cours d'assises avec jury populaire. Selon sa jurisprudence, « *l'absence de motivation d'un arrêt concluant à la culpabilité d'un accusé dans un procès avec jury populaire n'est pas, en soi, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme*⁴⁴⁷ ». Il

442. CEDH, 30 juin 2016, *Duceau c. France*, req. n° 29151/11.

443. *Ibid.*, parag. 34.

444. *Ibid.*, parag. 36.

445. *Ibid.*, parag. 37-38.

446. *Ibid.*, parag. 42-43.

447. CEDH, GC, 16 novembre 2010, *Taxquet c. Belgique*, req. n° 926/05.

faut cependant qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour que le défaut de motivation n'aboutisse pas à une méconnaissance du droit au procès équitable. Ces conditions, qui ont pour but de permettre à l'accusé de comprendre le verdict qui a été rendu, ont été détaillées dans une série d'arrêts rendus le 10 janvier 2013⁴⁴⁸ : « *L'examen conjugué de l'acte d'accusation et des questions posées au jury doit permettre de savoir quels éléments de preuve et circonstances de fait, parmi tous ceux ayant été discutés durant le procès, avaient en définitive conduit les jurés à répondre par l'affirmative aux [...] questions le concernant [...]* »⁴⁴⁹.

Dans l'affaire *Peduzzi c. France*, la Cour a appliqué ces conditions, et relevé plusieurs éléments de nature à constater une violation de l'article 6, parag. 1, de la Convention : le requérant était seul accusé, « *l'arrêt de mise en accusation avait une portée limitée, puisqu'il intervenait avant les débats qui constituent le cœur du procès, ce dont conviennent les parties* » ; les quatre questions posées au jury étaient « *non circonstanciées* » et « *laconiques* », alors qu'elles étaient « *d'autant plus importantes que, pendant le délibéré, les magistrats et les jurés ne disposent pas du dossier de la procédure et qu'ils se prononcent sur les seuls éléments contradictoirement discutés au cours des débats, même s'ils disposaient également en l'espèce, comme cela ressort des arrêts et conformément à l'article 347 du code de procédure pénale, de l'ordonnance et de l'arrêt de mise en accusation* » ; l'enjeu, considérable, se retrouvait renforcé dans la mesure où l'accusé avait fait l'objet d'un acquittement en première instance, avant d'être condamné ensuite ; en outre, l'état psychologique du requérant posait la question de sa capacité de compréhension des raisons de sa condamnation⁴⁵⁰.

Dans une autre affaire relative, là encore, à la motivation des arrêts de cours d'assises avec jury populaire, la CEDH a conclu à l'inverse à la non-violation de l'article 6, parag. 1. Elle a constaté notamment que vingt-sept questions avaient été posées, « *en relation avec l'ensemble des crimes et avec des références aux circonstances aggravantes concernant l'âge des victimes. Les réponses positives à ces questions, qui confirmeraient la condamnation du requérant à la peine de réclusion criminelle à perpétuité prononcée par la cour d'assises [...]* alors que *l'ordonnance de mise en accusation concluait que l'ensemble des éléments recueillis au cours de l'information laissaient apparaître qu'il avait indiscutablement commis les faits reprochés, ne pouvaient échapper à la compréhension de l'intéressé* ». À titre accessoire, la Cour a pris note de l'adoption de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 et de l'instauration d'une « *feuille de motivation, annexée à la liste de questions* ». Celle-ci, en ce qu'elle reprend les éléments exposés pendant les délibérations et ayant convaincu la cour d'assises pour chacun des faits reprochés à l'accusé, renforce « *significativement les garanties contre l'arbitraire* » et

448. CEDH, 10 janvier 2013, *Agnelet c. France*, req. n° 61198/08 ; *Fraumens c. France*, req. n° 30010/10 ; *Oulahcene c. France*, req. n° 44446/10 ; *Legillon c. France*, req. n° 53406/10 ; *Voica c. France*, req. n° 60995/09.

449. CEDH, 21 mai 2015, *Peduzzi c. France*, req. n° 23487/12.

450. *Ibid.*, parag. 19-26. La Cour est arrivée à la même conclusion en l'absence de troubles psychologiques de l'accusé dans CEDH, 21 mai 2015, *Haddad c. France*, req. n° 10485/13.

favorise « la compréhension de la condamnation par l'accusé⁴⁵¹ », à tel point qu'elle viendrait compenser le caractère laconique des questions⁴⁵².

Conservation des données d'un condamné dans le STIC

Dans un arrêt *Brunet c. France*⁴⁵³, la CEDH a apprécié la conformité à la Convention de l'inscription au Système de traitement des infractions constatées (STIC) de données relatives à un individu. Elle a rappelé les principes de sa jurisprudence *S. et Marper c. Royaume-Uni*⁴⁵⁴ en matière de protection des données personnelles au sens de l'article 8 de la Convention : « La législation interne doit [...] ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel [contraire à la Convention]. Cette nécessité se fait d'autant plus sentir lorsqu'il s'agit de protéger les données à caractère personnel soumises à un traitement automatique, en particulier lorsque ces données sont utilisées à des fins policières. Le droit interne doit notamment s'assurer que ces données sont pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées, et qu'elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées ». En outre, « pour apprécier le caractère proportionné de la durée de conservation des informations au regard du but poursuivi par leur mémorisation, la Cour tient compte de l'existence ou non d'un contrôle indépendant de la justification de leur maintien dans le système de traitement, exercé sur la base de critères précis⁴⁵⁵ ».

En l'espèce, la Cour a estimé que les informations répertoriées au STIC « présentent [...] un caractère intrusif non négligeable, en ce qu'elles font apparaître des éléments détaillés d'identité et de personnalité en lien avec des infractions constatées, dans un fichier destiné à la recherche des infractions ». En outre, le requérant avait bénéficié d'un classement sans suite et devait être traité différemment d'une personne condamnée. La Cour a, à ce titre, observé que si l'article 230-8 du code de procédure pénale impose de mentionner ce classement sans suite dans le fichier STIC, la durée de conservation de la fiche demeure de vingt ans⁴⁵⁶. Or la possibilité de demander au procureur de la République l'effacement anticipé des données n'est pas effective, « l'autorité chargée de l'exercer n'ayant pas de marge d'appréciation pour évaluer l'opportunité de conserver les données⁴⁵⁷ ». La durée de vingt ans était donc « en pratique assimilable [...] à une norme plutôt qu'à un maximum ». En définitive, le régime de conservation des fiches dans le STIC ne ménageait pas, au moment des faits, un « juste équilibre entre les intérêts publics et privés concurrents en jeu » et constituait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée du requérant, entraînant une violation de l'article 8.

451. CEDH, 13 novembre 2014, *Bodein c. France*, req. n° 40014/10, parag. 43.

452. CEDH, déc. irrec., 29 octobre 2015, *Béatrice Matis c. France*, req. n° 43699.

453. CEDH, 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, req. n° 21010/10.

454. CEDH, GC, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, req. n° 30562/04, not. parag. 103 et 119.

455. CEDH, *Brunet c. France*, *ibid.*, parag. 35-36.

456. *Ibid.*, parag. 39-40.

457. *Ibid.*, parag. 41. D'autant que, à l'époque des faits, cette décision n'était susceptible d'aucun recours.

4. Majeurs détenus

Les développements qui suivent porteront, pour l'essentiel, sur les droits des personnes détenues. La détention ne doit pas être confondue avec d'autres formes de privation de liberté, notamment la rétention administrative⁴⁵⁸ ou l'hospitalisation sans consentement⁴⁵⁹.

La matière est actuellement régie en France par la loi pénitentiaire de 2009, en particulier son article 22 qui dispose que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* », à laquelle s'ajoute l'ensemble des normes européennes et internationales incorporées en droit interne. Deux autorités administratives indépendantes sont directement habilitées à intervenir auprès des personnes détenues : le Contrôleur général des lieux de privation de libertés et le Défenseur des droits. La CNCDH est également régulièrement interpellée par des personnes détenues et a été amenée à déposer plusieurs tierces interventions devant la Cour européenne des droits de l'homme au regard des conditions de détention.

Les différentes observations des instances internationales témoignent de lacunes importantes en matière d'application des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires. Les conditions matérielles de détention, notamment le problème de la surpopulation carcérale, ont été une nouvelle fois dénoncées, à l'instar de la protection des détenus – en particulier contre eux-mêmes et les risques de suicide – et de l'accès aux soins psychiatriques.

La rétention de sûreté, a en outre, fait l'objet d'une attention particulière, faisant même partie des recommandations jugées prioritaires par le CAT et le Comité des droits de l'homme dans leurs évaluations.

Détention provisoire

Dans l'affaire *Loisel c. France*, le requérant se plaignait de la durée excessive de sa détention provisoire⁴⁶⁰, qu'il estimait contraire à l'article 5, parag. 3, de la Convention. Il s'agissait d'un individu soupçonné d'avoir commis un acte de viol.

Les autorités avaient justifié cette détention provisoire au regard d'un danger de fuite du requérant et du risque de récidive. La Cour a rappelé qu'un tel danger « *ne peut s'apprécier sur la seule base de la gravité de la peine encourue. Il doit l'être en fonction d'un certain nombre d'autres éléments pertinents permettant soit de confirmer l'existence d'un tel danger, soit de le faire apparaître tellement tenu qu'il ne peut justifier la détention provisoire* », ce qui était le cas en l'espèce⁴⁶¹ : le requérant « *n'apparaissait pas conscient de la gravité de ses agissements* » et « *n'offrait aucune garantie sérieuse*

458. V. titre consacré aux migrations.

459. V. chapitre consacré aux discriminations à l'égard des personnes handicapées.

460. CEDH, 30 juillet 2015, *Loisel c. France*, req. n° 50104/11.

461. *Ibid.*, parag. 43.

de représentation ni aucune pièce justificative». Concernant le risque de récidive, la Cour a rappelé que « la gravité d'une inculpation peut conduire les autorités judiciaires à placer et laisser le suspect en détention provisoire pour empêcher des tentatives de nouvelles infractions », si les circonstances « rendent plausible le danger et adéquate la mesure⁴⁶² ». Là encore, la condition a été jugée remplie par la Cour, de même que pour l'existence d'un risque de trouble à l'ordre public, en raison de la nature particulière de l'infraction⁴⁶³. Elle a enfin estimé que les autorités judiciaires avaient bien apporté une « diligence particulière » à la poursuite de la procédure. La longueur de la procédure était imputable à la complexité de l'affaire et à l'attitude du requérant, non coopérative. Partant, elle a conclu à l'absence de violation de l'article 5, parag. 3.

Surpopulation carcérale

Le Comité des droits de l'homme a demandé à la France de poursuivre ses efforts afin de réduire la surpopulation carcérale, « en portant une attention particulière aux territoires d'outre-mer, et en développant les aménagements de peine⁴⁶⁴ ». Dans le même sens, le CAT a préconisé un recours aux peines de substitution à la privation de liberté⁴⁶⁵.

Il convient de souligner ici qu'a été adoptée le 15 août 2014 la loi n° 2014-896 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, saluée par le Comité des droits de l'homme. Cette loi a créé, entre autres, une nouvelle peine alternative à la détention, la contrainte pénale, qui permet au condamné de demeurer à l'extérieur des lieux de privation de liberté tout en étant soumis à un certain nombre d'obligations. Constatant que cette peine était très peu appliquée, le garde des Sceaux, dans sa circulaire de politique pénale du 2 juin 2016⁴⁶⁶, a incité les tribunaux à y recourir.

Conditions matérielles de détention

Le CAT a déploré « les conditions matérielles inadéquates de détention qui prévalent dans certains établissements, notamment la vétusté et l'absence d'hygiène et de salubrité⁴⁶⁷ », et a recommandé à l'État de poursuivre ses efforts pour les améliorer « d'urgence », « en tenant compte des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁴⁶⁸ ».

462. *Ibid.*, parag. 44.

463. *Ibid.*, parag. 45.

464. CCPR, *op. cit.*, parag. 17.

465. CAT, *op. cit.*, parag. 22.

466. http://www.justice.gouv.fr/publication/circulaire_politique_penale_20160602.pdf.

467. CAT, *op. cit.*, parag. 21.

468. *Ibid.*, parag. 22.

La CEDH a condamné la France une nouvelle fois en 2014 pour des conditions matérielles de détention contraires à la dignité humaine⁴⁶⁹ dans le commissariat de police de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie. En effet, « *les requérants disposaient d'un espace largement inférieur au standard minimum souhaitable préconisé par le CPT dans ses normes et ses rapports nationaux* », puisque les cellules individuelles étaient « *d'un peu plus de 2 m²*⁴⁷⁰ ». Le Gouvernement ne contestait pas la contrariété de ces conditions aux standards européens, mais l'absence d'exposition des requérants « *à des traitements atteignant le seuil de gravité de l'article 3 de la Convention en raison de la brève durée de leur détention*⁴⁷¹ ». La Cour n'a pas suivi cet argument, rappelant que, « *de par leur nature même, les commissariats de police sont des lieux destinés à accueillir des personnes pour de très courtes durées* », et que, bien que « *le temps pendant lequel un individu a été détenu dans les conditions incriminées [soit] un facteur important à considérer [...], une durée extrêmement brève de détention n'interdit pas un constat de violation de l'article 3 de la Convention si les conditions de détention sont à ce point graves qu'elles portent atteinte au sens même de la dignité humaine*⁴⁷² », ce qui était le cas en l'espèce. La superficie des cellules, « *allant d'un peu plus de 2 m² pour les cellules individuelles à moins de 1 m² par détenu pour les cellules collectives, n'était pas adaptée pour une période de détention de quarante-huit heures*⁴⁷³ », constituant des conditions de détention occasionnant un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention.

Dans l'affaire *Yengo c. France*⁴⁷⁴, La CEDH a condamné la France au titre de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif) en raison de l'impossibilité pour le requérant de former un recours effectif devant le juge pour contester des conditions de détention contraires à l'article 3 dans la prison de Nouméa : au moment des faits, en 2012, la Cour de cassation avait estimé qu'une demande de mise en liberté pouvait constituer une voie de recours pour contester une détention contraire à l'article 3, à la condition qu'existe « *une mise en danger grave de la santé physique ou morale du prévenu* », ce qui n'avait pas été prouvé par le CGLPL⁴⁷⁵. La possibilité de réclamation devant l'administration pénitentiaire, assortie d'un recours pour excès de pouvoir, et la possibilité d'engager une procédure en référé-liberté étaient les seules voies de recours effectives selon la Cour. Or les faits ne « *permettaient pas, en tout état de cause, d'envisager que l'administration pénitentiaire puisse réagir à une demande de changement de cellule ou de transfèrement de la part du requérant* », et « *l'évolution jurisprudentielle ayant conduit les juridictions administratives à prononcer des injonctions sur le fondement des articles 2 et 3 de la Convention, en vue de faire cesser rapidement des conditions de détention attentatoires à la dignité* », n'est intervenue qu'après les faits

469. CEDH, 2 octobre 2014, *Fakailo (Safoka) et al. c. France*, req. n°2871/11.

470. *Ibid.*, parag. 41.

471. *Ibid.*, parag. 42.

472. *Ibid.*, parag. 43.

473. *Ibid.*, parag. 44.

474. CEDH, 21 mai 2015, *Yengo c. France*, req. n° 50494/12.

475. *Ibid.*, parag. 65.

de l'espèce⁴⁷⁶. Le droit français n'offrait ainsi, à l'époque, aucun recours effectif permettant de mettre fin aux conditions de détention du requérant.

Fouilles en détention

Dans son arrêt *Frérot c. France*⁴⁷⁷, la CEDH avait considéré que les fouilles intégrales pratiquées sur un détenu pouvaient, en raison de leur caractère extrêmement aléatoire, provoquer un sentiment d'arbitraire, d'infériorité et d'angoisse, et avait conclu à l'existence d'un degré d'humiliation dépassant celui que comporte inévitablement la fouille corporelle des détenus, de nature à constituer une violation de l'article 3 de la Convention.

Après cet arrêt, le Conseil d'État avait précisé que des fouilles corporelles intégrales répétées pouvaient être légitimes « à la double condition [...] que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment, par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers et [...] qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes⁴⁷⁸ ».

La loi pénitentiaire de 2009 avait alors tiré les conséquences de cette jurisprudence⁴⁷⁹, posant le principe de la prohibition, sauf exception, des fouilles corporelles intégrales. Toutefois, la CEDH avait de nouveau condamné la France en 2011⁴⁸⁰ pour des fouilles intégrales pratiquées sur un détenu avant la loi de 2009, en raison de leur caractère systématique et du fait qu'elles ne reposaient pas sur un impératif convainquant de sécurité. Elle avait néanmoins considéré que ladite loi limitait strictement le recours aux fouilles intégrales, aux cas où les fouilles par palpation, comme l'utilisation de moyens de détection électroniques, étaient insuffisantes. Le Conseil d'État avait réceptionné cette jurisprudence dans deux ordonnances en référé du 6 juin 2013⁴⁸¹ : les mesures de fouille ne doivent pas « revêtir un caractère systématique et doivent être justifiées par l'un des motifs qu'elles prévoient » ; elles doivent revêtir « un caractère subsidiaire par rapport aux fouilles par palpation ou à l'utilisation de moyens de détection électronique ».

En dépit de ces évolutions, face à la recrudescence du recours fréquent, voire systématique, aux fouilles intégrales, le CAT a recommandé aux autorités françaises de « veiller à limiter les fouilles intégrales à la stricte nécessité et à la proportionnalité par rapport au but poursuivi et d'assurer un strict contrôle des règles établies par la loi pénitentiaire de 2009 et la note du 15 novembre 2015 ». Il a en outre rappelé l'importance de la formation du personnel pénitentiaire et de l'information des détenus sur les règles

476. *Ibid.*, parag. 67-68.

477. CEDH, 2^e section, 12 juin 2007, *Frérot c. France*, req. n° 70204/01.

478. CE, 14 novembre 2008, M. E. S., req. n° 315622.

479. Art. 57 de la loi pénitentiaire no2009-1436 du 24 novembre 2009.

480. CEDH, 20 janvier 2011, *El Shennawy c. France*, req. n° 51246/08.

481. CE, réf., 6 juin 2013, SF-OIP, n° 368816 ; Nezif E., n° 368875.

relatives aux fouilles, et a préconisé l'uniformisation des régimes de fouilles dans les établissements pour éviter le risque d'arbitraire⁴⁸².

Protection des détenus

Protection des détenus contre les violences du personnel pénitentiaire et des autres détenus

Le CAT a souligné « *la persistance des violences entre détenus, des allégations de mauvais traitements de la part du personnel pénitentiaire, et des difficultés pour les détenus de porter plainte contre ces violences*⁴⁸³ ». Il a ainsi recommandé aux autorités françaises la mise en œuvre de garanties pour que les allégations de violence fassent l'objet d'enquêtes approfondies et impartiales, y compris quand elles visent du personnel pénitentiaire, en s'assurant que les détenus puissent le faire sans peur des représailles⁴⁸⁴.

Protection des détenus contre eux-mêmes : suicides en prison

Le CAT a exprimé sa préoccupation quant au « *taux élevé de suicides dans les prisons [...], malgré les mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action national de prévention et de lutte contre le suicide en milieu carcéral de 2009*⁴⁸⁵ ». Il a recommandé en outre de procéder à l'évaluation de ce plan. Il a ainsi rappelé les facteurs de suicide déjà relevés par le CGLPL, préconisant de les réduire : le placement en quartier disciplinaire, qu'il conviendrait ainsi de n'utiliser que de manière exceptionnelle ; la dotation de protection d'urgence et la cellule de protection d'urgence, qui devraient faire l'objet d'un accompagnement plus important⁴⁸⁶.

Dans l'affaire *Isenc c. France*⁴⁸⁷, la CEDH a conclu à une violation de l'article 2 de la Convention en ce que les autorités n'avaient pas empêché le suicide d'un détenu. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 2 met à la charge des États une obligation de protection de la vie de l'individu, y compris contre lui-même. Cependant, concernant le risque de suicide en prison, « *il n'y a une telle obligation positive que lorsque les autorités savent ou devraient savoir sur le moment qu'existe un risque réel et immédiat qu'un individu donné attente à sa vie* ». Pour reconnaître un manquement à cette obligation, il faut « *établir que les autorités [...] n'ont pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles dans les circonstances de la cause pour empêcher la*

482. CAT, *op. cit.*, parag. 28.

483. *Ibid.*, parag. 21.

484. *Ibid.*, parag. 22.

485. *Ibid.*, parag. 25.

486. *Ibid.*, parag. 26.

487. CEDH, 4 février 2016, *Isenc c. France*, req. n° 58828/13.

*matérialisation d'un risque certain et immédiat pour la vie dont elles avaient ou auraient dû avoir connaissance*⁴⁸⁸».

En l'espèce, le détenu s'est suicidé douze jours après son arrivée en détention, soit dans une période « *reconnue comme une phase de la détention délicate, plus propice au passage à l'acte* ». La Cour a ainsi évalué la connaissance par les autorités nationales du risque que le détenu se suicide. À ce titre, elle a relevé que l'administration pénitentiaire ne disposait pas de dossier médical le concernant et que « *la détermination de sa fragilité dépendait essentiellement des mesures prises au moment de sa prise en charge* ». Or la notice du juge d'instruction et la grille d'aide au signalement des personnes détenues présentant un risque suicidaire remplie par un agent des forces de l'ordre faisaient état du risque suicidaire. « *Les autorités auraient dû savoir qu'il existait un risque réel et immédiat* » que le détenu attente à sa vie. Elles n'ont toutefois pas fait « *tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour prévenir ce risque* » : à son arrivée, en dépit du signalement du risque suicidaire qui pesait sur lui, le détenu n'a pas fait l'objet d'une surveillance spéciale et aucun contrôle médical n'a été effectué au moment de l'admission, alors que cela « *constituait une mesure de précaution minimale* ». La Cour en a conclu que l'obligation positive de protéger le droit à la vie du détenu n'avait pas été respectée⁴⁸⁹.

Dans une autre affaire, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 2 de la Convention⁴⁹⁰. En l'espèce, en dépit de la schizophrénie du détenu et de leur connaissance de ses troubles mentaux, aucun risque suicidaire n'avait été détecté par les autorités internes, et la reprise de son traitement par le détenu avait conduit le juge d'application des peines à mettre fin à son hospitalisation d'office et à ordonner son placement en détention. Les autorités pénitentiaires ne pouvaient donc avoir connaissance d'un éventuel risque, d'autant qu'elles avaient mis en œuvre, sans succès, un certain nombre de mesures de détection, à l'instar de la grille d'aide au signalement des personnes détenues présentant un risque suicidaire. Le comportement du détenu « *ne pouvait laisser présager un suicide* », et c'est pourquoi la Cour a constaté la non-violation de l'obligation positive de l'État de protection de la vie⁴⁹¹.

Détenus nécessitant des soins

L'insuffisance de l'offre de soins psychiatriques dans les prisons a été pointée du doigt par le CAT, de même que la trop faible quantité de personnel médical et psychiatrique dans les unités de soins des établissements pénitentiaires. Il a ainsi été recommandé à l'État d'augmenter cette offre de soins et la disponibilité de personnel de santé spécialisé et formé⁴⁹².

488. *Ibid.*, parag. 37-38.

489. *Ibid.*, parag. 39-47.

490. CEDH, 8 octobre 2015, *Sellal c. France*, req. n° 32432/13.

491. *Ibid.*, parag. 49-58.

492. CAT, *ibid.*, parag. 23-24.

Dans une affaire *Helhal c. France*⁴⁹³, la CEDH a statué sur les conditions de détention d'un détenu lourdement handicapé. Il pèse sur l'État des obligations spécifiques en la matière, dont le respect est apprécié par la Cour : « *Veiller à ce que le détenu soit capable de purger sa peine, lui administrer les soins médicaux nécessaires et adapter, le cas échéant, les conditions générales de détention à la situation particulière de son état de santé*⁴⁹⁴ ». En particulier, « *lorsque les autorités nationales décident de placer ou de maintenir en détention une personne invalide, elles doivent veiller avec une rigueur particulière à ce que les conditions de sa détention répondent aux besoins spécifiques de son infirmité*⁴⁹⁵ », et l'État ne saurait « *s'exonérer de son obligation d'assurer des conditions de détention devant répondre aux besoins spécifiques des détenus handicapés en transférant la responsabilité de leur surveillance ou de leur assistance à des codétenus*⁴⁹⁶ ».

En l'espèce, la Cour a constaté que ce n'était pas « *la question de la capacité du requérant à purger sa peine que pos [ait] la présente affaire, mais celle de la qualité des soins dispensés, et notamment celle de savoir si les autorités nationales [avaient] fait ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elles pour lui prodiguer la rééducation dont il avait besoin et lui offrir une chance de voir son état s'améliorer*⁴⁹⁷ ». Or, en dépit des prescriptions de soins de kinésithérapie de tous les médecins ayant examiné le requérant, celui-ci n'avait pu bénéficier d'aucun traitement de rééducation pendant plus de trois ans⁴⁹⁸ : l'absence d'intervention d'un kinésithérapeute, bien qu'imputable à « *une administration différente de l'administration pénitentiaire [...] ne [pouvait] justifier un tel délai d'inertie et n'exon[er]ait en tout état de cause pas l'État de ses obligations à l'égard du requérant* », et aucune solution alternative n'avait été envisagée⁴⁹⁹. Le comportement du requérant, qui semblait réticent à un transfert éventuel, ne pouvait pas plus justifier cette inertie des autorités⁵⁰⁰. De plus, le requérant ne disposait pas d'un accès aux douches adapté à l'utilisation d'un fauteuil roulant et devait compter sur l'aide d'un codétenu pour se laver, et s'en trouvait particulièrement humilié. Dans cette situation, la possibilité offerte par la loi à un détenu en situation de handicap de désigner un aidant de son choix ne pouvait suffire⁵⁰¹.

C'est pourquoi la Cour a conclu à l'existence d'un traitement dégradant à même de constituer une violation de l'article 3 de la Convention.

493. CEDH, 19 février 2015, *Helhal c. France*, req. n° 10401/12.

494. *Ibid.*, par. 47.

495. *Ibid.*, par. 50.

496. *Ibid.*, par. 52.

497. *Ibid.*, par. 55.

498. *Ibid.*, par. 57.

499. *Ibid.*, par. 58.

500. *Ibid.*

501. *Ibid.*, par. 62.

Rétention et surveillance de sûreté

Dans ses observations finales, le Comité des droits de l'homme s'est dit «*préoccupé par l'extension de la surveillance de sûreté à travers la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, qui permet notamment de placer des personnes en rétention de sûreté, et particulièrement après exécution de leur peine et en cas de non-respect des conditions de surveillance de sûreté (par exemple une injonction de soins), en raison de leur "dangerosité", même si ladite rétention ne faisait pas partie de la sentence originale*⁵⁰²». Il a ainsi recommandé de «*réexaminer*» cette pratique.

Cette recommandation a été jugée prioritaire par le Comité, qui a demandé à la France de répondre dans un délai d'un an après transmission des observations finales. La CNCDH a transmis une note au Gouvernement sur le projet de réponse aux suites données aux observations finales du Comité le 6 juillet 2016. La CNCDH y a salué l'exhaustivité de la réponse française à la demande du Comité de mettre fin à la rétention de sûreté, tout en notant son caractère incomplet, notamment en ce que le Gouvernement n'explique pas, pour justifier le maintien de la mesure, pourquoi celle-ci «*est préférable aux alternatives proposées par ses détracteurs; ou à l'inverse, pour justifier son abandon, en quoi les mesures pouvant remplacer la rétention de sûreté ne conviennent pas aux objectifs ici poursuivis*». Celui-ci s'est en effet contenté d'indiquer le caractère exceptionnel d'une mesure soumise à des conditions strictes et dont l'opportunité est réexaminée tous les ans, et d'affirmer qu'il s'engageait à mener des réflexions sur le sujet.

La CNCDH a également recommandé au Gouvernement de préciser en quoi la rétention de sûreté ne contrevient pas au PIDCP, et plus largement aux obligations internationales en matière de droits de l'homme. À ce titre, elle considère que la mesure, loin d'être «*une véritable mesure de sûreté*», constitue plutôt une peine après la peine, et que le critère de «*dangerosité*», sur lequel se fonde le prononcé de la rétention, est à la fois contraire au principe de légalité criminelle et aux obligations de la France en matière de droits de l'homme.

L'APCE a, quant à elle, rappelé que «*la détention purement préventive de personnes soupçonnées d'avoir l'intention de commettre une infraction pénale n'est pas autorisée par l'article 5 de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour européenne des droits de l'homme*⁵⁰³».

502. CCPR, *op. cit.*, parag. 11.

503. APCE, *Résolution 2122 (2016) sur la détention administrative*, 22 juin 2016, parag. 4.1.

Relations avec l'extérieur

Le Comité des disparitions forcées a recommandé « *que toute personne en détention provisoire ou rétention administrative ait le droit de communiquer avec le monde extérieur et de ne pas limiter ce droit au-delà de quarante-huit heures*⁵⁰⁴ ». Selon le Gouvernement, « *tout étranger placé en rétention administrative a le droit de communiquer avec l'extérieur pendant la durée des démarches nécessaires à son départ. Dans les meilleurs délais après son arrivée au lieu de rétention, il est notamment informé de son droit de communiquer avec son consulat ainsi qu'avec toute personne de son choix. Ce droit de communiquer peut être exercé dès le placement en rétention et pendant toute la durée de celle-ci* ». Il est toutefois possible de limiter le droit de communiquer avec le monde extérieur des personnes placées en détention provisoire ou administrative pendant une période pouvant aller jusqu'à vingt jours⁵⁰⁵. C'est pourquoi le Comité a estimé que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre et l'a réitérée⁵⁰⁶.

504. Comité des disparitions forcées, *Observations finales sur le rapport présenté par la France*, 4^e session, 8 mai 2013, CED/C/FRA/CO/1, parag. 31.

505. Art. 145-4 du CPP.

506. V. Comité des disparitions forcées, *Rapport sur le suivi des observations finales*, 7^e session, 28 octobre 2014, CED/C/7/2.

Chapitre 2

Lutte contre certaines atteintes graves aux personnes

1. Terrorisme

Les attentats qui ont frappé la France en 2015 et 2016 ont suscité de nombreuses réactions. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, par exemple, a affirmé que « *la liberté d'expression et celle d'opinion sont les fondements de toute société démocratique* », appelant à « *s'unir autour de l'État de droit pour rester ferme devant ce genre d'actes terroristes* » et pour faire obstacle à « *ceux qui essaient de diviser les communautés pour des motifs religieux, ethniques ou autres*⁵⁰⁷ ».

Les attentats ont conduit les autorités à consolider l'arsenal juridique interne de lutte contre le terrorisme au-delà du seul contexte de l'état d'urgence⁵⁰⁸, à travers, notamment, la circulaire 2015/0213/A13 du ministère de la Justice, du 12 janvier 2015 et la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Ces mesures font suite à l'adoption de deux lois en particulier, qui avaient déjà profondément modifié le cadre juridique en la matière : la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011, qui étend les garanties fondamentales des gardés à vue en matière de terrorisme, et surtout la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, et la circulaire. Cette dernière a fait l'objet d'une attention particulière de la part des instances internationales au cours de la période de référence.

Les recommandations adressées à la France en la matière s'inscrivent naturellement dans une logique conciliatoire entre lutte contre le terrorisme et protection des droits de l'homme. Une *Résolution* de l'APCE de janvier 2016 résume cette idée : rappelant que « les démocraties ont le droit inaliénable, et l'obligation indissociable, de se défendre lorsqu'elles sont attaquées », elle a ainsi estimé que « *la lutte contre le terrorisme [devait] être renforcée, tout en garantissant le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des valeurs communes défendues par le Conseil de l'Europe* ». En d'autres termes, « *la lutte contre le terrorisme et la protection des normes et des valeurs du Conseil de l'Europe ne sont pas contradictoires, mais complémentaires* ». Aussi, « *lors*

507. HCDH, *Le haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme condamne l'« acte odieux » perpétré ce jour à Paris*, 7 janvier 2015.

508. *Supra*. La CNCDH, dans son avis du 15 janvier 2017, a dénoncé la « toxicité » de l'alignement du régime de l'état d'urgence sur le régime de droit commun de lutte contre le terrorisme. V. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 15 janvier 2017, *JORF*, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, p. 30 et s.

de l'adoption et de l'application de dispositions législatives ou autres mesures administratives, un juste équilibre [doit être] trouvé pour, d'un côté, défendre la liberté et la sécurité et, de l'autre, éviter de violer ces mêmes droits⁵⁰⁹ ».

Il convient de souligner que la loi du 3 juin n'a pas encore fait l'objet d'analyses et recommandations de la part des instances internationales. Tout au plus relèvera-t-on que la CNCDH a constaté, dans son avis du 15 janvier 2017, que la loi s'inspire de certaines mesures administratives de l'état d'urgence pour renforcer les mesures pénales de lutte contre le terrorisme. Elle prévoit par exemple « *en cas d'urgence et pour les enquêtes préliminaires ou les instructions concernant une infraction de terrorisme, que les perquisitions peuvent concerner un lieu d'habitation en dehors des heures légales, lorsque leur réalisation est nécessaire afin de prévenir un risque d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique* ». La CNCDH a ainsi estimé que « *la mise à niveau des pouvoirs d'enquête judiciaire au travers de l'incorporation dans le code de procédure pénale des mesures permises par l'état d'urgence constitue une démarche à courte vue [...]. Orienter ainsi prioritairement l'action pénale vers des objectifs de sécurité publique revient à lui assigner un nouvel horizon de sens, lequel s'accompagne inmanquablement d'une remise en cause des principes directeurs en la matière*⁵¹⁰ ». C'est dans la même logique que la CNCDH a en outre critiqué un certain nombre de nouvelles dispositions introduites par la loi du 3 juin 2016 relatives à la matière pénitentiaire, en particulier concernant l'isolement des détenus et leur placement sous vidéosurveillance⁵¹¹.

De manière plus générale, il a été observé que « *le remaniement permanent de la législation antiterroriste ces dernières années a abouti à rendre le droit applicable illisible et gravement attentatoire aux principes des droits de l'homme*⁵¹² ».

Cadre légal et institutionnel

Imprécision des termes contenus dans les dispositions législatives

L'utilisation de « *termes vagues* » dans la loi du 13 novembre 2014 quant à la criminalisation et la définition de faits constitutifs d'actes de terrorisme, de provocation ou d'apologie du terrorisme, a été vivement critiquée par le Comité des droits de l'homme⁵¹³

509. APCE, *Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe*, 27 janvier 2016, Résolution 2090(2016).

510. CNCDH, *Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016*, 15 janvier 2017, *JORF*, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 83, *op. cit.*, p. 32. Cette démarche est générale et, bien que rattachée à la lutte contre le terrorisme, en dépasse largement les enjeux.

511. *Ibid.*, p. 32-37.

512. *Ibid.*, p. 38.

513. CCPR, *op. cit.*, parag. 10.

ainsi que par plusieurs rapporteurs spéciaux et experts indépendants⁵¹⁴. Un tel flou, en effet, « *pourrait mener à une interprétation arbitraire et abusive de la loi*⁵¹⁵ ».

Le risque est particulièrement important en matière d'apologie du terrorisme. Ainsi, toute infraction « *qui impliquerait une restriction à l'exercice de la liberté d'expression doit être formulée avec suffisamment de précision pour permettre aux individus d'adapter leur comportement en conséquence, et à ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de telles mesures, de pouvoir déterminer avec précision, et en se fondant sur des faits avérés, quels seraient les propos pouvant être limités ou non*⁵¹⁶ ». En effet, une définition vague de l'apologie ou de l'incitation au terrorisme pourrait avoir un effet dissuasif conduisant à l'autocensure – notamment celle des personnes s'exprimant sur les causes menant à des actes de terrorisme – ce qui serait contraire à la liberté d'expression⁵¹⁷. C'est pourquoi les experts indépendants et les rapporteurs spéciaux ont détaillé les précisions à apporter à ces infractions, qui doivent « *être limitées à l'incitation à un comportement qui est véritablement de nature terroriste, tel que dûment défini* »; ne pas « *limiter la liberté d'expression plus que ce qui est nécessaire à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre et de la sécurité publics ou de la santé ou de la moralité publiques* »; « *être interdites par la loi en termes précis, notamment en évitant l'emploi d'expressions vagues telles que "glorification" ou "promotion" du terrorisme ou "jugement favorable"* »; « *comporter un risque réel et prévisible que l'acte préconisé par l'incitation sera commis* »; « *faire référence expressément à deux éléments intentionnels, à savoir l'intention de communiquer un message et l'intention que ce message incite à la commission d'un acte terroriste* »; et enfin « *préserver l'application des moyens ou principes de défense conduisant à l'exclusion de la responsabilité pénale en renvoyant à l'incitation "illégal" au terrorisme*⁵¹⁸ ».

Des rapporteurs spéciaux ont exprimé des inquiétudes similaires sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, depuis l'entrée en vigueur⁵¹⁹, notamment en ce qui concerne ses articles 17, 18 et 19⁵²⁰.

514. Lettre du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, 3 février 2015.

515. *Ibid.*, p. 6.

516. *Ibid.*

517. *Ibid.*, p. 7.

518. *Ibid.*, p. 6.

519. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016.

520. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, 11 mai 2016.

Pénalisation de la provocation et de l'apologie du terrorisme

Le Comité des droits de l'homme a estimé que certaines dispositions de la loi du 13 novembre 2014 étaient « *difficilement conciliables avec les droits consacrés dans le Pacte*⁵²¹ ». Il s'est notamment dit « *particulièrement préoccupé* » par « *l'insertion de délits de provocation et d'apologie du terrorisme dans le Code pénal, notamment la possibilité de juger des suspects en comparution immédiate* », ainsi que par les poursuites de mineurs pour apologie du terrorisme après les attentats de janvier 2015 jugées en comparution immédiate⁵²². La comparution immédiate est en effet vivement critiquée par les instances internationales pour le risque d'arbitraire qu'elle comporte⁵²³, et la pénalisation de la provocation et de l'apologie du terrorisme « *risque de transformer des mesures censées prévenir des actes de terrorisme en une justice d'urgence, expéditive et systématique, frappant en outre d'abord des personnes disposant de peu de moyens de se défendre, et ce sans pour autant prévenir efficacement le terrorisme*⁵²⁴ ». L'État doit ainsi « *s'assurer que les dispositions de la loi [...] respectent les principes de présomption d'innocence et de légalité et soient par conséquent énoncées de manière explicite et précise*⁵²⁵ ».

Rôle des INDH

Le Commissaire aux droits de l'homme a affirmé que « *dans un contexte où certains sont prêts à bafouer ces droits au nom d'une présumée sécurité, les structures nationales des droits de l'homme ont la possibilité et le devoir de faire entendre leur voix et de souligner qu'il ne saurait y avoir de sécurité sans droits de l'homme. La protection de ces derniers faisant partie de la solution et non du problème*⁵²⁶ ». À ce titre, les structures nationales des droits de l'homme doivent utiliser l'arsenal de missions qui leur est dévolu au niveau national pour protéger les droits de l'homme dans de telles circonstances exceptionnelles. Les États doivent en outre se garder de prendre des mesures antiterroristes à la hâte et « *prendre suffisamment de temps pour consulter les structures nationales des droits de l'homme*⁵²⁷ », celles-ci étant les mieux à même d'évaluer les mesures adoptées dans le contexte de l'état d'urgence et d'apporter leur expertise afin de trouver l'équilibre idoine entre sécurité et protection des droits de l'homme.

521. CCPR, *ibid.*, parag. 10.

522. *Ibid.*

523. Lettre conjointe du Président-Rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, de l'Expert indépendant sur la promotion d'un ordre international démocratique et équitable, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, *et al.*, *op. cit.*

524. *Ibid.*, p. 8.

525. CCPR, *ibid.*, parag. 10.

526. Commissaire aux droits de l'homme, « Structures nationales des droits de l'homme : protéger les droits de l'homme tout en combattant le terrorisme », in *Carnet des droits de l'homme*, 6 décembre 2016.

527. *Ibidem.*

Mesures concrètes de lutte contre le terrorisme

Mesures préventives

La seule recommandation du Comité des droits de l'enfant exclusivement relative à la lutte contre le terrorisme a pour objet le renforcement des « *mesures visant à prévenir le recrutement d'enfants par des groupes armés non étatiques et des mouvements religieux et idéologiques radicaux* », afin d'« *appréhender le phénomène et ses causes profondes chez les enfants et les adolescents* ». Il a ainsi préconisé aux autorités « *d'accroître les ressources allouées aux programmes de sensibilisation et de démarginalisation et de veiller à associer les enfants et les jeunes, ainsi que la communauté dans son ensemble*⁵²⁸ ».

L'APCE est quant à elle restée plus générale, demandant aux États de « *faire tout leur possible pour éradiquer les terrains propices au terrorisme et au fanatisme religieux, en particulier par l'éducation, les politiques sociales et une société inclusive*⁵²⁹ ».

Blocage des sites internet

Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont inquiétés des dispositions de la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales qui permettent l'interruption de services de communication au public en ligne et des sites internet. La loi « *élargit les pouvoirs des autorités administratives au blocage des sites internet incitant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie, au-delà des modifications déjà apportées par la loi n° 2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*⁵³⁰ ». Les rapporteurs ont en particulier exprimé leur préoccupation quant à « *l'absence de contrôle judiciaire sur les procédures de blocage des sites internet et sur le fait que les recommandations de l'autorité administrative n'aient pas de caractère juridiquement contraignant*⁵³¹ ».

De même, la Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE a considéré que « *l'absence de contrôle juridictionnel des décisions prises par le ministère de l'Intérieur de bloquer cinq sites web faisant l'apologie du terrorisme constitu[ait] une sérieuse menace à la liberté d'expression et à la liberté des médias* ».

528. CRC, *op. cit.*, parag. 78.

529. APCE, *Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe*, 27 janvier 2016, Résolution 2090(2016).

530. Lettre conjointe du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *op. cit.*, pp. 2 et 3.

531. *Ibid.*

Usage des armes par les forces de l'ordre⁵³²

Les mêmes rapporteurs spéciaux ont critiqué l'élargissement, par l'article 19 du projet de loi, des cas relevant de la légitime défense pour un policier faisant usage de son arme, « *sans fournir les garanties nécessaires d'une autorisation et d'un contrôle judiciaire indépendant préalables* » et au risque de « *généraliser les immunités des forces de l'ordre, avec pour impact plus de cas de violence policière, notamment pour les minorités*⁵³³ ».

Garde à vue des personnes soupçonnées de terrorisme

Le Comité des droits de l'homme a salué l'adoption de la loi du 14 avril 2011, qui étend les garanties fondamentales des gardés à vue en matière de terrorisme. Toutefois, « *conformément à l'observation générale n° 35*⁵³⁴ *du Comité [...], l'État partie devrait veiller à ce que toute personne soupçonnée de terrorisme placée en garde à vue puisse s'entretenir sans délai avec son avocat pendant une durée suffisante et soit déférée sans délai devant un juge*⁵³⁵ ». À ce titre, le Comité s'est inquiété de la possibilité de différer l'entretien avec l'avocat en matière de terrorisme pour une durée de 72 heures et de la limitation de l'entretien à 30 minutes, ainsi que de la possibilité de prolonger la garde à vue jusqu'à 96 heures – voire 144 heures dans des cas exceptionnels⁵³⁶. Dans la droite ligne de ces considérations, le CAT a recommandé d'amender le CPP de manière à ce que soit prévue la présence de l'avocat dès le début de la détention « *dans tous les cas*⁵³⁷ ».

Risque de profilage ethnique ou racial

Le CERD a exprimé des craintes vis-à-vis des mesures législatives, réglementaires et autres dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui risquent d'entraîner « *des pratiques de profilage ethnique ou racial contre les membres de certains groupes minoritaires et [d'affaiblir] l'action visant à combattre le discours de haine raciale et l'incitation à la haine et à la discrimination raciales* ». Il a ainsi recommandé de mettre en place des garanties suffisantes contre de tels risques⁵³⁸.

Pareilles inquiétudes ont également été formulées dans une lettre conjointe de plusieurs rapporteurs spéciaux, en raison de ce que la loi accorde aux forces de l'ordre « *un large pouvoir discrétionnaire* » qui « *élargit les possibilités de contrôle d'identité* »,

532. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, Website Blocking in France ; Other Anti-Terrorist Legislation in Some OSCE Countries May Curb Free Expression, 30 mars 2015.

533. *Ibid.*, p. 3.

534. CCPR, *Observation générale n° 35 sur l'article 9 (liberté et sécurité de la personne)*, 2014, CCPR/C/GC/35.

535. CCPR, *ibid.*, par. 9.

536. *Ibid.*

537. CAT, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, *op. cit.*, par. 11.

538. CERD, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, présentés en un seul document*, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, par. 17.

ce qui « pourrait faciliter les pratiques de contrôle au faciès⁵³⁹ ». Ils ont ainsi souligné la gravité du risque et l'impact négatif qu'un contrôle pourrait avoir sur les minorités, « d'autant plus que [...] ce projet de loi ne prévoit aucun garde-fou et aucun mécanisme de contrôle efficace des pratiques policières. À ce jour, les contrôles d'identité ne font l'objet d'aucune mesure de traçabilité⁵⁴⁰ ».

Ces recommandations ont fait écho au rapport du Rapporteur sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2015⁵⁴¹. Le Rapporteur y indiquait que « le recours au profilage racial et ethnique dans le domaine du maintien de l'ordre constitue une violation des droits de l'homme des individus et groupes d'individus qui en sont la cible, du fait de sa nature fondamentalement discriminatoire et parce qu'il exacerbe la discrimination dont souffrent déjà ces personnes en raison de leur origine ethnique ou de leur appartenance à une minorité. Ces pratiques ont en outre un effet délétère sur les relations déjà tendues entre les services d'ordre et les communautés minoritaires, qui ont besoin d'être rassurées sur leur intégration et leur participation à la société⁵⁴² ». Il demandait ainsi la prohibition expresse de l'usage du profilage racial et ethnique.

L'APCE est allée dans le même sens, recommandant de « veiller à ce que les autorités policières n'abusent pas de leurs pouvoirs ni ne contournent les exigences légales », et à ce qu'il n'y ait pas de profilage ethnique ou racial de suspects faisant l'objet de perquisitions, saisies ou arrestations⁵⁴³.

2. Disparitions forcées

La France a répondu le 18 avril 2014 à certaines observations finales du Comité des disparitions forcées présentées en 2013⁵⁴⁴, dans un rapport rendu le 18 avril 2014. Ces réponses ont fait l'objet d'une évaluation de la part du Comité en octobre 2014⁵⁴⁵. Il convient de souligner que le Comité avait, en 2013, formulé des recommandations concernant la définition et la criminalisation de la disparition forcée dans la législation française, alors que le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des

539. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste, *op. cit.*, pp. 2 et 3.

540. *Ibid.*

541. *Ibid.*, p. 3, A/HRC/29/46.

542. *Ibid.*, parag. 63.

543. APCE, Résolution 2090(2016), *ibid.*

544. CED, *Observations finales sur le rapport présenté par la France, 4^e session*, 19 avril 2013, CED/C/FRA/CO/1.

545. CED, *Rapport sur le suivi des observations finales, 7^e session*, 28 octobre 2014, CED/C/7/2

engagements internationaux de la France était en cours d'adoption par le Parlement. Il a depuis été adopté⁵⁴⁶.

La présente étude se contente de traiter des trois recommandations ayant fait l'objet d'une évaluation en 2014 et renvoie au précédent rapport pour une analyse approfondie des observations finales du Comité à l'aune, notamment, de la loi du 5 août 2013⁵⁴⁷.

Compétence extraterritoriale

Le Comité recommandait à la France, en 2013, de « *soumettre tout cas de disparition forcée aux autorités compétentes en ce qui concerne l'action pénale, en conformité avec l'article 11 de la Convention, indépendamment de l'existence d'une demande d'extradition soumise au préalable à l'encontre du suspect*⁵⁴⁸ ».

Le Gouvernement a indiqué, dans sa réponse, que la loi du 5 août 2013 ajoutait au code de procédure pénale « *un article 689-13 qui institue au profit des juridictions françaises une compétence quasi universelle pour connaître des faits de disparition forcée* », permettant, par renvoi, de poursuivre et juger, « *si elle se trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République d'un crime défini au 9^e de l'article 212-1 ou à l'article 221-12 du code pénal lorsque cette infraction constitue une disparition forcée au sens de l'article 2 de la convention précitée*⁵⁴⁹ », indépendamment de l'existence d'une demande d'extradition préalable. D'après le Gouvernement, la modification de l'article 113-8-1 du code pénal, prévoyant de nouveaux motifs de rejet pour les demandes d'extradition et supprimant l'exigence de « *dénonciation officielle préalable émanant des autorités du pays où le fait a été commis et qui a requis l'extradition* » n'affecte pas la mise en œuvre de la Convention, « *compte tenu de la compétence quasi universelle instaurée par l'article 689-13 du code de procédure pénale* ». Des ONG ont cependant contesté cette affirmation, estimant que « *l'article 113-8-1 subordonne encore l'obligation de juger à la réception d'une demande d'extradition et au rejet de cette demande par les autorités françaises au titre de certains motifs* ». Le Comité, qui avait exprimé les mêmes craintes en 2013, s'est néanmoins dit satisfait de l'introduction du nouvel article 689-13, et a souhaité que l'État lui communique ultérieurement des renseignements sur la mise en œuvre de cette disposition.

546. V. Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

547. Les points relatifs au suivi de la recommandation inscrite au parag. 31 des observations finales sont distillés dans les développements thématiques du rapport (compétence du juge du siège, droit de communiquer avec le monde extérieur du détenu ou retenu, détention en zone d'attente).

548. CED, *Observations finales*, *ibid.*, parag. 23.

549. Art. 689-1 du CPP.

Protection des victimes et réparation

En 2013, le Comité des disparitions forcées demandait à la France de «prendre des mesures législatives adéquates afin d'adopter une définition de la victime conforme à celle figurant au paragraphe 1 de l'article 24 de la Convention en reconnaissant la qualité de victime à toute personne ayant subi un préjudice direct à la suite d'une disparition forcée, sans exiger que celui-ci soit également personnel⁵⁵⁰». L'article 2 du CPP exige en effet un dommage direct et personnel pour qu'une personne puisse bénéficier du statut de victime. La suppression de l'exigence de préjudice «personnel» a été refusée par l'État. Ce dernier a indiqué que «la jurisprudence des juridictions pénales françaises fait une application extrêmement large de la notion de victime» et que «la condition tenant au préjudice personnel est ainsi aisément remplie dès lors qu'il existe des liens familiaux ou simplement affectifs entre la victime directe de l'infraction et son proche qui invoque également la qualité de victime». Il a ainsi «exprimé sa perplexité quant à l'hypothèse que les auteurs de la Convention aient entendu définir comme "victime" toute personne dont le préjudice [...] serait [...] impersonnel». Le Comité n'a pas accueilli favorablement cette remarque et a réitéré sa recommandation, considérant qu'elle n'avait pas été respectée⁵⁵¹.

Le Comité avait également demandé à la France de «prévoir de façon explicite le droit des victimes à savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée en conformité avec le paragraphe 2 de l'article 24 de la Convention, et cela sans qu'elles n'aient besoin de la représentation d'un avocat⁵⁵²». Le Gouvernement a répondu en exposant les modalités de participation des victimes au procès pénal, à travers leur droit de se constituer partie civile : «Elles reçoivent des informations sur l'affaire et ont le droit d'obtenir une copie de toutes les pièces du dossier, de solliciter des actes d'enquête et de faire appel de certaines décisions. Ces dispositions les mettent ainsi en mesure d'exercer leur droit de savoir la vérité. Par ailleurs, le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, en cours d'examen devant le Parlement français, prévoit que les parties civiles peuvent avoir accès au dossier directement, sans l'intermédiaire d'un avocat». À cet égard, le Comité a demandé à l'État d'apporter des renseignements supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre sa recommandation, «et, en particulier, sur la teneur du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE [...], notamment au sujet des personnes qui auront accès aux renseignements figurant dans le dossier, ainsi que de l'état d'avancement de ce projet de loi, y compris des précisions sur les dates auxquelles il devrait être approuvé et entrer en vigueur⁵⁵³».

550. CED, *Observations finales*, op. cit., parag. 35.

551. CED, *Rapport sur le suivi des observations finales*, ibid.

552. CED, *Observations finales*, op. cit., parag. 35.

553. CED, *Rapport sur le suivi des observations finales*, ibid.

Le Comité a enfin considéré que « *sa recommandation invitant l'État partie à prendre des mesures afin d'élargir les formes de réparation, notamment la restitution, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition, conformément à l'article 25, parag. 5, de la Convention, n'a pas été mise en œuvre*⁵⁵⁴ ». Le Gouvernement avait en effet mentionné uniquement la possibilité pour les victimes d'être prises en charge par une association d'aide aux victimes, « *afin d'obtenir des conseils et une prise en charge psychologique* », ainsi que des « *expériences de justice réparatrice [...] menées en France* ».

3. Torture

Si les traitements inhumains et dégradants, interdits au même titre que la torture par nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, concernent des domaines relativement variés du droit, tels que la détention ou le droit des étrangers⁵⁵⁵, le CAT a émis des recommandations spécifiquement dédiées à l'acte de torture.

Définition de la torture

Le CAT a regretté l'absence de définition de la torture dans la législation française (plus précisément à l'article 222-1 du code pénal) et a estimé insuffisant l'arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 2016 qui reconnaît que « *le code pénal ne définit pas les tortures et la barbarie qu'il incrimine* » et fait seulement « *une brève référence à l'article premier de la Convention* ». Il a de plus réitéré sa demande « *d'intégrer dans sa législation pénale une définition de la torture qui recouvre l'ensemble des éléments prévus à l'article premier de la Convention* » et « *d'ériger la torture en infraction imprescriptible*⁵⁵⁶ ».

Réhabilitation des victimes de torture

À la lumière de son observation générale n° 3 de 2012 sur l'application de l'article 14 de la Convention contre la torture par les États parties, le CAT a demandé à l'État de « *mettre en place une politique de réhabilitation des victimes de la torture et de faciliter l'accessibilité aux structures de réhabilitation* » ; de « *renforcer les mesures et dispositifs de détection et de prise en charge le plus tôt possible des demandeurs d'asile ayant subi la torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants* » ; d'« *assurer une formation adéquate et en nombre suffisant de professionnels* » ; d'« *accroître l'offre de soins spécifiquement adaptés à cette population* » et d'« *assurer la dotation des associations et autres structures qui s'occupent des victimes de la torture en ressources adéquates afin qu'elles puissent faire face aux besoins dans ce domaine*⁵⁵⁷ ».

554. *Ibid.*

555. Nous renvoyons aux parties correspondantes pour le détail de ces considérations.

556. CAT, *op. cit.*, parag. 9.

557. *Ibid.*, parag. 39.

4. Vente d'enfants, prostitution des enfants et pornographie impliquant les enfants

Le CRC a évalué la mise en œuvre de ses précédentes recommandations sur ce point. Il a regretté de n'avoir reçu aucune information quant au suivi de ses recommandations formulées en 2007 à propos du rapport initial de la France sur l'application du Protocole facultatif relatif à la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants⁵⁵⁸. Il a en outre regretté que, en dépit du fait que le recours à la prostitution des enfants constitue une infraction pénale, les clients ne fassent pas toujours l'objet de poursuites, que les enfants victimes de violence ou d'exploitation sexuelle ne soient pas entendus par des juges ni reconnus victimes de la prostitution, ou encore que le viol d'un enfant soit «*souvent requalifié en agression sexuelle*⁵⁵⁹». Aussi, le Comité a-t-il demandé à la France de mettre en œuvre ses précédentes recommandations⁵⁶⁰.

5. Traite et exploitation des êtres humains

La France a ratifié le 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, en date du 29 octobre 2002, et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains le 9 janvier 2008.

La France a également transposé la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes qui adopte une approche globale et intégrée mettant l'accent sur les droits de l'homme ainsi que sur les victimes. Elle impose aux États membres de nommer un rapporteur national indépendant ou un «*mécanisme équivalent*».

Afin de contribuer à la mise en œuvre effective de cette directive et d'harmoniser l'application des différents textes européens internationaux dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, l'Union européenne s'est dotée en juin 2012 d'une Stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016. Il appartient à la coordinatrice de l'Union européenne sur la lutte contre la traite

558. CRC, *op. cit.*, parag. 85.

559. *Ibid.*

560. *Ibid.*, parag. 86.

des êtres humains, Mme Myria Vassiliadou, nommée par la Commission européenne, de mettre en œuvre cette stratégie, notamment en améliorant la coopération et la cohérence des actions menées par les institutions européennes et les États membres.

Outre les quelques recommandations du CEDAW et du CRC, les développements qui suivent mettent en relief les réponses du Gouvernement aux questions posées par le GRETA dans le cadre du 2^e cycle d'évaluation⁵⁶¹. Ces questions portaient, notamment, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination, la formation des professionnels, la prévention de la traite, l'identification des victimes, la protection de la vie privée (confidentialité des victimes), le délai de rétablissement et de réflexion, ou encore sur des mesures spécifiques à destination de la lutte contre la traite des enfants⁵⁶².

Mise en place d'un cadre spécifique

Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains

Sur le plan institutionnel, le GRETA avait pris note de la mise en place d'une structure interministérielle sur la lutte contre la traite des êtres humains mais, regrettant le manque de visibilité de cette structure, il avait recommandé que ladite structure ait « *l'autorité, le mandat et les ressources nécessaires pour mener à bien son rôle de coordination de la politique et de l'action des services de l'administration et des autres organismes publics luttant contre la traite des êtres humains* ». Il avait en outre formulé plusieurs demandes, notamment quant à la coordination des autorités locales entre elles et avec l'État en matière de protection des victimes, ou encore quant à la coopération avec les ONG assistant les victimes (par un soutien financier adéquat et spécifique).

Depuis, par décret du 3 janvier 2013 a été créée la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). Elle est chargée d'assurer la coordination nationale de la lutte contre la traite des êtres humains et a conduit dans ce cadre l'élaboration du premier Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, à laquelle a également été associée la CNCDH⁵⁶³. Ce plan d'action a été salué par les instances internationales⁵⁶⁴. La MIPROF a, en outre, élaboré une convention cadre définissant les contours de la stratégie nationale pour la lutte contre la traite. Signée par les différents acteurs concernés, elle a pour but de faciliter la coordination départementale.

561. GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France*, 28 janvier 2013, GRETA(2012) 16.

562. V. *Réponse de la France au Questionnaire pour l'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. 2^e cycle d'évaluation*, 16 février 2016, GRETA(2016) 3.

563. Site du ministère des Droits des femmes, *Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)*, 2014.

564. CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant 7^e et 8^e rapports périodiques*, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, parag. 7 ; CCPR, *ibid.*, parag. 3 ; CRC, *ibid.*, parag. 5.

Le CEDAW et le CRC ont salué l'adoption du Plan national d'action contre la traite des êtres humains pour la période 2014-2016, ainsi que la désignation de la CNCDH comme Rapporteur national indépendant⁵⁶⁵. Ils ont néanmoins regretté l'absence d'objectifs mesurables dans le temps⁵⁶⁶, constaté que le plan n'était pas toujours mis en œuvre de manière effective⁵⁶⁷, et recommandé d'augmenter les ressources nécessaires afin d'y remédier⁵⁶⁸. Sur ce dernier point, le CEDAW a préconisé d'« *accroître les ressources humaines, techniques et financières de la MIPROF et celles de la CNCDH, en vue de garantir une coordination, un suivi et une évaluation efficaces des mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la traite des personnes et l'exploitation* »⁵⁶⁹.

Le CEDAW a en outre invité les autorités françaises à « *prévoir une évaluation dans un délai de trois ans des effets de la loi n° 2016-444, notamment sur le type et l'ampleur de la prostitution et de la traite, ainsi que sur l'image de la prostitution dans la société et sur l'achat de services sexuels, et enfin sur les femmes qui pratiquent la prostitution* »⁵⁷⁰.

Collecte de données

Le CEDAW a préconisé de « *recenser les femmes exposées à la traite des personnes* » et d'« *améliorer l'accès aux données sur les victimes de la traite de personnes, ventilées par sexe et par âge* »⁵⁷¹. Le GRETA avait exhorté « *les autorités françaises, aux fins d'élaborer, de superviser et d'évaluer les politiques de lutte contre la traite, à concevoir et rendre opérationnel un système statistique complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en réunissant des données statistiques fiables émanant de tous les acteurs clés et pouvant être ventilées [...]* », accompagné « *de toutes les mesures nécessaires au respect du droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel* ». Il avait en outre invité « *à mener et soutenir des travaux de recherche sur les questions liées à la traite* ». La MIPROF est chargée de mener une cartographie répertoriant les organismes et associations accompagnant les victimes de traite ainsi que les actions menées sur le territoire. Un outil statistique intégré sur la traite des êtres humains est en cours de création. Le Gouvernement a de plus décrit dans son rapport de conformité les modalités de financement de plusieurs travaux de recherche⁵⁷².

565. CEDAW, *ibid.*, parag. 26.

566. CRC, *op. cit.*, parag. 79.

567. CEDAW, *op. cit.*, parag. 27 ; CRC, *op. cit.*, parag. 80.

568. *Ibid.*

569. CEDAW, *op. cit.*, parag. 27.

570. *Ibid.*

571. *Ibid.*

572. V. CP(2015) 6, parag. 6 à 8.

Répression de la traite et de l'exploitation

Traitement des affaires de traite par les autorités judiciaires

Dans son rapport, le CRC a recommandé « *de veiller à ce que les affaires de traite soient considérées comme hautement prioritaires par les autorités judiciaires et à ce que ces affaires fassent rapidement l'objet d'enquêtes*⁵⁷³ ».

Néanmoins, le CEDAW paraît avoir relevé la tendance inverse : il s'est dit préoccupé, en effet, par le faible taux de poursuites et de condamnations dans les affaires de traite, et plus généralement par l'insuffisance de l'attention accordée à l'exploitation des personnes et par le manque de budget alloué à la lutte contre la traite⁵⁷⁴ ; il a ainsi recommandé « *d'enquêter sur tous les cas de traite d'êtres humains, en particulier des femmes et des filles* ».

Infraction spécifique de « traite »

D'une manière générale, le GRETA avait regretté l'accent mis sur la lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de la mendicité ou de contrainte à la commission de tout crime ou délit au détriment de la lutte contre la traite aux fins d'exploitation par le travail. Il avait également constaté le faible nombre de condamnations pour traite, soulignant que les « *infractions relatives à différents types d'exploitation lui sont encore souvent préférées, notamment parce qu'elles sont mieux établies par la jurisprudence, que les conditions de preuves sont considérées comme moins exigeantes et, dans certains cas, que les sanctions sont identiques* ». La préférence pour d'autres infractions – comme celles relatives au proxénétisme, aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine et au travail non rétribué ou rétribué d'une manière manifestement insuffisante, et à l'exploitation de la mendicité – « *qui n'est pas sans conséquence en matière de droits des victimes, de coopération internationale, en particulier pour la traite aux fins d'exploitation sexuelle, et de sanctions et protection, notamment pour les victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail et d'exploitation de la mendicité* », avait conduit le GRETA à demander aux autorités d'adopter une circulaire de politique pénale générale préconisant un recours accru à l'incrimination de traite. En France, une telle circulaire a été publiée le 22 janvier 2015⁵⁷⁵.

En 2003, postérieurement à l'arrêt *Siliadin*, une infraction de traite des êtres humains avait été ajoutée dans le code pénal. Depuis, l'article 225-4-1 du code pénal a fait l'objet de deux modifications législatives, en 2007 et en 2013. La seconde est intervenue peu après le rapport du GRETA, qui exhortait les autorités françaises à adopter une définition claire de l'infraction de « *traite des êtres humains* ».

573. CRC, *op. cit.*, parag. 80.

574. CEDAW, *op. cit.*, parag. 26.

575. V. CP(2015)6 préc., parag. 27.

La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 transpose la directive de l'UE 2011/36 du 5 avril 2011 sur la lutte contre la traite des êtres humains et tient compte également de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite. Elle précise la définition de la traite et étend les formes d'exploitation visées à l'article 225-4-1 à la réduction en esclavage, à la soumission à du travail ou des services forcées, à la réduction en servitude, ainsi qu'au prélèvement d'organe ; en outre, elle ajoute à la définition de la traite la circonstance de « *l'échange ou l'octroi d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage* » et introduit de nouveaux éléments alternatifs constitutifs de l'infraction de traite (la contrainte, l'abus de vulnérabilité et l'abus d'autorité)⁵⁷⁶. Ces modifications ont été jugées conformes aux conclusions du rapport du GRETA⁵⁷⁷.

Concernant le vol et la destruction de documents d'identité, le Gouvernement a refusé de créer une incrimination spécifique « *punissant le fait de retenir, de soustraire, d'altérer, d'endommager ou de détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne intentionnellement afin de permettre la traite* », demandée par le GRETA, estimant celle-ci inopportune au regard de l'incrimination générale de traite, jugée suffisante⁵⁷⁸.

Prévention

Face à l'absence de campagne nationale sur la traite, le GRETA avait exhorté les autorités, dans le cadre du Plan national d'action de lutte contre la traite 2014-2016, « *à sensibiliser davantage le grand public aux différents types de traite et de victimes* » en organisant des campagnes d'information et de sensibilisation, en incluant la thématique de la traite des êtres humains dans le cadre du programme d'éducation civique. Avant la mise en place du plan, plusieurs initiatives avaient vu le jour : au niveau local, des campagnes de sensibilisation à destination du public en général comme à destination d'acteurs spécifiques et victimes avaient ainsi été organisées.

Le GRETA avait en outre pris acte de la réflexion sur la pénalisation de la demande dans le cadre de la prostitution. Il ne s'était cependant pas prononcé sur la question expressément, dans la mesure où la prostitution ne relève de sa compétence que si les personnes prostituées sont victimes de la traite, et avait exhorté les autorités « *à intensifier les efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite non seulement aux fins de l'exploitation sexuelle mais aussi aux fins de servitude domestique ou d'exploitation par le travail, par exemple dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment, de la restauration et l'hôtellerie et du nettoyage, par le biais notamment de campagnes de sensibilisation* ».

576. V. art. 225-4-1 du code pénal. L'infraction est assortie de plusieurs circonstances aggravantes dont certaines conduisent à la criminalisation du délit de base.

577. GRETA, 5^e Rapport général sur les activités du GRETA – Période du 1^{er} octobre 2014 au 31 décembre 2015, 2016, p. 14.

578. V. CP(2015) 6 préc., parag. 29.

Le Gouvernement, dans son rapport de suivi des recommandations, a réitéré ses explications, détaillant les réformes envisagées quant à la lutte contre le « système prostitutionnel », matérialisées en un ensemble de mesures, dont certaines à caractère législatif, prévoyant en particulier la responsabilisation du client⁵⁷⁹. La loi n° 2016-444 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a finalement été adoptée le 13 avril 2016.

Protection des victimes

Identification des victimes de traite

Le GRETA avait recommandé aux autorités françaises de « clarifier le processus de détection et d'identification des victimes dans un cadre national d'orientation qui précise le rôle des différents acteurs, prévoit des outils communs pour l'identification [...], coordonne l'action des différents acteurs et favorise une approche multidisciplinaire », ainsi que de « ne pas faire uniquement reposer, et ce dès le début du processus, l'identification des victimes de traite sur leur coopération avec les forces de l'ordre », et de « s'assurer de l'identification des victimes étrangères placées en centre de rétention avant leur expulsion⁵⁸⁰ ».

Le Gouvernement a indiqué les différentes mesures mises en œuvre à cette fin : le Plan d'action national prévoit par exemple un « renforcement de la formation des personnes susceptibles d'identifier [les] victimes », avec une redéfinition des outils d'identification et de formation à l'identification réalisée par la MIPROF, un guide de bonnes pratiques, ou encore un projet porté par le Conseil européen pour les réfugiés et exilés en partenariat avec la DPJJ⁵⁸¹.

Le CEDAW, lui, a exprimé son inquiétude quant à « l'absence de mécanismes appropriés pour identifier et suivre les victimes de la traite qui ont besoin de protection » (surtout les mineurs délinquants et les migrants irréguliers)⁵⁸².

Formation des autorités en matière d'identification des victimes de traite

Le GRETA avait identifié le défaut de formation comme l'une des causes pouvant expliquer les défaillances dans l'identification des victimes et dans la répression de la traite et de l'exploitation. Il avait ainsi invité les autorités françaises à inclure dans les programmes de formation initiale des juges et procureurs les aspects de la lutte contre la traite. Le GRETA avait aussi considéré « les autorités françaises devraient faire en

579. V. CP(2015) 6 préc., parag. 12.

580. Sur l'identification des victimes de traite, v. aussi Commission européenne, *Guidelines for the Identification of Victims of Trafficking in Human Beings*, 2013.

581. V. CP(2015)6 préc., parag. 19.

582. CEDAW, *op. cit.* parag. 26.

sorte que tous les personnels concernés suivent périodiquement des formations, afin d'améliorer la détection des victimes potentielles de la traite, l'identification officielle des victimes et l'aide qui leur est apportée⁵⁸³». Le Gouvernement a détaillé l'offre de formation à destination des personnels concernés mais n'a rien communiqué quant à l'inclusion des aspects relatifs à la traite dans la formation initiale des juges⁵⁸⁴.

Prise en charge et assistance des victimes

En matière d'accompagnement des victimes, le CEDAW a été vivement préoccupé par « l'absence de mesures systématiques de réadaptation et de réinsertion, notamment l'accès à des services de conseils, de traitement médical, de soutien psychologique et de réparation⁵⁸⁵ ». Il a ainsi recommandé d'« accroître les fonds et de renforcer l'assistance apportée aux femmes et aux filles qui souhaitent sortir de la prostitution, y compris en leur proposant d'autres possibilités de s'assurer un revenu », et plus généralement de fournir aux victimes « un accès approprié aux soins de santé et à l'accompagnement psychologique », ainsi que de renforcer ces services de santé en ressources et formations professionnelles⁵⁸⁶. Il est en effet indispensable de faire bénéficier à toute victime de la traite d'une « protection effective et de réparations » et ce, « quelles que soient leur appartenance ethnique et nationale et leur condition sociale⁵⁸⁷ ».

Le GRETA, dans son rapport, souhaitait que la France renforce l'assistance aux victimes de la traite, et avait recommandé : d'« assurer un même niveau d'assistance à toutes les victimes de traite quelles que soient leur nationalité, leur volonté de coopérer avec les forces de l'ordre ou leur situation au regard du droit de séjour » ; de « faire en sorte que les services proposés dans les centres d'accueil soient adéquats et adaptés aux besoins particuliers des victimes de la traite » ; d'« assurer les ressources humaines et financières suffisantes pour garantir à toutes les victimes la fourniture effective de l'assistance nécessaire, même lorsque cette prestation est déléguée à des ONG » ; et de « former tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite ».

Le Gouvernement a détaillé le fonctionnement de l'accompagnement des victimes de traite, « assuré par des associations d'aide aux victimes financées et conventionnées par le ministère de la Justice », soulignant la priorisation de l'accompagnement des personnes prostituées. Il a également insisté sur le renforcement de l'assistance aux victimes mineures de la traite : hormis la création d'un groupe de réflexion sur le sujet par la MIPROF en juillet 2013, on retrouve la mesure 10 du Plan d'action national, qui « vise à assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le

583. Ces formations devraient viser les forces de l'ordre, les personnels impliqués dans l'aide sociale à l'enfance, travaillant dans les centres d'accueil des réfugiés et les centres de rétention pour migrants en situation irrégulière, travaillant dans les foyers pour victimes de la traite, au personnel diplomatique et consulaire, aux professionnels de santé, aux travailleurs sociaux et aux inspecteurs du travail.

584. V. CP(2015)6 préc., parag. 5

585. CEDAW, *op. cit.*, parag. 26.

586. *Ibid.*, parag. 27.

587. *Ibid.*

cadre de la protection de l'enfance» et qui prévoit la création d'une plateforme européenne pour la protection des mineurs exploités, ou encore la mesure 11, qui a pour objectif de « définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes », notamment en matière d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement. Il existe enfin un dispositif d'accueil sécurisant (Dispositif Ac. Sé) « destiné à permettre la mise à l'abri et l'accompagnement des jeunes femmes victimes des réseaux criminels de proxénétisme et de traite des êtres humains⁵⁸⁸ ».

En outre, conformément à la demande du GRETA, la loi du 5 août 2013 a introduit, via l'article 2-22 du CPP, une possibilité pour « toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits dont l'objet statutaire comporte la lutte contre la traite des êtres humains et l'esclavage » d'exercer les droits d'une victime de traite en son nom si elle justifie avoir eu l'accord de ladite victime.

Le GRETA avait enfin noté que les dispositifs existants permettant de protéger les victimes de traite n'étaient pas utilisés et avait recommandé de « renforcer les mesures procédurales visant à protéger les victimes et les témoins [...] et à éviter qu'ils ne fassent l'objet d'intimidations et de représailles pendant et après l'ensemble de la procédure pénale » et de « prévoir une protection spécifique aux enfants victimes de traite [...] ». Le Gouvernement a détaillé dans son rapport une série de mesures visant à répondre à ces exigences. On peut relever ici le renforcement des droits de l'ensemble des victimes par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales⁵⁸⁹, ou encore la possibilité de mettre en place un dispositif de protection de l'intégrité physique des témoins, des victimes ou de leurs proches.

Indemnisation des victimes

Le GRETA identifiait deux types de difficultés relatives à l'indemnisation des victimes de traite, indépendamment des règles de procédure pénale : un manque d'information des victimes sur la procédure existante devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction et les conditions d'accès à celle-ci, notamment la condition de régularité du séjour. Il demandait notamment d'inclure toutes les victimes dans le champ d'application de l'indemnisation de victimes d'infraction, quelles que soient leur nationalité et leur situation au regard du séjour. Depuis la loi du 5 août 2013, les victimes de traite en situation irrégulière peuvent saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction.

Protection des victimes étrangères de traite des êtres humains

Le GRETA avait demandé aux autorités françaises de « prendre des initiatives sociales, économiques à l'intention des groupes vulnérables à différents types de traite, qu'elles soient aux fins d'exploitation sexuelle ou par le travail, tels que les enfants étrangers

588. V. CP(2015)6 préc., parag. 20.

589. V. CP(2015) 6 préc., parag. 35.

non accompagnés, notamment d'origine rom ou placés en zone d'attente, les migrants irréguliers [...] se trouvant déjà en France». Le Gouvernement a détaillé un certain nombre de mesures relatives à la lutte contre la prostitution, ou encore à l'accompagnement des mineurs victimes de traite, telles que les actions menées par la MIPROF et la DIHAL⁵⁹⁰.

Il avait également recommandé aux autorités françaises de «*s'assurer que la traite, en tant que phénomène distinct de l'immigration irrégulière, soit pleinement prise en compte dans le cadre de l'action des services de police aux frontières*», soulignant la nécessité de former efficacement les personnels chargés de la lutte contre le trafic et l'exploitation des migrants. Le Gouvernement a précisé la nature du contrôle opéré par les agents intervenant dans le cadre de la police aux frontières, notamment quant à la situation des étrangers, avec une attention particulière portée aux mineurs et à certaines professions⁵⁹¹.

Concernant l'entrée sur le territoire, le GRETA insistait en outre sur le fait que «*les autorités françaises devraient s'assurer que des informations écrites sont fournies aux étrangers envisageant de se rendre en France dans une langue qu'ils peuvent comprendre, afin de les mettre en garde contre les risques de la traite aux fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation par le travail et de servitude domestique, de les renseigner sur les services auxquels ils peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et des conseils, et de leur donner des informations sur leurs droits, par exemple en créant une ligne de téléphone d'assistance*». La réponse du Gouvernement a été lapidaire sur ce point, se limitant à signaler l'existence d'informations fournies dans les consulats par les personnels diplomatiques⁵⁹².

Alors que la Convention prévoit que les victimes de traite doivent bénéficier d'un délai de rétablissement et de réflexion avant de porter effectivement plainte, le GRETA avait noté que ces victimes n'étaient pas systématiquement informées de ce droit de bénéficier d'un tel délai, et qu'elles pouvaient être éloignées avant son terme. Il avait donc demandé aux autorités françaises de remédier à cette difficulté, de mieux informer les services compétents pour qu'ils accordent systématiquement le délai de rétablissement et de réflexion, et enfin de «*s'assurer qu'aucun délai de rétablissement et de réflexion ne soit révoqué au motif que la victime ou la victime potentielle aurait "de sa propre initiative, renoué un lien avec les auteurs de l'infraction de traite" sans avoir dûment pris en compte et examiné de manière approfondie sa situation personnelle*»⁵⁹³. Le Gouvernement a répondu avoir prévu de rappeler l'importance de ce délai aux autorités compétentes.

Le Groupe d'experts soulignait aussi la grande proportion de titres et de documents provisoires de séjour de très courte durée délivrée aux victimes de traite et la diversité des comportements des préfetures, recommandant en conséquence une délivrance

590. V. CP(2015) 6 préc., parag. 13.

591. V. CP(2015) 6 préc., parag. 14.

592. V. CP(2015) 6 préc., parag. 16 et 17.

593. Le droit français permet en effet d'écourter le délai lorsque la victime a renoué de son propre chef avec le milieu de l'exploitation.

homogène des titres de séjour et des autorisations de travailler pour les victimes. L'État a indiqué avoir élargi, sous certaines conditions, le droit au séjour des victimes de traite qui ont déposé plainte ou témoigné, par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, modifiant l'article L. 316-1 du CESEDA. Désormais la carte de séjour des victimes sera renouvelée pendant la durée de la procédure pénale et elles obtiendront une carte de résident de plein droit en cas de condamnation définitive⁵⁹⁴.

Concernant l'éloignement des étrangers, le GRETA avait mis en garde contre les risques de re-victimisation, notamment concernant les mineurs. Il s'était inquiété « *de ce que des enfants non accompagnés, notamment placés en zone d'attente dans les aéroports, seraient [...] renvoyés dans des pays où ils risquent d'être re-victimisés, et ce sans que leur situation personnelle ait été véritablement évaluée* ». Il avait en outre demandé à l'État de « *créer un dispositif spécifique d'aide au rapatriement pour toutes les victimes de la traite, en veillant notamment à ce qu'elles puissent voyager en toute sécurité et se réinsérer à leur retour* », et de procéder à une évaluation des risques de re-victimisation à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Gouvernement a précisé sur ce point qu'il appartient à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de mettre en œuvre les programmes d'aide au retour et à la réinsertion des étrangers, qu'ils soient ou non en situation régulière, dans leur pays d'origine. L'OFII participe également, en collaboration avec l'OIM, au projet CARE, qui avait pour but entre septembre 2013 et juillet 2015 d'accompagner 130 victimes de la traite rentrant volontairement dans leur pays d'origine depuis plusieurs pays européens⁵⁹⁵.

594. V. CP(2015) 6 préc., parag. 22.

595. V. CP(2015) 6 préc., parag. 26.

Droits et libertés dans un contexte de migration

Selon le rapport annuel de l'OFPRA⁵⁹⁶, 80 075 demandes d'asile ont été enregistrées en 2015, chiffre en augmentation constante depuis 2007. Le nombre de personnes placées sous protection s'établit à 26 818 pour l'année 2015, contre 11 371 en 2013. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui fait l'objet de tensions croissantes sur le plan politique, est plus difficile à appréhender. Le lecteur est invité à croiser les différentes sources, notamment associatives⁵⁹⁷, existantes. Le ministère de l'Intérieur a indiqué avoir opéré 15 485 départs forcés (vers des États de l'UE et des États tiers) en 2015, et 12 961 en 2016⁵⁹⁸. Il n'existe pas d'évaluation récente et fiable du nombre d'étrangers en situation irrégulière.

À l'instar du précédent rapport, l'étude des droits fondamentaux en lien avec la question migratoire qui est ici proposée accorde une place importante à la politique migratoire européenne, en raison de la substitution du territoire de l'UE à celui de ses États membres comme destination des migrants et, en conséquence, comme cadre d'élaboration des politiques migratoires.

L'autre sujet central de ce titre concerne naturellement la situation spécifique des migrants en France, à travers, notamment, le bidonville de Calais, démantelé au cours du mois de novembre 2016, et plus généralement au regard des centres de rétention administrative, dont la CEDH a eu l'occasion à plusieurs reprises d'apprécier la conventionnalité.

De plus, si les instances internationales ont réitéré plusieurs recommandations déjà formulées dans de précédents rapports, à l'instar, par exemple, de la demande de ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁵⁹⁹, aucune évolution n'a pu être constatée en ce sens.

596. OFPRA, *Rapport d'activité 2015*, 2016.

597. V. not. rapport sur les centres et locaux de rétention administrative publié chaque année par l'ASSFAM, Forum Réfugiés, France Terre d'Asile, La Cimade et l'Ordre de Malte.

598. Ministère de l'Intérieur, *L'Éloignement des étrangers en situation irrégulière en 2016*, 16 janvier 2017.

599. V. par ex. CERD, *op. cit.*, parag. 18.

Focus ODD – Lien entre développement et gestion migratoire

Pour endiguer la crise migratoire, il a été préconisé d'« intensifier l'aide humanitaire et les projets de développement dans les pays de transit et d'origine en vue d'y améliorer les conditions de vie⁶⁰⁰ ». Dans son rapport à l'AGNU⁶⁰¹, le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat pour les réfugiés a exhorté les États et le HCR à accroître leurs efforts pour appliquer les principes de « coopération et de solidarité internationales ainsi que le partage équitable des charges et des responsabilités ».

Il a noté que « les systèmes fonctionnels d'asile [...] dépendent d'un retour efficace et rapide, en sécurité et dans la dignité dans leur pays d'origine, des personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale », et a rappelé « le caractère volontaire du rapatriement des réfugiés et le droit de ceux-ci à leur retour dans leur pays d'origine ». Dans ce cadre, l'aide au développement et la réhabilitation sont d'une importance capitale : le retour volontaire doit être opéré dans la dignité et dans la sécurité.

Le HCR a en outre encouragé les États à appuyer, « en vue de protéger les réfugiés [...] et de trouver des solutions, les communautés d'accueil et le renforcement des liens entre les parties prenantes ainsi qu'entre l'aide humanitaire et l'aide au développement ».

600. APCE, *La Tragédie humaine en Méditerranée : une action immédiate est nécessaire*, 23 avril 2015, Résolution 2050(2015).

601. AGNU, *Rapport de la 67^e session du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire*, 10 octobre 2016, A/AC.96/1165.

Chapitre 1

Politiques européennes en matière de migration

La crise migratoire en Europe est sans précédent. De nombreux bateaux ont déjà échoué en mer, faisant plusieurs dizaines de milliers de morts parmi les migrants. Si les conflits actuels – en particulier en Syrie et en Irak – constituent une cause importante de ces migrations, les raisons économiques ne sont pas oubliées par les instances internationales.

Le 8 mai 2015, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a rendu un rapport sur le suivi de son étude⁶⁰² régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants⁶⁰³. Il y a affirmé la nécessité d'« améliorer la détermination des responsabilités en cas de violation des droits des migrants, notamment par un soutien et une coopération continue avec le Médiateur européen et renforcer la coordination des institutions nationales des droits de l'homme⁶⁰⁴ ». Bien que ce rapport ne concerne pas que la France, il convient de lui accorder une place importante dans les pages qui suivent : d'une part, les grandes orientations nationales concernant la réponse à apporter au phénomène migratoire découlent directement du droit de l'Union ; d'autre part, la France joue un rôle décisif tant dans la définition de la politique, que dans l'élaboration des instruments qui en découlent et dans leur mise en œuvre.

Données chiffrées en matière d'immigration

Les rapports du HCR concernant la période de référence sont particulièrement éclairants quant aux tendances migratoires vers l'Europe. Leur lecture combinée dénote une augmentation croissante du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés ces dernières années, principalement en provenance de Syrie, mais également d'Afghanistan et d'Érythrée. L'augmentation du nombre de déplacés s'explique également, dans une moindre mesure, par la situation ukrainienne.

Fin 2014, la Turquie a enregistré plus de 1,7 million de réfugiés syriens, et accueilli environ 87 800 demandeurs d'asile non syriens⁶⁰⁵. Sur la seule année 2014, le nombre de réfugiés a augmenté de 74,3 % en Europe, passant de 1,8 million environ à 3,1 millions⁶⁰⁶.

602. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, 24/04/2013, A/HRC/23/46. V. précédent rapport pour l'analyse détaillée de cette étude.

603. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, 8 mai 2015, A/HRC/29/36.

604. *Ibid.*, parag. 116.

605. UNHCR, *Rapport global 2014 – Europe*, 2015.

606. UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2014*, 2015.

Les États membres ont reçu au total plus de un demi-million de demandes d'asile, soit une augmentation de 44 % par rapport à l'année 2013. Parmi ces demandes, 173 100 ont été déposées en Allemagne, et 59 000 en France. Cette dernière était ainsi le 4^e pays de l'UE à recevoir des demandes. Les ressortissants syriens représentaient 22 % des nouvelles demandes d'asile dans les pays de l'UE.

D'un point de vue global, le nombre total de déplacés forcés dans le monde est passé de 51,2 millions en 2013 à 59,5 millions en 2014, avec 19,5 millions de réfugiés, 38,2 millions de déplacés forcés internes et 1,8 million de demandeurs d'asile⁶⁰⁷. La situation s'est encore aggravée en 2015, avec un nombre total de déplacés forcés qui s'élève à 65,3 millions⁶⁰⁸. Fin 2015, ce nombre passait à 2,5 millions. Il a en outre été souligné que la très grande majorité des réfugiés se trouvaient dans les pays du Sud (à 86 %). Cinquième pays d'accueil de réfugiés en 2013 avec 609 900 réfugiés en 2013, la Turquie est ainsi devenue premier pays d'accueil début 2014 (avec environ 1,6 million)⁶⁰⁹.

Il convient de noter, en outre, que la moitié des réfugiés du monde, environ, sont des enfants, dont beaucoup sont des mineurs isolés. En 2015, le HCR dénombrait 98 400 demandes d'asiles de mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille⁶¹⁰.

1. Politique générale de l'UE

Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, dans le suivi de son étude réalisée en 2013, a dressé un constat accablant : « *Nonobstant certains faits nouveaux positifs, les problèmes de droits de l'homme soulevés dans le rapport de 2013 du Rapporteur spécial sont toujours là. Les migrants qui périssaient en Méditerranée fournissent la preuve visible et frappante du manque persistant d'efficacité et des paradoxes des politiques de gestion des frontières de l'Union européenne et de l'absence d'une approche cohérente et fondée sur les droits de l'homme en matière de migration* ». Il a de plus dénoncé le caractère structurel du problème et le manque de volonté politique de l'Union : au regard de « *la part de l'UE dans les ressources mondiales et son imposant corpus de textes normatifs, les morts récentes de migrants doivent être considérées comme le résultat d'une volonté politique [...] de l'Union. Toutes ces souffrances et cette tendance à la clandestinité des migrations sont le symptôme de carence systémique à l'intérieur même du système de gestion des frontières de l'Union [...] et un signe évident de perte du contrôle des migrations dans la région en dépit d'investissements soutenus dans la sécurisation des dites frontières. Ces carences ont aussi des causes plus profondes et en disent beaucoup sur la manière dont l'Union [...] réagit à la différence et à la diversité*⁶¹¹ ». L'UE doit ainsi effet « *se pencher sur l'ensemble du système des migrations et examiner comment*

607. UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, 2016.

608. *Ibid.*

609. *Ibid.*

610. *Ibid.*

611. *Ibid.*, parag. 9 et 10.

ses politiques et ses concepts de base en la matière pourraient être réorientés dans le sens d'une approche fondée sur les droits de l'homme⁶¹² ».

Le Rapporteur a en outre souligné l'augmentation non du nombre total de migrations en provenance de pays tiers mais du nombre de migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile : « à l'échelle mondiale, la proportion de personnes déplacées par les situations d'urgence qui demandent le statut de réfugié en Europe demeure faible⁶¹³ ». Les études menées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés vont dans le même sens⁶¹⁴.

Selon le Rapporteur, le *statu quo* « est désormais intenable » en raison de la pression croissante des migrations irrégulières sur l'Union, « alors même que la proportion de personnes déplacées par les crises qui cherchent refuge dans ces pays est relativement faible⁶¹⁵ ». C'est pourquoi il a émis un certain nombre de recommandations à l'attention de l'Union et de ses États membres, parmi lesquelles : admettre que les frontières ne peuvent pas être étanches et que la mobilité est inévitable⁶¹⁶ ; investir dans l'élaboration d'une politique générale des migrations cohérente et solide qui intègre les droits des personnes migrantes⁶¹⁷ ; assumer un rôle dirigeant à l'échelle mondiale dans le conflit syrien et « créer, en coopération avec d'autres pays du Nord, des possibilités de réinstallation qui permettrait à l'Union européenne d'accueillir plus d'un million de réfugiés⁶¹⁸ ».

L'Union européenne, eu égard à son système de protection des droits de l'homme, pourrait revendiquer un « rôle dirigeant à l'échelle mondiale sur la question des migrations » par la définition d'« approches cohérentes et globales, fondées sur les droits de l'homme⁶¹⁹ ».

Cela implique, à court terme, de renforcer les opérations de recherche et de sauvetage en mer, de rechercher des solutions alternatives à la détention des migrants, d'offrir des possibilités de réinstallation aux ressortissants syriens, et de faire le bilan des échecs de la « logique de Dublin⁶²⁰ ». À moyen terme, l'Union doit « continuer d'offrir des possibilités de réinstallation et ouvrir des voies de migration régulière à tous les niveaux de qualification, investir dans l'inspection du travail et s'attaquer à la xénophobie, au racisme et à la discrimination contre les migrants⁶²¹ ». À long terme, enfin, elle doit lutter contre les conceptions négatives des migrants en provenance d'États tiers à l'Union, et combattre l'assimilation de l'irrégularité de la situation d'un migrant à l'illégalité et l'idée selon laquelle les migrations irrégulières constituent un fardeau économique pour les États⁶²².

612. *Ibid.*, parag. 12.

613. *Ibid.*, parag. 13 et s.

614. *V. supra.*

615. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale, ibid.*, parag. 24, 25 et 85.

616. *Ibid.*, parag. 92.

617. *Ibid.*, parag. 93.

618. *Ibid.*, parag. 100.

619. *Ibid.*, parag. 88.

620. *Ibidem.*

621. *Ibid.*, parag. 90.

622. *Ibidem.*

2. Entrée dans l'UE

Voies migratoires alternatives légales et sûres

Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants s'est inquiété de l'augmentation du nombre de migrants morts en Méditerranée⁶²³ et plus généralement de la précarité des itinéraires menant au territoire de l'Union et des nombreuses violations des droits de l'homme subies par les migrants lorsqu'ils les empruntent. Ces violations ne concernent pas uniquement le droit à la vie : de nombreux cas de violences sexuelles, d'esclavage et de traite ont été relevés⁶²⁴.

Pour mettre fin à ces violations systémiques, le Rapporteur a réitéré ses préconisations relatives à la mise en place et le développement de voies migratoires « régulières et sûres », proposant plus précisément d'« examiner diverses solutions de migration légale, telles que l'admission à titre humanitaire, les visas humanitaires, la protection temporaire, le regroupement familial, les admissions économiques à tous les niveaux de qualification, la recherche d'emploi, la mobilité des étudiants et les évacuations médicales, conformément aux suggestions faites par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁶²⁵ ».

L'APCE est allée dans le même sens, demandant aux États de « renforcer les voies de migration légales alternatives, dont la réinstallation, l'accès facilité au regroupement familial et d'autres mécanismes d'entrée tenant compte des besoins de protection préconisés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)⁶²⁶ ». Ce dernier a en effet recommandé de créer des « voies légales alternatives permettant aux réfugiés d'arriver en Europe en toute sécurité, notamment par le renforcement des possibilités de réinstallation, les programmes d'admission humanitaire, les mécanismes de parrainage privé ou communautaire, l'accès accru au regroupement familial, les visas humanitaires, les dispositifs de bourses pour les étudiants et les programmes de migration de la main-d'œuvre "favorables aux réfugiés"⁶²⁷ ».

Externalisation des frontières

Le recours à l'externalisation des frontières continue de soulever d'importantes difficultés⁶²⁸. C'est pourquoi il a été recommandé aux États d'« améliorer la cohérence de l'approche globale des questions relatives aux migrations et à la mobilité, intégrer des

623. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale, ibid.*, parag. 19 et 20.

624. *Ibid.*, parag. 26 et s.

625. *Ibid.*, parag. 101.

626. APCE, *La Tragédie humaine en Méditerranée : une action immédiate est nécessaire*, 23 avril 2015, Résolution 2050(2015).

627. UNHCR, *Actualisation des opérations du HCR en Europe*, 24 septembre 2015, p. 3.

628. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale, ibid.*, parag. 36 et s.

*mécanismes rigoureux de promotion des droits de l'homme, du devoir de diligence, de suivi et de contrôle à tous les accords externes et accorder la priorité aux projets exécutés dans les pays d'origine et de transit qui sont susceptibles d'améliorer les droits de l'homme des migrants. À titre d'exemple, comme l'a suggéré [la FRA], accorder la priorité aux formes de soutien qui améliorent les opérations de recherche et de sauvetage dans le cadre des efforts visant à renforcer les capacités de gestion des frontières d'États non membres de l'Union européenne, ainsi que le soutien aux institutions nationales des droits de l'homme*⁶²⁹ ».

Décès en mer

Les opérations de sauvetage et de recherche de l'Italie et de Frontex, dans le cadre des programmes Mare Nostrum et Triton, ont été bien perçues⁶³⁰. Ces opérations demeurent néanmoins largement insuffisantes. C'est pourquoi le Rapporteur spécial des droits de l'homme des migrants a demandé à l'UE et à ses États membres de renforcer la politique de recherche et de sauvetage des migrants en mer⁶³¹, par exemple en éliminant les mesures visant à empêcher les navires privés de venir en aide aux migrants en détresse⁶³².

Le HCR, dans un communiqué de presse du 25 octobre 2016, s'est alarmé du nombre élevé de réfugiés et de migrants morts en tentant la traversée de la Méditerranée, et de ce que le bilan pour l'année 2016 avait été le pire jamais enregistré. Il a ainsi exhorté les États à intensifier leur action afin de mettre fin à ces nombreux décès.

3. Détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile (Dublin III)

Le règlement Dublin II⁶³³ a créé un mécanisme permettant de déterminer l'État membre de l'Union responsable de l'examen de la demande d'asile. Il a été refondu dans le Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

629. *Ibid.*, parag. 107.

630. *Ibid.*, parag. 22.

631. *Ibid.*, parag. 103-106.

632. *Ibid.*, parag. 104.

633. 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.

dit « Dublin III⁶³⁴ », qui ne bouleverse pas l'économie générale du dispositif. Selon ces différents textes, et sauf exception, l'État compétent en la matière est le premier État membre dans lequel est entré le demandeur d'asile. Ce principe vise à éviter que ce dernier choisisse l'État de l'UE qui lui offre les meilleures chances d'obtention d'une protection internationale et, en cas de refus, qu'il tente d'obtenir une protection dans un autre État membre. Le « système de Dublin » apparaît néanmoins en décalage avec la disparité des procédures et des critères en matière d'asile dans les États membres de l'UE : certains États, en raison de leur situation géographique, sont désignés comme responsables d'un nombre important de demandes alors qu'ils sont dans l'incapacité de les traiter, et que les procédures d'asile n'ont pas été harmonisées⁶³⁵.

Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a demandé à l'UE et aux États membres de « dresser le bilan de l'échec systémique du mécanisme de Dublin », et d'« inverser la logique actuelle en permettant aux demandeurs d'asile de déposer leur demande dans le pays de leur choix à l'intérieur de l'Union européenne et en apportant aux pays qui reçoivent ces demandes d'asile un appui financier et technique suffisant et proportionné⁶³⁶ ». Il conviendrait en outre d'harmoniser les politiques européennes en matière d'octroi du statut de réfugié (avec la reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi, par exemple), de privilégier des alternatives à la détention des migrants, de « renforcer la protection accordée aux enfants migrants et en particulier aux mineurs non accompagnés et aux familles ayant des enfants », ainsi que de « mettre définitivement un terme à la détention des enfants et réagir de manière adéquate à la vulnérabilité des enfants dans l'offre d'accueil et de protection sociale » (en présumant la vulnérabilité au moment de la détermination de l'âge, notamment)⁶³⁷.

La même idée ressort de la Résolution de l'APCE du 23 avril 2015 sur la crise migratoire en Europe : celle-ci a mis l'accent sur la nécessité de « réexaminer le Règlement de Dublin en vue d'un partage des responsabilités et des coûts concernant l'accueil et la prise en charge des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, avec des quotas pour leur répartition entre les États membres de l'Union européenne, déterminés en fonction de la population et des ressources économiques de chaque pays⁶³⁸ ».

Dublin III et traitements inhumains ou dégradants

Dans l'arrêt *M. S. c. Belgique et Grèce*⁶³⁹, la CEDH avait considéré que le renvoi par la Belgique de demandeurs d'asile vers la Grèce entraînerait une violation de l'article 3 de la Convention, dès lors que les conditions de détention des demandeurs d'asile en

634. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26/06/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

635. Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale*, *ibid.* parag. 49 et s.

636. *Ibid.*, parag. 109.

637. *Ibid.*, parag. 111-112.

638. APCE, *La Tragédie humaine en Méditerranée*, *op. cit.*

639. CEDH, GC, 21 janvier 2011, *MSS c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09.

Grèce, tout comme leurs conditions de vie, étaient constitutives de traitements inhumains ou dégradants. La Cour avait en outre constaté les défaillances de la procédure d’asile en Grèce qui risquerait d’aboutir à une méconnaissance du principe de non-refoulement. La CJUE est allée dans le même sens⁶⁴⁰. Dans la période de référence, la CEDH a réitéré ses conclusions à l’égard de la Grèce⁶⁴¹, et a dressé un constat similaire à l’égard de l’Italie⁶⁴². Pareil constat a été dressé par le HCR : « *Bien que la Grèce ait progressé dans la refonte de son régime d’asile, le HCR a recommandé aux États de continuer à s’abstenir de renvoyer des demandeurs d’asile dans le pays en vertu du Règlement Dublin* ⁶⁴³ ».

La CJUE a de plus estimé qu’il n’existait pas de « *lien spécifique ou, a fortiori, exclusif entre les voies de recours instituées à l’article 27 du règlement n° 604/2013 et la règle, désormais énoncée à l’article 3, parag. 2, de ce Règlement, limitant les possibilités de transférer un demandeur vers l’État membre initialement désigné comme responsable, en cas de défaillances systémiques dans la procédure d’asile et les conditions d’accueil des demandeurs d’asile dans cet État membre, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l’article 4 de la Charte des droits fondamentaux* ⁶⁴⁴ ». En d’autres termes, l’existence de conditions d’accueil entraînant un risque de traitement inhumain ou dégradant ne saurait constituer le seul motif invocable pour contester une décision de transfert.

Dublin III et droit au recours effectif

La CJUE a relevé que, en vertu du Règlement Dublin III, et plus précisément de son considérant n° 19, « *le recours effectif [...] contre des décisions de transfert doit porter sur l’examen de l’application de ce règlement [...] et sur l’examen de la situation en fait et en droit dans l’État membre vers lequel le demandeur est transféré* ⁶⁴⁵ ». Dans la mesure où l’examen de l’application correcte du règlement « *repose essentiellement sur la conduite d’un processus de détermination de l’État membre responsable* », il appartient au juge interne de contrôler l’application correcte des critères de détermination dudit État responsable⁶⁴⁶. Or, en la matière, l’article 4 du Règlement Dublin III « *consacre un droit à l’information du demandeur qui porte, notamment, sur les critères de détermination de l’État membre responsable et la hiérarchie de ces critères* ».

De plus, l’exigence d’un recours effectif contre la décision de transfèrement « *ne saurait être assimilée [...] au forum shopping que le système de Dublin vise à éviter [...]. En effet, la juridiction saisie d’un tel recours est appelée non pas à confier la responsabilité*

640. CJUE, GC, 21 décembre 2011, *NS c. SSHD & ME et al. c. ORAC*, C-411/10 et C-493/10.

641. CEDH, 21 octobre 2014, *Sharifi et al. c. Italie et Grèce*, req. n° 16643/09.

642. CEDH, 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12.

643. UNHCR, *Rapport global 2014 – Europe*, 2015, *ibid.*, p. 4.

644. CJUE, GC, 7 juin 2016, *Mehrdad Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, parag. 37.

645. *Ibidem*.

646. *Ibid.*, parag. 41-44.

de l'examen d'une demande d'asile à un État membre désigné selon la convenance du requérant, mais bien à vérifier si les critères de responsabilité fixés par le législateur de l'Union ont été correctement appliqués⁶⁴⁷ ». Aussi, « un demandeur d'asile peut invoquer, dans le cadre d'un recours exercé contre une décision de transfert prise à son égard, l'application erronée d'un critère de responsabilité⁶⁴⁸ ».

Effet suspensif du recours contre la décision de transfèrement

L'absence de plein recours suspensif dans le cadre de la procédure du Règlement Dublin, quant à la décision de transfert vers l'État responsable, a été très critiquée. Dans son rapport rendu en février 2015, le Commissaire aux droits de l'homme affirmait qu'une telle absence n'était « conforme ni aux exigences de la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme telles qu'elles ont été précisées dans l'arrêt *M. S. S c. Belgique et Grèce* rendu en 2011, ni au "Règlement Dublin III" entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014⁶⁴⁹ ».

La CJUE est allée dans ce sens : « en vue d'assurer l'effectivité de ces voies de recours, le demandeur d'asile doit, notamment, bénéficier d'une possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours⁶⁵⁰ ». Elle a ainsi estimé que « le législateur de l'Union n'a pas entendu sacrifier la protection juridictionnelle des demandeurs d'asile à l'exigence de célérité dans le traitement des demandes d'asile ». C'est pourquoi, « s'agissant du risque de retard dans l'exécution des décisions de transfert », puisque les États membres doivent prévoir la possibilité pour l'étranger de demander à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours, ceux-ci « peuvent décider que l'introduction d'un recours contre une décision de transfert ne suffit pas, par elle-même, à suspendre le transfert, qui peut dès lors avoir lieu sans attendre l'examen de ce recours⁶⁵¹ ».

La loi du 29 juillet 2015 a introduit l'effet suspensif des recours en annulation contre les décisions de transfert, le nouvel article 777-3 prévoyant que « les modalités selon lesquelles le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin examine les recours en annulation formés contre les décisions de transfert mentionnées à l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile obéissent aux règles définies aux articles L. 512-1 et L. 742-4 à L. 742-6 du même code ». Cette réforme a été saluée par le Commissaire aux droits de l'homme.

647. *Ibid.*, parag. 54.

648. *Ibid.*, parag. 61.

649. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 103.

650. CJUE, GC, 7 juin 2016, *Mehrdad Ghezlbash*, *op. cit.*, parag. 50.

651. CJUE, GC, 7 juin 2016, *Mehrdad Ghezlbash*, *op. cit.*, parag. 57-59.

Chapitre 2

Entrée en France

L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu en zone d'attente pour une durée qui ne peut excéder vingt jours. Les prolongations doivent être autorisées par le juge des libertés et de la détention. En dépit d'une baisse constante du nombre d'individus placés en zone d'attente, la question reste un sujet important. Il convient de rappeler que la CEDH a considéré que les personnes placées en zone d'attente relevaient de la juridiction française, la zone ne bénéficiant pas d'un statut d'extraterritorialité⁶⁵².

1. Mineurs en zone d'attente

Il s'agit de la seule hypothèse dans laquelle des mineurs non accompagnés qui n'ont pas commis d'infraction peuvent être privés de liberté. Cette privation de liberté pose un certain nombre de difficultés. Elle doit notamment être mise en lien avec l'Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant qui avait considéré que « *la détention ne saurait être justifiée par le seul fait que l'enfant est séparé ou non accompagné, ni par son seul statut au regard de la législation relative à l'immigration ou à la résidence ou l'absence d'un tel statut*⁶⁵³ ».

Le Commissaire aux droits de l'homme a rappelé que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant commande de considérer chaque enfant comme un individu et de prendre en compte son avis à chaque étape de son parcours⁶⁵⁴. Aussi, l'insuffisance des moyens octroyés par l'État aux conseils généraux pour prendre en charge les mineurs isolés dans le cadre des cinq jours du protocole d'évaluation a été vivement critiquée par le Commissaire, qui a pu « *constater avec effarement lors de sa visite que certains mineurs sont [...] sans abri*⁶⁵⁵ », ce qui l'a conduit à qualifier la situation de « *totale-ment inacceptable*⁶⁵⁶ » et à « *prier instamment [les autorités] de prendre sans délai des mesures propres à garantir qu'aucun mineur isolé étranger ne soit laissé sans solution d'hébergement*⁶⁵⁷ ».

652. CEDH, 25 juin 1996, *Amuur c. France*, req. n° 19776/92.

653. CRC, *Observation générale n° 6 (2005). Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1^{er} septembre 2005, CRC/GC/2005/6.

654. *Ibid.*, parag. 79.

655. *Ibid.*, parag. 90.

656. *Ibid.*, parag. 91.

657. *Ibid.*, parag. 97.

Concernant, plus particulièrement, les conditions de prise en charge à Mayotte, le Commissaire a souhaité attirer l'attention des autorités sur « *le fait que leur décision de ne pas étendre le champ d'application de la circulaire de la ministre de la Justice de 2013 à l'outre-mer ne les délie pas des obligations en matière de prise en charge des mineurs isolés étrangers découlant de leurs engagements internationaux* »⁶⁵⁸.

À l'instar du Commissaire aux droits de l'homme, le CRC a recommandé à la France d'adopter des mesures pour mettre fin au placement des mineurs en zone d'attente, privilégier des solutions de substitution à la privation de liberté, et assurer aux enfants un hébergement adapté⁶⁵⁹. Les mesures alternatives à la privation de liberté devraient ainsi répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant et lui permettre de rester avec sa famille ou un tuteur, dans un cadre non carcéral⁶⁶⁰.

En dépit de ces recommandations, les autorités continuent néanmoins de maintenir des mineurs en zone d'attente. Cette situation est d'autant plus discutable que les mineurs en zone d'attente n'ont pas accès à un accompagnement socio-éducatif adéquat et qu'ils sont parfois détenus avec des adultes, ce qui les expose aux abus et à l'exploitation⁶⁶¹.

Détermination de l'âge de l'individu

L'appréciation de la minorité constitue un problème persistant : la condamnation des tests osseux pour déterminer l'âge des étrangers qui revendiquent leur minorité est unanime au sein des instances internationales concernées. Le CRC, par exemple, a recommandé de « *mettre un terme à l'utilisation des tests osseux en tant que principale méthode de détermination de l'âge des enfants et de privilégier d'autres méthodes qui se sont avérées plus précises* »⁶⁶².

Il convient de rappeler que la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des mineurs isolés étrangers a établi un « protocole d'évaluation » visant à prendre en charge ces mineurs potentiels pour les faire évaluer par l'aide sociale à l'enfance, afin de déterminer s'ils sont réellement mineurs et isolés – avec entretien, vérification des documents d'état civil, et examen médical en cas de doute persistant et sur instruction du parquet. Ce protocole constitue, selon le Commissaire aux droits de l'homme, une « *évolution positive* », dont l'apport est néanmoins limité par son inapplicabilité à l'outre-mer alors que certaines zones, comme Mayotte, sont particulièrement concernées par les mineurs isolés étrangers. De plus, certains conseils départementaux refusent le nouveau protocole et continuent d'appliquer le test osseux de manière systématique. Le Commissaire a ainsi demandé aux autorités d'étendre le dispositif

658. *Ibid.*, parag. 92.

659. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 74.

660. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 93.

661. *Ibid.*, parag. 94.

662. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *ibidem*.

d'évaluation à l'outre-mer, et de faire en sorte que le test osseux n'intervienne qu'en dernier ressort et dans un cadre judiciaire⁶⁶³.

Le Commissaire a en outre rappelé une *Résolution* de l'APCE de 2011⁶⁶⁴, qui affirme que « *la détermination de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure*⁶⁶⁵ », et qui préconise de mettre en place un recours « *pour contester les résultats de l'évaluation de la minorité et de l'isolement* », et de garantir le droit des mineurs isolés étrangers à être entendus et informés de leurs droits⁶⁶⁶. L'absence de recours prévu dans la circulaire de 2013 est d'autant plus problématique que l'examen osseux de détermination de l'âge est « *scientifiquement disputé* », alors même qu'il entraîne, lorsqu'il aboutit à constater la majorité d'un individu, à des poursuites devant un tribunal correctionnel⁶⁶⁷.

2. Zones d'attente ad hoc

Le Comité des disparitions forcées avait préconisé à l'État « *d'abroger l'article L. 221-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans la version introduite par la loi du 16 juin 2011, en ce qui concerne les modalités de détention dans les zones d'attente ad hoc*⁶⁶⁸ ». Selon le Gouvernement, cette disposition, qui permet au juge des libertés et de la détention d'autoriser le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale « *pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours* », et qui n'a cependant jamais été appliquée, instaure une procédure dont les conditions de mise en œuvre seraient « *strictement encadrées et tout étranger placé en zone d'attente jouirait de l'ensemble des droits et garanties consacrés par la loi* ». Le Comité a cependant réitéré sa recommandation, et a demandé à l'État de lui fournir des informations sur les mesures prises pour la mettre en œuvre lors de la prochaine évaluation de suivi des observations finales⁶⁶⁹.

663. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, 17 février 2015, *ibid.*, parag. 96.

664. APCE, *Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe*, Résolution 1810(2011).

665. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 82.

666. *Ibid.*, parag. 83.

667. *Ibid.*, parag. 84.

668. CED, *Observations finales sur le rapport présenté par la France*, *op. cit.*, parag. 31.

669. CED, *Rapport sur le suivi des observations finales*, *op. cit.*

3. Procédure d'asile à la frontière

Parmi les différentes catégories de personnes présentes en zone d'attente, il convient de souligner la situation de l'étranger qui se présente à la frontière sans remplir les conditions administratives pour entrer sur le territoire et qui demande à bénéficier de l'asile. Une décision de refus d'entrée sur le territoire peut être prise par le ministre chargé de l'immigration, « après consultation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui procède à l'audition de l'étranger⁶⁷⁰ ». Le demandeur d'asile peut former un recours suspensif contre la décision de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile. Il dispose de quarante-huit heures suivant la notification de la décision pour introduire ce recours devant le président du tribunal administratif⁶⁷¹.

La procédure de demande d'asile à la frontière continue de poser problème, notamment au regard de l'effectivité des recours disponibles. Le Commissaire aux droits de l'homme a ainsi estimé que « la possibilité offerte par la loi de 2007 au juge administratif de rejeter sans audience les recours insuffisamment motivés pose question quant à l'effectivité de cette voie de recours compte tenu du peu de temps – 48 heures – dont dispose le demandeur d'asile pour préparer sa requête et des conditions dans lesquelles il est amené à la rédiger⁶⁷² ». Lors de sa visite dans la zone d'attente du Canet, il a en effet pu constater de nombreux obstacles auxquels les demandeurs d'asile font face dans l'élaboration de leur recours⁶⁷³.

670. Art. R. 213-2 du CESEDA.

671. Art. L. 213-9 du CESEDA.

672. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, 17 février 2015, CommDH(2015)1, parag. 111.

673. *Ibid.*, parag. 112.

Chapitre 3

Droit d’asile

L’obligation de la France de respecter le principe de non-refoulement impose d’accorder au demandeur d’asile le droit au séjour pendant l’instruction de sa demande, et de mettre en place une procédure équitable qui permette de s’assurer que le demandeur d’asile ne sera pas soumis à des traitements inhumains ou dégradants en cas d’éloignement. La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l’asile, globalement saluée par les instances internationales, a apporté des modifications substantielles au régime juridique de l’asile. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), par exemple, a estimé que cette réforme « *était devenue absolument nécessaire tant l’intégrité de l’institution de l’asile en France était menacée par des conditions d’accueil particulièrement précaires pour un très grand nombre de demandeurs d’asile et par des délais de traitement des demandes beaucoup trop longs*⁶⁷⁴ ».

1. Procédure d’examen de la demande de protection

La procédure d’examen de la demande de protection fait l’objet de vives critiques de la part de nombreuses instances internationales, relatives en grande partie aux modalités de fonctionnement de la procédure prioritaire (remplacée par la procédure accélérée par la loi du 29 juillet 2015), quant à deux aspects principaux : la notion de « *pays d’origine sûrs* », qui gouverne le placement en procédure prioritaire ; l’absence d’effet suspensif du recours ouvert devant la CNDA pour contester la décision de refus d’octroi de l’asile émise par l’OFPRA. L’absence d’effet suspensif a d’ailleurs été dénoncée quant à l’ensemble des recours formés devant la CNDA, mais aussi dans le cadre de la « *procédure Dublin* », concernant les recours en annulation formés contre les décisions de transfert⁶⁷⁵.

Les autorités françaises ont été invitées à poursuivre leurs efforts visant à « *l’amélioration de l’efficacité et de la qualité des audiences et des décisions de l’OFPRA et de la CNDA* » et à « *prendre toutes les mesures nécessaires afin de régler les problèmes sérieux et structurels concernant la méthodologie et la qualité d’examen des demandes et des recours en matière d’asile*⁶⁷⁶ ».

674. V. Communiqué de presse sur le site du UNHCR du 23 juillet 2014.

675. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 18. V. supra.

676. Commissaire aux droits de l’homme, *Rapport suite à la visite en France*, op. cit., parag. 115.

Effet suspensif des recours

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a généralisé l'effet suspensif des recours formés devant la CNDA après rejet de la demande d'asile par l'OFPRA. Cet effet suspensif est prévu à l'article L. 512-1 du CESEDA. L'évolution a été saluée par plusieurs instances internationales, et constituait la principale recommandation en la matière⁶⁷⁷, particulièrement en ce qui concerne le renvoi des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire/accélérée⁶⁷⁸. En effet, l'absence de recours suspensif contre un refus de l'OFPRA de faire droit à une demande d'asile avait été vivement critiquée, que ce soit au regard de la procédure classique ou dans le cadre de l'ancienne procédure prioritaire⁶⁷⁹, pour laquelle la France avait même fait l'objet d'une condamnation par la CEDH en 2012⁶⁸⁰.

Procédure prioritaire/accélérée

En dépit de l'instauration d'un recours suspensif, les modalités d'enclenchement de la procédure accélérée demeurent problématiques à certains égards. Le Comité des droits de l'homme, le CAT et le CEDAW ont ainsi recommandé de mettre fin à la pratique consistant à placer en procédure accélérée les demandeurs d'asile en provenance de « *pays d'origine sûrs* » de manière automatique ou systématique, et de procéder à un examen individuel de leur situation⁶⁸¹. Le CAT a ajouté que « *l'examen des risques pour chaque demandeur [devait se faire] de manière très approfondie*⁶⁸² ».

Le Commissaire aux droits de l'homme était allé dans le même sens, critiquant le peu de temps laissé au demandeur « *pour préparer correctement et étayer sa requête* » dans le cadre de la procédure prioritaire⁶⁸³ et rappelant que « *même dans les pays considérés comme globalement sûrs, il y a parfois des personnes ou des groupes de personnes qui ne sont pas en sécurité [...]. La seule nationalité d'un demandeur d'asile ne devrait pas être un motif suffisant de classement d'une demande d'asile en procédure accélérée, lequel devrait reposer sur une analyse de la situation personnelle du demandeur d'asile*⁶⁸⁴ ».

Il a donc demandé aux autorités de renoncer à l'automatisme du placement en procédure accélérée lorsque le demandeur est inscrit sur la liste des « *pays d'origine sûrs*⁶⁸⁵ ».

677. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 129.

678. CAT, *Observations finales concernant le 7^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 4.

679. V. par ex. CERD, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France*, *op. cit.*, parag. 16.; v. aussi précédent rapport relatif aux droits de l'homme en France (2012-2014).

680. CEDH, 2 février 2012, *I. M. c. France*, req. n° 9152/09.

681. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 18; CAT, *op. cit.*, parag. 20; CEDAW, *Observations finales concernant les 7^e et 8^e rapports de la France* *op. cit.*, parag. 11.

682. CAT, *ibid.*, parag. 20.

683. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.* parag. 105

684. *Ibid.*, parag. 108.

685. *Ibid.*, parag. 130.

Le CEDAW a en outre regretté que la procédure accélérée concerne aussi les femmes originaires de pays sûrs et les femmes en zone d'attente. Il a ainsi recommandé à l'État « de veiller à ce que les demandes d'asile formulées par des femmes soient examinées en totalité [et] que les cas examinés dans le cadre de la procédure accélérée soient systématiquement transférés vers la procédure normale lorsqu'elles répondent à des critères bien définis qu'il conviendra d'établir⁶⁸⁶ ».

Au cours de la période de référence de la présente étude, la CEDH s'est prononcée sur la procédure prioritaire dans le cadre des *M. V. et M. T. c. France* et *R. D. c. France*⁶⁸⁷. Il s'agit d'arrêts appliquant les jurisprudences *I. M. c. France* et *K. K. c. France*⁶⁸⁸, déjà analysées dans le précédent rapport⁶⁸⁹. Dans l'affaire *M. V. et M. T. c. France*, il s'agissait de primo-demandeurs d'asile, qui avaient, du fait de leur classement en procédure prioritaire, « bénéficié de délais de recours réduits pour préparer une demande d'asile complète et documentée en langue française, soumise à des exigences identiques à celles prévues pour les demandes déposées selon la procédure normale ». Cependant, ce classement en procédure prioritaire n'était intervenu qu'à la suite de trois tentatives des autorités de prendre leurs empreintes digitales, et « le classement en procédure prioritaire paraissait pouvoir se justifier au regard des critères mis en place par le droit français », dans la mesure où les requérants étaient libres et avaient disposé de trois mois pour préparer leur demande. Même constat dans l'affaire *R. D. c. France*, où la requérante ne disposait que de deux mois mais avait bénéficié du « soutien de la plate-forme d'information et d'accueil des demandeurs d'asile et de la Croix-Rouge de Châlons-en-Champagne » et avait nécessairement eu des informations sur la demande d'asile.

Garanties inhérentes aux recours exercés par les demandeurs d'asile

Concernant, plus généralement, les garanties relatives aux recours exercés par les demandeurs d'asile, le Comité des droits de l'homme et le CAT ont demandé que leur effectivité soit assurée, et que les demandeurs aient accès à un interprète professionnel et à une assistance juridique, que ce soit en zone d'attente ou en centre de rétention administrative, pour préparer la défense de leur cas⁶⁹⁰. Le CAT a en outre demandé aux autorités françaises de revoir les délais de recours formés devant la CNDA par les demandeurs d'asile en zone d'attente et en centre de rétention administrative⁶⁹¹.

686. CEDAW, *ibid.*, parag. 11.

687. CEDH, 4 septembre 2014, *M. V. et M. T. c. France*, req. n° 17897/09 ; 16 juin 2016, *R. D. c. France*, req. n° 34648/14.

688. CEDH, 10 octobre 2013, *K. K. c. France*, req. n° 18913/11.

689. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France (2012-2014)*, 2015.

690. CCPR, *ibid.*, parag. 18 ; CAT, *ibid.*, parag. 20.

691. CAT, *ibid.*, parag. 20.

Faisant sienne une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe⁶⁹², le Commissaire aux droits de l'homme a rappelé qu'un recours effectif doit être « *disponible en droit comme en pratique* » et conduire « *à un examen indépendant et rigoureux du contenu du grief. Le requérant doit ainsi être en mesure de préparer correctement sa requête, ce qui pourrait s'avérer particulièrement difficile pour les personnes placées en rétention administrative ou assignées à résidence puisqu'elles ne disposeront que de 48 heures pour exercer ce recours, sans nécessairement avoir accès à une assistance juridique* »⁶⁹³. Or cette assistance juridique est indispensable⁶⁹⁴.

Autres difficultés

Le Commissaire aux droits de l'homme a recommandé à la France, « *eu égard à l'ampleur sans précédent de la crise humanitaire des réfugiés* », de lever les obstacles auxquels les personnes fuyant le conflit syrien font face quand elles veulent demander l'asile en France, à l'instar de l'obligation de visa⁶⁹⁵.

De manière plus générale, il a demandé que les demandeurs d'asile « *aient effectivement accès aux procédures d'asile et que leurs demandes soient examinées au cas par cas, de manière rigoureuse et équitable* »⁶⁹⁶. Il a en outre qualifié d'« *amélioration considérable* » la suppression de l'obligation de domiciliation préalable avec la loi du 29 juillet 2015, laquelle prévoit en outre une simplification des procédures d'enregistrement et « *de les confier à un guichet unique dans chaque région afin de réduire le délai d'accès à la procédure à trois jours* »⁶⁹⁷. En revanche, l'insuffisance dans la motivation dont souffrent régulièrement les décisions de l'OFPR et de la CNDA demeure un problème grave⁶⁹⁸.

2. Accueil

Seul le cadre général de l'accueil des demandeurs d'asile sera envisagé ici. La situation à Calais, qui a fait l'objet de remarques spécifiques de la part des instances internationales, touche indistinctement demandeurs d'asile et autres migrants. Nous renvoyons donc aux développements qui y sont consacrés⁶⁹⁹.

692. Comité des ministres, *Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées*, 1^{er} juillet 2009.

693. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 104 et 107.

694. *Ibid.*, parag. 131.

695. *Ibid.*, parag. 65.

696. *Ibid.*, parag. 99 et parag. 127.

697. *Ibid.*, parag. 101.

698. *Ibid.*, parag. 113-114, parag. 128.

699. V. Chapitre IV *infra*.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé à la France de respecter pleinement ses engagements découlant de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, de la directive 2003/9/CE et de la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile⁷⁰⁰. Ces instruments mettent en effet à la charge des États l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile présents sur leur territoire des conditions d'accueil décentes. Dans son rapport, le Commissaire relevait les « *importantes difficultés* » auxquelles la France fait face en matière d'accueil des demandeurs d'asile, en dépit des « *efforts significatifs* » pour renforcer le DNA, qui demeure insuffisant. L'absence de centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en outre-mer et le faible nombre de demandeurs d'asile qui y sont admis en métropole sont révélateurs de cette insuffisance⁷⁰¹.

Il jugeait en outre le dispositif alternatif ATSA (Accueil temporaire service de l'asile) trop limité et le dispositif d'hébergement d'urgence relativement précaire. Or ce dernier constituait la seule alternative pour les demandeurs d'asile non admis en CADA. Des améliorations ont été apportées sur ce point par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile⁷⁰² : les CADA sont désormais ouverts aux demandeurs d'asile en procédure accélérée. Cette modification a été jugée bienvenue par le Commissaire, qui a toutefois rappelé l'importance d'octroyer des moyens suffisants au DNA et la nécessité, dans l'attribution des hébergements, « *de tenir compte de la situation personnelle et familiale des demandeurs d'asile et d'éviter d'entrer dans une logique de contrôle et, potentiellement, de restriction excessive de leur liberté de circulation* »⁷⁰³. Il a ainsi encouragé l'État à renforcer le DNA et à « *déployer les moyens financiers et humains nécessaires pour assurer l'ouverture d'un nombre de places suffisant, ainsi que la mise à disposition d'un accompagnement juridique et social de tous les demandeurs d'asile* »⁷⁰⁴, qui soit de même qualité sur l'ensemble du territoire⁷⁰⁵. Il a en outre invité les autorités à « *veiller à ce que le refus d'un hébergement [...] ne prive pas le demandeur et sa famille de l'ensemble de ses droits et prestations liés à l'accueil des demandeurs d'asile* »⁷⁰⁶.

En outre, en dépit d'un arrêt de la CJUE qui affirmait que, en vertu de la directive 2003/9/CE, « *tous les demandeurs d'asile devaient se voir octroyer des conditions d'accueil dignes jusqu'à ce qu'une décision définitive sur leur demande soit rendue ou jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur transfert vers l'État responsable de l'examen de leur demande en application du Règlement Dublin* »⁷⁰⁷, le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente (ATA) n'avait pas été étendu aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire déposant un recours devant la CNDA. Le faible montant de l'ATA posait également problème,

700. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 72.

701. *Ibid.*, parag. 55.

702. V. CNCNDH, *Avis sur le projet de loi portant réforme du droit d'asile*, 21 novembre 2014, *JORF*, n° 0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57.

703. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 60.

704. *Ibid.*, parag. 73.

705. *Ibid.*, parag. 74.

706. *Ibidem*.

707. CJUE, 4^e ch., 27 septembre 2012, *Cimade, GISTI c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11.

eu égard aux exigences du droit de l'UE. La Cour de justice avait ainsi estimé que, en l'absence de logement proposé par l'État, le montant de l'allocation financière prévue par la directive devait être « *suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location* »⁷⁰⁸. Cette exigence n'était manifestement pas remplie. La loi du 29 juillet 2015 remplace l'ATA par une allocation destinée à tous les demandeurs d'asile sollicitant un hébergement. Le Commissaire aux droits de l'homme a demandé que le montant de cette allocation soit conforme aux exigences de la directive 2003/9/CE et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme⁷⁰⁹.

Le CEDAW s'est félicité de certaines améliorations apportées par la loi du 29 juillet 2015, « *telles que l'attribution de logements aux demandeurs d'asile, les mesures particulières afin d'accueillir directement certains réfugiés vulnérables [...] et le soutien sanitaire aux étrangers qui en ont besoin* »⁷¹⁰. Il a toutefois relevé des insuffisances quant aux conditions sanitaires et à la précarité des logements proposés, ainsi qu'à l'accès à la nourriture, à l'eau potable ou encore aux soins de santé. Il a en outre constaté « *les niveaux élevés d'exposition à la violence et à l'exploitation, en particulier pour les femmes et les filles, à Calais* »⁷¹¹.

Le CESCR s'est montré plus critique à l'égard de la réforme de 2015 et plus détaillé dans ses recommandations. Pointant du doigt les « *conditions insatisfaisantes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile* », il a appelé la France à « *lever les obstacles administratifs et autres à la jouissance par les demandeurs d'asile des droits économiques et sociaux* », à travers un certain nombre de mesures : informer les demandeurs d'asile de leurs droits « *de manière indépendante, complète et impartiale dans une langue qu'ils comprennent* » ; simplifier le parcours administratif pour l'ouverture de leurs droits économiques et sociaux ; augmenter la capacité des centres d'accueil et autres structures équivalentes et prévoir si besoin des mesures d'hébergement d'urgence temporaire ; assurer un niveau de vie suffisant et un meilleur accès au système de santé de droit commun et aux structures spécialisées⁷¹².

708. CJUE, 27 février 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-79/13.

709. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 63.

710. CEDAW, *op. cit.*, parag. 10.

711. *Ibidem*.

712. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, 24 juin 2016, E/C.12/FRA/CO/4, parag. 19.

3. Principe de non-refoulement et persécution

Bien que le CEDAW, par exemple, ait pu rappeler à la France qu'elle devait « *s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du droit international en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés tels que le principe de non-refoulement*⁷¹³ », la quasi-totalité des considérations relatives à l'application de ce principe par la France concernent des cas concrets. La notion de « *persécution* » doit être ramenée au régime juridique relatif aux interdictions d'éloignement d'un étranger lorsqu'il existe un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant dans l'État de destination. Ce régime est majoritairement soumis aux exigences développées dans la jurisprudence de la CEDH⁷¹⁴ : un État partie à la Convention sera responsable du seul fait d'éloigner un individu vers un pays dans lequel existe un risque qu'il soit soumis à un acte contraire à l'article 3 de ladite Convention. Ce risque doit être « *réel et sérieux* », et le contrôle de la Cour s'opère à l'aune de la prise en compte par le juge national de la situation générale de l'État de destination comme de la situation spécifique du requérant. La cohérence du récit du demandeur d'asile tant devant les autorités internes que devant la Cour fait à ce titre l'objet d'une attention particulière. Cette appréciation étant essentiellement factuelle, nous nous contenterons ici d'évoquer les différentes situations appréciées par la Cour dans le cadre de ce contrôle, en fonction des raisons pour lesquelles l'individu risque d'être soumis à un acte de torture : terrorisme, opposition politique, religion, identité ou orientation sexuelle.

Persécution d'opposants politiques et rebelles

La CEDH s'est opposée au renvoi d'un ressortissant soudanais membre d'un mouvement d'opposition au régime⁷¹⁵. Rappelant qu'elle avait déjà pu constater que « *la situation des droits de l'homme dans ce pays était alarmante, en particulier pour les opposants politiques* », elle a noté que la situation s'était détériorée depuis 2014. « *Toute personne s'opposant ou étant suspectée de s'opposer au régime* » risque ainsi d'être soumise à un mauvais traitement⁷¹⁶. En l'espèce, la Cour a estimé que la situation du requérant – l'incohérence de son récit ne suffisait pas à faire douter d'elle – et son appartenance à l'ethnie darfourie l'exposaient à un risque de mauvais traitement au sens de l'article 3 de la Convention⁷¹⁷. Le même jour, dans une affaire *A. A. c. France*⁷¹⁸, également relative à l'expulsion d'un ressortissant soudanais, la Cour a dressé un constat

713. CEDAW, *ibid.*, parag. 11.

714. V. not. CEDH, GC, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, req. n° 14038/88 ; GC, 15 novembre 1996, *Chahal c. Royaume-Uni*, req. n° 22414/93 ; ch., 12 avril 2005, *Chamaiev et al. c. Géorgie et Russie*, req. n° 36378/02 ; GC, 28 février 2008, *Saadi c. Italie*, req. n° 37201/06 ; ch., 3 décembre 2009, *Daoudi c. France*, req. n° 19576/08.

715. CEDH, 15 janvier 2015, *A. F. c. France*, req. n° 80086/13.

716. *Ibid.*, parag. 49.

717. *Ibid.*, parag. 58.

718. CEDH, 15 janvier 2015, *A. A. c. France*, req. n° 18039/11.

identique, soulignant qu'« *un simple décalage dans le déroulement chronologique des événements ne constitu[ait] pas une incohérence majeure, étant donné notamment que la demande d'asile du requérant [avait] été examinée selon la procédure prioritaire et laiss[ait] peu de temps au requérant pour préparer son récit*⁷¹⁹ ».

La Cour a en revanche constaté à plusieurs reprises, concernant la situation générale dans la région du Nord Caucase, que « *la situation n'était pas telle que tout renvoi en Fédération de Russie constituerait une violation de l'article 3 de la Convention*⁷²⁰ ». Elle a toutefois relevé, à l'aune de plusieurs rapports d'ONG, que « *sont particulièrement à risque certaines catégories de la population du Nord Caucase et plus spécialement de Tchétchénie, d'Ingouchie ou du Daghestan, telles que les membres de la lutte armée de résistance tchétchène, les personnes considérées par les autorités comme tels, leurs proches, les personnes les ayant assistés d'une manière ou d'une autre ainsi que les civils contraints par les autorités à collaborer avec elles*⁷²¹ ». La Cour a donc apprécié la situation individuelle des requérants à l'aune de ce risque potentiel, et a conclu qu'il existait « *dans les circonstances particulières de l'espèce, un risque réel que ceux-ci soient soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention de la part des autorités russes en cas de mise à exécution de la mesure de renvoi*⁷²² », au regard de la cohérence du récit des requérants et des documents fournis. Plusieurs arrêts et décisions d'irrecevabilité sont allés dans le sens contraire à propos de requérants qui n'avaient pas démontré l'existence d'un risque réel de mauvais traitements, du fait, notamment, d'un récit peu crédible sur leur situation⁷²³.

Plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies ont exprimé leur préoccupation quant à l'arrestation, à la détention et à l'extradition au Kazakhstan d'un leader de l'opposition politique au président kazakh⁷²⁴. L'individu en question aurait subi des actes de torture alors qu'il était en détention au Kazakhstan, entre 2002 et 2003. Plusieurs années après avoir fui son pays, il avait été arrêté en juillet 2013 en raison d'une notice rouge émise par Interpol sur demande du Gouvernement ukrainien. En septembre 2015, après le rejet de ses recours, le Premier ministre français avait signé un décret ordonnant son extradition. Les rapporteurs spéciaux ont dénoncé le risque pesant sur le requérant d'être torturé s'il devait être extradé vers la Russie ou l'Ukraine. Ils ont en outre critiqué la durée et les conditions de sa détention. La France a indiqué, par lettre en date du 30 juin 2016, qu'elle procéderait à l'extradition sous réserve d'un certain nombre de garanties que devront mettre en œuvre la Russie et l'Ukraine, relatives à

719. CEDH, *Ibid*, parag. 54.

720. V. CEDH, *M. V. et M. T. c. France*, *op. cit.*, parag. 39; v. aussi CEDH, 7 juillet 2016, *R. V. c. France*, req. n° 78514/14, parag. 63.

721. CEDH, *M. V. et M. T. c. France*, *ibid.*, parag. 40.

722. *Ibid.*, parag. 47.

723. CEDH, 12 juillet 2016, *R. K. c. France*, req. n° 68264/14, parag. 55; v. aussi CEDH, déc. irrec., 6 octobre 2016, *A. A. et A. A. c. France*, req. n° 39707/13; 12 mai 2016, *D. S. c. France*, req. n° 18805/13.

724. Lettre conjointe du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 31 mai 2016.

ses conditions de détention et au fait que le requérant ne doive être soumis à aucune peine de travail non consentie.

Persécution et liberté de religion

La CEDH s'est opposée au renvoi d'une ressortissante guinéenne en raison du traitement réservé aux femmes en Guinée et de l'impossibilité pour les autorités guinéennes d'assurer leur protection. En l'espèce, la Cour a notamment relevé la crédibilité du récit de la requérante, étayé par des preuves, ainsi que l'opposition de la famille de la requérante à son mariage avec un chrétien qui y est relatée et du risque qu'elle la retrouve⁷²⁵.

725. CEDH, 16 juin 2016, *R. D. c. France*, req. n° 34648/14, parag. 55-64.

Chapitre 4

Entrée, séjour et éloignement des étrangers

À l'inverse des demandeurs d'asile, les étrangers de droit commun ne bénéficient pas, *prima facie*, d'un droit au séjour : l'État dispose d'une ample marge d'appréciation sur ce point. Cela ne signifie pas pour autant que les étrangers ne bénéficient pas de certains droits. De plus, bien que le camp de Calais ait été démantelé en novembre 2016, il apparaît nécessaire, compte tenu de ce qu'ont pu en dire les instances internationales, de consacrer à la situation qui y prévalait une section spécifique.

Régularité du séjour

La CJUE a estimé qu'« un ressortissant d'un pays tiers se trouve en séjour irrégulier sur le territoire d'un État [...] lorsque, sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, il transite par cet État membre [...] en provenance d'un autre État membre, faisant partie de l'espace Schengen, et à destination d'un troisième État membre se trouvant en dehors de cet espace⁷²⁶ ».

1. Situation à Calais et démantèlement du bidonville

Avant son démantèlement, le bidonville de Calais⁷²⁷ avait suscité les plus vives réactions de la part de plusieurs instances internationales, notamment en raison des conditions matérielles de vie des migrants⁷²⁸. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe critiquait en particulier les évacuations sans réinstallation ni proposition d'hébergement, les pratiques policières humiliantes et les destructions de dons humanitaires et d'effets personnels, ainsi que les violences commises par des groupuscules d'extrême droite⁷²⁹. Il soulignait encore, en septembre 2016, le risque de voir « *la crise des droits de l'homme à Calais [...] s'aggraver étant donné les messages confus et les proclamations politiques pendant les négociations du Brexit*⁷³⁰ ».

726. CJUE, GC, 7 juin 2016, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais et Procureur général de la cour d'appel de Douai*, C-47/15, parag. 50.

727. Il est fait mention de la « jungle » de Calais dans les rapports des instances internationales cités ci-dessous.

728. V. not. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 76.

729. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France*, op. cit., parag. 67-69.

730. Commissaire aux droits de l'homme, *2^e Rapport trimestriel d'activité 2016 (1^{er} avril au 30 juin 2016)*, CommDH(2016) 28, septembre 2016.

Le Représentant spécial du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, notamment, avait dressé un bilan préoccupant de la situation⁷³¹. S'il avait constaté des conditions de vie décentes dans la partie officielle du camp (en dépit des trafiquants et des passeurs qui y opèrent), il avait en revanche relevé des conditions de vie « *très médiocres* » dans le bidonville. La surpopulation et la prostitution avaient également été dénoncées. Le Représentant avait noté que la situation soulevait des questions relatives aux articles 3 et 8 de la CEDH. Tant à Grande-Synthe qu'à Calais, il avait ainsi souligné des violences entre bandes organisées, des actes de violence sexuelle et familiale (sans plainte), et des violences policières sur les migrants et les réfugiés (pour lesquelles les policiers n'étaient pas disposés à assumer la responsabilité d'enquêtes).

Le HCR s'est exprimé à de nombreuses reprises sur la question humanitaire soulevée par le bidonville de Calais, en appelant à agir d'urgence et de manière globale, pour remédier à des conditions de vie extrêmement précaires, à la vulnérabilité des jeunes femmes et des mineurs non accompagnés face aux risques de mauvais traitements et d'exploitation, au manque d'hébergement, ainsi qu'aux difficultés administratives et linguistiques liées à la procédure d'asile. La situation à Calais représentait pour le haut-commissaire « *l'un des symptômes des dysfonctionnements du régime d'asile européen commun* », qu'il appelait à mettre en œuvre de manière plus robuste⁷³².

Démantèlement du bidonville

En prévision de la fermeture du camp, le Représentant spécial préconisait un recensement actualisé et précis de la population du bidonville. Il avait obtenu l'assurance que le bidonville ne serait pas détruit tant qu'une autre solution d'hébergement dans des centres d'accueil et d'orientation n'aurait pas été trouvée pour tous ceux qui y vivent.

Les autorités avaient indiqué qu'elles essaieraient de convaincre les individus de quitter le bidonville volontairement. Ce qui était peu envisageable auparavant, en raison de l'attractivité exercée par le Royaume-Uni, devenait en effet possible depuis le renforcement de la coopération entre la France et le Royaume-Uni – qui a rendu l'interception de migrants plus efficace. Parmi les mesures incitatives envisagées pour que les migrants quittent le bidonville d'eux-mêmes, le Gouvernement avait promis la suspension des renvois effectués dans le cadre du Règlement Dublin pour ceux qui acceptent de se rendre dans un centre d'accueil d'orientation (CAO). Le Représentant a considéré que ces CAO étaient une « *solution raisonnable à court terme* » mais qu'il fallait leur préférer les CADA, mieux équipés pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile et favoriser l'intégration à long terme.

Le Représentant a en outre recommandé au secrétaire général du Conseil de l'Europe d'appeler les autorités françaises à « *rendre publique sans délai leur stratégie pour l'hébergement et la prise en charge de tous les migrants du camp de Calais, et plus*

731. Représentant spécial du secrétaire général sur les migrations et les réfugiés, *Rapport de la mission d'information sur la situation des migrants et des réfugiés à Calais et à Grande-Synthe*, 12 octobre 2016.

732. V. les nombreux communiqués de presse sur le site du UNHCR.

particulièrement des mineurs non accompagnés et des familles, dans la perspective de la fermeture du camp» et «à confirmer que certaines dispositions concernant l'hébergement des migrants continueront de s'appliquer après la fermeture du camp afin de garantir qu'ils soient traités dans le respect de leurs droits fondamentaux»; à analyser tous les dossiers en attente de transferts vers le Royaume-Uni au titre de la procédure Dublin avant la fermeture du camp; à améliorer le système de traitement des dossiers par les tribunaux pour qu'ils puissent «traiter sans retard les recours contre les décisions de rejet des demandes d'asile ou d'éloignement du territoire»; ou encore à élaborer des politiques d'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile, par exemple en assurant la scolarisation des migrants jusqu'à 16 ans.

2. Droit au séjour et regroupement familial

La CEDH s'est prononcée, dans trois arrêts rendus le même jour⁷³³, sur des griefs tirés de la violation du droit au respect de la vie familiale⁷³⁴ en raison du refus prolongé des autorités consulaires de délivrer des visas aux enfants des requérants. Elle a ainsi analysé la procédure de regroupement familial telle qu'elle est appliquée en France. Celle-ci «se décompose en deux phases. Une fois l'autorisation donnée par le préfet, les membres de la famille doivent obtenir un visa d'entrée en France dont la délivrance n'est pas automatique puisque soumise à des impératifs d'ordre public. [...] Le refus litigieux de délivrer les visas ne constitue pas une "ingérence" dans l'exercice par les requérants du droit au respect de leur vie familiale» mais un potentiel «manquement de l'État défendeur à une obligation "positive"⁷³⁵».

La Cour a en outre rappelé que les autorités nationales «se trouvent devant une tâche délicate lorsqu'elles doivent évaluer l'authenticité d'actes d'état civil» et qu'elles sont «en principe mieux placées pour établir les faits sur la base des preuves recueillies par elle ou produites devant elles». Or, dans les trois affaires, les autorités avaient refusé de délivrer des visas aux enfants souhaitant rejoindre leurs parents, en raison de doutes quant à l'authenticité des actes d'état civil⁷³⁶.

Dans l'affaire *Senigo Longue et al. c. France*, la Cour a constaté que «le rejet de ses demandes de visa ne [...] laissait [à la requérante] que le choix d'abandonner son statut acquis en France ou de renoncer à la compagnie de ses enfants, restés isolés au

733. CEDH, 10 juillet 2014, *Tanda-Muzinga c. France*, req. n° 2260/10; *Senigo Longue et al. c. France*, req. n° 19113/09; *Mugenzi c. France*, req. n° 52701/09.

734. Art. 8 de la Convention.

735. *Senigo Longue et al. c. France*, *ibid.*, par. 64; *Mugenzi c. France*, *ibid.*, par. 49.

736. *Mugenzi c. France*, *ibid.*, par. 50-51; *Tanda-Muzinga c. France*, *ibid.*, par. 72; *Senigo Longue et al. c. France*, *ibid.*, par. 64. Ce dernier cas était plus ambigu : les autorités avaient considéré que la filiation des enfants n'était pas établie.

Cameroun⁷³⁷ ». Pour la Cour, faire face à un tel choix peut être constitutif d'une violation de l'article 8 de la Convention, et « *il était essentiel que les demandes de visa, sans lesquelles il était impossible pour les enfants mineurs de rejoindre leur mère, soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière, et que les autorités nationales lui fassent connaître les raisons qui s'opposaient à la mise en œuvre du regroupement familial*⁷³⁸ ». La requérante se trouvait donc dans une « *situation angoissante et apparemment sans issue* », et « *l'accumulation et la prolongation des difficultés auxquelles elle s'est heurtée au cours de la procédure ne lui [avait] pas permis de faire valoir son droit de vivre avec ses enfants, les deuxième et troisième requérants, dont la situation méritait une plus grande prise en considération*⁷³⁹ ».

Concernant les affaires *Mugenzi* et *Tanda-Muzinga*, le juge a considéré que « *compte tenu de la décision intervenue quelques mois plus tôt d'accorder le statut de réfugié au requérant et après la reconnaissance de principe du regroupement familial qui lui avait été accordée, il était capital que les demandes de visas soient examinées rapidement, attentivement et avec une diligence particulière* ». Aussi « *pesait sur l'État défendeur l'obligation de mettre en œuvre [...] une procédure prenant en compte les événements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié* ». C'est pourquoi la Cour a opéré son contrôle du respect de l'obligation dans son volet procédural⁷⁴⁰. Elle a d'abord précisé que les autorités nationales devaient tenir compte « *de la vulnérabilité et du parcours personnel particulièrement difficile du requérant, [prêter] une grande attention à ses arguments pertinents pour l'issue du litige, et enfin [statuer] à bref délai sur les demandes de visa*⁷⁴¹ ». Ensuite, plusieurs problèmes ont été relevés dans les procédures ayant conduit au refus de délivrer les visas, qu'il s'agisse d'insuffisances liées à l'examen médical visant à déterminer l'âge des enfants⁷⁴² ou du refus des autorités d'élargir le spectre des moyens de preuve quant aux liens de filiation⁷⁴³.

Les requérants avaient également dû faire face, dans les trois affaires, à un certain nombre d'obstacles dans le cadre de ces procédures, qu'il se fût agi des difficultés rencontrées « *pour participer utilement à la procédure afin de faire valoir la protection de [leurs] intérêts*⁷⁴⁴ » pour comprendre ce qui s'opposait à la demande de regroupement⁷⁴⁵, pour « *participer utilement à la procédure et faire valoir l'ensemble des éléments de preuve des liens de filiation*⁷⁴⁶ » ; de l'absence d'information quant aux raisons pour lesquelles les actes d'état civil qu'elle a présentés par la suite n'étaient pas probants⁷⁴⁷ ; du temps qu'il avait fallu aux autorités pour qu'elles « *ne remettent plus en cause le lien de filiation entre la première requérante et ses enfants* » (temps

737. *Senigo Longue et al. c. France, ibid.*, parag. 64.

738. *Ibid.*, parag. 67.

739. *Ibid.*, parag. 71-73.

740. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 73 ; *Mugenzi c. France, ibid.*, parag. 52.

741. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 75 ; *Mugenzi c. France, ibid.*, parag. 55.

742. *Mugenzi c. France, ibid.*, parag. 58.

743. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 76.

744. *Mugenzi c. France, ibid.* parag. 60.

745. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 78 ; *Senigo Longue et al. c. France, ibid.*, parag. 71.

746. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 79 ; *Senigo Longue et al. c. France, ibidem.*

747. *Senigo Longue et al. c. France, ibidem.*

que la Cour a estimé contraire à l'intérêt supérieur des enfants)⁷⁴⁸, ou, dans le cas de M. Mugenzi, pour que le requérant soit fixé sur son sort (la Cour a estimé qu'il s'agissait là d'un « *décal excessif, eu égard à la situation particulière du requérant et à l'enjeu de la procédure de vérification pour lui* »)⁷⁴⁹.

La Cour a ainsi conclu à la violation de l'article 8 de la Convention : l'État a « *omis de ménager un juste équilibre entre l'intérêt des requérants [...] et son intérêt à contrôler l'immigration* », en ce que « *le processus décisionnel n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter le droit des requérants au respect de leur vie familiale* »⁷⁵⁰.

Le CRC a demandé à la France d'instaurer une pratique conforme aux conditions exigées par ces arrêts en matière de regroupement familial : flexibilité, rapidité et efficacité⁷⁵¹.

À titre accessoire, dans une décision du 1^{er} octobre 2015, la Cour a souligné que le refus d'attribuer des allocations familiales à des requérants, non en raison de leur nationalité ou de « *tout autre critère couvert par l'article 14* », mais du fait du « *non-respect par eux des règles applicables au regroupement familial prévues par le livre IV du CESEDA* », constituait une « *différence de traitement reposant sur une justification objective et raisonnable* »⁷⁵².

3. Octroi et refus de délivrance des titres de séjour

Les conditions de traitement des demandes de titre de séjour ont été pointées du doigt par le Commissaire aux droits de l'homme, qui a notamment estimé que « *l'insuffisance de moyens et de personnels des services chargés d'instruire les demandes de titre de séjour, la nécessité de faire la queue dès l'aube voire dès la veille au soir de l'ouverture de ces services, parfois à plusieurs reprises, avant de pouvoir déposer une demande constitu[ai]ent] de sérieux obstacles à l'accès aux procédures* »⁷⁵³. Les difficultés d'obtention d'un titre de séjour sont exacerbées pour les migrants incarcérés, conduisant nombre d'entre eux, à leur sortie de prison, à être « *immédiatement placés en rétention administrative* »⁷⁵⁴.

Le Commissaire a de plus constaté que certaines décisions de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour sont difficilement contestables en raison de délais de recours très brefs. C'est le cas, notamment, de l'obligation de quitter le territoire

748. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 80 ; *Senigo Longue et al. c. France, ibid.*, parag. 72.

749. *Mugenzi c. France, ibid.*, parag. 61.

750. *Tanda-Muzinga c. France, ibid.*, parag. 82 ; *Senigo Longue et al. c. France, ibid.*, parag. 74-75 ; *Mugenzi c. France, ibid.*, parag. 62.

751. *CRC, ibid.*, parag. 52.

752. CEDH, déc. irrec., 1^{er} octobre 2015, *Okitaloshima Okonda Osungu et al. c. France*, req. n^{os} 76860/11 et 51354/13, parag. 48.

753. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 116.

754. *Ibid.*, parag. 117.

(OQTF) sans délai de départ accordé. Cette décision, par laquelle le préfet refuse la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour d'un individu, décide de son éloignement et détermine son État de destination, ne peut faire l'objet d'un recours que dans les 48 heures qui suivent sa notification. La brièveté de ce délai est d'autant plus problématique que l'individu peut être placé en rétention dès notification de la décision. Les migrants ainsi visés se retrouvent « *dans une situation particulièrement délicate, dans la mesure où ils n'ont pas toujours la possibilité de solliciter à temps l'aide des services pénitentiaires d'insertion et de probation [...], voire ne parviennent pas à accéder à un fax pour envoyer leur recours dans les délais impartis*⁷⁵⁵ ».

Les OQTF avec délai de départ accordé de 30 jours ont également fait l'objet de critiques de la part du Commissaire, en raison du contenu initial du projet de loi portant réforme du droit des étrangers⁷⁵⁶ : le projet de loi prévoyait en effet de réduire le délai accordé à 7 jours lorsque le préfet ne se prononce pas sur la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, et à 48 heures si l'individu était en rétention ou assigné à résidence. Cette option a finalement été abandonnée.

4. Accès à la justice

Les étrangers en situation irrégulière souffrent de certaines entraves en matière d'accès à la justice. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, outre le manque d'investissement dans l'aide juridictionnelle et les services de traduction et d'interprétation, c'est la crainte d'être découvert et expulsé qui empêche les migrants de faire valoir leur droit d'accès à la justice⁷⁵⁷. Ainsi, « *faciliter l'accès à la justice, sans craindre la détection, la détention ou l'expulsion, afin d'aider les migrants à lutter pour la reconnaissance de leurs droits, contribuerait beaucoup à [...] légitimer de nouvelles politiques des migrations en montrant que la souveraineté territoriale et les droits de l'homme ne sont pas incompatibles et [...] à faire évoluer les mentalités en ce qui concerne les migrations en luttant contre les fantasmes et les clichés*⁷⁵⁸ ».

5. Placement en rétention

En droit français, les personnes qui font l'objet d'une décision d'éloignement et qui ne peuvent quitter immédiatement le territoire français peuvent être placées en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration

755. *Ibid.*, parag. 118.

756. Projet de loi relatif au droit des étrangers du 23 juillet 2014. V. CNCDH, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, 21 mai 2015, *JORF*, n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94.

757. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *Tableau sur la mobilité au cours d'une génération*, *op. cit.*, parag. 46 et s.

758. *Ibid.*, parag. 113.

pénitentiaire⁷⁵⁹. La persistance du recours à la rétention comme outil de « *maîtrise des frontières*⁷⁶⁰ » ou de « *gestion des migrations*⁷⁶¹ » a été particulièrement dénoncée par les instances internationales.

Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a relevé que « *certains cas de détention d'immigrants dans des pays membres de l'Union européenne sont contraires au droit international des droits de l'homme parce que cette détention n'est [...] ni raisonnable, ni nécessaire, ni proportionnée et parce qu'elle n'est pas décidée au cas par cas*⁷⁶² ». Les effets de la détention soulèvent également de nombreuses difficultés, en ce qu'elle est perçue comme une mesure punitive alors que la migration irrégulière n'est pas constitutive d'infraction pénale et en ce qu'elle occasionne un stress post-traumatique et des états d'angoisse⁷⁶³. Sont également critiquées les conditions de la détention, jugées « *inadmissibles* », ainsi que sa durée⁷⁶⁴.

La Cour de justice de l'Union européenne, quant à elle, a estimé que la directive 2008/115⁷⁶⁵ devait « *être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre permettant du seul fait de l'entrée irrégulière par une frontière intérieure, conduisant au séjour irrégulier, l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers, pour lequel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme*⁷⁶⁶ ».

Enfants en rétention

L'APCE s'est prononcée contre le placement en rétention des enfants migrants. Elle a ainsi appelé les États « *à reconnaître qu'il n'est jamais dans l'intérêt supérieur d'un enfant d'être placé en rétention en raison de son statut ou de celui de ses parents, au regard de la législation sur l'immigration ; à introduire dans la législation l'interdiction du placement en rétention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration [...] ; à s'abstenir de placer en rétention administrative des mineurs non accompagnés ou séparés ; [...] à adopter des alternatives à la rétention qui répondent à l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille et/ou tuteur dans un cadre non carcéral*⁷⁶⁷ ».

759. Art. L. 551-1 du CESEDA.

760. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, *ibid.*, parag. 41 et s.

761. APCE, *Résolution 2020 (2014)*, 3 octobre 2014, parag. 9.

762. *Ibid.*, parag. 42.

763. *Ibid.*

764. *Ibid.*

765. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et aux procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier du 16 décembre 2008.

766. CJUE, GC, 7 juin 2016, *Sélina Affum*, *op. cit.*, parag. 93.

767. APCE, *Résolution 2020 (2014)*, 3 octobre 2014, parag. 9.

Conditions de rétention

La CEDH a eu l'occasion, dans une série d'arrêts rendus le 12 juillet 2016⁷⁶⁸, d'apprécier en détail la conventionnalité du placement en rétention de migrants, notamment mineurs, au regard des conditions matérielles de vie dans plusieurs centres de rétention administrative.

Les affaires *R. M. et al.* et *A. M. et al.* étaient relatives à la détention de familles de migrants – y compris des enfants – dans les centres de rétention administrative (CRA) de Toulouse-Cornebarrieu pour le premier cas, et de Metz-Queuleu dans le second. La Cour a estimé que la présence des parents avec les enfants pendant la durée de la rétention « *n'est pas de nature à exempter les autorités de leur obligation de protéger l'enfant et d'adopter des mesures adéquates au titre des obligations positives découlant de l'article 3 de la Convention* » et « *qu'il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal*⁷⁶⁹ ».

La Cour a noté que dans les deux cas « *les autorités [avaient] pris soin de séparer les familles des autres retenus, de leur fournir des chambres spécialement équipées et de mettre à leur disposition du matériel de puériculture adapté*⁷⁷⁰ ». Elle a néanmoins constaté d'importants problèmes.

Dans l'arrêt *R. M. et al.*, si « *les conditions matérielles ne posaient pas de problème* », la Cour a noté que le CRA de Toulouse avait été construit « *en bordure immédiate des pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac* », le rendant alors « *exposé à des nuisances sonores particulièrement importantes [...]. Les enfants, pour lesquels des périodes de détente en plein air sont nécessaires, [étaient] ainsi particulièrement soumis à ces bruits d'une intensité excessive* ». La Cour a estimé que « *de telles conditions, bien que nécessairement sources importantes de stress et d'angoisse pour un enfant en bas âge, ne sont pas suffisantes, dans le cas d'un enfermement de brève durée et dans les circonstances de l'espèce, pour atteindre le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'article 3* ». En revanche, « *au-delà d'une brève période, la répétition et l'accumulation de ces agressions psychiques et émotionnelles ont nécessairement des conséquences néfastes sur un enfant en bas âge, dépassant le seuil de gravité précité* », ce qui avait été le cas en l'espèce. C'est pourquoi la Cour a conclu à l'existence d'un traitement dépassant le seuil de gravité exigé par l'article 3, emportant sa violation⁷⁷¹.

Une considération identique a animé la Cour dans l'affaire *A. M. et al.*, où elle a constaté que la cour intérieure de la zone famille du CRA de Metz n'était séparée de la zone « hommes » que par un grillage, à travers lequel il était possible « *de voir tout ce qui s'y [passait]* », et que les requérantes avaient été soumises à un « *environnement*

768. CEDH, 12 juillet 2016, *A. M. et al. c. France*, req. n° 24587/12 ; *R. M. et al. c. France*, req. n° 33201/11 ; *R. C. et V. C. c. France*, req. n° 76491/14 ; *R. K. et al. c. France*, req. n° 68264/14. Les deux dernières étant en tous points identiques à l'affaire *R. M. et al. c. France*, nous nous contenterons de les citer.

769. *R. M. et al. c. France*, *ibid.*, par. 71 ; *A. M. et al. c. France*, *ibid.*, par. 47.

770. *R. M. et al. c. France*, *ibid.*, par. 73 ; *A. M. et al. c. France*, *ibid.*, par. 49.

771. *R. M. et al. c. France*, *ibid.*, par. 74-76. V. aussi *R. C. et V. C. c. France*, *ibid.*, par. 35-40.

sonore relativement anxiogène, en étant contraintes de subir les appels diffusés toute la journée au moyen de haut-parleurs au volume sonore élevé⁷⁷² ». Là encore, si ces conditions n'étaient pas en elles-mêmes constitutives d'une violation de l'article 3, la durée du séjour, d'au moins sept jours en l'espèce, avait été « *trop longue pour des enfants de deux ans et demi et quatre mois et avait contribué au dépassement du seuil de gravité exigé par l'article*⁷⁷³ ».

Alternatives à la rétention

La CEDH a rappelé que « *pour qu'une détention se concilie avec l'article 5, parag. 1, f, de la Convention, il suffit qu'une procédure d'expulsion soit en cours et que celle-ci soit effectuée aux fins de son application* ». Néanmoins, « *quand un enfant est présent [...], la privation de liberté doit être nécessaire pour atteindre le but poursuivi, à savoir pour assurer l'expulsion de la famille*⁷⁷⁴ ».

La Cour a relevé qu'il n'existait aucun texte déterminant les conditions dans lesquelles la présence en rétention d'un mineur est possible, puisque ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'une OQTF, ni, par voie de conséquence, d'un arrêté de placement en rétention. « *Toutefois [...], la situation des enfants est intrinsèquement liée à celle de leurs parents, dont il convient, dans toute la mesure du possible, de ne pas les séparer. Ce lien, conforme à l'intérêt des enfants, a pour conséquence que, lorsque leurs parents sont placés en rétention, ils sont eux-mêmes de facto privés de liberté [...]* ». Or, si « *une telle situation n'est pas, dans son principe, contraire au droit interne, [...] le cadre dans lequel se trouvent alors les enfants est source d'angoisse et de tensions pouvant leur être gravement préjudiciable* ». C'est pourquoi la Cour a jugé que « *la présence en rétention d'un enfant accompagnant ses parents n'est conforme à l'article 5, parag. 1, f, qu'à la condition que les autorités internes établissent qu'elles ont recouru à cette mesure ultime seulement après avoir vérifié concrètement qu'aucune autre moins attentatoire à la liberté ne pouvait être mise en œuvre*⁷⁷⁵ ».

La Cour a ainsi pu conclure à la violation de l'article 5, parag. 1, f, lorsqu'aucune mesure alternative au placement en rétention n'avait été recherchée⁷⁷⁶. À l'inverse, elle a constaté la non-violation de la Convention lorsque les autorités avaient cherché à mettre en œuvre des mesures alternatives à la privation de liberté, comme dans l'affaire *A. M. et al. c. France*, où « *le préfet avait en l'espèce écarté la possibilité de recourir à une mesure moins coercitive en raison de la conjonction de plusieurs facteurs, dont le refus de la première requérante de se mettre en relation avec le service de la police aux frontières afin d'organiser son départ, l'absence de document d'identité et le caractère précaire de son logement*⁷⁷⁷ ». Il en a été de même dans l'affaire *R. C et V. C c. France*⁷⁷⁸.

772. *A. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 49-51.

773. *Ibid.*, parag. 51-52.

774. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 83 ; *A. M. et al. c. France, ibid.* parag. 64.

775. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 84-86 ; *A. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 64-66.

776. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 87-88.

777. *A. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 68.

778. *R. C. et V. C. c. France, ibid.*, parag. 51-57.

L'absence de mesures alternatives moins contraignantes, telles que l'assignation à résidence, a également été contestée dans ces affaires sous l'angle de l'article 8 de la Convention. Parallèlement aux situations qui ont conduit à conclure ou non à la violation de l'article 5, parag. 1 et parag. 4, l'ingérence dans le droit au respect de la vie familiale a été jugée proportionnée aux impératifs de la politique migratoire lorsque les autorités administratives et judiciaires avaient rejeté la possibilité d'une mesure moins attentatoire au droit garanti en raison du risque de fuite du requérant⁷⁷⁹.

Recours contre le placement en rétention

La CEDH avait relevé dans l'arrêt *Popov c. France*⁷⁸⁰ que la loi française ne prévoit pas que les mineurs puissent faire l'objet d'une mesure de placement en rétention, et en avait déduit « *que les enfants accompagnant leurs parents tombaient dans un vide juridique qui ne leur permettait pas d'exercer le recours en annulation, ouvert à leurs parents, devant le juge administratif et qui ne permettait pas non plus au juge des libertés et de la détention de se prononcer sur la légalité de leur présence en rétention*⁷⁸¹ ».

Dans l'affaire *R. M. et al. c. France*, la Cour a observé que le juge des libertés et de la détention (JLD) ne s'était en l'espèce prononcé que sur la situation des parents, « *sans rechercher si une mesure moins coercitive que la rétention de la famille aurait pu être prise* », et qu'il n'existait « *aucune jurisprudence permettant de se convaincre que le juge administratif aurait pris en compte la présence de l'enfant lors de son examen de la légalité* » de l'arrêté de placement en rétention⁷⁸². Aussi a-t-elle conclu à la violation de l'article 5, parag. 4, de la Convention, en raison de l'absence de recours au bénéfice de l'enfant des requérants.

Inversement, dans l'affaire *A. M. c. France*, le juge français avait « *eu égard à la présence d'enfants* » et « *recherché s'il était possible de recourir à une mesure alternative à la rétention* », impliquant la non-violation de l'article 5, parag. 4, de la Convention⁷⁸³.

Droit de communiquer avec le monde extérieur

Le Comité des disparitions forcées avait recommandé « *que toute personne en détention provisoire ou rétention administrative ait le droit de communiquer avec le monde extérieur et de ne pas limiter ce droit au-delà de quarante-huit heures*⁷⁸⁴ ». Le Gouvernement a indiqué en réponse que « *tout étranger placé en rétention administrative a le droit de communiquer avec l'extérieur pendant la durée des démarches nécessaires à son départ. Dans les meilleurs délais après son arrivée au lieu de rétention, il est notamment*

779. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 96 et s. ; *A. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 79 et s. ; *R. C. et V. C. c. France, ibid.*, parag. 65 et s.

780. CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*, req. n^{os} 39472/07 et 39474/07.

781. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 90.

782. *R. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 91.

783. *A. M. et al. c. France, ibid.*, parag. 75-78. V. aussi *R. C. et V. C. c. France, ibid.*, parag. 35-40.

784. CED, *op. cit.*, parag. 31.

informé de son droit de communiquer avec son consulat ainsi qu'avec toute personne de son choix. Ce droit de communiquer peut être exercé dès le placement en rétention et pendant toute la durée de celle-ci».

Contrôle du juge

Le Commissaire aux droits de l'homme a regretté⁷⁸⁵ que les personnes placées en rétention administrative ne puissent accéder à un juge qu'après un délai de cinq jours, contre quarante-huit heures auparavant⁷⁸⁶. Ce changement a eu pour effet d'augmenter considérablement les éloignements du territoire avant tout contrôle du juge judiciaire, d'autant que seul ce dernier a la possibilité de constater et sanctionner une éventuelle irrégularité susceptible d'entraîner l'illégalité de la privation de liberté. Le Commissaire a recommandé de revenir au délai de quarante-huit heures.

En outre, la mise en place d'une annexe du TGI de Meaux « à proximité immédiate du centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot », qui « implique la tenue d'audiences à proximité immédiate d'un lieu de privation de liberté dans lequel est retenu le requérant [...] risque de porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du tribunal concerné, à tout le moins aux yeux du requérant⁷⁸⁷ ». À cela s'ajoutent la difficulté d'accès à la salle d'audience, qui peut « compliquer l'exercice des droits de la défense et faire obstacle à la publicité des débats », et les conditions exorbitantes du droit commun dans lesquelles se tiennent les audiences. Ces éléments « accréditent l'idée que les étrangers ne sont pas des justiciables ordinaires », ce qui va à l'encontre de recommandations émises en 2001⁷⁸⁸. Le Commissaire a ainsi invité les autorités à fermer l'annexe du TGI de Meaux⁷⁸⁹.

Recours contre une décision de retour

La CJUE a considéré qu'un recours ne devait « nécessairement revêtir un effet suspensif » que lorsqu'il était « exercé contre une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer le ressortissant en cause de pays tiers à un risque sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». En l'absence d'un tel risque, le recours contre une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile n'a pas à être suspensif⁷⁹⁰.

785. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, op. cit., parag. 122.

786. Art. L. 552-1 du CESEDA.

787. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 123 et 124.

788. Commissaire aux droits de l'homme, *Recommandation relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion*, 19 septembre 2001, CommDH(2001) 19.

789. Commissaire aux DH, *Rapport sur la France*, 2015, op. cit., parag. 134.

790. CJUE, 17 décembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d'action sociale de Huy*, C-239/14, parag. 58-60.

Le droit d'être entendu dans toute procédure s'applique néanmoins : l'étranger en situation irrégulière bénéficie du « *droit d'exprimer, avant l'adoption d'une décision de retour le concernant, son point de vue sur la légalité de son séjour [...] ainsi que sur les modalités de son retour* ». En revanche, ce droit « *n'oblige l'autorité nationale compétente ni à prévenir ce ressortissant, préalablement à l'audition organisée en vue de ladite adoption, de ce qu'elle envisage d'adopter à son égard une décision de retour, ni à lui communiquer les éléments sur lesquels elle entend fonder celle-ci, ni à lui laisser un délai de réflexion avant de recueillir ses observations, dès lors que ledit ressortissant a la possibilité de présenter, de manière utile et effective, son point de vue au sujet de l'irrégularité de son séjour et des motifs pouvant justifier, en vertu du droit national, que cette autorité s'abstienne de prendre une décision de retour*⁷⁹¹ ». De plus, si le droit à une assistance juridique est reconnu, celui-ci n'impose pas à l'État de la prendre en charge dans le cadre de l'aide juridictionnelle⁷⁹².

Recours contre un arrêté de placement en rétention

Dans une affaire *A. M. c. France*, le requérant contestait l'absence d'effet suspensif (d'une mesure d'éloignement) du recours qu'il avait introduit devant le juge administratif pour contester l'arrêté de placement en détention qui pesait sur lui, ainsi que l'insuffisance du contrôle opéré par le juge. Il avait en effet été éloigné du territoire français en dépit de ce recours. La Cour a rappelé qu'« *elle n'a, en l'état de sa jurisprudence, jamais exigé que les recours prévus dans le cadre de l'article 5, parag. 4, aient un [effet suspensif] à l'égard de privations de liberté relevant de l'article 5, parag. 1, f*⁷⁹³ », ce dernier prévoyant expressément la possibilité de placer en rétention une personne « *pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours* ». Aussi, « *dans la mesure où l'étranger demeure privé de sa liberté dans l'attente de la décision du juge administratif, une telle exigence aboutirait, paradoxalement, à prolonger la situation qu'il souhaite faire cesser en contestant l'arrêté de placement en rétention. Elle conduirait, en outre, à retarder l'exécution d'une décision définitive d'éloignement, dont, au surplus, la légalité peut, comme en l'espèce, avoir été déjà vérifiée*⁷⁹⁴ ».

Elle a rappelé en outre qu'il ne lui appartenait pas d'exiger une « *forme particulière de recours* ». En revanche, l'ampleur du contrôle exercé par le juge dans le cadre de ce recours est déterminante : il doit ainsi apprécier « *le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la régularité de sa détention, [...] à la lumière non seulement des exigences du droit interne mais aussi de la Convention, des principes généraux qui y sont consacrés et de la finalité des restrictions permises par l'article 5, parag. 1, f*⁷⁹⁵ ». La détention doit ainsi avoir lieu en vue de l'expulsion de l'individu. Il faut donc que le recours permette au juge « *d'examiner la légalité du renvoi qui constitue le fondement*

791. CJUE, 11 décembre 2014, *Khaled Boudjlida c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13.

792. *Ibidem*.

793. CEDH, 12 juillet 2016, *A.M. c. France*, req. n° 56324/13, parag. 38.

794. *Ibidem*.

795. *Ibid.*, parag. 40.

juridique de sa détention» et de «contrôler séparément la légalité de la détention d'un étranger dont la décision d'expulsion qui le frappe est suspendue⁷⁹⁶».

Or «le juge administratif saisi [...] d'un recours contre un arrêté de placement en rétention, n'a le pouvoir que de vérifier la compétence de l'auteur de cette décision ainsi que la motivation de celle-ci, et de s'assurer de la nécessité du placement en rétention. Il n'a, en revanche, pas compétence pour contrôler la régularité des actes accomplis avant la rétention et ayant mené à celle-ci», à l'instar des modalités de l'interpellation qui a conduit à la rétention⁷⁹⁷. C'est pourquoi le contrôle opéré par le juge est trop limité, entraînant une violation de l'article 5, parag. 4, f, de la Convention.

6. Situations particulières

La particularité du droit des étrangers outre-mer ainsi que de la situation des femmes défavorisées et des mineurs isolés impose un traitement à part.

Droit des étrangers outre-mer

Les collectivités d'outre-mer, qu'il s'agisse de départements et régions d'outre-mer ou de collectivités, sont confrontées à des difficultés propres concernant le droit des étrangers et le droit d'asile. Le droit applicable y est largement dérogatoire, et le nombre d'éloignements important.

Le régime dérogatoire prévalant en outre-mer en matière de droit des étrangers a été vivement critiqué, particulièrement en raison de l'absence de caractère suspensif des recours formés contre les OQTF et les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière⁷⁹⁸. La CEDH avait d'ailleurs condamné la France pour violation des articles 13 et 8 de la Convention sur ce motif⁷⁹⁹.

En 2015, le Commissaire aux droits de l'homme a exprimé sa préoccupation quant au maintien, dans le projet de loi relatif au droit des étrangers⁸⁰⁰, du régime dérogatoire à la règle de l'effet suspensif du recours formé contre une OQTF : «Ce projet prévoit certes la possibilité de saisir le juge administratif d'un référé-liberté pour obtenir la suspension de l'éloignement du territoire, mais ce recours d'urgence risque d'être insuffisant s'il est procédé à l'exécution de l'OQTF avant que la personne intéressée ait pu

796. *Ibid.*, parag. 41.

797. *Ibid.*, parag. 42.

798. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France*, op. cit., parag. 120.

799. CEDH, GC, 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, req. n° 22689/07.

800. Projet de loi du 23 juillet 2014. V. CNCDH, *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, 21 mai 2015, *JORF*, n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94.

*saisir le juge des référés*⁸⁰¹ ». C'est pourquoi il a recommandé de mettre en place sans délai cet effet suspensif⁸⁰².

Il est utile en outre de rappeler que l'absence d'effet suspensif du recours avait conduit le Conseil d'État, en 2011, à établir une présomption d'urgence « *ouvrant au juge des référés le pouvoir de prononcer la suspension de l'exécution de la décision*⁸⁰³ ». La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France a finalement maintenu cette dérogation.

Le Comité des droits de l'homme s'est préoccupé de la situation des étrangers à Mayotte ainsi que des procédures restrictives et déroatoires au CESEDA qui y sont mises en œuvre. Il a en outre relevé des pratiques consistant à rattacher des mineurs isolés à des adultes qu'ils ne connaissent pas pour permettre leur éloignement du territoire. Surtout, le Comité s'est inquiété du délai d'intervention du JLD, « *qui prive la plupart des étrangers retenus d'un contrôle de la légalité de leur placement en rétention ou du maintien en zone d'attente et de leurs conditions de rétention*⁸⁰⁴ ». La France doit ainsi mettre fin au régime déroatoire de Mayotte pour accorder aux étrangers qui entrent sur le territoire les mêmes garanties qu'en métropole; « *interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zone de transit et dans tous les lieux de rétention administrative* » et faire en sorte qu'ils « *reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance* »; et enfin « *veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement*⁸⁰⁵ ».

Femmes défavorisées

Le CEDAW a recommandé à la France de « *poursuivre ses efforts et de prendre en compte la situation particulière des femmes migrantes et des femmes issues de l'immigration dans toutes les politiques publiques, telles que la politique urbaine, et plus généralement, dans la lutte contre toutes les formes de discrimination*⁸⁰⁶ ». Cette question comptait parmi les points à traiter en priorité par la France.

Mineurs isolés

Le CERD a recommandé à la France de « *prêter une plus grande attention à l'accueil et à l'examen de la situation des mineurs non accompagnés, y compris en évitant leur renvoi du territoire*⁸⁰⁷ ». Le Représentant spécial du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés s'inquiétait grandement de cas de disparitions

801. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 121.

802. *Ibid.*, parag. 132.

803. CE, 9 novembre 2011, n° 346700.

804. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e périodique de la France, op. cit.*, parag. 19.

805. *Ibidem*.

806. CEDAW, *Observations finales concernant les 7^e et 8^e rapports périodiques de la France, op. cit.*, parag. 43.

807. CERD, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, op. cit.*, parag. 16.

d'enfants non accompagnés à Calais⁸⁰⁸ : ces cas de disparitions survenaient « *faute d'hébergement approprié pour ces mineurs et en l'absence de tout système d'enregistrement* », et le Représentant spécial avait préconisé aux autorités d'améliorer le système d'identification et d'enregistrement des mineurs.

Le Représentant spécial s'est également exprimé à propos de la possibilité pour les mineurs étrangers d'entrer au Royaume-Uni. Il a évoqué deux moyens pour ces derniers d'y entrer légalement. Le premier est l'introduction d'une « *requête aux fins de prise en charge* » conformément au Règlement Dublin III. Il s'agit de faire bénéficier l'enfant de son droit au regroupement familial : c'est à l'État membre de l'Union dans lequel réside légalement un membre de la famille de l'enfant qu'il incombe d'examiner la requête de ce dernier, « *pour autant que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur* ». Une simplification de la procédure, trop complexe, a été demandée, notamment en matière de collecte d'informations et de documents, tant du côté français (mineur) que du côté britannique (sa famille), ainsi qu'en matière de documents demandés par le Home Office britannique. De plus, le regroupement familial intervenant généralement après plusieurs années de séparation et des traumatismes, il convient de leur apporter un soutien « *approprié* ». Dans tous les cas, il est nécessaire de fournir un hébergement approprié aux mineurs non accompagnés le temps que s'achève pour eux la procédure Dublin.

Un autre moyen permet aux mineurs non accompagnés d'obtenir une autorisation d'entrer au Royaume-Uni : « *l'amendement Dubs* » : « *Cette disposition législative, adoptée en mai 2016, appelle le ministre à prendre, dès que possible, des dispositions en vue de l'accueil et de la prise en charge d'un nombre spécifique de mineurs réfugiés non accompagnés d'autres pays d'Europe dès lors que cela répond à leur intérêt supérieur* ». Contrairement aux mineurs bénéficiant de la procédure de Dublin, qui retrouveront leur famille, ici les mineurs seront confiés aux services sociaux, ce qui suppose de leur proposer un placement approprié. Or « *il ne s'agit pas seulement de trouver une place pour les mineurs non accompagnés mais aussi de leur offrir une vie meilleure. Dans ce contexte, le placement en famille d'accueil est la meilleure solution qui soit* ». Si cela s'avère impossible, il faut alors recourir à des bailleurs privés.

808. Représentant spécial du secrétaire général sur les migrations et les réfugiés, *op. cit.*

Chapitre 5

Droits des étrangers présents sur le territoire et politiques d'intégration

Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ces dernières années ont été marquées par une inflation législative en matière d'asile et d'immigration, dans le sens d'un durcissement des règles applicables. Inversement, « *l'activisme normatif est bien moindre en matière d'intégration*⁸⁰⁹ ».

Dans son rapport sur les droits fondamentaux de 2016, la FRA a estimé que les politiques d'accueil et d'intégration des migrants et des réfugiés en Europe sont pour la plupart mal adaptées et contraires aux droits fondamentaux de la personne : les politiques sont souvent construites dans des perspectives à court terme et n'envisagent que très rarement l'installation durable des migrants, alors qu'elles devraient valoriser « *leur intégration et leur participation à la société à travers des relations communautaires pacifiques et constructives* », notamment parce que « *le succès de l'intégration des migrants et des réfugiés nouvellement arrivés favorise potentiellement le développement et la croissance inclusive du capital humain de l'UE et promeut les valeurs humanitaires défendues par l'UE dans le monde*⁸¹⁰ ». Aussi, « *de l'avis de la FRA, afin de faciliter l'intégration rapide des migrants et des réfugiés dans les sociétés d'accueil, les États membres de l'UE devraient envisager de revoir leurs stratégies et mesures d'intégration en se fondant sur les principes de base communs de la politique d'intégration des migrants dans l'UE* », et « *fournir des solutions efficaces et tangibles [...] pour promouvoir l'égalité de traitement et la cohabitation dans le respect des droits fondamentaux*⁸¹¹ ».

L'ECRI, dans son 5^e rapport, s'est attachée à opérer un examen des politiques d'intégration en France à l'aune de ses précédentes recommandations. Dans son analyse antérieure, elle avait estimé que ces politiques, qui visent « *essentiellement les moyens à mettre en place pour accueillir les ressortissants des pays tiers de l'Union européenne [...] et définissent un parcours d'intégration*⁸¹² », devaient être revues. À ce titre, la Commission a salué les progrès réalisés par la France, notamment au regard de l'ajout « *de plusieurs autres dispositifs en ce qui concerne l'accompagnement vers l'emploi, l'accompagnement de publics vulnérables, et la prévention des discriminations, à travers différents mécanismes*⁸¹³ ».

809. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France op. cit.*, parag. 51-52.

810. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux de 2016 – Avis de la FRA*, Publication Office of the European Union, p. 29.

811. *Ibid.*, p. 30.

812. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 55.

813. *Ibid.*, parag. 56.

La Commission a toutefois noté, sur la base d'une étude de l'INSEE, un décalage entre l'existence de ces mesures et leur mise en œuvre effective ainsi que leur efficacité⁸¹⁴, en raison notamment de la baisse continue des budgets consacrés aux politiques d'intégration sur les trois dernières années. Elle a ainsi recommandé « *de maintenir, et si possible d'augmenter, le niveau du budget alloué aux politiques d'intégration*⁸¹⁵ ».

Elle a en outre remis en cause l'adéquation des politiques générales d'intégration avec les difficultés rencontrées par leurs destinataires, en ce que « *l'accent initial du parcours d'intégration sur la formation linguistique se fait au détriment de l'intégration par l'emploi, dans la mesure où l'évaluation des qualifications et l'aide à la recherche à l'emploi interviennent dans un second temps*⁸¹⁶ ». Les autorités devraient ainsi « *adapter la formation linguistique pour faciliter l'accès des immigrants à l'emploi* », « *procéder à l'évaluation des qualifications de manière plus précoce* » et « *rendre la procédure de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger plus efficace*⁸¹⁷ ».

L'ECRI a déploré enfin l'absence de mécanisme d'évaluation visant à s'assurer de l'efficacité des politiques d'intégration et, le cas échéant, à les améliorer ; elle recommande ainsi de « *prendre des mesures pour que toute politique, en cours ou à venir, et contribuant à l'intégration des groupes vulnérables, comporte des dispositions établissant les conditions d'une évaluation périodique visant à en établir les effets*⁸¹⁸ ».

814. *Ibid.*, parag. 59 : l'étude « révèle que les immigrants sont significativement plus nombreux que la population majoritaire à s'estimer avoir été victimes de discrimination [et] montre également qu'une proportion d'immigrants plus importante que la population majoritaire quitte le système scolaire sans le bac, souffre d'un plus fort taux de chômage, et réside dans un logement suroccupé ».

815. *Ibid.*, parag. 60.

816. *Ibid.*, parag. 63.

817. *Ibid.*, parag. 64.

818. *Ibid.*, parag. 62.

Promotion de l'égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société

La quasi-totalité des instances internationales qui se sont prononcées sur la situation des droits de l'homme en France au cours de la période de référence ont, d'une manière ou d'une autre, souligné des difficultés en matière de lutte contre les discriminations. C'est particulièrement le cas de l'ECRI et du Commissaire aux droits de l'homme, dont les recommandations doivent être mises en avant.

Si elles sont subies par ceux qui en souffrent dans tous les aspects de leur vie, les discriminations concernent plus particulièrement l'accès à l'emploi et les conditions de travail, l'accès aux services publics – et en premier lieu l'éducation – et l'accès au logement.

Beaucoup d'instances ont en outre exprimé leur inquiétude quant à la résurgence du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie en France. Le Commissaire aux droits de l'homme, par exemple, relevait en 2015 un retour de l'intolérance, des actes et des discours de haine, en particulier des actes antisémites et antimusulmans, de même qu'une augmentation des actes homophobes. « *Ces discours et actes haineux et discriminatoires, qui sont accompagnés d'une montée en puissance et en influence politique de l'extrême droite, matérialisent les tensions que connaît la société française et font apparaître une tendance inquiétante* » à la banalisation et à la libération de ces actes et discours⁸¹⁹.

Une approche large de la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations est ici retenue. Seront évoquées les violences et la stigmatisation dont les personnes peuvent être victimes, ainsi que l'inclusion de celles-ci dans la société. Les développements ci-dessous doivent être lus à la lumière des considérations qui précèdent, auxquelles s'ajoute le contexte post-attentats terroristes.

819. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, op. cit.

Droits des minorités et refus de reconnaissance des droits collectifs

Le rapport de la France à l'EPU rappelait la position française concernant la reconnaissance des minorités : « *Le droit français repose sur deux principes essentiels consacrés par l'article 1^{er} de la Constitution : l'égalité de droit des citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion, et l'unité et l'indivisibilité de la nation. Ces principes ont été soulignés par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, qui ont reconnu l'indivisibilité de la République française et l'impossibilité que soient reconnus des droits spécifiques à "aucune section du peuple". La France considère que c'est dans le cadre de cette conception fondée sur l'égalité devant la loi que les droits de chacun sont les mieux garantis* ». L'État soulignait en outre que « *l'absence de reconnaissance d'un statut juridique spécifique à des minorités n'empêche pas la mise en œuvre de nombreuses politiques destinées à mettre en valeur la diversité culturelle nationale et à accompagner les choix individuels dans ce domaine*⁸²⁰ ».

Cette doctrine explique la volonté de l'État de ne pas être lié par les instruments internationaux relatifs à la protection des minorités soit en refusant de les ratifier (comme la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales), soit en émettant des réserves et observations interprétatives. Il convient d'évoquer ici le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, rejeté par le Sénat en première lecture le 27 octobre 2015, et à l'égard duquel le Conseil d'État a émis un avis défavorable⁸²¹.

Cela n'a pas empêché les instances internationales de revenir une nouvelle fois sur le sujet : le Comité des droits de l'homme et le Comité DESC ont par exemple réitéré leurs recommandations relatives à la reconnaissance officielle des minorités⁸²². À cet égard, le Comité des droits de l'homme a regretté le maintien par la France de sa déclaration interprétative à l'égard de l'article 27 du Pacte⁸²³, ainsi que l'absence d'outils permettant d'évaluer et d'assurer la jouissance pleine et effective des droits de l'homme par les peuples autochtones et les minorités. Le Comité DESC a quant à lui souligné l'insuffisance du principe d'égalité et de la non-discrimination pour garantir l'exercice des droits économiques et sociaux, ou encore la compatibilité de la reconnaissance des minorités avec la cohésion et l'unité nationales.

820. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France (2012-2014)*, 2015, *op. cit.*, passage correspondant.

821. CE, *Avis sur le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaire*, 30 juillet 2015, n° 390.268.

822. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 2015, *op. cit.*, par. 6 ;

CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, 2016, *op. cit.*, par. 14-15.

823. Cet article reconnaît le droit des minorités d'avoir leur propre vie culturelle.

Évolution de l'architecture normative et institutionnelle de la lutte contre les discriminations

De manière générale, le Commissaire aux droits de l'homme a salué le « *solide cadre juridique et institutionnel de lutte contre le racisme et les discriminations* » mis en place⁸²⁴, ainsi que « *les efforts consentis de longue date par la France en matière de lutte contre l'intolérance, le racisme et les discriminations*⁸²⁵ ». Toutefois, « *le recul de la tolérance et, en particulier, la montée du discours de haine enregistrés depuis 2009 exigent des efforts soutenus et une approche globale. L'élaboration et l'application par la France d'un plan national d'action sur les droits de l'homme pourraient valablement renforcer les efforts menés par les autorités dans ce domaine*⁸²⁶ ».

À l'instar de l'ECRI⁸²⁷, le Commissaire a de plus recommandé à la France de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, de même que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁸²⁸.

Les recommandations de l'ECRI sur le plan institutionnel ont concerné des points plus spécifiques. Elle a notamment préconisé aux autorités françaises « *d'établir un partenariat similaire à ceux existants déjà avec le CFCM, le SPCI ou la LICRA avec des organisations de la société civile offrant du soutien à la population rom ou aux personnes LGBT, afin d'améliorer la détection des actes de violence racistes dont ces groupes vulnérables sont victimes et le suivi du dépôt de plaintes à cet égard*⁸²⁹ » ; « *de poursuivre les efforts visant à supprimer des manuels et des programmes scolaires toute référence encourageant les préjugés et les stéréotypes à l'encontre de groupes vulnérables*⁸³⁰ » ; et de modifier la législation « *afin de prévoir spécifiquement que soit supprimé le financement public des partis politiques ou des organisations qui promeuvent le racisme*⁸³¹ ».

La Commission a de plus demandé à ce que « *la loi sur les marchés publics soit revue de manière à rendre obligatoire le respect d'une politique de non-discrimination par les parties auxquelles les autorités publiques attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages, à étendre cette obligation au respect et à la promotion d'une telle politique, et à prévoir que la violation de cette condition puisse entraîner la résiliation du contrat, de la subvention ou de tout autre avantage*⁸³² ».

824. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, op. cit. parag. 27 et s.

825. *Ibid.*, parag. 43.

826. *Ibidem*.

827. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 2.

828. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 50.

829. ECRI, *ibid.*, parag. 54.

830. *Ibid.*, parag. 79.

831. *Ibid.*, parag. 17.

832. *Ibid.*, parag. 15.

Réponse pénale

Le Commissaire aux droits de l'homme a salué « *la réponse pénale effectivement apportée à nombre d'actes et de discours haineux ou discriminatoires*⁸³³ ». Ce constat est néanmoins à relativiser : par exemple, en dépit de l'introduction en 2006 de l'article 225-3-1 du code pénal, qui permet de recourir au *testing* pour démontrer l'existence d'un comportement discriminatoire, peu de condamnations ont été effectivement prononcées à la suite d'un tel comportement ainsi révélé⁸³⁴. C'est pourquoi le Commissaire a encouragé les autorités à « *donner plein effet aux dispositions reconnaissant le testing [...]* » et à « *initier ou prendre part à de telles opérations*⁸³⁵ ».

L'ECRI également a recommandé plusieurs mesures en matière pénale, comme ériger en infractions « *l'expression publique d'une idéologie prônant la supériorité d'un ensemble de personnes, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes* » et « *la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités*⁸³⁶ » ; ou encore ajouter dans le code pénal « *une disposition prévoyant expressément que le mobile raciste constitue une circonstance aggravante de toute infraction ordinaire* », et de faire de même pour la « *motivation homophobe et transphobe*⁸³⁷ ». Pour plus de détails sur l'incitation à la haine dans le cadre de discours publics, nous renvoyons aux paragraphes pertinents ci-dessous.

833. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 33.

834. *Ibid.*, parag. 38.

835. *Ibid.*, parag. 45.

836. ECRI, *ibid.*, parag. 10.

837. *Ibidem.*

Chapitre 1

Égalité femmes-hommes

Il convient de souligner à titre liminaire une différence linguistique. Si le code pénal français fait référence aux discriminations liées au sexe, les instances internationales se réfèrent plus souvent au « *genre* ». Le CEDAW considère par exemple que le mot genre renvoie « *à l'identité, aux attributs et au rôle de la femme et de l'homme, tels qu'ils sont définis par la société, et à la signification sociale et culturelle que la société donne aux différences biologiques, ce qui engendre des rapports hiérarchiques entre femmes et hommes, et se traduit par une répartition du pouvoir et des droits favorable aux hommes et désavantageux pour les femmes*⁸³⁸ ».

1. Inégalités femmes-hommes

Les inégalités entre les femmes et les hommes revêtent un caractère transversal, et concernent l'ensemble des thèmes abordés dans le rapport. Sont analysées dans ce chapitre les recommandations des instances internationales portant sur ce sujet à titre principal. Pour le reste, nous renvoyons, notamment, aux développements relatifs à la traite et à l'exploitation, aux migrations, ou encore aux droits économiques et sociaux.

Cadre légal et institutionnel

Prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans l'élaboration des lois

La France a été « *félicitée* » par le CEDAW pour son « *cadre juridique exhaustif anti-discrimination, en particulier à la lumière de l'adoption le 4 août 2014 de la loi n° 2014-873 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* » et pour les « *institutions solides impliquées dans le suivi de ce cadre* », ainsi qu'en raison des différents projets de loi « *proposant d'importantes améliorations au cadre juridique (sur l'égalité et la citoyenneté et sur la modernisation de la justice)*⁸³⁹ ». L'adoption de la loi du 4 août 2014 a également été accueillie avec satisfaction par d'autres comités onusiens⁸⁴⁰.

838. CEDAW, *Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des États parties découlant de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 16 décembre 2010, CEDAW/C/GC/28. Pour la différence entre ces deux approches, v. not. CNCDH, *Avis sur la perspective de genre*, 22 mars 2012.

839. CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant 7^e et 8^e rapports périodiques*, 2016, parag. 12.

840. CCPR, *op. cit.*, parag. 3 ; CESCR, *op. cit.*, parag. 4 ; CRC, *op. cit.*, parag. 4.

Le Comité a cependant relevé « l'efficacité limitée » de cette législation – notamment en raison de l'application inégale de la loi anti-discrimination – ainsi que l'absence de connaissance, d'utilisation et d'application de la Convention et de son Protocole facultatif par les juges, les avocats, et les professionnels du droit de manière générale. Il a noté en outre les difficultés rencontrées par les femmes pour revendiquer leurs droits « en raison du manque d'information [...], des coûts et de la longueur des procédures et de l'aide juridique insuffisante [...], et la prise en compte insuffisante des affaires relatives aux différentes formes convergentes de discrimination, qui empêche la réparation totale », « l'absence de définition exhaustive dans le droit du harcèlement sexuel⁸⁴¹ ».

Ce constat l'a conduit à émettre de nombreuses propositions à destination des autorités françaises⁸⁴² : créer un fonds destiné aux plaintes en matière de discrimination fondée sur le sexe « afin d'alléger les femmes des charges financières » ; « harmoniser les sanctions et les régimes d'indemnisation pour violation des lois anti-discrimination et prévoir la possibilité de traiter conjointement les multiples cas de discrimination » ; « veiller à ce que les différentes formes de discrimination soient convenablement traitées par les tribunaux et assurer la formation du personnel judiciaire et des avocats » ; « favoriser la mise en place de programmes supplémentaires de renforcement des capacités destinés aux juges, aux procureurs et aux avocats ainsi qu'à d'autres professionnels [...] sur la Convention et le Protocole facultatif » ; « veiller à ce que [...] les gouvernements locaux, en particulier dans les régions non métropolitaines, aient la capacité de mettre pleinement en œuvre la législation sur l'égalité des sexes et les autres mesures telles que les plans et les programmes ».

Cadre institutionnel

Le CEDAW a également salué les « efforts déployés [...] pour améliorer le cadre constitutionnel et politique afin d'accélérer l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la promotion de l'égalité des sexes », notamment par les mises en place du Plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes couvrant la période 2014-2016 et du plan de développement de l'entrepreneuriat féminin en 2013⁸⁴³. Il s'est félicité, en particulier, de la création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et a accueilli « avec satisfaction » le rôle que la CNCDH joue en matière de promotion d'égalité entre les femmes et les hommes⁸⁴⁴. Il a toutefois exprimé son inquiétude quant à la complexité de la structure institutionnelle au regard de la nécessité d'une coordination claire, ainsi qu'à l'égard de l'insuffisance des ressources humaines, techniques et financières allouées et de « l'absence d'une délimitation claire des fonctions et des pouvoirs statutaires entre le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ». La « faiblesse des ressources humaines, techniques et financières allouées au Haut Conseil » par rapport aux deux autres institutions a

841. *Ibid.*, parag. 13.

842. *Ibidem*.

843. *Ibid.*, parag. 7.

844. *Ibid.*, parag. 7, parag. 14.

aussi été critiquée⁸⁴⁵. Il a de plus été recommandé d'allouer des ressources suffisantes, « notamment pour permettre à la Commission nationale consultative des droits de l'homme de jouer pleinement son rôle, compte tenu des nouvelles fonctions qu'elle a reçues (Rapporteur sur la traite et l'exploitation des êtres humains)⁸⁴⁶ ». Le Comité s'est dit préoccupé, en outre, par les « changements de statut et d'orientation du Mécanisme national pour l'égalité des sexes » (de ministère à secrétariat d'État) et a ainsi recommandé que « les questions d'égalité des sexes soient toujours traitées par un ministère à part entière, doté d'un mandat solide et des ressources [...] nécessaires⁸⁴⁷ ».

Stéréotypes et pratiques préjudiciables

Le CEDAW s'est félicité des mesures prises par les autorités pour « lutter contre les stéréotypes discriminatoires à l'égard des femmes, notamment en encourageant le partage des tâches ménagères et des responsabilités parentales, et pour remédier à la représentation stéréotypée des femmes véhiculée par les médias, notamment par la réglementation des licences de radiodiffusion et le renforcement du rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel⁸⁴⁸ ». Cette question était en effet sur la liste des points à traiter en priorité. La réponse de la France mettait en avant, entre autres, les dispositions afférentes dans la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, ou encore la convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif 2013-2018⁸⁴⁹.

Néanmoins persistent des stéréotypes discriminatoires à propos des rôles et des responsabilités des femmes et des hommes au sein de la famille et de la société⁸⁵⁰, et le CEDAW a recommandé d'adopter « une stratégie globale visant à modifier ou à éliminer les attitudes patriarcales et les stéréotypes discriminatoires à l'égard des femmes, en mettant l'accent sur les femmes issues de groupes minoritaires qui sont souvent la cible de discours motivés par la haine et la violence raciales ». Cette stratégie devrait être assortie d'un mécanisme de suivi. En outre, le Comité a souligné la nécessité « de combattre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des filles appartenant à des minorités raciales, ethniques, nationales et religieuses, notamment celles qui vivent dans des zones urbaines sensibles, pour assurer l'égalité d'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi, au logement et aux arènes publique et politique et renforcer la volonté et la capacité de vivre harmonieusement ensemble⁸⁵¹ ».

845. *Ibidem*.

846. *Ibid.*, parag. 15.

847. *Ibid.*, parag. 14.

848. *Ibid.*, parag. 18.

849. V. questions n°s 4 et 5 de la liste des points à traiter, ainsi que les parag. 29 à 43 de la réponse française.

850. CEDAW, *op. cit.*, parag. 19.

851. *Ibidem*.

Représentation de la femme dans les médias

Ainsi que le relève le CEDAW, les représentations stéréotypées se retrouvent particulièrement dans les médias et la publicité. C'est d'autant plus problématique que la sexualisation de la sphère publique et l'exposition à la pornographie exacerbent les risques de harcèlement sexuel et de violence sexiste⁸⁵². Aussi le Comité a-t-il demandé à l'État de favoriser une image positive et non stéréotypée de la femme dans les médias et les publicités en agissant avec les acteurs concernés, et de « mener une étude sur les effets possibles de la représentation sursexualisée des filles et des femmes dans les médias et de la pornographie sur l'augmentation des actes de violence sexiste contre les femmes⁸⁵³ ».

La Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe a réalisé un *toolkit* à destination des États, visant à améliorer l'égalité femmes/hommes dans les médias. Elle a formulé à cette occasion un nombre important de recommandations, dont il convient d'en énumérer certaines : systématiser la collecte de données sur la place des femmes dans les médias ; « adopter des mesures qui permettent de promouvoir et de suivre la production et la fourniture de contenus médiatiques en respectant un équilibre entre les femmes et les hommes » ; « encourager les entreprises des médias à adopter des politiques internes promouvant l'égalité entre les hommes et les femmes, tant au niveau salarial, que du point de vue des promotions internes, de la conciliation vie privée-vie professionnelle, de l'accès aux postes décisionnels et du contenu médiatique » ; « introduire dans la loi des critères d'octroi d'aide à la presse fondés sur l'égalité entre les femmes et les hommes » ; « développer des mesures de soutien à l'audiovisuel [...] pour la création, la production et la distribution de contenus audiovisuels respectant l'égalité entre les femmes et les hommes » ; réfléchir au développement d'indicateurs nationaux visant à surveiller et évaluer de façon régulière la situation de l'égalité femmes/hommes dans les médias au niveau national ; encourager les ONG, associations de médias et particuliers à saisir « les organismes d'autorégulation ou autres organismes spécialisés » ; promouvoir une éducation aux médias tenant compte des enjeux liés à l'égalité entre les femmes et les hommes⁸⁵⁴.

La Commission a en outre salué la consécration, par la loi du 4 août 2014, du rôle du CSA en matière de respect des droits des femmes dans la communication audiovisuelle, qu'il s'agisse de l'attention portée à l'image de la femme dans les programmes, ou de l'obligation des services publics de l'audiovisuel de fournir au CSA des indicateurs qualitatifs et quantitatifs sur la représentation des femmes et des hommes dans leurs programmes.

852. *Ibidem*.

853. *Ibidem*.

854. GEC, *Toolkit sur la mise en application de la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec (2013) 1 sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias*, 2015.

Participation des femmes à la vie politique

La France est classée 22^e pays de l'OSCE concernant la proportion de femmes au Parlement, avec 26,2 %, derrière le Belarus (27,3 %), le Royaume-Uni (29,4 %), l'Allemagne (36,5 %), la Belgique (39,4 %), l'Espagne (40 %), et les pays scandinaves (la Suède, meilleur taux de participation, est à 43,6 %) ⁸⁵⁵.

L'instauration de quotas au sein des partis politiques – certains ont même introduit des quotas volontaires supérieurs à ce que la loi prévoit pour les élections locales – et la réduction des fonds publics pour ceux qui ne les respecteraient pas ont été salués par plusieurs instances internationales ⁸⁵⁶. Le CEDAW a plus généralement félicité la France « *pour les nombreuses mesures législatives (ou constitutionnelles) prises pour assurer la parité femmes-hommes dans la vie politique et publique* ⁸⁵⁷ ». Certains partis préfèrent néanmoins s'acquitter d'une amende plutôt que de respecter la parité dans les candidatures aux élections. C'est pourquoi le Comité a recommandé de revoir le système de pénalités et de le renforcer si nécessaire, de « *poursuivre ses efforts en vue d'assurer une égale représentation des femmes aux postes de prise de décisions dans les conseils d'administration et dans différents secteurs de l'administration publique* », et d'« *intensifier les campagnes de sensibilisation à l'intention des hommes politiques, des journalistes, des enseignants et du public* » en faveur d'une plus grande participation des femmes à la vie politique et publique ⁸⁵⁸.

Égalité femmes-hommes au travail

Inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes

Toujours préoccupé par l'écart salarial entre les hommes et les femmes, y compris dans la fonction publique, le Comité des droits de l'homme a estimé que la France « *devrait poursuivre la mise en œuvre de mesures visant à garantir, dans la loi et dans les politiques générales, l'égalité de fait des hommes et des femmes, notamment en veillant à ce que les dispositions de la loi du 4 août 2014 ne soient pas altérées par le projet de loi sur le dialogue social et l'emploi. Il devrait par ailleurs accroître les moyens nécessaires pour le respect des obligations des entreprises en matière d'égalité professionnelle et salariale, y compris par le biais des services d'inspection du travail* ⁸⁵⁹ ». Dans le même sens, le Comité DESC a demandé à l'État de « *redoubler d'efforts* » pour agir de manière ciblée en faveur des femmes les plus défavorisées sur le marché de l'emploi (« *notamment les femmes immigrées, les femmes vivant dans les zones urbaines sensibles et les femmes vivant en milieu rural* ») et de développer

855. BIDDH, *Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region*, 2016.

856. BIDDH, *ibid.*

857. CEDAW, *op. cit.*, parag. 28.

858. *Ibid.*, parag. 29.

859. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 2015, *op. cit.*, parag. 8.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

des outils d'évaluation des emplois permettant de revaloriser les salaires des métiers où les femmes sont surreprésentées⁸⁶⁰.

Le CEDAW, de son côté, a également dénoncé les inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes. Pour y remédier, il a ainsi préconisé l'adoption de « *méthodes analytiques de classification et d'évaluation des emplois sexuellement neutres*⁸⁶¹ ».

Le Comité européen des droits sociaux a relevé qu'en droit français, « *le principe de l'égalité de rémunération s'impose à l'employeur qui doit assurer, pour un même travail ou pour un travail de valeur égale dans son entreprise, l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes*⁸⁶² ». Ce principe n'exige pas une égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de valeur égale entre des salariés appartenant à des entreprises différentes et placés dans des situations différentes, « *peu importe que certains des éléments de rémunération soient communs entre tout ou partie des entreprises* ». Pour un même travail ou un travail de valeur égale, l'employeur est donc tenu d'assurer une égale rémunération entre les salariés placés dans une situation identique, une différence de traitement ne se justifiant qu'à l'aune de raisons objectives réelles et pertinentes qu'il appartient au juge de contrôler⁸⁶³. Inversement, au sein d'une unité économique et sociale composée de salariés placés dans des situations différentes, « *il ne peut y avoir de comparaison entre les conditions de rémunération de ce salarié et celles d'autres salariés compris dans l'unité économique et sociale que si ces conditions sont fixées par la loi ou par une convention collective, ainsi que dans le cas où un travail de ces salariés est accompli dans le même établissement*⁸⁶⁴ ». Or, dans une *Observation interprétative* sur l'article 4 émise en 2012, le Comité avait considéré que des comparaisons salariales devaient être autorisées hors de l'entreprise « *lorsqu'une réglementation légale est applicable aux conditions de travail et de rémunération dans plusieurs entreprises; lorsque plusieurs entreprises sont soumises à la même convention collective du travail ou à la même réglementation des conditions de travail; lorsque la réglementation des conditions de travail de plusieurs entités ou établissements est centralisée au sein d'un holding ou d'un conglomérat* ». Le Comité a ainsi considéré le droit français conforme à l'article 4, parag. 3, de la Charte garantissant une non-discrimination entre femmes et hommes en matière de rémunération.

Promotion de l'égalité professionnelle

Le CEDAW avait fait de la question de l'égalité femmes/hommes en matière d'emploi un point à traiter en priorité⁸⁶⁵. S'il s'est félicité de l'adoption de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle⁸⁶⁶

860. CESCR, Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France, 2016, *op. cit.*, parag. 21.

861. CEDAW, *ibid.*, parag. 34-35.

862. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015.

863. *Ibidem*. V. par ex. ici Cass, soc., 29 octobre 1996, n°92-43680; 15 mai 2007, n°05-42894 et 05-42895.

864. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015. V. Cass, soc., 1^{er} juin 2005.

865. V. liste de points à traiter en priorité questions n°13 et 14, et réponse de la France aux parag. 116-134.

866. CEDAW, *ibid.* parag. 5; v. aussi CESCR, *ibid.* parag. 4.

et « du taux d'activité généralement élevé des femmes dans l'État partie et des nombreuses mesures prises pour promouvoir l'égalité des sexes sur le marché du travail », il a néanmoins relevé la persistance de la surreprésentation des femmes dans les emplois à temps partiel et faiblement rémunéré, « l'accès limité au marché du travail des migrantes, des réfugiées, des demandeuses d'asile et des femmes roms, ainsi que des femmes appartenant à des minorités et des femmes handicapées », ainsi que « la possibilité pour les employeurs, selon la nouvelle loi El Khomri, d'établir le principe de la neutralité dans le règlement intérieur d'une entreprise par une décision unilatérale, ce qui peut nuire de façon disproportionnée aux femmes musulmanes et aggraver leur vulnérabilité en matière d'emploi⁸⁶⁷ ».

Pour pallier ces difficultés, le Comité a préconisé de « prendre des dispositions concrètes, notamment en matière de formation professionnelle, d'incitations et d'encouragement des femmes à travailler dans des domaines non traditionnels, ainsi que des mesures temporaires particulières en vue de parvenir à l'égalité des chances de facto entre les hommes et les femmes sur le marché du travail et d'éliminer la ségrégation professionnelle [...] ». L'État devrait en outre prendre en compte les besoins spécifiques des femmes migrantes, demandeuses d'asile, roms et handicapées, et « procéder à un examen complet de l'incidence sur les femmes » de la loi El Khomri⁸⁶⁸.

Représentation des femmes à des postes de haut niveau

Le Comité DESC a demandé à la France d'accroître la représentation des femmes dans les postes de décisions publics et de la promouvoir dans le privé⁸⁶⁹.

Éducation

Le CEDAW a relevé un certain nombre de carences en dépit de l'action de l'État pour assurer l'égalité des sexes dans l'enseignement. Face à la surreprésentation persistante des femmes dans certaines filières « traditionnellement à prédominance féminine » et à leur sous-représentation « dans le domaine de la formation professionnelle et dans certaines filières de l'enseignement supérieur⁸⁷⁰ », il a recommandé à l'État « de renforcer ses stratégies pour faire face aux stéréotypes discriminatoires et aux obstacles structurels qui peuvent dissuader les filles de s'orienter vers des filières traditionnellement à prédominance masculine⁸⁷¹ ».

En outre, il a souhaité que l'État assure une « politique de tolérance zéro à l'égard de la violence et du harcèlement » ; que les cours consacrés à l'éducation sexuelle et aux droits des femmes soient assurés effectivement dans toutes les écoles, dispensés par un personnel qualifié, et qu'ils incluent la question de l'égalité des sexes et de la lutte

867. CEDAW, *ibid.* parag. 34.

868. *Ibid.*, parag. 35.

869. CESCR, *op. cit.*, parag. 21.

870. CEDAW, *op. cit.*, parag. 32.

871. *Ibid.*, parag. 33.

contre la violence sexiste; ou encore « de continuer à lutter contre la discrimination à l'égard des groupes défavorisés de femmes et de filles en matière d'accès à un enseignement de qualité, notamment en adoptant des mesures temporaires spéciales⁸⁷² ».

Enjeux divers

Plusieurs recommandations du CEDAW ont concerné des domaines ou des situations spécifiques. Il a par exemple demandé à l'État de mettre en œuvre les recommandations du CGLPL contenues dans son rapport de 2016, en matière d'égalité des sexes dans le contexte de la détention⁸⁷³. Concernant les femmes vivant en milieu rural, le Comité a préconisé la mise en œuvre de « politiques rurales globales dans une perspective soucieuse du genre » avec « les ressources nécessaires pour assurer une protection sociale efficace et une autonomisation des femmes rurales⁸⁷⁴ ».

Il a de plus demandé aux autorités de « prendre des mesures pour informer les parents sur le droit égal de l'homme et de la femme de transmettre leur nom de famille à leurs enfants, pour éliminer la priorité patriarcale donnée aux noms de famille des hommes », et a souligné également la nécessité d'alléger la procédure judiciaire permettant aux personnes transgenres de changer de nom, en n'exigeant plus qu'une simple « déclaration à cet effet devant un officier d'état civil ou un notaire⁸⁷⁵ ». Le CEDAW s'est dit enfin préoccupé de certaines lois ou pratiques coutumières en vigueur dans certains territoires d'outre-mer, en ce qu'elles contiendraient des éléments discriminatoires à l'égard du mariage et des relations familiales – notamment en matière de contrats de mariage, de dissolution du mariage, de garde d'enfants et d'héritage⁸⁷⁶.

2. Violences à l'égard des femmes

Ainsi que l'a souligné la CNCDH dans un avis du 26 mai 2016, « les violences contre les femmes n'épargnent aucun milieu, aucun territoire, aucune génération, aucune nationalité, aucune religion. Ces violences sont manifestes et sont la marque d'une société inégalitaire entre les femmes et les hommes, dans laquelle les rapports de domination et de pouvoir constituent un contrôle social sur les femmes et sur leur sexualité⁸⁷⁷ ». La question des violences de genre préoccupe le législateur français, qui a adopté, depuis 2006, pas moins de sept lois en la matière.

872. *Ibidem*.

873. *Ibid.*, parag. 44-45.

874. *Ibid.*, parag. 41.

875. *Ibid.*, parag. 46-47.

876. *Ibid.*, parag. 48-49.

877. CNCDH, *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides*, 26 mai 2016, *JORF*, n° 0131 du 7 juin 2016, texte n° 45, p. 1.

Au titre des bonnes pratiques relevées par les instances internationales au cours de la période de référence, il convient de mentionner la ratification par la France de 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, dite « Convention d'Istanbul », le 4 juillet 2014⁸⁷⁸. La Commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe a également salué l'adoption du protocole interministériel pour l'information, la prise en charge et l'accompagnement des femmes victimes de violences conjugales, pour les services de police et de gendarmerie⁸⁷⁹.

En dépit de l'action de l'État pour lutter contre la violence sexiste envers les femmes⁸⁸⁰, y compris l'élaboration du cinquième Plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (2016-2018), le CEDAW a réitéré ses inquiétudes relatives aux faibles taux de signalement, de poursuite et de condamnation des actes de violence contre les femmes, aux « *disparités aux niveaux régional et local en ce qui concerne la disponibilité et la qualité des services d'assistance et de protection* », au « *non-signalement, par nombre de femmes migrantes, de faits de violence intrafamiliale, en raison de leur dépendance à leur partenaire pour leur permis de séjour* », ou encore à l'insuffisance des moyens alloués à la Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)⁸⁸¹.

Le Comité a ainsi préconisé aux autorités d'étudier les « *causes profondes* » du trop faible nombre de signalements et de condamnations dans les affaires de violence à l'égard des femmes, mais aussi d'évaluer l'efficacité du système judiciaire en matière de plaintes déposées pour crime à caractère sexuel. Ces études devraient s'accompagner d'une formation adaptée des juges, des procureurs et des agents des forces de l'ordre quant à l'application des dispositions pénales relatives à la violence à l'égard des femmes et d'un renforcement des capacités des foyers d'accueil et des centres de crise⁸⁸². En outre, pour combattre les violences faites aux femmes migrantes, il a recommandé de « *réviser [...] les conditions d'octroi de permis de séjour temporaires aux immigrées qui dépendent d'un partenaire auteur de violences* »⁸⁸³.

En outre, face aux obstacles pesant sur les poursuites des actes de violence contre les femmes commis par les ressortissants français à l'étranger, limitées « *aux seuls cas où l'acte n'est pas incriminé dans le pays dans lequel il a été commis* » et où la victime a déposé plainte, le CEDAW a recommandé à l'État de permettre la poursuite des actes de violence commis à l'étranger par des ressortissants français ou des résidents permanents en France, que l'infraction soit ou non pénalisée dans l'État où elle a été commise⁸⁸⁴.

878. CEDAW, *ibid.*, parag. 8 ; CAT, *op. cit.*, parag. 4.

879. GEC, *Compilation des bonnes pratiques en matière d'accès à la justice pour les femmes, Conseil de l'Europe*, août 2015.

880. V. réponses de la France au CEDAW, parag. 44 à 74.

881. CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant 7^e et 8^e rapports périodiques*, 2016, *op. cit.* parag. 20.

882. *Ibid.*, parag. 21.

883. *Ibidem.*

884. *Ibid.*, parag. 25.

3. Discriminations multiples subies par les femmes : le phénomène d'intersectionnalité

Les femmes issues de minorités peuvent faire l'objet de discrimination en raison à la fois de leur sexe et de leur appartenance à cette minorité.

La CNCDH, dans l'édition 2016 du *Rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, a opéré une analyse approfondie des discriminations pluridimensionnelles et intersectionnelles. Cette étude vise à expliquer en quoi l'intersectionnalité, ou la pluralité des vulnérabilités, ne conduit pas à un simple cumul de discriminations, mais à leur amplification. Ces discriminations échappent pour l'essentiel au spectre des politiques publiques qui s'attachent principalement à lutter contre les effets d'un seul axe unidimensionnel dominant/dominé. La CNCDH a également montré que le système judiciaire français ne permettait pas de répondre adéquatement à la demande de justice pour ces personnes subissant ces discriminations pluridimensionnelles⁸⁸⁵.

Plusieurs instances internationales se sont saisies du problème⁸⁸⁶. Le CEDAW a ainsi souligné l'insuffisance de la prise en compte des affaires relatives aux « *différentes formes convergentes de discrimination*⁸⁸⁷ », priant les autorités françaises « *d'accélérer l'adoption du projet de loi de modernisation de la justice du ^{xx}e siècle pour simplifier les voies légales aux requérants, en particulier aux femmes victimes des différentes formes de discrimination* », et de « *prévoir la possibilité de traiter conjointement les multiples cas de discrimination*⁸⁸⁸ ».

Le Parlement européen a quant à lui demandé à la Commission européenne d'adopter une nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette stratégie doit prendre en considération, de manière systématique, « *les formes multiples et intersectorielles de discrimination [...] qui ont des facteurs sous-jacents communs mais affectent les femmes différemment, et prévoir des actions spécifiques visant à renforcer les droits des différents groupes de femmes, et notamment des femmes handicapées, des migrantes et des femmes appartenant à une minorité ethnique, des femmes roms, des femmes âgées, des mères célibataires et des personnes LGBTI*⁸⁸⁹ ».

885. V. CNCDH, *Rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, première partie, chapitre 2, La Documentation française, 2017.

886. Il est important de préciser, toutefois, que la question de l'intersectionnalité ne concerne pas uniquement les femmes, mais désigne plus généralement toutes les discriminations multiples.

887. *Ibid.*, parag. 12.

888. *Ibid.*, parag. 13.

889. Parlement européen, 9 juin 2015, *Résolution sur la stratégie de l'Union européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes après 2015*, 2014/2152(INI), Strasbourg.

Intersectionnalité et femmes musulmanes

Les femmes musulmanes sont particulièrement sujettes aux discriminations multiples en raison de leur genre et de leur religion. Le CEDAW a exprimé son inquiétude quant au « *risque accru pour les musulmanes, femmes et filles, d'exposition à des actes de discrimination, d'islamophobie ou contre les musulmans, imputables aux facteurs croisés du sexe et de la religion*⁸⁹⁰ ». La situation des filles musulmanes en milieu scolaire l'a conduit à préconiser aux autorités de « *mener une étude exhaustive pour déterminer l'impact de la loi n° 2004-228 interdisant le port de symboles religieux dans les écoles sur le droit des filles à l'éducation et sur leur inclusion dans toutes les sphères de la société française*⁸⁹¹ ».

L'ECRI s'est quant à elle plus particulièrement penchée sur le port du voile dans le cadre du service public, notamment à l'école. Elle a ainsi noté une certaine ambiguïté quant aux réactions des instances nationales sur la question des mères accompagnantes voilées, et a recommandé « *de clarifier la réglementation concernant le port du voile par les mères accompagnant les sorties scolaires et à prendre des mesures pour assurer que les décisions prises par les autorités scolaires sont exemptes de toute dimension discriminatoire, y compris en prévoyant, le cas échéant, des sanctions appropriées*⁸⁹² ».

Le CEDAW s'est en outre inquiété de « *l'impact en matière de violence à l'égard des femmes et des filles du recoupement des actes sexistes et des actes racistes, xénophobes et contre les musulmans*⁸⁹³ », et a encouragé la France à « *veiller à ce que des enquêtes profondes soient menées sur les actes racistes, xénophobes, contre les musulmans et sexistes et que les auteurs soient poursuivis et punis proportionnellement à la gravité de leurs actes*⁸⁹⁴ ».

Intersectionnalité et migration

Concernant les femmes migrantes et demandeuses d'asile, le CEDAW a recommandé à la France de tenir compte des disparités entre les sexes dans la gestion de l'afflux de réfugiés et la gestion des demandes d'asile, afin de traiter en priorité les besoins des demandeuses d'asile, et des femmes et filles réfugiées⁸⁹⁵. Cela avait fait l'objet d'une question prioritaire du Comité, qui avait demandé si le système de protection garantissait « *à toutes les femmes et filles, notamment les demandeuses d'asile et les réfugiées, les migrantes, les femmes roms, ainsi que les femmes issues de l'immigration et les femmes handicapées, et/ou les femmes vivant dans les zones urbaines sensibles, un accès suffisant à la protection, à la justice et à tous les autres services*⁸⁹⁶ ».

890. CEDAW, *ibid.*, parag. 18.

891. *Ibid.*, parag. 33.

892. ECRI, *op. cit.*, parag. 70.

893. CEDAW, *op. cit.*, parag. 20.

894. *Ibid.*, parag. 21.

895. CEDAW, *op. cit.*, parag. 11.

896. CEDAW/C/FRA/Q/7-8, parag. 6.2.

La France avait indiqué, en réponse, que « le principe d'égalité des citoyens devant la loi [...] entraîne qu'il n'y a pas de distinction établie en fonction du sexe parmi les bénéficiaires des politiques publiques de cohésion sociale [...]. Les lois n° 2015-925 du 29 juillet 2015 réformant l'asile et n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France améliorent les parcours d'accueil des primo-arrivantes par la mise en œuvre de prestations plus adaptées à leurs besoins ».

Focus ODD – Égalité des sexes

Le CEDAW a appelé à la « réalisation de l'égalité effective des sexes, conformément aux dispositions de la Convention, tout au long du processus de mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030⁸⁹⁷ ».

897. CEDAW, *op. cit.*, parag. 53.

Chapitre 2

Discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre

Face à l'augmentation des discours homophobes, à la suite, notamment, de l'adoption de la loi n° 2014-404 du 17 mai 2013 sur le mariage pour tous, l'ECRI a recommandé aux autorités « *de procéder à des enquêtes et de collecter des données sur les personnes LGBT en France, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles peuvent être les victimes* ». Elle a également recommandé « *de procéder rapidement aux travaux législatifs qui permettront d'encadrer la procédure de changement de sexe à l'état civil* », et, pour « *un sujet aussi sensible* », « *d'impliquer les organisations représentatives des personnes LGBT et de prendre en compte l'avis de la CNCDH*⁸⁹⁸ ».

Trois comités onusiens se sont penchés plus particulièrement sur la problématique des protocoles de soins à destination des enfants intersexués. À la suite du CRC⁸⁹⁹, le CEDAW a recommandé « *d'élaborer et de mettre en œuvre, pour les enfants intersexués, un protocole de soins de santé fondé sur les droits, qui garantisse que les enfants et leurs parents sont convenablement informés de toutes les options qui s'offrent à eux* », qui permette d'associer les enfants « *dans la mesure du possible aux décisions concernant des interventions médicales* » et de respecter leurs choix, et qui interdise de soumettre l'enfant à un acte chirurgical ou traitement non nécessaire⁹⁰⁰.

Outre ces recommandations, le CAT avait ajouté que l'État devait « *prendre des mesures [...] pour garantir le respect de l'intégrité physique des personnes intersexuées afin que nul ne soit soumis durant l'enfance à des traitements médicaux ou chirurgicaux visant à déterminer le sexe d'un enfant qui ne présentent aucun caractère d'urgence médicale* », « *s'assurer que les personnes concernées et leurs parents ou leurs proches bénéficient des services d'un conseil impartial et d'un accompagnement psychosocial gratuit* », et « *envisager de mener des enquêtes sur les cas de traitements médicaux ou chirurgicaux que des personnes intersexuées auraient subis sans avoir donné leur consentement effectif et éclairé, et d'adopter des mesures afin d'accorder réparation à toutes les victimes, y compris une indemnisation adéquate*⁹⁰¹ ».

898. ECRI, *op. cit.*, parag. 95-parag. 98.

899. CRC, *op. cit.* parag. 48.

900. CEDAW, *op. cit.*, parag. 53.

901. CAT, *op. cit.*, parag. 35.

Chapitre 3

Discriminations « ethnoraciales » et discriminations liées à l'origine

Les développements qui suivent portent sur les discriminations à raison de différents critères : origine, patronyme, appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, ou une race déterminée. En raison du nombre et de la richesse des observations des instances internationales concernant les Roms et les Gens du voyage, il est apparu nécessaire de leur consacrer une section spécifique.

1. Présentation générale

Égalité et discriminations

Statistiques « ethniques »

De manière répétée, les instances internationales demandent à la France de procéder au recensement de la population sur la base d'une auto-identification ethnique ou raciale des individus volontaire et anonyme. Bien que la position française soit connue sur le sujet, plusieurs comités onusiens, à l'instar du Comité des droits de l'homme⁹⁰², ont réitéré leurs recommandations. « *Tout en comprenant les soucis exprimés par la France pour justifier sa position* », le CERD a invité celle-ci « *à poursuivre une réflexion sur l'affinement des outils lui permettant de collecter et de publier des données démographiques sur la composition de sa population [...] et d'adopter, pour ce faire, des méthodes appropriées*⁹⁰³ ». Dans le même sens, le Comité DESC a engagé l'État « *à développer des méthodologies appropriées de collecte de données et de production de statistiques ventilées concernant les minorités ethniques visibles, notamment les personnes d'ascendance étrangère ou les Roms dans le respect du principe de l'auto-identification* », et d'y inclure les DROM-COM⁹⁰⁴.

902. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 6.

903. CERD, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports de la France*, *op. cit.*, parag. 5.

904. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, 2016, *op. cit.*, parag. 17.

L'ECRI, quant à elle, a regretté que la situation n'ait toujours pas été tranchée, « dans un contexte où la position officielle s'oppose à la collecte et au traitement de données ethno-raciales relatives à l'égalité, mais où ce sujet fait l'objet d'un débat public intense et où, sous certaines conditions, de telles données peuvent néanmoins être collectées et traitées⁹⁰⁵ », s'inquiétant de la possibilité que « l'absence de décision en cette matière mène à une exploitation politique » stigmatisant des groupes vulnérables⁹⁰⁶. Elle a ainsi appelé les autorités françaises à agir « afin de déterminer les contours d'une politique globale de collectes de données ethno-raciales relatives⁹⁰⁷ ».

Profilage ethnoracial⁹⁰⁸

Le Commissaire aux droits de l'homme a déploré que « certains comportements des forces de l'ordre semblent contribuer [aux] discriminations », en particulier les contrôles au faciès. Il a en outre noté que, en dépit du refus de suivre la recommandation du Défenseur des droits de « mettre en place un matricule sur les uniformes permettant l'identification des forces de sécurité et d'expérimenter la délivrance de récépissés à la suite des contrôles⁹⁰⁹ », les autorités ont instauré le port obligatoire d'un numéro d'identification individuel sur les uniformes et les brassards des policiers⁹¹⁰. Mise en place depuis le 1^{er} janvier 2014, cette obligation doit permettre de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat, souvent pointé comme source d'impunité. Toutefois, l'ECRI a recommandé aux autorités « de revoir le système du numéro de matricule apposé sur leurs uniformes afin de faciliter leur identification, y compris en testant les solutions proposées par la CNCDH et le Défenseur des droits⁹¹¹ », et de renforcer la formation des agents des forces de l'ordre à la déontologie concernant l'exemplarité des relations avec la population. Le Comité des droits de l'homme a de son côté demandé que les allégations de profilage racial donnent lieu à des enquêtes approfondies⁹¹².

Pour le contrôle d'identité au faciès opéré dans le cadre de l'état d'urgence ou plus généralement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, nous renvoyons aux passages correspondants dans les chapitres qui leur sont consacrés.

905. ECRI, Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring), 8 décembre 2015, *op. cit.*, parag. 114.

906. *Ibidem*.

907. *Ibid.*, parag. 115. Ces nouveaux systèmes devront intégrer « la possibilité de ventiler les données par groupes vulnérables, ainsi que celle de pouvoir suivre les procédures dans le temps et mettre en relation le résultat des procédures judiciaires avec les cas qui les ont déclenchées, quelle que soit la durée de ces procédures » (*ibid.*, parag. 119).

908. V. à ce propos, DDD, Enquête sur l'accès aux droits. Vol. 1 – Relations police/population : le cas des contrôles d'identité, janvier 2017.

909. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, 17 février 2015, CommDH(2015)1, parag. 20.

910. Ce qui avait été précédemment recommandé par le Commissaire, Commissaire aux droits de l'homme, « Les violences policières. Une menace grave pour l'État de droit », *Carnet des droits de l'homme*, 24 février 2014.

911. ECRI, *op. cit.*, parag. 109.

912. CCPR, *op. cit.*, parag. 15.

Politiques publiques de lutte contre les discriminations

Lutte contre les discriminations en matière d'emploi

En matière de discriminations dans le domaine de l'emploi en Nouvelle-Calédonie, la Commission d'experts de l'OIT a demandé au Gouvernement de « *prendre les mesures nécessaires pour que toute discrimination dans l'emploi et la profession fondée sur la couleur, l'ascendance nationale et l'origine sociale soit expressément interdite, conformément à l'article 1^{er}, parag. 1, a, de la Convention [n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) de 1958], et de fournir des informations sur toute mesure prise en ce sens*⁹¹³ ».

Elle s'est également prononcée sur les mesures prises par l'État en matière de lutte contre la propagande trompeuse concernant l'immigration en vertu de l'article 3 de la Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée) de 1949. La Commission a rappelé que, « *aux termes de l'article 3, tout État membre [...] s'engage à prendre toutes mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration. Ces mesures ne doivent pas seulement concerner les fausses informations visant les travailleurs migrants, mais également la population nationale, par exemple des mesures ciblées contre les préjugés sociaux et culturels qui alimentent la discrimination envers les migrants* ». Elle a ainsi réitéré sa demande au Gouvernement « *d'indiquer en détail les mesures prises [...] pour prévenir et combattre efficacement les préjugés relatifs à l'émigration et l'immigration ainsi que la stigmatisation et la propagation de stéréotypes relatifs aux travailleurs migrants, lesquels ont un effet [...] sur l'application effective du principe d'égalité de traitement*⁹¹⁴ ».

Concernant l'égalité de traitement des travailleurs migrants (article 6 de la Convention n° 97), « *notant que l'article 6 ne fait pas de distinction entre le traitement accordé aux différentes catégories de travailleurs migrants et que, dans les faits, les travailleurs migrants déjà présents sur le territoire sont principalement employés dans des secteurs à faible rémunération et à conditions de travail difficiles* », la Commission d'experts a réitéré sa demande d'informations relatives aux dispositions légales assurant une égalité de traitement aux travailleurs migrants pour les matières énumérées à l'article 6, parag. 1, a à d, de la Convention « *en indiquant toute différence pouvant exister entre les diverses catégories de travailleurs immigrés* ». Elle a également demandé que le Gouvernement fournisse des informations sur les plaintes déposées par les travailleurs migrants victimes de discrimination en matière d'emploi auprès des autorités compétentes, notamment l'inspection du travail et le Défenseur des droits⁹¹⁵.

Concernant le cas plus spécifique des ressortissants d'États tiers à l'espace économique européen, le CEDS a considéré que les restrictions à l'accès à la profession d'avocat qui leur sont imposées étaient excessives, dans la mesure où elles révélaient une interdiction générale contraire à l'article 1, parag. 2, de la Charte sociale européenne révisée,

913. Comité d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2013, 2014*, p. 319, obs.

914. Comité d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2015, 2016*, p. 571, obs.

915. Comité d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2015, 2016*, p. 571, obs.

constituant dès lors une discrimination fondée sur la nationalité. En effet, selon le Comité, « *les seuls emplois pouvant être fermés aux étrangers sont [...] ceux intrinsèquement liés à la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale et impliquant l'exercice de la puissance publique*⁹¹⁶ ».

Lutte contre les discriminations au niveau local

Le CERD a estimé que les collectivités territoriales « *ne remplissent [aient] pas toujours les obligations de l'État partie concernant les étrangers, les migrants et les mineurs non accompagnés et ne bénéficient [ai]ent pas toujours à cet effet des ressources et de la formation nécessaires qui leur permettraient de remplir les obligations de l'État partie dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale* », et a demandé aux autorités de prendre des mesures à cet égard, notamment en faisant en sorte que le transfert de compétences n'affecte pas les droits des personnes vulnérables et en dotant les collectivités des formations et ressources nécessaires⁹¹⁷. Il a également été recommandé à l'État de renforcer sa politique visant à améliorer les conditions de vie dans les banlieues des grandes villes, à travers, notamment, l'adoption de politiques ciblées et l'intensification de la lutte contre toutes les discriminations que les personnes vivant dans ces banlieues subissent, en particulier « *dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé et de l'éducation*⁹¹⁸ ».

Racisme et xénophobie

Pour plus de détails quant à l'état des lieux, en France, du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie, le lecteur est invité à se reporter à la dernière édition du rapport annuel de la CNCDH sur le sujet⁹¹⁹.

Antisémitisme

L'ECRI a noté avec inquiétude que la politique de lutte contre l'antisémitisme n'a pas rempli ses objectifs, et que la situation s'est aggravée, relevant des discours publics et des comportements de manifestants antisémites⁹²⁰. Le Commissaire aux droits de l'homme lui aussi a noté une recrudescence des actes antisémites.

916. CEDS, *Conclusions 2016 (France)*, 2016.

917. CERD, *op. cit.*, parag. 4.

918. *Ibid.* parag. 15.

919. CNCDH, *Rapport 2016 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, La Documentation française, 2017.

920. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 24-25.

Stéréotypes et préjugés raciaux et religieux

Afin de lutter efficacement contre les stéréotypes et les préjugés raciaux, l'ECRI a recommandé à la France que « *les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques soient revus de manière à ce qu'enseignants et élèves puissent mieux comprendre les questions sociétales en lien avec les religions, les convictions ainsi que les incidences de l'immigration*⁹²¹ ».

Focus – Terrorisme et stéréotypes envers les musulmans

La FRA a expliqué dans son rapport que les attaques terroristes, couplées à l'arrivée importante de demandeurs d'asile et de migrants, ont eu un impact majeur au sein des États membres de l'Union européenne en matière de racisme. Les États font face à la résurgence de manifestations violentes et non dissimulées de racisme, de xénophobie et d'intolérance⁹²² visant en majorité les musulmans, ces derniers étant victimes de préjugés car perçus comme auteurs ou sympathisants de ces attaques. À ce contexte s'ajoute la part importante de migrants et de demandeurs d'asile de confession musulmane ou en provenance de pays musulmans, et une crise migratoire contribuant à l'instauration d'un climat de peur et d'insécurité au sein de l'Union européenne.

Discours de haine

Le Comité des droits de l'homme s'est inquiété de la montée des discours racistes en France, ainsi que de la hausse des violences à caractère raciste, antisémite et antimusulman. L'État « *devrait rappeler régulièrement et publiquement que tout appel à la haine qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi et agir promptement pour traduire les auteurs en justice* » et « *intensifier ses efforts contre les violences racistes, antisémites et antimusulmanes*⁹²³ ».

Le CAT a également relevé « *une augmentation de la violence et des actes criminels motivés par la haine contre certaines populations ou certains individus vulnérables dans l'État partie, notamment les Roms, les musulmans, les juifs et les migrants, en particulier depuis les dernières attaques terroristes qui ont entraîné l'adoption de l'état d'urgence* », et rappelé que la protection de ces populations et individus vulnérables participe de l'obligation contenue dans l'article 2 de la Convention. À ce titre, il a recommandé à la France d'intensifier ses efforts pour prévenir les violences et actes criminels susmentionnés⁹²⁴.

921. *Ibid.*, p. 41 (v. parag. 44).

922. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, Publication Office of the European Union, p. 77.

923. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 21 juillet 2015, CCPR/C/FRA/CO/5, parag. 23.

924. CAT, *Observations finales concernant le 7^e rapport périodique de la France*, 10 juin 2016, CAT/C/FRA/CO/7, parag. 14 et 15.

Dans le même sens, l'ECRI a recommandé aux autorités « *d'harmoniser les dispositions pénalisant le discours de haine et les procédures relatives* » et de « *veiller à former l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire concernés*⁹²⁵ ».

Le CERD, quant à lui, a préconisé le retrait de la réserve française sur l'article 4 de la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale et « *d'ériger en infractions spécifiques la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciales et l'incitation à la discrimination et à la violence raciales*⁹²⁶ ».

Focus – Phénomène des « sous-déclarations »

La montée des discours de haine et leur banalisation posent la question de l'efficacité de la réponse apportée par les autorités françaises. Tant sur le plan de la réponse pénale que des mesures administratives prises en la matière, l'ECRI a observé que la politique de lutte contre le racisme est adéquate lorsque les faits sont effectivement rapportés aux instances compétentes⁹²⁷. Il ne s'agit cependant que des discours ou crimes de haine effectivement saisis par les autorités, et non des actes relevant du phénomène de « sous-déclaration ». Or, selon la FRA, de nombreuses victimes des discours ou crimes de haine refusent de porter plainte en raison de leurs craintes de faire face à une absence de réaction des autorités – et en particulier des forces de police⁹²⁸. C'est pourquoi la confiance des victimes dans les forces de l'ordre ainsi que dans le système judiciaire doit être améliorée, et la lutte contre les attitudes jugées discriminatoires dans les commissariats renforcée. À cette fin, la FRA a demandé à l'État de « *veiller à ce que tout crime ou discours de haine présumé fasse l'objet d'une enquête, de poursuites et d'un procès*⁹²⁹ ». Le Commissaire aux droits de l'homme a estimé quant à lui que ce sont « *les difficultés de caractérisation des infractions racistes au regard des critères définis par la loi pénale* » qui « *conduisent au classement sans suite de près d'un tiers de plaintes relatives à des discours et actes racistes, haineux et discriminatoires*⁹³⁰ ». Il a recommandé aux autorités de « *clarifier les qualifications pénales en matière d'infractions racistes de manière à réduire le nombre de classements sans suite liés aux difficultés de caractérisation et à faire reculer l'impunité dont jouissent encore de trop nombreux auteurs d'infractions de cette nature*⁹³¹ », et souligné l'importance de la formation des forces de l'ordre pour améliorer l'identification du caractère raciste d'une infraction dès le stade du dépôt de plainte. L'ECRI a en outre souligné que le problème des sous-déclarations peut s'expliquer, au-delà de la défiance générale à l'égard des forces de police, par le fait que les victimes désirant porter plainte sont découragées de le faire ou sont incitées à le faire sous forme de main courante – de simples déclarations destinées à consigner les faits⁹³². L'ECRI a donc recommandé « *d'organiser une grande campagne d'information visant à faire diminuer le taux de sous-déclaration affectant les cas de discours de haine*⁹³³ », et

925. ECRI, *ibid.*, parag. 31.

926. CERD, *op. cit.*, parag. 7.

927. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 2015, *ibid.*, parag. 28-33.

928. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, Publication Office of the European Union, p. 83.

929. FRA, *ibid.*, p. 89.

930. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 36.

931. *Ibid.*, parag. 44.

932. ECRI, *ibid.*, parag. 107.

933. *Ibid.*, parag. 110.

de « *prendre des mesures pour mettre en application les directives du ministère de la Justice concernant la réception des infractions à caractère raciste sous forme de plainte, et non de main courante*⁹³⁴ ».

La lutte contre le phénomène de sous-déclaration est d'autant plus importante que son efficacité conditionne la fiabilité des données collectées sur les manifestations du racisme en France. Or ces données sont capitales pour appréhender justement la criminalité raciste et les discriminations⁹³⁵.

Discours publics

Le CERD s'est dit préoccupé par la recrudescence des discours de haine raciale et xénophobe de la part de certaines personnalités politiques et médiatiques, banalisant ainsi le racisme et la xénophobie en France. La France devrait ainsi « *condamner fermement et se distancier des discours de haine raciale et xénophobe, antisémite ou islamophobe tenus par certains milieux politiques ou les médias* », « *s'assurer que le discours à caractère raciste et xénophobe [fasse] l'objet d'enquêtes, et le cas échéant de poursuites, de condamnations et de sanctions appropriées* », et « *renforcer les mesures de promotion de l'éducation à la tolérance et à la compréhension entre les différents groupes de population vivant sur son territoire*⁹³⁶ ».

Cette condamnation a trouvé un écho particulièrement important dans le cadre du Conseil de l'Europe. Le Commissaire aux droits de l'homme a formulé de vives inquiétudes quant aux discours intolérants et racistes tenus par « *un certain nombre de partis et de membres de la classe politique*⁹³⁷ » et a déploré que « *des membres de la classe politique, et parfois même de hauts représentants de l'État, puissent avoir recours à une telle rhétorique*⁹³⁸ », comme l'extrême droite : « *Il est essentiel que les responsables politiques non seulement condamnent fermement ces actes et ces discours, mais aussi s'abstiennent de recourir à une rhétorique qui stigmatise certains groupes sociaux, tels que les migrants ou encore les Roms*⁹³⁹. » C'est pourquoi le Commissaire a invité le Parlement et les partis politiques français à « *prendre des mesures disciplinaires sévères à l'encontre de leurs membres qui tiennent des propos haineux et discriminatoires*⁹⁴⁰ ». L'ECRI, également, a relevé une grande insuffisance dans les réactions au plus haut niveau de l'État contre les discours de haine lorsqu'ils sont prononcés par des membres de partis politiques, notamment en période électorale⁹⁴¹. Elle a ainsi rappelé que « *dans une période marquée par la progression de l'intolérance et de la violence racistes, il est crucial d'éviter l'exploitation du racisme en politique* », et a demandé à ce que soient prises les mesures nécessaires pour y remédier⁹⁴².

934. *Ibid.*, parag. 109.

935. *Ibid.*, parag. 105.

936. CERD, *op. cit.*, parag. 8.

937. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 22.

938. *Ibid.*, parag. 23.

939. *Ibid.* parag. 48.

940. *Ibidem*.

941. ECRI, *op. cit.*, parag. 38

942. *Ibid.* parag. 38-39.

Concernant plus spécifiquement les discours publics antimusulmans, l'ECRI a constaté l'échec de la politique contre les discours de haine islamophobe, en raison de ce que « *le rejet des musulmans est alimenté par le discours de certains responsables politiques* » qui insistent sur l'incompatibilité de l'islam dans une société qui se veut démocratique⁹⁴³. De la même manière, la FRA a noté l'accent mis par certains discours politiques sur la manière dont les différences religieuses et culturelles entre musulmans et population majoritaire pourraient affecter négativement la cohésion sociale, renforçant la défiance de la seconde à l'égard des premiers⁹⁴⁴.

Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme

Plusieurs instances ont salué l'adoption du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017⁹⁴⁵. L'ECRI a toutefois recommandé de le compléter « *et d'y inclure une nouvelle action (ou préciser une action existante) visant à procéder à une campagne de sensibilisation sur les principes des droits de l'homme applicables en matière de discrimination raciale et sur les lois à respecter en la matière*⁹⁴⁶ ».

Le CERD, quant à lui, a demandé l'évaluation du plan précédent (2012-2014)⁹⁴⁷, encourageant la France à « *donner pleinement effet à la Déclaration et au Programme d'action de Durban* » et à évaluer l'intégration du Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme 2015-2017 dans le Programme de Durban⁹⁴⁸. Il a également souhaité que l'État transmette dans son prochain rapport des informations précises sur les mesures concrètes prises dans ce cadre, en tenant compte de la *Recommandation générale n° 34 sur la discrimination raciale à l'égard des personnes d'ascendance africaine*⁹⁴⁹ de 2011, et qu'il profite du Plan 2015-2017 pour élargir son dialogue avec la société civile⁹⁵⁰.

De manière plus générale, le Commissaire aux droits de l'homme a souligné les « *difficultés de mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, qui semblent liées à la faiblesse des moyens alloués à la DILCRA [...] et aux difficultés de coordination des différents ministères censés intervenir dans la mise en œuvre de cette politique*⁹⁵¹ ». C'est pourquoi il a appelé à « *remettre à plat* » le plan et « *à renforcer les moyens alloués à sa mise en œuvre* », invitant l'État à « *considérer la possibilité d'incorporer ce plan dans un plan national d'action pour la promotion et la protection systématique des droits de l'homme* » et à y inclure de « *nouvelles mesures éducatives, visant notamment à sensibiliser les jeunes utilisateurs d'internet au rejet des discours racistes, haineux et discriminatoires*⁹⁵² ».

943. *Ibid.* parag. 26.

944. *Ibidem.*

945. CERD, *op. cit.*, parag. 3 et parag. 6 ; CCPR, *ibid.* parag. 3. Le CCPR a de plus salué la création de la DILCRA.

946. ECRI, *op. cit.*, parag. 77.

947. CERD, *op. cit.* parag. 6.

948. *Ibid.*, parag. 19.

949. *Ibid.*, parag. 20.

950. *Ibid.*, parag. 21.

951. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 39.

952. *Ibid.*, parag. 46.

Focus – Racisme sur Internet

En dépit d'une situation qui demeure préoccupante, l'ECRI a noté quelques améliorations depuis son précédent rapport, à l'instar du renforcement de la plateforme de signalement PHAROS, désormais connue du grand public, avec un accroissement des signalements, ou encore des liens forgés avec les réseaux sociaux dans le but que ces derniers transmettent des informations au ministère de la Justice permettant de poursuivre les auteurs de discours de haine en ligne⁹⁵³.

Le CERD s'est inquiété de « *la persistance du racisme sur Internet* » et a recommandé de renforcer les moyens de lutte contre le phénomène⁹⁵⁴.

2. Roms et Gens du voyage

Le point de vue des instances internationales sur le traitement par les autorités françaises des Roms et des Gens du voyage est symptomatique des tensions entre la logique universaliste de la doctrine républicaine et certaines tendances du droit international des droits de l'homme. Les principes républicains impliquent de ne pas prendre en considération l'appartenance de certaines parties de la population roumaine et bulgare à une minorité « *rom* », mais permettent d'asseoir une politique publique sur le nomadisme de quelques individus, consacrant une catégorie administrative de « *Gens du voyage* ». À l'inverse, les instances internationales considèrent que les Roms constituent une minorité vulnérable qu'il appartient aux autorités nationales de protéger, par des politiques publiques spécifiques. L'absence de prise en compte de cette vulnérabilité aboutit à traiter de la même manière des personnes dans une situation différente et s'analyse, selon certaines instances internationales, comme un traitement discriminatoire. Face à ces accusations, la France met en exergue la qualité du dispositif de droit commun, qui a vocation à accueillir chacun, qu'il se revendique Rom ou non.

Il convient à ce stade de donner quelques précisions terminologiques. Dans son *Avis sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, la CNCDH a distingué deux populations. Le premier de ces groupes, les Gens du voyage, rassemble les individus qui relèvent d'une catégorie administrative qui « *réunit des individus qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires* ». Leur nombre est estimé à 400 000 personnes⁹⁵⁵. Le second de ces groupes, les Roms ou Roms migrants, « *rassemble les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale*

953. ECRI, *op. cit.*, parag. 35.

954. CERD, *op. cit.*, parag. 8.

955. C. Jamet, « Gens du voyage, Roms : des réalités bien différentes », Lefigaro.fr, 8 juillet 2013.

(Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms». Il y en aurait entre 15 000 et 20 000 en France⁹⁵⁶.

Les instances internationales, à l'exception notable du CERD, ne reprennent pas nécessairement la dichotomie entre Roms et Gens du voyage. L'Union européenne et les instances du Conseil de l'Europe incluent ainsi les Gens du voyage dans l'entité Roms. Les personnes désignées par la CNCDH sous le terme de Roms sont dénommées le plus souvent par les instances du Conseil de l'Europe «*Roms migrants*». Le Commissaire aux droits de l'homme, par exemple, distingue les Gens du voyage et les Roms migrants.

Pour des raisons de clarté, la distinction française est ici reprise, bien que les deux populations souffrent de difficultés communes.

Des populations stigmatisées

Ainsi que l'a noté le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «*les Roms partagent avec les Gens du voyage le triste privilège d'être très fréquemment victimes de cette forme particulière de racisme qu'est l'antitsiganisme*». De manière générale, si l'insuffisance des progrès réalisés par la France en matière de lutte contre les discriminations visant les Roms et les Gens du voyage a été soulignée⁹⁵⁷, c'est la stigmatisation croissante de ces derniers – y compris par des élus politiques – qui a inquiété le plus certaines instances, à l'instar du CERD et du Comité des droits de l'homme⁹⁵⁸. La FRA a établi le même constat : les discriminations à l'égard des Roms et des Gens du voyage continuent de freiner considérablement leur intégration au sein des États membres⁹⁵⁹, d'autant que, dans nombre d'entre eux, «*surtout ceux qui comptent les plus grandes communautés roms et ont été fortement touchés par la crise économique, l'antitsiganisme, les manifestations de l'extrême droite, les discours haineux et les crimes de haine sont en augmentation*⁹⁶⁰».

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a relevé en 2015 que, en dépit des nombreuses normes et recommandations émises par les instances internationales, il existait en France un «*fort climat d'antitsiganisme*», et que les Gens du voyage ressentent une «*hostilité croissante de la part de leurs concitoyens, s'exprimant à travers des discours et des actes haineux et violents*⁹⁶¹». Dans la mesure où «*ces comportements sont parfois le fait de responsables politiques, notamment au niveau local*», le Commissaire a recommandé que ces derniers «*s'abstiennent de recourir à une rhétorique qui stigmatise les Gens du voyage*» et «*condamnent fermement ces actes et discours*⁹⁶²».

956. CNCDH, *Avis sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants*, 2012.

957. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 80.

958. CERD, *op. cit.*, parag. 9; CCPR, *op. cit.*, parag. 13.

959. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, Publication Office of the European Union, p. 99.

960. Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms (2015)*, 17 juin 2015, COM(2015) 299 final, Bruxelles, p. 11.

961. *Ibid.*, parag. 137.

962. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, *op. cit.*, parag. 137-139 et parag. 159.

Ces considérations rejoignent les conclusions exprimées à l'égard des Roms en matière de discours et actes hostiles⁹⁶³. Le Commissaire s'est inquiété de ce que « *cette hostilité profonde envers les Roms a imprégné la société et persiste en France*⁹⁶⁴ ». Là encore, cette situation est révélée par la banalisation des discours discriminatoires ou haineux à l'égard des Roms, directement favorisée par certains discours de responsables politiques : « *Les diverses élections qui se sont tenues au cours de ces deux dernières années ont donné lieu à de nombreux écrits et discours assimilant les Roms à la délinquance et l'insécurité* », lesquels doivent être vivement condamnés par les responsables politiques du pays⁹⁶⁵. Cette assimilation est d'autant plus problématique qu'elle s'accompagne du « *champ lexical de l'invasion* » et de l'ethnicisation des faits divers, relayés par les médias⁹⁶⁶. Le Commissaire a donc demandé aux autorités de « *poursuivre leurs efforts de lutte contre les actes et discours de haine dont sont victimes les Roms* », aux responsables politiques et aux élus de « *s'abstenir de recourir à une rhétorique anti-Roms et [de] condamner tous les propos qui en relèvent* », et aux journalistes et aux médias de promouvoir l'éthique journalistique et la sensibilisation des journalistes aux droits de l'homme et de « *ne pas favoriser les amalgames entre Roms et délinquance ou insécurité et [d'] éviter toute ethnicisation des faits divers* », pour préférer les exemples d'intégration⁹⁶⁷.

À ces discours s'ajoutent de nombreux cas de violences physiques, y compris des forces de l'ordre, dont la passivité est dénoncée. De tels comportements « *provoquent ou n'empêchent pas des violations des droits de l'homme des Roms migrants, tout en sapant la confiance que la population [...] doit pouvoir avoir dans les forces de l'ordre dans un État de droit. Ils suscitent, en outre, un sentiment d'impunité chez les agresseurs des Roms migrants*⁹⁶⁸ ». Aussi, le Commissaire a demandé aux autorités de lutter contre ces violences et de prendre des mesures pour réduire le risque de violences racistes, telles que le recrutement de policiers au sein des groupes minoritaires et la formation continue aux droits de l'homme⁹⁶⁹.

Stratégie nationale d'intégration des Roms et Gens du voyage

Plusieurs mesures ont été proposées à la France en la matière. Le CERD, par exemple, a recommandé à l'État de mener des campagnes de promotion de la tolérance et de la bonne entente avec les Roms, de lutter fermement contre les propos haineux qui les ciblent, de « *prendre, en urgence, les mesures nécessaires pour protéger les Roms,*

963. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre au ministre de l'Intérieur concernant l'évacuation forcée des campements Roms*, 26 janvier 2016.

964. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France*, *ibid.*, parag. 171.

965. *Ibid.*, parag. 172.

966. *Ibid.*, parag. 173.

967. *Ibid.*, parag. 209.

968. *Ibid.*, parag. 174-177.

969. *Ibid.*, parag. 210.

en particulier les femmes roms, contre toutes violences et toute atteinte à leur intégrité physique⁹⁷⁰».

La FRA, constatant que les mesures prises ne peuvent suffire à endiguer la persistance de la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage, a préconisé une approche par l'action locale « afin de renforcer la participation active et l'engagement des Roms ; les autorités publiques, au niveau local en particulier, devraient prendre des mesures pour renforcer la cohésion et la confiance au sein des communautés en impliquant les résidents locaux ainsi que la société civile à travers des efforts d'engagement systématiques ». En effet, « de telles mesures peuvent contribuer à renforcer la participation des Roms aux processus d'intégration locaux, plus particulièrement en identifiant leurs propres besoins, en formulant des réponses et en mobilisant des ressources⁹⁷¹ ».

Le Commissaire aux droits de l'homme a proposé une démarche similaire, à travers une « stratégie pour l'éradication de l'antitsiganisme incluant des activités de sensibilisation de l'ensemble de la population, afin de combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des Gens du voyage » et des Roms⁹⁷². Il a ainsi encouragé les autorités locales à « promouvoir le travail des médiateurs et des assistants scolaires [...] à renforcer leur capacité à élaborer et mettre en œuvre des politiques efficaces en faveur de la pleine intégration » des Roms⁹⁷³.

Lutte contre les discriminations à l'égard des Gens du voyage

Livret de circulation

La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe oblige les personnes sans domicile fixe à être en possession d'un livret de circulation – si elles ont une activité professionnelle – ou un carnet de circulation – si elles n'exercent pas une telle activité. L'exigence d'un titre de circulation est considérée, depuis plusieurs années, comme étant discriminatoire à l'égard des Gens du voyage. De nombreuses instances internationales ont ainsi recommandé son abolition⁹⁷⁴, et la période de référence de la présente étude ne fait pas exception⁹⁷⁵.

970. CERD, *op. cit.*, parag. 9.

971. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2016 – Avis de la FRA*, Publication Office of the European Union, p. 110.

972. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France en 2014*, *op. cit.*, parag. 160.

973. *Ibid.*, parag. 215.

974. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France (2012-2014)*, *op. cit.*, pour les recommandations du CERD et du CCPR à cet égard.

975. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 140-142 et parag. 161 ; CERD, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France*, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, parag. 10 ; CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 21 juillet 2015, CCPR/C/FRA/CO/5, parag. 14.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

Le Conseil constitutionnel avait déclaré plusieurs dispositions de la loi du 3 janvier 1969 contraires à la Constitution en octobre 2012⁹⁷⁶, concernant la peine d'emprisonnement qui était prévue pour les personnes circulant sans carnet de circulation. Il avait cependant validé le régime relatif au livret de circulation.

Le projet de loi Égalité et citoyenneté du 13 avril 2016, qui vise l'abrogation de la loi du 3 janvier 1969, prévoit la suppression du livret de circulation. Il a été adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 22 décembre 2016.

Droit de vote

Dans une décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009⁹⁷⁷, le Comité européen des droits sociaux avait estimé que les dispositions de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, qui n'autorisent l'inscription sur une liste électorale qu'aux Gens du voyage rattachés administrativement à une commune de manière ininterrompue depuis trois ans, étaient discriminatoires, et donc contraires à l'article E de la Charte combiné avec l'article 30, en ce que l'exigence de rattachement était de six mois pour les autres personnes. Ce constat avait été réitéré dans une décision de 2012⁹⁷⁸. Le Conseil constitutionnel avait par la suite déclaré ces dispositions contraires à la Constitution, mettant fin à l'exigence de rattachement depuis trois ans et ne conditionnant plus l'inscription sur les listes électorales qu'à la présentation du livret de circulation et un rattachement de six mois à la commune. Le CEDS avait cependant persisté dans son constat de non-conformité en raison de la limite de 3 % du nombre de votants sans domicile fixe, qui permettait au préfet de refuser d'accorder le rattachement aux personnes détentrices d'un titre de circulation rattachées à une commune, lorsqu'il atteignait 3 % de la population municipale⁹⁷⁹. Le Commissaire aux droits de l'homme avait également dénoncé le caractère discriminatoire de cette limite⁹⁸⁰.

Le projet de loi Égalité et citoyenneté du 13 avril 2016, adopté le 22 décembre 2016, fait disparaître l'obligation d'une commune de rattachement et par conséquent du quota de 3 %.

Manque de places et conditions de vie dans les aires d'accueil

La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a mis à la charge des communes une obligation de créer des aires d'accueil pour les Gens du voyage, qui n'est cependant pas toujours respectée.

976. CC, 5 octobre 2012, *M. Jean-Claude P.*, déc. n°2012-279 QPC.

977. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 19 octobre 2009, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réc. n° 51/2008.

978. V. déc. sur le bien-fondé du 24 janvier 2012.

979. V. par ex. suivi de CEDS, déc. sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France*, réc. n° 64/2011.

980. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 143-147.

Le CEDS a constaté à de multiples reprises, à l'occasion du suivi de décisions sur le bien-fondé, que, en dépit des progrès réalisés en matière de propositions d'aires d'accueil pour les Roms et les Gens du voyage, la situation demeurerait contraire à l'article 31, parag. 1, de la Charte, en raison des difficultés persistantes dans la mise en œuvre de la loi, notamment quant à l'insuffisance du nombre d'aires et aux mauvaises conditions de vies qu'elles assurent⁹⁸¹. Le Commissaire aux droits de l'homme a lui aussi souligné ce problème, malgré une amélioration constatée depuis 2008⁹⁸².

Comme l'a souligné la CNCDH en 2012⁹⁸³, l'exercice plein du droit au stationnement temporaire ne se limite pas à un nombre suffisant d'aires d'accueil. Il nécessite également l'aménagement d'aires de « *grand passage* » permettant l'accueil de groupes étendus⁹⁸⁴. Le Commissaire aux droits de l'homme a en outre relevé que des associations de voyageurs ont dénoncé « *l'application dans les aires d'accueil de règlements intérieurs limitant la liberté d'entrée et de sortie ou confiant aux gestionnaires de ces terrains des pouvoirs de police* » ainsi que « *des tarifs de résidence élevés qui priveraient certaines familles de l'accès à ces aires d'accueil* » et « *la facturation de l'électricité à un tarif supérieur à celui pratiqué à l'égard des autres particuliers* »⁹⁸⁵.

En outre, bien que les caravanes soient reconnues comme un domicile au sens du droit à la vie privée et familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne, elles ne constituent pas un logement au sens du droit français, ce qui a pour effet de priver les Gens du voyage des prestations sociales relatives au logement⁹⁸⁶. Le Commissaire a donc recommandé de leur attribuer la qualité de logement⁹⁸⁷.

De manière plus générale, le CEDS avait constaté la violation de l'article E de la Charte en combinaison avec l'article 31, en raison des discriminations dont souffraient les Gens du voyage dans la mise en œuvre de leur droit au logement. Lors du suivi d'une décision sur le bien-fondé, le Comité a estimé que la situation française a été mise en conformité avec la Charte, grâce, notamment, à la mise en place du prêt locatif aidé d'intégration, à l'allègement des coûts de réalisation des aires permanentes d'accueil, à la stratégie interministérielle renouvelée concernant la situation des Gens du voyage mise en place en 2013, et au plan pluriannuel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013⁹⁸⁸. Le Comité a néanmoins confirmé la violation de l'article E de la Charte en combinaison avec l'article 31, parag. 3, en raison de l'ineffectivité de l'accès au logement social pour les Gens du voyage et les Roms migrants « *souhaitant habiter dans des résidences mobiles* », en dépit de la loi du 20 février 2014 sur l'accès au logement

981. *Ibidem*. V. aussi 5 décembre 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réc. n° 33/2006; 19 octobre 2009, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réc. n° 51/2008 (déc. et suivi); 11 septembre 2012, *Médecins du monde – International c. France*, réc. n° 67/2011.

982. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 148-150.

983. CNCDH, 22 mars 2012, *Avís sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants*.

984. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 162.

985. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 151.

986. *Ibid.*, parag. 152.

987. *Ibid.*, parag. 164.

988. V. suivi de la déc. du 5 décembre 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réc. n° 33/2006; 19 octobre 2009, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, préc.

et un urbanisme rénové (ALUR), qui prévoit pour les Gens du voyage ni sédentarisés ni stationnant sur une aire d'accueil d'élire domicile, s'ils le souhaitent, « *auprès d'un organisme domiciliataire dans la commune de leur choix, autre que leur commune de rattachement, pour bénéficier de prestations sociales* ». Le Comité souhaite en effet que l'État précise « *de manière quantitative et qualitative* » la nature de l'accès aux aides au logement⁹⁸⁹.

Le cas des familles vivant dans des résidences mobiles a également préoccupé le Commissaire aux droits de l'homme : le caractère inadapté des aires d'accueil « *conduit souvent ces familles à stationner sur des terrains dont elles sont propriétaires, où elles se heurtent le plus souvent aux règles des plans locaux d'urbanisme prohibant, dans bien des cas, l'installation d'habitats mobiles. L'accès à l'eau et à l'électricité s'en trouve alors compromis et ces familles sont exposées au risque d'être expulsées de leur propre terrain* »⁹⁹⁰.

Lutte contre les discriminations à l'égard des Roms

Droit au séjour, liberté de circulation et expulsions

La population rom présente en France est composée pour l'essentiel de Roumains et de Bulgares. Or la Roumanie et la Bulgarie sont membres de l'Union européenne depuis 2007 ; à ce titre, leurs ressortissants doivent pouvoir circuler librement sur le territoire français et y séjourner librement sans visa, à condition de ne constituer ni une menace pour l'ordre public ni une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale. Le Commissaire aux droits de l'homme, sur la base de rapports d'ONG, a constaté que les préfectures retiennent une « *interprétation extensive de la notion de menace pour l'ordre public ou se fondent sur la pauvreté des Roms qu'elles entendent éloigner du territoire, même lorsque ceux-ci n'ont sollicité aucune aide sociale* »⁹⁹¹.

Dans le cadre du suivi de plusieurs décisions sur le bien-fondé, le CEDS a considéré que la situation française n'avait pas été mise en conformité avec l'article 19, parag. 8, de la Charte, qui oblige les États à garantir aux « *travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire qu'ils ne pourront être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'État ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* », dans la mesure où des Roms avaient fait l'objet d'une OQTF sans qu'il ait été opéré un examen individuel de leur situation⁹⁹², et leur rapatriement avait été obtenu « *sous la contrainte et dans un contexte de discrimination raciale* »⁹⁹³.

989. V. 24 janvier 2012, Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France, préc.

990. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 153.

991. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 179.

992. V. par ex. Suivi de CEDS, déc. sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage* c. France, réc. n° 64/2011.

993. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 28 juin 2011, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE)* c. France, réc. n° 63/2010.

Le Commissaire aux droits de l'homme a établi un constat identique : bien que le CESEDA ait été modifié en 2011 pour « *introduire des critères d'évaluation individuelle des situations en matière d'expulsion* », comme la durée du séjour en France, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle ou encore l'intensité des liens avec le pays d'origine, ceux-ci ne sont pas toujours mis en œuvre en pratique, et des évacuations forcées continuent de donner lieu à des « *notifications collectives d'OQTF* », souvent annulées devant le juge administratif⁹⁹⁴.

Les difficultés de maintien sur le territoire au-delà de trois mois ont en outre été soulevées, à la fois pour les ressortissants de l'UE, qui ne peuvent se prévaloir des dispositions de droit commun du CESEDA⁹⁹⁵, et pour les ressortissants d'États tiers de l'UE des Balkans, dans la mesure où leurs pays sont considérés comme des « *pays d'origine sûrs* » par l'OFPRA⁹⁹⁶.

Des bidonvilles insalubres

En 2015, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a réitéré les constatations de son prédécesseur formulées en 2008 tenant aux conditions de logement des Roms contraires aux droits fondamentaux. Les Roms vivent en effet pour la plupart dans des « *bidonvilles insalubres* », « *dépourvus d'accès à l'eau et à l'électricité et où les conditions d'hygiène [sont] déplorables* », obligeant les familles à s'éclairer à la bougie et à se chauffer au bois ou au gaz, ce qui présente des risques d'incendie et d'intoxication⁹⁹⁷.

Le Commissaire a également noté une forte fréquence (20 % environ) des arrêtés de péril pris par les préfets en matière d'évacuation forcée de campements roms illicites. Ces arrêtés de péril permettent au préfet d'ordonner une évacuation forcée sans décision de justice, « *en cas d'urgence lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige* ». Or certaines communes « *laisseraient volontairement la situation sanitaire se dégrader, notamment en refusant de procéder à la collecte des ordures ménagères, de raccorder le terrain aux réseaux d'eau et d'électricité, afin de créer les conditions nécessaires à la prise d'un arrêté de péril* ». De telles pratiques sont, selon les mots du Commissaire, « *irresponsables et intolérables* »⁹⁹⁸.

Il a relevé de plus que, en dépit de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, qui prévoit, en cas d'évacuation d'urgence pour raisons sanitaires, un processus débutant par « *l'amélioration des conditions de vie dans les installations illicites, qui peut se concrétiser par l'organisation de l'enlèvement des déchets, le raccordement aux*

994. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 182-183.

995. CE, 22 juin 2012, *Valentin A.*, n° 347545.

996. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 184-185.

997. *Ibid.*, parag. 189-190.

998. *Ibid.*, parag. 191-192.

Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme

réseaux d'eau et d'électricité, ou encore l'installation de sanitaires⁹⁹⁹», les conditions sanitaires demeurent largement préoccupantes en raison d'une mise en œuvre de la circulaire jugée très insuffisante par plusieurs instances¹⁰⁰⁰.

Le Commissaire a enfin noté que si « la volonté de résorption des bidonvilles est partagée par tous [...] la mise en œuvre d'alternatives durables de logement requiert une volonté politique, surtout au niveau local, et du temps¹⁰⁰¹ ». Or ce temps fait souvent défaut, notamment en raison des pressions exercées sur les représentants de l'État par les propriétaires des terrains.

Accès aux soins de santé et à l'emploi

Le CERD et le Comité des droits de l'homme ont recommandé aux autorités françaises, de manière générale, de lutter contre la précarité et les difficultés d'accès à la santé, à l'éducation et à l'emploi auxquelles les Roms font face¹⁰⁰². Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est allé dans le même sens¹⁰⁰³.

En matière de santé, d'abord, si l'aide médicale d'État (AME) bénéficie aux Roms migrants¹⁰⁰⁴, ces derniers ont toutefois peu accès aux soins et souffrent de problèmes sanitaires systémiques « avec des enjeux de santé publique importants : grossesses fréquentes, précoces et peu suivies médicalement ; faible suivi médical des enfants ; faible couverture vaccinale ; forte prévalence des maladies infectieuses chroniques et des pathologies liées à la précarité, telles que le saturnisme¹⁰⁰⁵ ». Le Commissaire a indiqué rejoindre les conclusions du Comité européen des droits sociaux dans sa décision *Médecins du monde International c. France*¹⁰⁰⁶, dans laquelle il constatait la violation de la Charte à l'égard des Roms migrants en raison d'un défaut d'information et de sensibilisation, d'un défaut de prévention des malades et des accidents, et d'un défaut d'assistance médicale. Il s'est de plus inquiété de la persistance de ces difficultés¹⁰⁰⁷, et a encouragé les autorités « à déployer des efforts particuliers afin d'assurer l'accès aux soins de santé à tous les Roms migrants, en veillant notamment à leur garantir l'accès effectif à l'aide médicale de l'État¹⁰⁰⁸ ».

En matière d'accès à l'emploi, le Commissaire aux droits de l'homme a noté que la fin, le 1^{er} janvier 2014, des mesures transitoires pesant sur les ressortissants roumains et bulgares résidant en France, qui limitaient les possibilités d'embauche, leur permet de

999. *Ibid.*, parag. 194. V. *infra* pour le détail de la circulaire.

1000. V. *infra*. Organes onusiens, CNCDH et DDD partagent cet avis.

1001. Commissaire aux droits de l'homme, *op. cit.*, parag. 198.

1002. CERD, *op.cit.* parag. 9 ; CCPR, *op.cit.*, parag. 13.

1003. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 200 et s.

1004. Ce dispositif prévoit une couverture de santé à destination des personnes en situation irrégulière résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

1005. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 201.

1006. CEDS, 11 septembre 2012, *Médecins du monde International c. France*, réc. n° 67/2011. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France (2012-2014)*, 2014, pour l'analyse de cette décision.

1007. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 202.

1008. *Ibid.*, parag. 212.

travailler dans les mêmes conditions que les autres citoyens de l'Union européenne. L'accès demeure toutefois « très complexe, conditionné à l'obtention d'un titre de séjour valable assorti d'une autorisation de travail qui ne sont délivrés que sur présentation d'une promesse d'embauche », et limité par les refus d'inscription à Pôle emploi pour absence de maîtrise de la langue française¹⁰⁰⁹. Le Commissaire a donc appelé les autorités à « lever les obstacles induits à l'inscription à Pôle Emploi et à remplir leurs obligations tirées de la Charte sociale européenne en prenant des mesures pour promouvoir l'accès effectif à l'emploi¹⁰¹⁰ ».

Problèmes communs aux Roms et aux Gens du voyage

Évacuation des campements

L'insuffisance de l'offre d'hébergement pour les Roms et le manque de places dans les aires d'accueil pour les Gens du voyage expliquent en partie l'occupation illégale de terrains, auxquelles répondent très souvent des expulsions. La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicite prévoit les modalités de ces expulsions et les conditionne notamment à des propositions de relogement. En pratique, pourtant, les expulsions continuent de soulever de graves difficultés. Dans une lettre adressée au ministre de l'Intérieur en 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est ainsi inquiété du « maintien d'un nombre élevé d'évacuations forcées en 2015, constituant pour la plupart des expulsions sèches », sans solution de relogement¹⁰¹¹. Assortir toute évacuation forcée de terrains occupés illégalement d'une solution durable de relogement était pourtant une recommandation du Commissaire en 2015¹⁰¹². La persistance de cette pratique est d'autant plus dommageable que les expulsions ont un effet désastreux sur le droit à la santé, à l'éducation et à l'emploi : « Ces expulsions sont [...] dommageables, parce qu'elles interrompent les parcours scolaires des enfants roms, compromettent le suivi médical et fragilisent le maintien dans l'emploi », et « inefficaces car elles ne s'accompagnent pas d'un projet d'intégration et de protection sociale¹⁰¹³ ».

La Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt *Winterstein et al. c. France*, avait conclu à la violation de l'article 8 de la Convention en raison de l'expulsion de familles issues de la communauté des Gens du voyage. Le juge interne n'avait pas opéré un véritable contrôle de proportionnalité de la mesure : il aurait fallu prendre en compte la légalité de l'établissement du domicile, les possibilités de relogement

1009. *Ibid.*, parag. 206-208.

1010. *Ibid.*, parag. 214.

1011. Commissaire aux droits de l'homme, *Lettre au ministre de l'Intérieur concernant l'évacuation forcée des campements Roms*, 26 janvier 2016.

1012. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport sur la France*, *op. cit.* parag. 211.

1013. *Ibidem*. V. aussi *supra* sur l'accès aux soins et à l'emploi des Roms et *infra* sur la scolarisation des enfants roms et de Gens du voyage.

(l'absence d'hébergement de remplacement faisant de la personne un sans-abri), et le caractère adapté ou non de l'expulsion au regard des besoins particuliers de l'individu et du droit de la communauté à voir protéger son environnement¹⁰¹⁴. En outre, l'appartenance des individus concernés à une minorité implique d'accorder « *une attention particulière à leurs besoins et à leur mode de vie propre* », ce qui n'avait été que partiellement le cas en l'espèce. En raison de l'insuffisance du contrôle opéré par le juge interne et certains requérants n'ayant pu bénéficier d'un relogement et s'étant retrouvés dans une grande précarité, la Cour avait conclu à la violation de l'article 8 de la Convention.

Dans son arrêt sur la satisfaction équitable dans l'affaire *Winterstein et al.* de 2016¹⁰¹⁵, la CEDH s'est félicitée de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 17 décembre 2015¹⁰¹⁶, qui a appliqué, conformément aux recommandations du Commissaire aux droits de l'homme¹⁰¹⁷, les critères énoncés dans l'arrêt de 2013. La Cour a néanmoins relevé que l'arrêt de la cour d'appel du 13 octobre 2005 en cause dans l'affaire pouvait être exécuté à tout moment et que l'astreinte continuait à courir à l'égard des requérants restés dans le bois du Trou-Poulet : « *Le droit français ne permettant toujours pas, en matière civile, de rouvrir une procédure à la suite d'un arrêt constatant une violation de la Convention, la Cour considère que l'exécution de l'arrêt au principal implique en premier lieu que les autorités s'engagent à ne pas prendre de mesures en vue de l'exécution forcée de l'arrêt du 13 octobre 2005* ». Elle a estimé en outre que « *l'exécution de l'arrêt au principal implique que tous les requérants qui n'ont pas encore été relogés puissent, compte tenu de leur vulnérabilité et de leurs besoins spécifiques, être accompagnés en vue de leur accès à un hébergement, sur un terrain familial ou en logement social selon leurs souhaits, et bénéficient, dans cette attente, d'un hébergement durable sans risque d'expulsion*¹⁰¹⁸ ».

Le CEDS avait constaté à l'occasion de plusieurs décisions sur le bien-fondé que la procédure d'évacuation forcée régie par les articles 9 et 9-I de la loi du 5 juillet 2000 était « *inadéquate* », et que « *les conditions dans lesquelles se déroulent les évacuations forcées des campements Roms étaient contraires à la dignité humaine* ». Lors du suivi de ces décisions, en dépit du diagnostic de la situation des personnes prévu par la circulaire du 26 août 2012, le CEDS a maintenu son constat de non-conformité de la situation française à l'article 31, parag. 2 : de l'aveu du Gouvernement, en effet, le volet « logement » de la circulaire soulève des difficultés, et le nombre de places de stationnement régulier est très limité, ce qui implique une grande insuffisance dans les

1014. CEDH, 17 octobre 2013, *Winterstein et al. c. France*, req. n°27013/07.

1015. CEDH, 28 avril 2016, *Winterstein et al. c. France (satisfaction équitable)*, req. n° 27013/07.

1016. Dans cet arrêt, la Cour de cassation applique l'arrêt *Winterstein*. V. C. cass, 3^e civ., 1^{er} décembre 2015, n° 14-22095.

1017. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France en 2014, op. cit.*, parag. 155 et parag. 163. Selon le Commissaire, ces critères doivent être appliqués « *avec la plus grande rigueur* » et ce « *dès en amont, au moment de décider, ou non, de l'évacuation d'un terrain* ».

1018. CEDH, 28 avril 2016, *ibid.*, parag. 18-19.

solutions de relogement¹⁰¹⁹. De plus, les évacuations s'accompagnent régulièrement de violences injustifiées.

L'ECRI s'est également prononcée sur la question : tout en se félicitant de l'adoption de la circulaire interministérielle de 2012, elle a recommandé aux autorités françaises de « *veiller à ce que soient effectivement appliqués à l'ensemble du territoire les dispositifs visant à établir un diagnostic et à identifier et prendre des mesures d'accompagnement social, incluant notamment le relogement et le suivi de la scolarité des enfants, préalablement à toute évacuation de campements illicites et d'augmenter les ressources disponibles en conséquence* »¹⁰²⁰.

La CNCDH, dans son avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles du 20 novembre 2014¹⁰²¹, a dénoncé l'application partielle et hétérogène sur le territoire de cette circulaire¹⁰²² – dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social – et a recommandé la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition d'accès aux droits sociaux garantis en France.

Les modalités de mise en œuvre des expulsions forcées prévues par la circulaire sont régulièrement critiquées dans le cadre des Nations unies, particulièrement en ce qui concerne le diagnostic de situation des personnes et l'absence de proposition de relogement adéquat. Les organes des traités ont systématiquement dénoncé la mauvaise application de la circulaire du 26 août 2012. Ainsi, le CERD s'est inquiété des « *atteintes incessantes et répétées* » au droit au logement des Roms et a demandé à l'État de veiller à la bonne application de la circulaire du 26 août 2012 en proposant systématiquement des solutions de relogement¹⁰²³. Il a également critiqué l'insuffisance des aires d'accueil pour les Gens du voyage et a recommandé une « *application effective et complète de la loi du 5 juillet 2000* »¹⁰²⁴. De la même manière, le Comité des droits de l'homme a demandé à l'État de mettre un terme aux expulsions « *tant que des solutions alternatives et des propositions de relogement dignes et pérennes ne sont pas assurées, en application de la circulaire du 26 août 2012* »¹⁰²⁵. Le Comité des droits de l'enfant a quant à lui prié l'État « *de respecter ses obligations internationales en ce qui concerne les expulsions forcées* » et l'a encouragé « *dans ses efforts visant à intégrer les enfants roms et leurs familles* »¹⁰²⁶.

1019. V. affaires et suivis de CEDS, déc. sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réc. n° 33/2006; 28 juin 2011, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. France*, réc. n° 63/2010; 24 janvier 2012, *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France*, réc. n° 64/2011.

1020. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 83.

1021. CNCDH, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles – Mettre fin à la violation des droits, JORF*, n° 0034 du 10 février 2015, texte n° 92, 20 novembre 2014.

1022. Un constat partagé par le Défenseur des droits V. DDD, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*, juin 2013. V. aussi Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 199.

1023. CERD, *op. cit.*, parag. 9.

1024. *Ibid.*, parag. 10.

1025. CCPR, *op. cit.*, parag. 13-14.

1026. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France, op. cit.*, parag. 70.

Si les recommandations du Comité DESC ont été relativement générales, justifiant de les examiner dans la partie relative au droit au logement¹⁰²⁷, elles s'appliquent toutefois aussi aux évacuations de campements roms et les obligations de la France en la matière doivent être appréciées à leur lumière. Nous renvoyons donc à la partie correspondante sur le droit au logement. Tout au plus nous bornerons-nous à souligner qu'il a demandé à ce que soit réalisée une évaluation de la circulaire du 26 août 2012.

Deux affaires concernant des Roms ont été l'occasion pour plusieurs rapporteurs spéciaux de s'exprimer au sujet des expulsions forcées. Dans une lettre commune de décembre 2014¹⁰²⁸, trois rapporteurs ont alerté les autorités quant à l'expulsion forcée de plus de 300 individus roms « dont une cinquantaine d'enfants » résidant dans le campement informel connu sous le nom Les Coquetiers, près de Bobigny. Ils ont considéré les conditions d'expulsion non conformes aux « normes internationales en matière de droits de l'homme » et aux « principes du droit à un logement convenable et à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités », en raison notamment de l'inadéquation des solutions de logement proposées¹⁰²⁹. Les rapporteurs ont remis en cause le processus de diagnostic de la situation des individus concernés : la circulaire interministérielle ne détermine pas de critère uniforme pour mener les évaluations, qui « ne sont souvent pas réalisées par le biais d'un véritable processus de consultation », à l'instar de celle qui avait été menée en l'espèce, réalisée en période de vacances scolaires et donc en l'absence de certaines familles. La Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités a ajouté, dans une lettre à propos d'une expulsion de plus de 500 Roms de camps parisiens en juillet 2015, que ces diagnostics sont opérés par des prestataires de services ayant « une approche technocratique, sans expertise au sujet des Roms ou de travail social¹⁰³⁰ ». Là encore, l'absence de logement pour certaines personnes a été vivement critiquée.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a lui aussi dénoncé l'expulsion de plus de 150 Roms du bidonville de La Courneuve le 28 août 2015, « menée sans avertissement alors que celui-ci est normalement de 24 heures minimum », et sans proposition d'hébergement pour la quasi-totalité des individus. S'inquiétant du risque d'atteinte aux droits de l'enfant, et des expulsions passées et futures, il a relevé l'existence d'« une politique nationale systématique d'expulsions de force des Roms ». C'est pourquoi il a demandé à la France de « remplacer cette politique punitive et destructrice par une politique véritablement inclusive [...] pour traiter les Roms en faisant preuve de sensibilité et de justice, en accord avec les standards internationaux¹⁰³¹ ».

1027. V. *infra*, Droits économiques et sociaux, chapitre 2 Protection sociale et autres droits sociaux.

1028. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale 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, du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, 4 décembre 2014, AL FRA 3/2014.

1029. Certains logements proposés à des familles se trouvaient à plusieurs centaines de kilomètres de l'école dans laquelle les enfants étaient inscrits.

1030. Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les questions relatives aux minorités, 24 juillet 2015.

1031. HCDH, Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms, 11 septembre 2015.

Scolarisation

La précarité du logement des Roms et Gens du voyage a d'importantes conséquences, la stabilité du logement étant, en France, un prérequis pour l'exercice de nombreux droits, et en particulier le droit à l'éducation. Le Commissaire aux droits de l'homme a ainsi constaté que « *la scolarisation des enfants voyageurs en France reste en partie entravée par des obstacles liés aux problèmes de stationnement des caravanes, aux déplacements fréquents et à l'éloignement des aires d'accueil des écoles* ¹⁰³² », et que celle des enfants roms demeure compliquée par « *les mauvaises conditions d'hygiène, l'éloignement ou encore le montant des frais de cantine* ¹⁰³³ ».

Ces obstacles prennent deux formes principales. Concernant les enfants roms, le faible taux de scolarisation peut être imputé, d'après le Comité DESC, au refus de certains maires de les accueillir ¹⁰³⁴, motivé par « *le stationnement illicite provisoire des familles sur la commune, de leur installation présumée illicite sur un terrain leur appartenant ou encore d'un manque de places dans les classes* ¹⁰³⁵ ». Pour les enfants des Gens du voyage, le faible taux de scolarisation paraît lié, selon le CERD, aux évacuations forcées ¹⁰³⁶.

Le Comité DESC a donc appelé les autorités à faire appliquer l'obligation des maires de recenser les enfants d'âge scolaire présents sur leur commune et de veiller à leur scolarisation ¹⁰³⁷. Il a en outre été recommandé à l'État de renforcer les alternatives à la scolarisation classique, « *telles que la double inscription dès l'école primaire dans un établissement scolaire et au Centre national d'enseignement à distance, les "camions-écoles" [...], ou les écoles de terrain appartenant à l'Éducation nationale, situées sur ou près des aires d'accueil* ¹⁰³⁸ ».

Selon l'ECRI, « *le problème de la scolarisation des enfants roms relève plus largement de la question de l'accès aux droits de base* » : pour leur refuser l'inscription dans un établissement scolaire, les maires opposent très fréquemment à leur famille l'absence de domiciliation, alors que celle-ci est moins imputable aux populations roms qu'à la réticence presque systématique des autorités à l'autoriser. Les autorités devraient « *prendre des mesures [...] pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire* ¹⁰³⁹ ».

1032. Commissaire aux droits de l'homme, Rapport suite à la visite en France en 2014, op. cit., parag. 156.

1033. *Ibid.*, parag. 203-204.

1034. CESCR, op. cit., parag. 49 et 50.

1035. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 156.

1036. CERD, op. cit., parag. 9 et 10.

1037. *Ibid.* parag. 10. Ces obligations sont formulées en droit français dans des circulaires sur l'éducation des Gens du voyage publiées par la ministre déléguée à la Réussite éducative en septembre 2012.

1038. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 158.

1039. ECRI, *Rapport sur la France (5^e cycle de monitoring)*, 8 décembre 2015, ECRI(2016) 1, parag. 85-87. Cette recommandation fait d'ailleurs l'objet d'un suivi intermédiaire. V. *ibid.*, p. 41.

Chapitre 4

Discriminations liées à la liberté de conscience et de religion et principe de laïcité

Consacrée depuis plus d'un siècle, la laïcité constitue un principe fondateur de la République française, conciliant la liberté de conscience, le pluralisme religieux et la neutralité de l'État. En vertu de ce principe, la République « assure la liberté de conscience », respecte « toutes les croyances¹⁰⁴⁰ », et « garantit le libre exercice des cultes¹⁰⁴¹ ». Si la séparation des Églises et de l'État ne doit donc pas être comprise comme visant à l'éviction hors de l'espace public de toute manifestation d'une conviction religieuse¹⁰⁴², elle peut justifier une obligation de neutralité à la charge des agents du service public, et, dans certains cas, une obligation pour les individus de ne pas porter certains signes religieux, comme à l'école.

1. Laïcité et port de signes religieux

Laïcité et signes ostensibles à l'école

Le Comité des droits de l'homme a estimé que les lois 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 n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public portaient atteinte à l'article 18 du Pacte (liberté de conscience et de religion) et au principe d'égalité consacré à l'article 26 du Pacte¹⁰⁴³. Il n'a pas accueilli favorablement les explications de la France quant à la compatibilité de l'interdiction des signes religieux à caractère ostentatoire avec les obligations découlant du Pacte¹⁰⁴⁴.

Le Comité a de plus considéré que la France n'avait pas pris en compte les constatations adoptées dans le cadre de l'affaire *Singh*¹⁰⁴⁵, où il avait conclu à la violation de l'article 18 du Pacte, en raison de l'exclusion d'un élève pour avoir porté le turban sikh

1040. Art. 1^{er} de la Constitution.

1041. Art. 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

1042. CNCDH, *Avis sur la laïcité*, 26 décembre 2013, *JORF*, n° 0235 du 9 octobre 2013, texte n° 41.

1043. *Ibid.*, parag. 22.

1044. Cela faisait partie des points à traiter en priorité, auxquels la France avait répondu. V. CCPR/C/FRA/Q/5, spé. parag. 26; et CCPR/C/FRA/Q/5/add.1, spé. parag. 174 et 175.

1045. CCPR, 1^{er} novembre 2012, *Bikramjit Singh*, n° 1852/2008, CCPR/C/106/D/1852/2008.

à l'école : l'État n'avait pas démontré en quoi le port du turban présentait une menace pour les autres élèves et pour l'ordre public, ni en quoi l'exclusion était nécessaire. De manière générale, le Comité a recommandé à la France de respecter, de manière générale, toutes ses constatations, afin de « *garantir l'accès à un recours efficace en cas de violation du Pacte* ¹⁰⁴⁶ ».

L'ECRI a quant à elle demandé aux autorités françaises de « *clarifier la réglementation concernant le port du voile par les mères accompagnant les sorties scolaires et à prendre des mesures pour assurer que les décisions prises par les autorités scolaires sont exemptes de toute dimension discriminatoire, y compris en prévoyant, le cas échéant, des sanctions appropriées* ¹⁰⁴⁷ ».

Laïcité et neutralité des agents publics

Dans l'affaire *Ebrahimian c. France* ¹⁰⁴⁸, la CEDH a estimé le non-renouvellement d'un contrat d'assistante sociale d'une femme musulmane en raison de son port du voile conforme aux exigences de l'article 9 de la Convention.

La Cour a considéré que l'ingérence en cause était bien prévue par la loi, en raison de l'article 1^{er} de la Constitution française et de la jurisprudence du Conseil d'État relative au devoir de stricte neutralité de l'agent du service public ¹⁰⁴⁹ reconnaissant cependant que, à l'époque, « *le contenu de l'obligation de neutralité ainsi affirmée, même s'il était de nature à mettre en garde la requérante, ne comportait pas de mention ou d'application se référant explicitement à la profession qu'elle exerçait* ¹⁰⁵⁰ ». Depuis, l'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000, postérieur aux faits, « *détermine clairement les modalités de l'exigence de neutralité religieuse des agents publics dans l'exercice de leur fonction au regard des principes de laïcité et de neutralité, et satisfait à l'exigence de prévisibilité et d'accessibilité de la loi au sens de la jurisprudence de la Cour* ¹⁰⁵¹ ». Elle a en outre confirmé que l'exigence de neutralité religieuse « *dans un contexte de vulnérabilité des usagers du service public* » poursuivait le but légitime de protection des droits d'autrui, en l'occurrence « *de préserver le respect de toutes les croyances religieuses et orientations spirituelles des patients* », sans qu'il soit besoin d'ajouter une motivation au regard de contraintes de sécurité publique ou de protection de l'ordre ¹⁰⁵².

Quant à la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour a relevé que l'administration avait indiqué à la requérante « *les raisons pour lesquelles ce principe justifiait une application particulière à l'égard d'une assistante sociale dans un service*

1046. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 21 juillet 2015, CCPR/C/FRA/CO/5, parag. 7.

1047. ECRI, *ibid.* parag. 70.

1048. CEDH, 26 novembre 2015, *Ebrahimian c. France*, req. n° 64846/11.

1049. V. not. CE, 8 décembre 1948, *Demoiselle Pasteau*, n° 91.406 ; 3 mai 1950, *Demoiselle Jamet*, n° 98.284.

1050. CEDH, *Ebrahimian c. France*, *ibid.*, parag. 51.

1051. *Ibidem.*

1052. *Ibid.*, parag. 54 et parag. 65.

psychiatrique d'un hôpital¹⁰⁵³». Elle a en outre réaffirmé la compatibilité d'une « mise en œuvre stricte des principes de laïcité [...] et de neutralité lorsqu'il s'agit d'un principe fondateur de l'État, ce qui est le cas de la France¹⁰⁵⁴ » : « Le principe de laïcité-neutralité constitue l'expression d'une règle d'organisation des relations de l'État avec les cultes, qui implique son impartialité à l'égard de toutes les croyances religieuses dans le respect du pluralisme et de la diversité ». Dans un tel contexte, le fait pour le juge interne d'avoir « accordé plus de poids à ce principe et à l'intérêt de l'État qu'à l'intérêt de la requérante de ne pas limiter l'expression de ses croyances religieuses ne posait pas de problème au regard de la Convention ». La neutralité est une obligation stricte qui s'applique à l'ensemble des services publics, et il n'appartenait pas à la Cour d'apprécier ce modèle. Cette dernière s'est contentée de vérifier le contrôle qui avait été opéré par le juge administratif. En l'espèce, outre le manquement de la requérante à son obligation de neutralité, l'impact du port du signe religieux dans l'exercice de ses fonctions avait bien été pris en compte pour évaluer la gravité de la faute.

2. Port du voile intégral

La CEDH s'est prononcée, dans un arrêt de grande chambre *S. A. S. c. France*¹⁰⁵⁵, sur l'interdiction du port du voile intégral par le législateur français.

La requérante alléguait une violation de son droit au respect de sa vie privée, de son droit à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions et de son droit à la liberté d'expression, ainsi qu'une discrimination dans l'exercice de ces droits, tels que garantis par les articles 8, 9 et 10 de la Convention, pris isolément et combinés avec l'article 14. La Cour, à l'instar de la requérante, a considéré que la loi du 11 octobre 2010, qui interdit de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage – et donc indirectement le port du voile intégral – constituait une ingérence dans le droit de cette dernière à la liberté de religion, puisqu'elle l'empêchait « de manifester sa foi, de la vivre et de l'observer en public¹⁰⁵⁶ ».

Dans le cadre de son contrôle, la Cour a relevé que l'ingérence était bien prévue par la loi¹⁰⁵⁷. Elle a également admis que l'interdiction de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage pouvait répondre à l'objectif de protection de la sécurité publique ou la sûreté publique, ainsi qu'à la nécessité de protéger les « droits et libertés d'autrui ». Dans ce dernier cas, elle a circonscrit la défense des droits et libertés d'autrui au « respect des exigences minimales de la vie en société », et du « vivre-ensemble », le visage jouant « un rôle important dans l'interaction sociale » et

1053. *Ibid.*, parag. 60.

1054. *Ibid.*, parag. 66.

1055. CEDH, GC, 1^{er} juillet 2014, *S.A.S. c. France*, req. n° 43835/11.

1056. *Ibid.*, parag. 76, parag. 106-111.

1057. *Ibid.*, parag. 112.

sa dissimulation pouvant porter atteinte « *au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble* ».

Elle a en revanche refusé les arguments tenant à la protection de l'égalité des sexes et à la protection de la dignité des personnes. Considérant que « *la progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des États membres du Conseil de l'Europe* » et qu'un État « *qui, au nom de l'égalité des sexes, interdit à quiconque d'imposer aux femmes qu'elles dissimulent leur visage poursuit un objectif qui correspond à la "protection des droits et libertés d'autrui"* », elle a néanmoins soutenu qu'un État « *ne saurait invoquer l'égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes [...] revendiquent dans le cadre de l'exercice des droits que consacrent ces dispositions, sauf à admettre que l'on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l'exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux*¹⁰⁵⁸ ».

Quant à la question de savoir si l'interdiction était nécessaire dans une société démocratique, la Cour a rappelé sa jurisprudence de principe en la matière¹⁰⁵⁹ : des restrictions à la liberté de manifester sa religion peuvent se justifier pour assurer le respect des convictions de chacun. L'État est à ce titre un « *organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions* » auquel incombe « *de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent*¹⁰⁶⁰ ». Relevant que « *le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique* », elle a ainsi souligné l'ample marge d'appréciation des États en la matière, dans la mesure où ils sont mieux placés pour apprécier les rapports entre l'État et les religions¹⁰⁶¹.

En l'espèce, la Cour a estimé que l'interdiction du port du voile intégral était disproportionnée au regard du but affiché de protection de la sûreté publique ou de la sécurité publique¹⁰⁶². Toutefois, concernant « *le souci de répondre aux exigences minimales de la vie en société comme élément de la "protection des droits et libertés d'autrui"* », elle a relevé un certain nombre d'éléments de nature à qualifier la mesure de « *proportionnée* » : ainsi, la Cour vise, dans son principe, à garantir les conditions du vivre-ensemble¹⁰⁶³. De plus, bien que l'interdiction place les femmes ayant fait le choix de porter le voile intégral « *devant un dilemme complexe* » pouvant « *avoir pour effet de les isoler et d'affecter leur autonomie* », bien que « *de nombreux acteurs internationaux comme nationaux de la protection des droits fondamentaux considèrent qu'une interdiction générale est disproportionnée* », et en dépit du risque pris ici par l'État de « *contribuer à la consolidation des stéréotypes qui affectent certaines catégories de personnes et d'encourager l'expression de l'intolérance*¹⁰⁶⁴ », l'interdiction n'est pas, pour la Cour, « *explicitement fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur*

1058. *Ibid.*, parag. 113-122, spé. parag. 119.

1059. *Ibid.*, parag. 123-131.

1060. *Ibid.*, parag. 127.

1061. *Ibid.*, parag. 129.

1062. *Ibid.*, parag. 138-140.

1063. *Ibid.*, parag. 141-142.

1064. *Ibid.*, parag. 146-149.

*le seul fait qu'ils dissimulent le visage*¹⁰⁶⁵ ». De plus, la sanction prévue figure « *parmi les plus légères*¹⁰⁶⁶ ». Enfin, « *l'État défendeur entend protéger une modalité d'interaction entre les individus, essentielle à ses yeux pour l'expression non seulement du pluralisme, mais aussi de la tolérance et de l'esprit d'ouverture, sans lesquels il n'y a pas de société démocratique* », et « *la question de l'acceptation ou non du port du voile intégral dans l'espace public constitue un choix de société*¹⁰⁶⁷ ».

Selon la FRA, cette solution a marqué « *une évolution normative importante et très débattue sur le terrain* », introduisant « *la notion du vivre-ensemble en tant que principe pouvant justifier la restriction de la liberté d'expression, de la vie privée et de l'expression de la religion ou de convictions. Pour la première fois, la Cour a jugé que la nécessité du "respect des exigences minimales de la vie en société", en tant qu'aspect des "droits et libertés d'autrui", justifiait l'interdiction de porter un vêtement religieux particulier*¹⁰⁶⁸ ».

1065. *Ibid.*, parag. 151.

1066. *Ibid.*, parag. 152.

1067. *Ibid.*, parag. 153.

1068. FRA, Rapport annuel, *Les Droits fondamentaux : défis et réussites en 2014*, 2015.

Chapitre 5

Populations autochtones et spécificités ultramarines

Si le mandat d'un rapporteur spécial des Nations unies est consacré à la question, les principales recommandations au cours de la période de référence ont été émises par le CERD, qui a par exemple demandé que la France ratifie la Convention n° 169 de l'OIT de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux¹⁰⁶⁹.

Le Rapporteur spécial a toutefois adressé une lettre au Gouvernement français dans laquelle il a exprimé sa préoccupation à l'égard de l'importation et de la vente en France d'éléments du patrimoine culturel des peuples autochtones des États-Unis et considérés comme sacrés par ces derniers, à l'occasion d'enchères organisées par des maisons d'art à Paris en 2013¹⁰⁷⁰. Dans son rapport annuel, évoquant l'affaire, le Rapporteur spécial a rappelé la nécessité pour les maisons d'arts d'enquêter sur l'origine des biens en leur possession et de coopérer à ce titre avec les peuples autochtones, à l'aune du droit de ces derniers d'« *agir collectivement pour faire respecter leur droit de conserver, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles* » et du principe de leur consentement préalable à l'utilisation de ce patrimoine¹⁰⁷¹.

1. Droits collectifs

Le CERD a une nouvelle fois recommandé à la France de « *revoir sa position sur la non-reconnaissance des peuples autochtones des collectivités d'outre-mer* », ainsi que de mener une politique mieux ciblée et adaptée aux besoins spécifiques des populations autochtones, afin d'assurer une égalité de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels¹⁰⁷².

Concernant les peuples autochtones de Guyane, pour pallier les nombreuses insuffisances dans l'effectivité de leurs droits fondamentaux, il a demandé aux autorités françaises de reconnaître des droits communautaires aux peuples autochtones, « *en particulier le droit aux terres ancestrales [...] ainsi que le droit aux ressources traditionnellement utilisées* » par les communautés¹⁰⁷³. Il a également suggéré à la France

1069. CERD, *op. cit.*, parag. 18.

1070. *Lettre du Rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones*, 18 mars 2014.

1071. *Rapport sur les observations et communications du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones*, 3 septembre 2014, A/HRC/27/52/Add.4, p. 26 et s.

1072. CERD, *Ibid.*, parag. 11.

1073. *Ibid.*, parag. 12.

« d'intensifier ses efforts afin de garantir une égalité de traitement avec le reste de la population en ce qui concerne l'accès à l'éducation », d'améliorer la liberté de circulation, l'accès au logement, aux services publics, « en particulier à l'état civil et à la justice, ainsi qu'aux soins de santé », de remédier aux conséquences de l'orpaillage sur leur santé et leur environnement, ou encore d'adopter une approche inclusive lorsqu'il s'agit d'approuver un projet « ayant des incidences sur l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources¹⁰⁷⁴ ».

Concernant les peuples autochtones de Nouvelle-Calédonie, le CERD a poussé l'État à poursuivre ses efforts visant à permettre à ces populations locales d'exercer leur droit à l'autodétermination, et a préconisé de « mettre fin à la pratique d'enregistrement discriminatoire pour les Kanaks dans les registres électoraux et de lever toute restriction injustifiée au droit de vote », « d'intensifier les efforts afin de permettre un traitement égal dans l'accès à l'emploi y compris dans l'administration, au logement, à la santé et à la culture kanake », et de permettre un accès à l'éducation pour les enfants kanaks « notamment dans les langues locales, et d'accroître le nombre d'enseignants¹⁰⁷⁵ ».

2. Droits individuels et promotion de l'égalité

Le CERD a recommandé à l'État « d'accroître ses efforts, compte tenu du nouveau statut de Mayotte », pour la pleine jouissance par les Mahorais de leurs droits économiques, sociaux et culturels¹⁰⁷⁶.

Focus – Protection des langues régionales

Le Comité DESC a recommandé à l'État de « reconnaître et promouvoir le droit des personnes appartenant à des groupes linguistiques régionaux ou minoritaires et, dans les DROM-COM, des peuples autochtones de pratiquer leur propre langue, en tant qu'élément de leur droit à participer à la vie culturelle, non seulement dans leur vie privée mais également dans la vie publique¹⁰⁷⁷ ».

1074. *Ibidem*.

1075. *Ibid.*, parag. 13.

1076. *Ibid.*, parag. 14.

1077. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, 2016, *op. cit.*, parag. 57.

Chapitre 6

Discriminations liées au handicap et inclusion des personnes handicapées

L'article 33 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, dont la ratification par la France a été saluée¹⁰⁷⁸, oblige chaque État partie à se doter d'un dispositif de promotion, de protection et de suivi, comportant un ou plusieurs mécanismes indépendants. Cet article fait expressément référence aux « *principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme* ». La CNCDH détient ainsi un mandat de promotion, de protection et de suivi des droits protégés par la Convention des Nations unies.

En juillet 2011, le Gouvernement a demandé au Défenseur des droits de contribuer à ce dispositif et de constituer un comité de suivi de la Convention. Ce Comité de suivi intègre, outre le Défenseur des droits, la CNCDH, le CFHE qui est un collectif d'associations représentant les personnes handicapées¹⁰⁷⁹, le CNCPH et le Délégué interministériel au handicap.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, un Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées, créé par le Comité des ministres, a été chargé d'élaborer la Stratégie en faveur des personnes handicapées 2017-2023 du Conseil de l'Europe. Toutefois, dans la période de référence, seul le Commissaire aux droits de l'homme s'est prononcé sur la question des handicapés. À ses recommandations s'ajoutent celles du Comité des droits de l'enfant, ainsi que des interventions ponctuelles de rapporteurs spéciaux des Nations unies.

Le handicap concerne également le droit de l'UE : outre la Charte des droits fondamentaux¹⁰⁸⁰, il faut souligner que la Convention des Nations unies est la première du genre en matière de droits de l'homme ratifiée par l'UE¹⁰⁸¹. Les institutions de l'Union ont de plus adopté des textes ayant des répercussions directes sur le handicap¹⁰⁸². Il est enfin l'un des thèmes de travail de la FRA.

1078. CCPR, *op. cit.*, parag. 3 ; CESCR, *op. cit.*, parag. 3 ; CEDAW, *op. cit.*, parag. 8 ; CRC, *op. cit.*, parag. 3.

1079. Article 33, al.3, de la Convention des Nations unies relatives aux droits des personnes handicapées.

1080. V. not. art. 21 (interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap) et 26 (droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et professionnelle et à la participation à la vie de la communauté) de la Charte.

1081. V. Commission européenne, *L'Union européenne ratifie la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées*, 5 janvier 2011, IP/11/4.

1082. V. not. Directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; v. aussi Commission européenne, *Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées*, 15 novembre 2010.

1. Cadre institutionnel

Le cadre juridique a été profondément remanié par 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. Saluant « *les efforts déployés par la France afin de moderniser le système national de protection des droits des personnes handicapées* » et « *le progrès constitué par la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)*¹⁰⁸³ », le Commissaire aux droits de l'homme a noté que les politiques publiques en matière de handicap « *ne sont plus exclusivement axées sur la prise en charge en institution, elles incluent la réadaptation médicale et les prestations sociales et font l'objet, depuis 2009, d'une coordination et d'une évaluation par un Comité interministériel du handicap placé auprès du Premier Ministre*¹⁰⁸⁴ ».

La société civile a néanmoins mis en avant la lenteur des réformes, de même que la persistance de certaines difficultés en dépit de la mise en place des MDPH : celles-ci n'ont permis « *ni d'éviter qu'un certain nombre de personnes handicapées se trouvent sans réponse adaptée à leur situation, ni de mettre fin aux placements en institutions inadéquates*¹⁰⁸⁵ » ; les outils d'évaluation des besoins des personnes handicapées sont impropres et un important retard a été pris dans le traitement des dossiers ; cela n'a pas empêché le déplacement de nombreuses personnes handicapées vers la Belgique, contraintes de s'exiler en raison des solutions inadéquates et des conditions de vie qui leur sont proposées en France¹⁰⁸⁶.

De plus, par lettre en date du 13 novembre 2015, la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a exprimé ses préoccupations quant au projet de modification de la loi du 11 février 2005. Ce dernier prévoit un « *Plan d'accompagnement global* », qui aurait « *pour effet de rallonger davantage les procédures administratives lourdes imposées aux familles, d'accroître la charge de travail des MDPH et de retarder d'autant plus la mise en place de solutions adaptées aux besoins des personnes handicapées* ». La modification de la loi aurait ainsi un impact « *sur les droits des personnes handicapées, leur autonomie et de leur indépendance individuelle, y compris la liberté de faire leurs propres choix et de jouir d'un niveau de vie adéquat et de la protection sociale* ». Elle irait également à l'encontre de l'article 19 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, qui « *reconnait le droit des personnes handicapées à vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes et qui oblige les États à assurer l'accès des personnes handicapées à une gamme de services à domicile ou en établissement et autres services sociaux d'accompagnement, y compris l'aide personnelle nécessaire pour leur permettre de vivre dans la société et de s'y insérer et pour empêcher qu'elles ne soient isolées ou victimes de ségrégation*¹⁰⁸⁷ ».

1083. Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à la visite en France*, op. cit., parag. 254.

1084. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 220.

1085. *Ibid.*, parag. 226.

1086. *Ibid.*, parag. 228-230.

1087. *Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 13 novembre 2015.

2. Droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société

Accessibilité et isolement

La loi du 11 février 2005 a défini l'accessibilité et fixé l'objectif d'accessibilité du cadre bâti, des transports et des nouvelles technologies pour 2015. Le Commissaire aux droits de l'homme a constaté toutefois que « *de nombreuses personnes handicapées demeurent isolées dans leur propre milieu social en raison de l'inaccessibilité des structures de santé et des moyens de transport et de la difficulté d'accéder à l'emploi, qui perpétuent l'exclusion sociale et la marginalisation de ces personnes*¹⁰⁸⁸ ». Par exemple, en dépit du principe d'accessibilité universelle consacré par la loi de 2005, la France « *accuse un important retard en matière d'accessibilité des lieux publics et des moyens de transport*¹⁰⁸⁹ ». « *L'isolement des personnes handicapées dans des institutions perpétue leur stigmatisation et leur marginalisation. La France est tenue, en vertu de ses engagements internationaux, de prendre des mesures visant à assurer aux personnes handicapées un accès effectif à une série de services, notamment à l'assistance personnelle nécessaire à la vie autonome et à l'inclusion dans la société*¹⁰⁹⁰ ». Les autorités doivent donc « *veiller très attentivement à ce que les engagements souscrits en matière d'accessibilité soient effectivement mis en œuvre* » et « *ne tolérer aucun nouveau report des aménagements nécessaires afin de lutter contre l'isolement des personnes handicapées et de leur permettre de jouir de leur droit à l'autonomie et à l'inclusion dans la société*¹⁰⁹¹ ».

Le CEDS a quant à lui relevé que les mesures prises depuis le dernier examen de la situation française en matière d'accessibilité à la mobilité et aux transports des personnes handicapées n'avaient pas « *produit les résultats attendus* » et que « *la très grande majorité des transports publics [restait] inaccessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, en dépit des objectifs fixés par la loi de 2005* ». C'est pourquoi il a conclu à la non-conformité de la situation française à l'article 15, parag. 3, de la Charte en ce que l'accès effectif aux transports n'est pas garanti aux personnes handicapées¹⁰⁹².

1088. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 239.

1089. *Ibid.*, parag. 239-240.

1090. *Ibid.*, parag. 255.

1091. *Ibid.*, parag. 260.

1092. CEDS, *Conclusions 2016 (France)*, 2016.

Placement et conditions de vie en institution

Le Commissaire aux droits de l'homme a pu constater que si la loi du 11 février 2005 « réaffirme les principes généraux de non-discrimination et d'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées et vise à assurer à chacun la possibilité de choisir son projet de vie », la priorité donnée à l'inclusion dans la société « n'est pas pour autant synonyme de désinstitutionalisation », dans la mesure où des solutions mixtes, combinant prise en charge en établissement et à domicile, paraissent souvent privilégiées¹⁰⁹³. Or, selon le Commissaire, le placement en institution des personnes handicapées exclut ces dernières *de facto* de la société¹⁰⁹⁴.

Il a donc exhorté l'État « à élaborer, avec la participation active des personnes handicapées, un plan global visant à remplacer les institutions par des services de proximité ». Les autorités ont ainsi été invitées « à réformer le système d'accompagnement médico-social des personnes handicapées en fermant les grandes structures globales¹⁰⁹⁵ et à redoubler d'efforts afin que la priorité à l'inclusion des personnes handicapées se traduise dans les faits par la recherche de solutions individualisées alternatives au placement en institution et reposant sur des services de proximité¹⁰⁹⁶ ».

De manière plus générale, face à la persistance des placements involontaires¹⁰⁹⁷, le Commissaire a rappelé « la nécessité de s'assurer que le handicap ne constitue pas un motif de privation arbitraire de liberté ». Aussi, l'avis des personnes handicapées sur le point d'être placées en structure fermée doit toujours être « effectivement recueilli », sans quoi un tel placement doit être considéré comme une privation de liberté assortie des garanties découlant de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁰⁹⁸.

3. Scolarisation des enfants handicapés

L'article 15, parag. 1, de la CSER met à la charge des États une obligation d'assurer aux handicapés une scolarisation dans le cadre du droit commun, ou, si ce n'est pas possible, dans le cadre d'institutions spécialisées¹⁰⁹⁹. Si la loi du 11 février 2005 consacre également cette exigence, et bien que le nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire soit en augmentation depuis, la situation française demeure insatisfaisante en raison de l'inapplication fréquente de ce principe.

1093. *Ibid.*, parag. 223-224.

1094. *Ibid.*, parag. 222.

1095. Ces structures globales sont en effet peu adaptées aux différentes formes de handicap.

1096. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 256.

1097. *Ibid.*, parag. 233-234. La loi n° 2011-803 de 2011 maintient cette possibilité en cas de trouble mental associé à un risque de dommage et à la nécessité d'un traitement.

1098. *Ibid.*, parag. 258.

1099. Cf. précédent rapport pour le détail des décisions du CEDS à ce sujet.

En la matière, le Comité des droits de l'enfant a relevé que « *la mise en œuvre des lois n° 2005-102 du 11 février 2005 et n° 2013-595 du 8 juillet 2013 relatives à l'éducation inclusive pour tous les enfants est lente et inégale* ». Les mesures prises pour favoriser la scolarisation des enfants handicapés dans les écoles ordinaires plutôt que dans les institutions spécialisées sont largement insuffisantes, en particulier dans les territoires d'outre-mer¹¹⁰⁰. C'est pourquoi le Comité a recommandé à la France d'adopter une politique à l'égard du handicap fondée sur les droits de l'homme, et de privilégier une éducation inclusive des enfants « *à tous les niveaux d'enseignement* » plutôt que de les placer en institution ou dans des classes séparées. Cette politique d'inclusion devrait passer notamment par la collecte de données, la mise en place d'un système de détection précoce, la facilitation de l'accès à une aide appropriée, la formation des enseignants et des professionnels à une éducation inclusive et au soutien individualisé, ainsi que par des campagnes de sensibilisation pour lutter contre la stigmatisation et les préjugés à l'égard des enfants handicapés¹¹⁰¹.

Scolarisation des enfants autistes

Le Comité des droits de l'enfant a mis en exergue le non-respect des recommandations de la Haute Autorité de santé formulées en 2012, notamment quant à certaines thérapies psychanalytiques inefficaces, à la surmédication et aux placements en hôpital psychiatrique et en institution des enfants autistes. Il a ainsi demandé « *instamment* » à la France de respecter le droit à une éducation inclusive des enfants, de rendre les recommandations de la Haute autorité de 2012 juridiquement contraignantes pour les professionnels, et de veiller à ce que les enfants autistes ne soient pas placés en institution contre leur gré¹¹⁰².

Le CEDS s'est prononcé sur le suivi de plusieurs réclamations relatives à l'égalité d'accès à l'enseignement des enfants autistes, qui avaient abouti à plusieurs décisions de non-conformité à l'article 15, parag. 1, l'égalité d'accès à l'enseignement des enfants autistes n'ayant pas été démontrée¹¹⁰³. S'il a pris note du troisième Plan autisme 2013-2017, le Comité a néanmoins estimé que l'accès des enfants autistes à l'école n'avait pas encore bénéficié de « *réels progrès quantitatifs* », et a demandé à l'État de fournir, en octobre 2017, des informations quant à « *la proportion d'enfants autistes bénéficiant d'un tel accès par rapport à l'effectif global du groupe* ». Le Comité a ainsi maintenu son constat de non-conformité au regard de l'article 15, parag. 1, tant quant à l'accès à l'enseignement des enfants autistes qu'à l'égard du droit à la formation professionnelle des jeunes autistes, qu'à l'absence de dimension éducative dans les institutions spécialisées pour les enfants autistes, qu'à l'insuffisance de scolarisation en milieu scolaire spécialisé, ainsi qu'au contexte budgétaire restreint appliqué au plan autisme.

1100. CRC, *op. cit.*, parag. 57.

1101. CRC, *ibid.*, parag. 58.

1102. CRC, *ibid.*, parag. 59-60.

1103. Suivis de CEDS, déc. sur le bien-fondé, 4 novembre 2003, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, réc. n° 13/2002 ; 11 septembre 2013, *Action européenne des handicapés c. France*, réc. n° 81/2012.

Deux rapporteurs spéciaux ont en outre dénoncé, dans plusieurs lettres, la situation d'un enfant autiste déscolarisé placé de force en institution par les autorités¹¹⁰⁴. Ils ont exprimé leur inquiétude quant au placement de l'enfant en institut médico-éducatif (IME) et à son impact sur sa santé physique et mentale et sur son bien-être. Les rapporteurs spéciaux ont notamment regretté que « *le Gouvernement [...] n'ait pas pris les mesures nécessaires en vue de garantir les droits de cet enfant [...], en particulier son droit à une éducation inclusive et son droit de vivre librement dans la société* ». Il a été reproché aux autorités d'avoir considéré l'institutionnalisation de l'enfant et son maintien comme seule option. Les rapporteurs spéciaux ont estimé cette approche contraire aux conclusions du Comité européen des droits sociaux dans la décision *Action européenne des handicapés (AEH) c. France*¹¹⁰⁵, qui avait constaté que les institutions spécialisées prenant en charge les enfants autistes ne faisaient pas prévaloir le caractère éducatif de l'institutionnalisation, ce qui était contraire à l'article 15, parag. 1, de la Charte. C'est pourquoi les rapporteurs ont affirmé être « *gravement préoccupés par la situation de cet enfant qui [...] continue d'être déscolarisé et dont la garde a été retirée à sa mère dans le but explicite de faciliter son institutionnalisation alors même que cela ne respecte pas sa volonté, que la décision de le placer dans une IME risque d'avoir un impact détériorant sur son état de santé physique et mentale et son bien-être, et que d'autres solutions visant à favoriser son inclusion scolaire et sociale ne semblent pas avoir été envisagées*¹¹⁰⁶ ».

Le Commissaire aux droits de l'homme, enfin, a souligné l'insuffisance du dépistage des syndromes autistiques et des troubles envahissants du développement (TED), et le manque d'accompagnement adapté des personnes autistes, qui ont pour effet le placement des enfants autistes en institution spécialisée. C'est pourquoi il a demandé qu'il soit remédié à ces difficultés, afin que soit favorisée la scolarisation des enfants en milieu ordinaire. Il a par ailleurs salué la création du statut d'accompagnant des élèves en situation de handicap et a demandé aux autorités de « *mettre en œuvre dans les meilleurs délais et à pourvoir des postes en nombre suffisant pour satisfaire les besoins d'accompagnement à la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire* », ainsi qu'à investir dans la formation des enseignants au handicap¹¹⁰⁷.

1104. *Lettres conjointes de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées et du Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint*, 22 décembre 2014, 12 mars 2015 et 8 juin 2015.

1105. CEDS, 11 septembre 2013, *Action européenne des handicapés (AEH) c. France*, réc. n° 81/2012.

1106. *Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées et du Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint*, 8 juin 2015.

1107. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 259.

4. Inégalité face à l'emploi

L'article 15, parag. 2, de la CSER met à la charge de l'État l'obligation de favoriser l'accès à l'emploi des personnes handicapées dans le milieu ordinaire de travail, en adaptant les conditions de travail aux besoins de ces personnes ou, « *en cas d'impossibilité en raison du handicap, par l'aménagement ou la création d'emplois protégés en fonction du degré d'incapacité* ». Les dispositions nationales applicables aux personnes handicapées sont contenues dans le code du travail, qui impose notamment une obligation d'emploi de personnes handicapées à hauteur de 6 % de l'effectif total des salariés des entreprises¹¹⁰⁸.

Le Commissaire aux droits de l'homme a regretté que le taux de chômage des personnes handicapées demeure élevé et que seule la moitié des entreprises ait un quota de travailleurs handicapés supérieur ou égal à 6 %. Leur rémunération est en outre en deçà du salaire minimum horaire¹¹⁰⁹. Aussi la France a-t-elle notamment été invitée à « *mettre fin à la discrimination salariale subie par les personnes handicapées employées dans les établissements et services d'aide par le travail* » et à « *se conformer pleinement et effectivement aux décisions du Comité des droits sociaux concernant les personnes handicapées et à inclure dans ses rapports nationaux toutes les informations nécessaires à l'examen de ces rapports et à l'élaboration des conclusions du Comité*¹¹¹⁰ ».

Le CEDS a estimé la situation française non conforme à l'article 1, parag. 4, de la Charte sociale européenne quant à la formation professionnelle des personnes handicapées, l'État n'ayant pas établi que leur droit à une telle formation était effectivement garanti. Dans le même sens, le Comité a conclu à la non-conformité de la situation française au regard de l'article 15, parag. 1, de la Charte, en ce qu'en dépit des informations fournies par la France en matière d'accès à l'éducation pour les personnes en situation de handicap, il n'est toujours pas possible « *d'identifier combien de personnes en situation de handicap n'ont pas accès à l'éducation* », et qu'il n'est ainsi pas établi que le droit des personnes handicapées à l'éducation est effectivement garanti. Un constat identique a été fait en matière de droit des personnes handicapées à la formation professionnelle, en raison d'un manque d'informations, notamment, relatives au nombre de personnes bénéficiant d'une formation professionnelle¹¹¹¹.

Le Comité a également conclu à la non-conformité de la situation française à l'article 15, parag. 2, de la Charte aux motifs qu'« *il n'est pas établi que le droit à des aménagements raisonnables du lieu de travail soit effectivement garanti aux personnes handicapées et [qu'] il n'est pas établi que l'égalité d'accès à l'emploi soit effectivement garantie aux personnes handicapées* », en raison de l'absence d'un certain nombre d'informations demandées.

1108. Art. L. 5212-2 du code du travail.

1109. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 243-246.

1110. Commissaire aux droits de l'homme, *ibid.*, parag. 261.

1111. CEDS, *Conclusions 2016 (France)*, 2016.

Droit au respect de la vie privée

Ce titre recoupe des thématiques qui peuvent à première vue paraître éloignées, mais dont la cohérence d'ensemble s'apprécie à la lumière de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale dans un sens large.

Cela ne signifie pas pour autant que l'intégralité de l'abondante jurisprudence de la CEDH relative à ce texte se trouve réunie dans ce chapitre : ainsi, nous renverrons, par exemple, concernant les implications du droit au respect de la vie privée et familiale sur le droit au séjour des étrangers, au chapitre relatif aux migrations.

Contrairement au précédent rapport, ne sera pas abordée la question de l'identité, non pour son manque d'importance mais simplement parce que le seul élément pertinent apparu au cours de la période de référence est une décision d'irrecevabilité de la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'avère n'être qu'une application d'une précédente décision rendue en 2013¹¹¹².

Inversement, si les maigres développements liés à la protection de l'enfance justifiaient de les analyser au sein du droit au respect de la vie privée, la densité des observations et des recommandations formulées par les instances internationales au cours de la période de référence incitent à examiner la question dans un titre à part¹¹¹³.

1112. CEDH, déc. irrec. *Jules de Chaisemartin et al. c. France*, req. n° 59426/12 ; CEDH, déc. irrec., 27 août 2013, *Ram et al c. France*, req. n° 38275/10. Pour une analyse de cette dernière, v. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'homme en France (2012-2014)*, op. cit.

1113. V. *infra*.

Chapitre 1

Vie familiale

1. Mariage

Mariages forcés

Le thème des mariages forcés a fait l'objet d'un rapport de la FRA, publié en 2014¹¹¹⁴. La FRA y a notamment affirmé que l'obligation découlant de l'article 37 de 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, dite « Convention d'Istanbul », d'ériger le mariage forcé en infraction pénale n'implique pas forcément l'introduction d'une infraction distincte¹¹¹⁵. Elle a également estimé que les juges nationaux devaient, lorsqu'ils étaient appelés à reconnaître un mariage forcé contracté à l'étranger, opposer à cette reconnaissance l'ordre public de leur État, à l'aune de la protection des droits fondamentaux¹¹¹⁶.

Elle a de plus exprimé ses doutes quant à la pertinence de relever l'âge minimum du regroupement familial dans la lutte contre le mariage forcé, qui peut retarder grandement un tel regroupement¹¹¹⁷.

En revanche, la FRA a salué l'existence, dans certains États, d'un permis de séjour indépendant au bénéfice de la victime de violences domestiques (dont fait partie le mariage forcé) indépendamment de la situation maritale. Cette mesure permet de lutter contre le renoncement de victimes d'un mariage forcé qui auraient peur, une fois le mariage annulé, d'être éloignées du territoire¹¹¹⁸.

Reconnaissance des couples de même sexe

Dans un arrêt *Chapin et Charpentier c. France*¹¹¹⁹, la Cour est revenue sur le régime juridique de la reconnaissance des couples du même sexe en droit français avant la loi du 17 mai 2013. Il s'agissait en l'espèce d'un couple de requérants qui avaient vu la transcription de leur mariage dans les registres de l'état civil annulée par le TGI de

1114. FRA, *Addressing forced marriage in the EU : legal provisions and promising practices*, 2014.

1115. *Ibid.*, p. 20.

1116. *Ibid.*, p. 25.

1117. *Ibid.*, p. 26.

1118. *Ibid.*, p. 28.

1119. CEDH, 9 juin 2016, *Chapin et Charpentier c. France*, req. n° 40183/07.

Bordeaux. La Cour a conclu à la non-violation des articles 12 et 14 combinés de la Convention, relevant, comme dans sa jurisprudence *Schalk et Kopf c. Autriche* de 2010, que « *si l'institution du mariage avait été profondément bouleversée par l'évolution de la société depuis l'adoption de la Convention, il n'existait pas de consensus européen sur la question du mariage homosexuel*¹¹²⁰ ». De même, elle a constaté la non-violation de l'article 8 et de l'article 14 combinés en ce que le droit français prévoyait le PACS comme alternative au mariage pour les couples de même sexe. Elle a pris note de l'adoption de la loi n° 2014-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de même sexe.

2. Filiation et succession

Accès aux origines et établissement des liens de filiation

Le CRC a une nouvelle fois recommandé à l'État de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour donner pleinement effet au droit de l'enfant de connaître ses parents biologiques ainsi que ses frères et sœurs* », et à cette fin « *d'adopter les mesures nécessaires pour que toutes les informations concernant le ou les parents soient enregistrées et archivées afin que l'enfant puisse connaître, pour autant que possible et à un moment adéquat, son ou ses parents* ». Il a en outre préconisé l'abandon du principe selon lequel l'identité de la mère biologique n'est pas dévoilée sauf consentement de l'enfant¹¹²¹.

La CEDH s'est prononcée sur la situation particulière d'un enfant qui ne souhaitait pas que la paternité de son père biologique soit reconnue, dans une affaire *Mandet c. France*¹¹²². En l'espèce, les requérants étaient la mère de l'enfant, son mari et l'enfant. Le deuxième avait vu sa reconnaissance de paternité de l'enfant annulée après que le père biologique de ce dernier l'eut contestée. Les requérants estimaient l'annulation disproportionnée « *au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui exigeait selon eux le maintien de la filiation établie depuis plusieurs années et la préservation de la stabilité affective dans laquelle le troisième d'entre eux se trouvait* ». Ces derniers reprochaient par ailleurs au juge interne « *d'avoir imposé à un enfant d'effectuer un test génétique contre sa volonté et d'avoir fait de son refus un élément corroborant le caractère mensonger de la reconnaissance dont il était l'objet*¹¹²³ ».

1120. *Chapin et Charpentier c. France*, *ibid.*, par. 36.

1121. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, par. 33.

1122. CEDH, 14 janvier 2016, *Mandet c. France*, req. n° 30955/12.

1123. *Ibid.*, par. 22.

La Cour a considéré que l'ingérence en cause était bien prévue par la loi et qu'elle poursuivait le but légitime de protection des droits d'autrui, en l'occurrence des droits du père biologique. De plus, même si en principe, l'expression « *droits d'autrui* » ne recouvre pas le cas d'un enfant faisant valoir son droit à la reconnaissance de paternité à l'appui d'un refus de modification de sa filiation légale et de son patronyme, la Cour a souligné que « *ce constat n'enlève rien au fait que l'obligation positive de garantir le respect effectif de la vie privée et familiale des enfants [...] peut parfois exiger que les juridictions prennent des mesures que ceux-ci désapprouvent*¹¹²⁴ ». Aussi l'État visait-il également la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Quant à la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour a rappelé que « *la décision de savoir si un individu devait être autorisé à contester la paternité légalement établie à l'égard d'un enfant dont il pense être le père biologique tombait dans la marge d'appréciation*¹¹²⁵ » de l'État. Il lui incombait seulement de ménager un juste équilibre entre les intérêts en présence, en faisant primer l'intérêt supérieur de l'enfant¹¹²⁶. En l'espèce, la Cour a estimé que les juridictions françaises avaient fait « *ce que l'on pouvait attendre d'elles pour [...] impliquer le troisième requérant dans le processus décisionnel* ». Les juges avaient en effet « *dûment placé l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de leurs considérations* », dans la mesure où, « *sans pour autant condamner la volonté des premiers requérants de préserver la famille constituée après leur remariage* », ils avaient retenu que « *même si le troisième requérant considérait le deuxième requérant comme son père et avait noué des liens affectifs très forts avec lui, son intérêt était avant tout de connaître la vérité sur ses origines*¹¹²⁷ ». La décision d'annuler la reconnaissance de paternité du deuxième requérant ne jetait aucun trouble dans la vie privée et familiale de l'enfant, dans la mesure où les juges avaient confié l'exercice de l'autorité parentale à la mère, conformément au souhait de l'enfant. Partant, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention.

Refus de transcription sur les registres d'état civil d'un acte de naissance établi à l'étranger pour un enfant né dans le cadre d'une gestation pour autrui (GPA)

Dans un arrêt du 26 juin 2014¹¹²⁸, la CEDH avait considéré que le refus de transcription sur les registres d'état civil français d'un acte de naissance établi en Californie en application d'une convention de mère porteuse entre les parents d'intention et l'enfant violait non pas le droit au respect de la vie familiale des requérants (parents et enfants) mais le droit au respect de la vie privée des enfants. Ce refus, même s'il poursuivait un but légitime, était en effet disproportionné : source d'insécurité juridique, il portait atteinte à l'identité des enfants, notamment au regard des effets de la

1124. *Ibid.*, parag. 47-50.

1125. *Ibid.*, parag. 52.

1126. *Ibid.*, parag. 53.

1127. *Ibid.*, parag. 56.

1128. CEDH, 26 juin 2014, *Mennesson c. France*, req. n° 65192/11.

non-reconnaissance du lien de filiation sur la nationalité des enfants et leurs droits de succession. L'un des parents d'intention était de plus le père biologique des enfants. La Cour avait ainsi conclu que, « *en faisant ainsi obstacle tant à la reconnaissance qu'à l'établissement en droit interne de leur lien de filiation à l'égard de leur père biologique* », l'État avait violé l'article 8 de la Convention.

Le juge français a partiellement réceptionné la jurisprudence de la CEDH. La Cour de cassation a considéré, dans deux arrêts de juillet 2015¹¹²⁹, qu'en présence d'un acte de naissance étranger établi conformément au droit étranger, et permettant d'établir un lien de filiation avec le père biologique, les autorités n'ont d'autre choix que de transcrire la filiation dans le registre d'état civil français, peu importe que l'enfant soit né à l'issue d'une gestation pour autrui. Le 7 juillet 2015, la garde des Sceaux a demandé aux parquets d'agir en ce sens. Cet arrêt n'est cependant pas rétroactif. Il convient également de souligner que, en décembre 2014, le Conseil d'État a estimé qu'il fallait interpréter la circulaire du 25 janvier 2013 de la garde des Sceaux au sens où la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger ait pour origine un contrat nul au sens du droit français (comme un contrat de GPA) ne peut conduire à priver cet enfant de la nationalité française à laquelle il a droit, en vertu de l'article 18 du code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire, lorsque sa filiation avec un Français est établie¹¹³⁰. Si le CRC a accueilli favorablement ces nouveautés, il a néanmoins relevé une disparité dans la pratique des différents bureaux d'état civil quant à la délivrance des certificats de nationalité¹¹³¹.

La CEDH a eu l'occasion de se prononcer, dans une affaire *Foulon et Bouvet c. France*¹¹³², sur une situation similaire à celle de l'arrêt *Menesson*, à la lumière des évolutions du droit interne. Elle a relevé que « *le Gouvernement entend déduire de ce nouvel état du droit positif français que le troisième requérant et les quatrième et cinquième requérants (le premier étant le père biologique des deux autres) ont désormais la possibilité d'établir leur lien de filiation par la voie de la reconnaissance de paternité ou par celle de la possession d'état; il indique à cet égard que "ces voies juridiques paraissent aujourd'hui envisageables"* ». La formule employée par le Gouvernement est cependant « *hypothétique* », et la Cour a conclu à la violation du droit à la vie privée des requérants enfants¹¹³³.

1129. Cass. plé., 3 juillet 2015, n° 14-21.323 et n° 15-50-002.

1130. CE, 12 décembre 2014, *Association Juristes pour l'enfance et al.*, n°s 36734 et al.

1131. CRC, *ibid.*, parag. 31.

1132. CEDH, 21 juillet 2016, *Foulon et Bouvet c. France*, req. n°s 9063/14 et 10410/14.

1133. *Ibid.*, parag. 56-58.

Chapitre 2

Protection des données personnelles

1. Protection des données personnelles et surveillance

La protection des données personnelles au niveau national découle pour l'essentiel de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Postérieurement à cette loi, plusieurs instruments internationaux ont été adoptés et, notamment, la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, que la France a ratifiée le 24 mars 1983, et son Protocole additionnel. Le 27 avril 2016 a été adopté, dans le cadre de l'Union européenne, un règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données¹¹³⁴. Il convient de relever, de manière plus spécifique, que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a consacré une recommandation au traitement des données à caractère personnel relatives à la santé à des fins d'assurance¹¹³⁵, et qu'il a élaboré des principes généraux relatifs au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'emploi¹¹³⁶.

L'adoption, le 24 juillet 2015, de la loi relative au renseignement¹¹³⁷ a constitué un bouleversement majeur pour le droit français en matière de protection des données personnelles. C'est pourquoi l'essentiel des observations et recommandations formulées par les instances internationales en la matière lui est consacré, même si certaines se sont prononcées sur la collecte des données de manière générale.

1134. Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, 27 avril 2016.

1135. Comité des ministres, 26 octobre 2016, *Recommandation sur le traitement des données à caractère personnel relatives à la santé à des fins d'assurance, y compris les données résultant de tests génétiques*, CM/Rec(2016) 8.

1136. Comité des ministres, 1^{er} avril 2015, *Recommandation sur le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'emploi*, CM/Rec(2015) 5.

1137. Loi n° 2015-92 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Collecte de données en général

Le CRC a recommandé à la France de veiller à ce que ne soient saisis dans les bases de données que des renseignements personnels anonymes, et de prendre les mesures nécessaires à l'information des enfants et de leurs parents de leur droit de s'opposer à l'enregistrement de données personnelles, ainsi que d'accéder à ces données et de les modifier ou de les supprimer¹¹³⁸.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les États membres, entre autres, « à veiller à ce que leur droit interne autorise la collecte et l'analyse des données à caractère personnel (métadonnées comprises) uniquement avec le consentement de l'intéressé ou à la suite d'une décision de justice rendue sur la base de motifs raisonnables de soupçonner la cible de prendre part à des activités criminelles [...] ; à veiller, pour faire respecter ce cadre juridique, à ce que leurs services de renseignement soient soumis à des mécanismes de contrôle judiciaire et/ou parlementaire appropriés [...] ; à accorder une protection crédible et efficace aux donneurs d'alerte qui révèlent des activités de surveillance illégales, – y compris en accordant l'asile, dans la mesure où le droit national l'autorise, et à ceux qui sont menacés de représailles dans leur pays d'origine, sous réserve que leurs révélations réunissent les conditions nécessaires à leur protection au titre des principes énoncés par l'Assemblée¹¹³⁹ ».

Loi relative au renseignement

Le Comité des droits de l'homme a formulé un certain nombre de recommandations quant à la loi relative au renseignement¹¹⁴⁰. Ces recommandations ont été jugées prioritaires par le Comité, et la CNCDH a réagi au projet de réponse du Gouvernement : la France y indiquait que l'arsenal législatif dont elle s'était dotée en matière de surveillance était nécessaire, et qu'il offrait « beaucoup plus de garanties que le dispositif légal préexistant¹¹⁴¹ ». Elle détaillait le dispositif de recours aux techniques de renseignement, tant du point de vue de ses finalités¹¹⁴² que de sa stricte mise en œuvre¹¹⁴³ et de son contrôle¹¹⁴⁴.

Il convient de préciser à titre liminaire que la loi du 24 juillet 2015 a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹¹⁴⁵. Celui-ci a notamment validé la grande majorité des dispositions de la loi, à l'exception notable des dispositions relatives à la surveillance internationale, en raison d'un problème d'incompétence négative du législatif, qui aurait dû légiférer lui-même et non renvoyer l'édiction

1138. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 2016, *op. cit.*, parag. 37.

1139. APCE, 21 avril 2015, *Les Opérations de surveillance massive*, Résolution 2045(2015).

1140. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 12.

1141. V. p. 4 du projet de réponse de la France.

1142. *Ibid.*, p. 5.

1143. *Ibid.*, p. 5-7.

1144. *Ibid.*, p. 7-9.

1145. CC, déc. n°2015-713 DC du 23 juillet 2015.

de certaines des règles relatives aux techniques de surveillance internationale au pouvoir réglementaire ; de la procédure de géolocalisation, en ce qu'elle aurait constitué une atteinte « *manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances* », puisqu'elle permettait de passer outre l'autorisation préalable du Premier ministre et l'avis préalable de la CNCTR¹¹⁴⁶. De la même manière, dans une décision QPC du 21 octobre 2016¹¹⁴⁷, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'article 811-5 du code de la sécurité intérieure, qui prévoit que « *les mesures prises par les pouvoirs publics pour assurer, aux seules fins de défense des intérêts nationaux, la surveillance et le contrôle des transmissions empruntant la voie hertzienne ne sont pas soumises aux dispositions du présent livre* », c'est-à-dire à l'autorisation préalable du Premier ministre après avis de la CNCTR : les dispositions, en effet, n'excluent pas que puissent être interceptées des communications ou recueillies des données individualisables, ni que les mesures puissent être utilisées à des fins plus larges que les seules « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ». En outre, « *les dispositions contestées ne définissent pas la nature des mesures de surveillance et de contrôle que les pouvoirs publics sont autorisés à prendre [et] ne soumettent le recours à ces mesures à aucune condition de fond ni de procédure et n'encadrent leur mise en œuvre d'aucune garantie* ».

Possibilités de recours aux mesures de surveillance

Le Comité des droits de l'homme s'est inquiété de l'extension des pouvoirs des services de renseignement par la loi du 24 juillet 2015. Il a estimé que les mesures prises dans le cadre de cette loi devaient garantir que « *toute immixtion dans la vie privée soit faite conformément aux principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité*¹¹⁴⁸ ». Les objectifs de la collecte et de l'utilisation de données doivent être légitimes et précis, et les circonstances dans lesquelles une ingérence dans le droit au respect de la vie privée peut être autorisée doivent être clairement énoncées.

Sur ce point, le Commissaire aux droits de l'homme a relevé que le champ d'application de la loi était « *extrêmement vaste* » et « *insuffisamment clairement circonscrit* », et qu'il « *dépass [ait] largement la lutte contre le terrorisme*¹¹⁴⁹ ». La CNCDH est allée dans le même sens, considérant qu'en l'absence de définition claire, précise et restrictive des finalités pour lesquelles les services spécialisés de renseignement peuvent recourir à une mesure de surveillance, le champ du recours aux techniques de renseignement s'avère potentiellement illimité, alors qu'il devrait impérativement demeurer exceptionnel. Elle a ainsi relevé le caractère vague de certains motifs d'intérêts publics justifiant le recours à une mesure de surveillance, comme la poursuite « *d'intérêts majeurs de la politique étrangère* », d'« *intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* », de « *prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions* »

1146. *Ibid.*, parag. 27-30.

1147. CC, 21 octobre 2016, *La Quadrature du Net et al.*, déc. n° 2016-590 QPC.

1148. CCPR, *ibid.*, parag. 12.

1149. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre aux membres de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au renseignement*, 18 mai 2015.

ou encore de «*prévention de la criminalité et de la délinquance organisée*¹¹⁵⁰». Ce dernier motif a particulièrement inquiété la CNCDH compte tenu du flou entourant la notion de «*bande organisée*», qui inclut de multiples infractions, dont la liste est vaste, fluctuante et peu cohérente, impliquant un non-respect de l'exigence de clarté et de prévisibilité de la loi.

Personnes susceptibles d'être placées sous surveillance

Le Comité a également demandé à ce que soient définies précisément les catégories de personnes susceptibles d'être placées sous surveillance¹¹⁵¹.

Le Commissaire s'est dit préoccupé par le caractère extrêmement intrusif des moyens de surveillance prévus par la loi du 24 juillet 2015 et pour certains «*non sélectifs, de sorte que leur usage pourrait conduire à une collecte massive de données*¹¹⁵²».

Pour la CNCDH, la loi rend possible la collecte massive de données, en raison de modalités très intrusives de recueil des données en temps réel sur les réseaux des opérateurs très intrusives, et de la possibilité de collecter des données concernant un nombre de personnes potentiellement très important, dans la mesure où le critère permettant de l'identifier, la «*menace*», est là encore extrêmement vague¹¹⁵³. Ce risque est d'autant accru en matière de prévention du terrorisme que l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité de recourir à un dispositif destiné à détecter une menace terroriste sur la seule base de traitements automatisés et sans procéder à l'identification de personnes déterminées. Des données relatives à des personnes totalement étrangères à la préparation d'actes de terrorisme pourraient ainsi être collectées. Une critique analogue a été émise à l'égard du procédé de «*l'IMSI-catcher*» ainsi que de la possibilité d'étendre l'interception des correspondances à l'entourage de la personne initialement surveillée.

Contrôle des mesures de surveillance par la CNCTR

C'est la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui assure ce contrôle des mesures de surveillance¹¹⁵⁴. La CNCDH a exprimé ses doutes quant à son efficacité, à plusieurs égards. D'abord, la CNCTR présente un risque au regard de sa composition : là où la loi prévoit deux députés, deux sénateurs, deux membres du Conseil d'État, deux magistrats de la Cour de cassation et une personnalité

1150. Art. L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

1151. CCPR, *ibid.*, parag. 12.

1152. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre aux membres de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au renseignement*, 18 mai 2015.

1153. V. Art. L. 811-2 du code de la sécurité intérieure : les services spécialisés de renseignement «*ont pour missions, en France et à l'étranger, la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la nation*».

1154. Art. L. 801-1 du code de la sécurité intérieure.

qualifiée, la CNCDH préconisait, à l'instar du Conseil d'État¹¹⁵⁵, une « *composition resserrée de cinq personnalités indépendantes et disponibles et une présence à temps plein et permettant une présence suffisante parmi les membres de la commission comme au sein de ses services, de personnes possédant les qualifications idoines en matière de réseaux de communication et de protection des données personnelles* ». La CNCDH a également regretté que « *les nouvelles dispositions, combinées à celles relatives à la composition de la CNCTR et à celles relatives aux modalités de désignation/nomination de ses membres, ne garantissent pas pleinement l'apparence d'indépendance et d'impartialité de ces derniers. Un recours plus systématique à la collégialité aurait d'ailleurs pu être envisagé en retenant une composition plus resserrée de la CNCTR* ».

Ensuite, la CNCTR est un organe consultatif. Elle est habilitée à formuler des avis ou des recommandations à propos de mesures de surveillance envisagées par le Premier ministre¹¹⁵⁶. En cas d'« *urgence absolue* » (prévention du terrorisme, prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions ou de préservation de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et de la défense nationale), cependant, l'avis de la CNCTR n'a pas à être sollicité¹¹⁵⁷. La CNCDH s'est inquiétée à cet égard de l'absence de régularisation *a posteriori* alors même que, là encore, le vague de la notion d'« *urgence absolue* » peut conduire à la multiplication de son utilisation.

Les avis de la CNCTR ne lient pas le Premier ministre, qui doit simplement informer sans délai la Commission des suites données à ses recommandations. Lorsqu'une autorisation d'avoir recours à une mesure de surveillance est émise malgré l'avis défavorable de la CNCTR, elle doit être motivée¹¹⁵⁸. Néanmoins, pour la CNCDH, seul un avis contraignant constituerait une garantie suffisante. Le Commissaire aux droits de l'homme a considéré que la délivrance d'un simple avis par la CNCTR, la possibilité d'y déroger en cas d'urgence et l'absence d'intervention du juge judiciaire donnent à l'exécutif « *une marge de manœuvre insuffisamment contrebalancée*¹¹⁵⁹ ».

Enfin, si le Comité des droits de l'homme a demandé aux autorités de « *veiller à garantir l'efficacité et l'indépendance du système de contrôle des activités de surveillance* », en prévoyant, notamment, une intervention du juge judiciaire¹¹⁶⁰, ce n'est toutefois pas un régime d'autorisation et de contrôle préalable du juge judiciaire qui a été mis en place, mais un contrôle contentieux *a posteriori* du Conseil d'État, sur la base d'une saisine de la CNCTR (si le Premier ministre passe outre son avis défavorable) ou d'un particulier (après réclamation préalable devant ladite CNCTR). La CNCDH s'est inquiétée des limites posées par les textes aux principes du contradictoire, de la publicité des audiences, et de l'exigence de motivation, ainsi que du risque, en raison du caractère secret et invisible de la mise en œuvre des techniques de renseignement, d'atteinte au

1155. CE, Ass. gén., session du 12 mars 2015, *Avis sur un projet de loi relatif au renseignement*, extrait du *Registre des délibérations*, n° 389.754, parag. 9.

1156. Art. L. 821-1 du code de la sécurité intérieure.

1157. Art. L. 821-5 du même code.

1158. Art. L. 821-4 du même code.

1159. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre aux membres de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au renseignement*, 18 mai 2015.

1160. CCPR, *ibid.*, parag. 12.

droit à un recours effectif. La CNCDH a également rappelé qu'en cas de constat d'illégalité entachant la décision de mise en œuvre d'une technique de renseignement ou la conservation des données récoltées, celles-ci devraient être obligatoirement détruites. Or l'article 773-7 du code de justice administrative se limite à prévoir la faculté du juge administratif d'ordonner cette destruction.

Mesures de surveillance des communications électroniques internationales

Plusieurs rapporteurs spéciaux se sont exprimés sur la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales¹¹⁶¹. Globalement, leurs critiques rejoignent celles qui ont été formulées à propos de la loi du 24 juillet 2015.

En particulier, ils ont dit être préoccupés de la possibilité pour le Gouvernement de «*recourir à des techniques de renseignement et de surveillance des communications internationales visant la défense et la promotion d'intérêts fondamentaux définis de manière vague – notamment la collecte de communications internationales dans un ensemble de circonstances extrêmement vastes et l'application de délais prolongés de conservation de ces données – sans fournir les garanties nécessaires d'une autorisation et d'un contrôle judiciaire indépendants préalables*». De la même manière, ils ont exprimé des inquiétudes quant à l'absence de précision fournie par la loi «*sur les différentes techniques de surveillance qui peuvent, ou ne peuvent pas, être utilisées, pour quels motifs les informations collectées pourront être obtenues, consultées ou analysées, sous quelles conditions ces informations peuvent être partagées et avec qui*». Ils ont ainsi rappelé que, «*en plus de devoir satisfaire les principes de nécessité et de proportionnalité, les restrictions au droit à la liberté d'expression et au droit à la vie privée doivent être expressément fixées par la loi avec suffisamment de clarté et de précision quant à la nature et à la portée des restrictions et leurs conséquences, notamment afin de fournir aux individus une protection adéquate contre les abus lors de recours aux techniques de renseignement*».

Dans sa réponse du 26 février 2016, le Gouvernement a expliqué que la loi du 30 novembre 2015 visait justement à corriger les éléments censurés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juillet 2015. Or ce dernier a validé les dispositions de cette loi dans une décision du 25 novembre 2015¹¹⁶² et a précisé certaines modalités de la collecte d'informations. Selon le Conseil constitutionnel, la loi est conforme au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances, en ce que, hormis les communications des personnes faisant l'objet d'une autorisation d'interception

1161. *Communication conjointe* du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste et du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, 28 décembre 2015.

1162. CC, déc. n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015.

de sécurité délivrée en application de l'article L. 852-1 et les cas où ces personnes sont identifiées comme présentant une menace au regard des intérêts fondamentaux de la nation, les données récoltées sont systématiquement et instantanément détruites¹¹⁶³. De plus, la loi détermine avec précision la procédure d'autorisation de mise en œuvre des mesures de surveillance des communications, fixe les conditions d'interception et fixe les durées maximales de conservation¹¹⁶⁴. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé que « *le recueil de renseignement au moyen des mesures de surveillance [...] par les services spécialisés de renseignement [...] relève de la seule police administrative* », et « *qu'il ne peut donc avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions* ». Aussi, « *il ne peut être mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs*¹¹⁶⁵ ». La loi prévoit en outre l'intervention de la CNCTR, qui peut émettre un avis quant à l'autorisation de surveillance¹¹⁶⁶. Enfin, en prévoyant que la CNCTR « *peut former un recours à l'encontre d'une mesure de surveillance internationale, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et le secret de la défense nationale*¹¹⁶⁷ ».

2. Protection du secret professionnel de l'avocat

Visites domiciliaires et perquisitions au cabinet de l'avocat

Dans l'affaire *Vinci Construction et GTM Génie civil et services c. France*¹¹⁶⁸, la Cour a dû statuer sur la conventionnalité d'une visite aux domiciles d'avocates dans le cadre de la lutte contre la répression des fraudes. Pour la Cour, les faits étaient essentiellement relatifs au droit au respect du secret des correspondances « *relevant notamment de la confidentialité qui s'attache aux relations entre un avocat et son client* ». De jurisprudence constante, les « *perquisitions ou visites et saisies opérées dans les locaux d'une société commerciale* » constituent une ingérence qui « *méconnaît l'article 8 sauf si, "prévue par la loi", elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du parag. 2 et, de plus, est "nécessaire dans une société démocratique" pour les atteindre*¹¹⁶⁹ ». La Cour a rappelé que son examen devait ici porter sur la question de savoir « *si la législation et la pratique internes offraient des garanties adéquates et suffisantes contre les abus* ».

1163. *Ibid.*, parag. 6.

1164. *Ibid.*, parag. 7-8.

1165. *Ibid.*, parag. 10-13.

1166. *Ibid.*, parag. 14.

1167. *Ibid.*, parag. 18.

1168. CEDH, 2 avril 2015, *Vinci Construction et GTM Génie civil et services c. France*, req. n^{os} 63629/10 et 60567/10.

1169. *Ibid.*, parag. 64-65.

et l'arbitraire», notamment dans le cadre d'un « contrôle efficace¹¹⁷⁰ ». En outre, elle a souligné l'importance d'accorder au secret professionnel attaché aux correspondances échangées entre un avocat et son client une « protection renforcée¹¹⁷¹ ».

La Cour a en outre relevé que « les visites domiciliaires effectuées dans les locaux des requérantes avaient pour objectif la recherche de preuves de pratiques anticoncurrentielles possiblement imputables à ces dernières et n'apparaissent pas dès lors, en elles-mêmes, disproportionnées aux regards des exigences de l'article 8 de la Convention¹¹⁷² ». Restait à vérifier si les garanties présentées par la procédure prévue en droit français avaient été « appliquées de manière concrète et effective ». En l'espèce, si les saisies n'étaient pas « massives et indifférenciées », elles portaient « sur de nombreux documents informatiques, incluant l'intégralité des messageries électroniques professionnelles de certains employés des sociétés requérantes », et donc des informations couvertes par la confidentialité de la relation avocat/client¹¹⁷³. Or les requérantes n'avaient pu « ni prendre connaissance du contenu des documents saisis, ni discuter de l'opportunité de leur saisie », au moment de la saisie comme à l'occasion du contrôle du juge, qui s'était cantonné à un examen de la régularité formelle sans opérer un contrôle de proportionnalité concret. La Cour a ainsi conclu à la violation de l'article 8 de la Convention.

Interception de communications entre un avocat et son client

Dans l'affaire *Versini-Campinchi et Crasnianski c. France*¹¹⁷⁴, les requérants arguaient une violation de l'article 8 de la Convention en raison de l'interception et de la transcription de conversations avec un de leurs clients, ainsi que de l'utilisation des procès-verbaux de ces conversations dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il convient de souligner, de prime abord, que la Cour a considéré que l'interception comme l'utilisation des conversations constituaient une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de l'avocat mais aussi dans celui de son client.

La Cour a d'abord constaté que l'ingérence était prévue par la loi. L'accessibilité de la loi ne soulevait pas de difficulté, compte tenu du fait que les écoutes avaient été réalisées dans le cadre de la procédure prévue aux articles 100 et suivants du code de procédure pénale. En revanche, sa prévisibilité était plus discutable, en raison de ce que le code de procédure pénale ne prévoyait pas la possibilité d'utiliser les conversations interceptées contre leur auteur dans le cadre d'une autre procédure que celle qui avait conduit aux écoutes. Toutefois, dans le contexte de l'affaire, la Cour a estimé que la requérante visée par les écoutes ne pouvait ignorer, en sa qualité d'avocat, l'arrêt de la Cour de cassation affirmant qu'« une conversation entre un avocat et son client surprise à l'occasion d'une mesure d'instruction régulière pouvait être transcrite et versée au dossier de la procédure lorsqu'il apparaissait que son contenu était de nature à faire

1170. *Ibid.*, parag. 66-67.

1171. *Ibid.*, parag. 68. V. sur ce point l'analyse, dans le précédent rapport, CEDH, 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, req. n° 12323/11.

1172. *Ibid.*, parag. 74.

1173. *Ibid.*, parag. 76-77.

1174. CEDH, 16 juin 2016, *Versini-Campinchi et Crasnianski c. France*, req. n° 49176/11.

présumer la participation de cet avocat à des faits constitutifs d'une infraction ». La requérante pouvait ainsi prévoir que son client serait placé sur écoute sur fondement de ces articles et que les propos qu'elle lui tiendrait « *qui seraient de nature à faire présumer sa participation à une infraction pourraient être enregistrés et transcrits malgré sa qualité d'avocate, et qu'elle risquait des poursuites*¹¹⁷⁵ ».

Le but légitime de « *défense de l'ordre* » a également été validé. Quant à la « *nécessité dans une société démocratique* », la Cour a d'abord considéré que la requérante avait bénéficié d'un « *contrôle efficace* » des écoutes subies : « *l'écoute et la transcription litigieuses [avaient] été ordonnées par un magistrat et réalisées sous son contrôle, un contrôle juridictionnel [avait] eu lieu dans le cadre de la procédure pénale dirigée contre [le client] et la requérante [avait] obtenu un examen de la légalité de la transcription de cette écoute dans le cadre de la procédure disciplinaire dont elle [avait] été l'objet* ». Aussi, « *même si elle n'[avait] pas eu la possibilité de saisir un juge d'une demande d'annulation de la transcription de la communication téléphonique [...], il y [avait] dans les circonstances particulières de l'espèce un contrôle efficace, apte à limiter l'ingérence litigieuse à ce qui était nécessaire dans une société démocratique*¹¹⁷⁶ ».

En outre, la protection de la confidentialité des conversations téléphoniques entre un avocat et son client en droit français n'admet qu'une seule exception, lorsque de telles conversations sont « *de nature à faire présumer la participation de l'avocat lui-même à des faits constitutifs d'une infraction*¹¹⁷⁷ », ce que la Cour a estimé conforme à sa jurisprudence. En outre, « *ce qui importe avant tout dans ce contexte est que les droits de la défense du client ne soient pas altérés, c'est-à-dire que les propos ainsi transcrits ne soient pas utilisés contre lui dans la procédure dont il est l'objet*¹¹⁷⁸ ». Cela se vérifiait en l'espèce dans la mesure où la chambre d'instruction avait annulé certaines transcriptions « *au motif que les conversations qu'elles retraçaient concernaient l'exercice des droits de la défense* » du client¹¹⁷⁹. La Cour a ainsi conclu à la non-violation de l'article 8.

1175. *Ibid.*, parag. 51-56.

1176. *Ibid.*, parag. 58-74.

1177. *Ibid.*, parag. 78.

1178. *Ibid.*, parag. 80.

1179. *Ibid.*, parag. 81.

Protection de l'enfance

La protection de l'enfance recouvre l'ensemble des activités qui vont de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités parentales à la substitution familiale. Néanmoins, si les droits de l'enfant concernent de nombreux domaines, seules les questions relevant spécifiquement de l'enfance seront traitées ici. C'est pourquoi on se reportera aux chapitres correspondants concernant certaines problématiques ciblées, telles que le handicap des enfants¹¹⁸⁰ ou la scolarisation des enfants roms et des enfants de Gens du voyage¹¹⁸¹, qui ne procèdent pas d'une telle spécificité, ou, à tout le moins, qui procèdent moins de la spécificité liée à l'enfance que de celle liée au thème avec lequel elles sont traitées.

Si la majorité des recommandations sont issues des dernières observations finales du Comité des droits de l'enfant, il convient de souligner l'existence du rapport rendu par le Comité de Lanzarote dans le cadre du premier cycle de suivi de la mise en œuvre de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels¹¹⁸². Ce premier cycle est axé sur la protection des enfants contre les abus sexuels commis dans le cercle de confiance.

Architecture institutionnelle et politique globale de protection de l'enfance

Dans ses observations finales de 2016, le CRC s'est félicité de l'adoption d'un certain nombre de réformes touchant spécifiquement la protection de l'enfance, telles que la loi n° 2013-711 d'août 2013 « *qui redéfinit la traite des personnes afin de mieux cerner les différentes formes d'exploitation, y compris celles concernant les enfants* », la loi n° 2012-301 de mars 2012 relative au suivi des enfants en danger par la transmission des informations, ou la feuille de route pour la protection de l'enfance 2015-2017¹¹⁸³. Il a néanmoins recommandé à la France de « *poursuivre ses efforts en vue d'élaborer et de mettre en œuvre, après consultation des enfants et de la société civile, une politique globale pour l'enfance, en prêtant une attention particulière aux disparités croissantes* », ainsi que de « *concevoir et d'appliquer une stratégie comprenant les éléments nécessaires à sa mise en œuvre, parmi lesquels des objectifs mesurables, un calendrier et des ressources humaines, techniques et financières suffisantes* »¹¹⁸⁴.

1180. Cf. chapitre relatif au handicap.

1181. Cf. chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales.

1182. T-ES(2015) 05_fr final.

1183. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 2016, op. cit., parag. 4.

1184. *Ibid.*, parag. 10.

Pour le Comité, il est indispensable d'« améliorer la gestion nationale et locale des politiques de protection de l'enfance en promouvant la communication, les approches transversales et la coordination entre les différents acteurs » et de « veiller à ce que la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance soit pleinement appliquée par les autorités publiques¹¹⁸⁵ ». La ratification des protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant a également été saluée par le CRC et le CEDAW¹¹⁸⁶, de même que l'adoption de la Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif pour la période 2013-2018¹¹⁸⁷, et que la création en décembre 2015 du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge¹¹⁸⁸. Le CRC a demandé que ce dernier « soit doté d'un mandat clair et de pouvoirs et de ressources suffisants pour coordonner toutes les activités liées à la mise en œuvre de la Convention [...] y compris dans les départements et territoires d'outre-mer¹¹⁸⁹ ».

En matière budgétaire, le CRC a souligné le fait que certaines ressources en faveur de l'enfance devaient être attribuées de manière équitable. Il conviendrait ainsi d'établir un processus budgétaire cohérent, centré autour des besoins des enfants, et prévoir des indicateurs et un système de suivi. Il a en outre préconisé d'accroître le budget alloué « aux secteurs sociaux et aux enfants défavorisés, comme les enfants roms, les enfants migrants – y compris les enfants demandeurs d'asile et les enfants réfugiés – ainsi que les enfants de Mayotte et des autres départements et territoires d'outre-mer¹¹⁹⁰ ».

Le Comité a de plus émis certaines recommandations relatives à la non-discrimination, demandant à l'État de « redoubler d'efforts » pour « promouvoir une culture de l'égalité, de la tolérance et du respect mutuel », de rendre obligatoires les formations en la matière destinées aux éducateurs, et d'inclure dans le plan pour l'égalité des objectifs mesurables et un calendrier, ainsi qu'un ciblage spécifique des enfants, et ce à tous les niveaux d'enseignement¹¹⁹¹.

Le Comité a enfin souhaité que la France améliore son système de collecte de données concernant les domaines visés par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, à des fins de « formulation, suivi et évaluation des politiques, des programmes et des projets qui visent à assurer l'application effective de la Convention¹¹⁹² ». Cette dernière recommandation est d'autant plus importante que le Comité, sur le plan juridique, a fustigé le nombre « très limité » de dispositions conventionnelles directement applicables en droit interne, et qu'il a demandé à faire reconnaître l'invocabilité de tous les droits garantis¹¹⁹³.

1185. *Ibid.*, parag. 50.

1186. CRC, *ibid.*, parag. 3 ; CEDAW, *op. cit.* parag. 8.

1187. CRC, *ibid.*, parag. 5 ; CEDAW, *Observations finales*, 2016, *op. cit.* parag. 7.

1188. CRC, *ibid.*, parag. 5.

1189. CRC, *ibid.*, parag. 12.

1190. *Ibid.*, parag. 14.

1191. *Ibid.*, parag. 24.

1192. *Ibid.*, parag. 16.

1193. *Ibid.*, parag. 7.

Chapitre 1

Protection de l'enfant contre les atteintes à son intégrité physique et morale

1. Mauvais traitements et violences sur les enfants

Le CRC a exprimé sa préoccupation quant à l'exposition des enfants à toutes les formes de violence. S'il a noté avec satisfaction « *les mesures prises pour améliorer le repérage et le suivi des enfants exposés à une forme quelconque de violence* », il a toutefois regretté l'absence de stratégie globale visant toutes les formes de violence à l'égard des enfants, l'augmentation continue du taux de violence familiale et de violence sexiste¹¹⁹⁴, ainsi que l'insuffisance de la formation des fonctionnaires travaillant avec les enfants (notamment quant à la détection et au signalement des cas présumés de violence sur les enfants), et l'insuffisance des structures qui accueillent les enfants victimes de violence familiale¹¹⁹⁵.

C'est pourquoi il a recommandé d'adopter une « *stratégie globale visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des enfants, dans le cadre de la politique générale de protection de l'enfance*¹¹⁹⁶ », laquelle passerait notamment par « *la création d'une base de données nationale sur tous les cas de violence à l'égard des enfants* » (mauvais traitements comme violences sexuelles), par le renforcement des programmes de sensibilisation et d'éducation et par l'élaboration de stratégies pédagogiques adaptées à leur âge¹¹⁹⁷.

1194. CRC, *ibid.*, parag. 42.

1195. *Ibidem.*

1196. *Ibid.*, parag. 43.

1197. *Ibidem.*

Mauvais traitements infligés aux personnes handicapées placées en institution

À l'instar du CRC ¹¹⁹⁸, le Comité des droits de l'homme a exprimé son inquiétude quant aux allégations d'atteinte à la dignité et à l'intégrité physique et psychique des personnes handicapées placées en institution, de même qu'à l'égard du maintien de la pratique du *packing* des enfants handicapés ¹¹⁹⁹. Le CRC a en outre pointé du doigt l'absence fréquente de suites judiciaires quant à ces mauvais traitements.

C'est pourquoi le CRC a recommandé un certain nombre de mesures : « *créer des mécanismes de surveillance qui soient en mesure de mener régulièrement des inspections indépendantes et efficaces dans les institutions* » ; « *enquêter rapidement et de manière approfondie sur toute allégation de mauvais traitement, traduire les auteurs en justice et veiller à ce que les enfants victimes reçoivent des soins, bénéficient de mesures de rétablissement et de réinsertion et soient indemnisés* » ; « *créer des systèmes et des services de signalement accessibles et adaptés aux enfants, y compris des mécanismes permettant, en particulier aux enfants, aux familles et au personnel, de dénoncer en toute confidentialité les mauvais traitements et d'être protégés contre les représailles* ¹²⁰⁰ ».

Le CRC a également demandé aux autorités d'interdire la pratique du *packing*. Ce point avait fait l'objet d'une question prioritaire ¹²⁰¹, à laquelle la France avait répondu que, « *en dehors de protocoles de recherches autorisés respectant la totalité des conditions définies par le Haut Conseil de la santé publique* », les autorités nationales étaient « *formellement opposées à l'utilisation de cette pratique* ¹²⁰² ».

Châtiments corporels et mutilations génitales

Concernant les châtiments corporels, le CRC a préconisé leur interdiction totale et absolue, dans tous les contextes, dans la mesure où « *aucune violence à l'égard des enfants n'est justifiable* » et où tout châtiment corporel est une forme de violence « *toujours dégradante et évitable* ¹²⁰³ ». Il a en outre demandé à l'État de mener une politique de sensibilisation à la question des mutilations génitales féminines à destination des filles exposées, des professionnels de santé, des travailleurs sociaux, des forces de l'ordre et des magistrats ¹²⁰⁴.

1198. CRC, *ibid.*, parag. 41.

1199. CCPR, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, 2015, *op. cit.*, parag. 20.

1200. CRC, *ibid.*, parag. 41.

1201. *Ibidem.*

1202. CRC/C/FRA/Q/5/Add.1, parag. 68.

1203. CRC, *ibid.*, parag. 44.

1204. *Ibid.*, parag. 48.

Le CEDS s'était prononcé lors de ses conclusions 2011¹²⁰⁵ sur le respect de l'article 17 de la Charte relatif au droit des enfants et des jeunes à une protection sociale, juridique et économique, qui inclut une protection contre les mauvais traitements. Le CEDS a rappelé que « *pour se conformer à l'article 17 en ce qui concerne les châtiments corporels infligés aux enfants, il faut que le droit interne des États contienne des dispositions qui permettent d'interdire et de sanctionner toute forme de violence à l'égard des enfants, c'est-à-dire tout acte ou comportement susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique, à la dignité, au développement ou à l'épanouissement psychique de l'enfant. Ces dispositions doivent être suffisamment claires, contraignantes et précises pour ne pas laisser au juge la possibilité de refuser d'en faire application aux violences contre les enfants. Par ailleurs, l'État doit agir avec diligence pour éliminer concrètement les violences proscrites*¹²⁰⁶ ».

Le CEDS avait estimé la situation française non conforme à ces exigences, et ce constat a été réitéré dans une décision sur le bien-fondé *Association pour la protection des enfants (APPROACH) c. France*. Dans cette décision, il a en effet relevé un « *large consensus au sein des organes internationaux de protection des droits de l'homme, au niveau européen et international, pour considérer que les châtiments corporels infligés aux enfants doivent être expressément et entièrement interdits en droit* », ce qu'aucun texte ni jurisprudence ne prévoient en droit français de manière « *suffisamment claire, contraignante et précise* », d'autant que subsiste un doute quant au « *droit de correction* » reconnu par la justice. Le Comité des ministres a demandé à la France de faire état, dans son prochain rapport, des progrès réalisés à ce sujet¹²⁰⁷.

2. Contenus inappropriés

Le CRC a relevé la persistance d'images hypersexualisées d'enfants dans les médias et a exprimé son inquiétude quant à l'absence de cadre réglementaire « *protégeant les enfants contre des contenus médiatiques ou numériques inappropriés* » et quant à l'inefficacité des dispositifs – à l'instar du contrôle parental – visant à empêcher l'accès des enfants à ces contenus. Il a ainsi recommandé de prendre des mesures plus efficaces « *pour contrôler l'accès des enfants aux informations numériques inappropriées* », et de « *renforcer les programmes de sensibilisation, d'information et d'éducation pour mieux faire connaître aux enfants, aux parents et au public en général les avantages et les risques de l'utilisation des médias numériques et des technologies de l'information et de la communication*¹²⁰⁸ ».

1205. CEDS, *Conclusions 2011 (France)*, 2012.

1206. *Ibidem*. V. aussi CEDS, déc. sur le bien-fondé, 5 décembre 2006, *Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Portugal*, réc. n° 34/2006.

1207. CEDS, *Association pour la protection des enfants (APPROACH) Ltd. C. France*, r. n°92/2013 ; v. aussi CdM, Rés. CM/ResChS(2015) 6.

1208. CRC, *ibid.*, parag. 38.

3. Protection contre les agressions et les crimes sexuels

Les recommandations qui suivent émanent toutes du Comité de Lanzarote.

Incrimination des abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance

L'article 18 de la Convention de Lanzarote oblige les États à prévoir une infraction pénale d'abus sexuel commis sur un enfant, c'est-à-dire, en vertu de l'article 3 de la même Convention, sur un individu de moins de 18 ans. De plus, si le code pénal français n'emploie pas l'expression « *cercle de confiance* », il condamne toutefois l'abus de position d'autorité de droit ou de fait, ce qui inclut l'abus d'une position de confiance¹²⁰⁹. Bien que l'État soit sur la bonne voie, le Comité a recommandé de mentionner, dans la loi, la notion de « *cercle de confiance* », « *définie comme comprenant les membres de la famille élargie [...], les personnes qui ont la charge de l'enfant [...] ou qui exercent un contrôle sur l'enfant à titre professionnel ou en qualité de bénévole [...] et toute autre personne en laquelle l'enfant a confiance (y compris d'autres enfants)* ».

Certaines insuffisances ont néanmoins été relevées dans l'ensemble des États parties à la Convention. Le Comité les a ainsi invités à « *réfléchir aux moyens de prendre en compte dans leur législation le fait qu'un enfant peut faire subir des abus sexuels à un autre enfant en profitant de sa position d'influence ou de confiance*¹²¹⁰ », et à « *introduire dans leur législation une référence claire à la possibilité d'abuser d'une position reconnue de confiance, d'autorité ou d'influence et d'éviter toute liste rigide de situations très spécifiques* » ; il a en outre exhorté les États « *à réviser leur législation afin d'assurer une protection effective des enfants contre les situations d'abus d'une position reconnue d'influence* ».

Recueil de données sur les abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance

Le Comité de Lanzarote a souligné, parmi les pratiques prometteuses en la matière, l'existence de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), chargé de collecter dans les départements des données par cas sur les affaires d'abus et de négligence d'enfants, incluant les abus sexuels sur les enfants dans le cercle de confiance. Bien que la France soit en avance sur ce point vis-à-vis de ses homologues européens, le Comité a invité l'ensemble des États à « *envisager d'élaborer et, ensuite, de mettre en œuvre des lignes directrices établissant un ensemble minimum de variables et de*

1209. Art. 432-1 du code pénal.

1210. T-ES(2015) 05_fr final, parag. 33 et s.

procédures en vue de collecter des données sur les cas d'abus sexuels commis sur des enfants». Il a également invité à « envisager de mettre en place des systèmes de collecte de données intégrés avec des points spécifiques de gestion globale des cas d'abus sexuels sur les enfants au niveau de centres spécialisés [...] » et à « désigner, au niveau national ou local, un organisme mandaté pour faire rapport périodiquement de données d'ensemble ou de consigner des informations d'abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance ».

Intérêt supérieur de l'enfant et procédure pénale adaptée aux enfants

Le signalement de l'infraction d'abus sexuel commis sur un enfant par une personne de son cercle de confiance doit faire l'objet d'un « *traitement spécifique* » de la part des États, qui sont invités en outre à « *veiller à ce que les organismes impliqués dans la coordination et la collaboration dans les affaires d'abus sexuels à l'encontre d'enfants soient autorisés, le cas échéant, à partager des informations d'ordre privé* » ; et à « *prévoir l'audition de l'enfant sans en informer à l'avance ses parents/tuteurs légaux ou acquérir leur consentement préalable dans les cas où il existe un soupçon raisonnable d'abus sexuel dans le cercle de confiance et une raison de croire que les parents/tuteurs légaux peuvent empêcher que l'enfant ne divulgue l'abus sexuel* ».

Concernant le retrait de la victime enfant de son milieu familial, le Comité a notamment considéré que « *l'éloignement de la victime de son milieu familial devrait être une procédure de dernier ressort et clairement définie* », précisant « *les conditions et la durée de l'éloignement* », et a en outre invité les États à « *faciliter l'échange de bonnes pratiques mises au point par la société civile pour faire en sorte que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit respecté* ».

Concernant la possibilité de déchoir le parent délinquant de ses droits parentaux sur tous ses enfants même s'il n'est poursuivi que pour des abus commis sur l'un d'entre eux seulement, le Comité a demandé qu'une telle décision soit prise « *au cas par cas, sur la base d'une évaluation des risques de récurrence, de la sécurité et de l'intérêt supérieur de l'enfant* », dans la mesure où une déchéance automatique des droits parentaux y compris à l'égard des frères et sœurs pourrait « *avoir comme effet indésirable que l'enfant victime ne s'abstienne de signaler l'abus, le retarde ou se rétracte* ».

Quant à la « *désignation par l'autorité judiciaire d'un représentant spécial de la victime pour éviter tout conflit d'intérêts entre les titulaires de l'autorité parentale et cette dernière* », le Comité a recommandé « *d'éviter le cumul des fonctions d'avocat et de gardien ad litem* » et d'attribuer un tel gardien (ou un représentant spécial) à l'enfant gratuitement.

Le Comité s'est également penché sur les mesures visant à préserver les enfants victimes d'une aggravation de leur traumatisme par les enquêtes et les procédures pénales, et à accompagner si nécessaire la réponse pénale d'une assistance. À ce titre, il a relevé, dans la plupart des États, la pratique consistant en l'enregistrement vidéo de l'audition de l'enfant victime pour éviter de l'interroger à nouveau, qui existe en France, et a

estimé que ce témoignage vidéo devait « *pouvoir être utilisé comme élément de preuve lors du procès* ». Il a en outre relevé, comme « *pratique prometteuse* », l'existence des juges pour enfants ainsi que des brigades spéciales au sein de la police nationale et de la gendarmerie, chargées, notamment, de mener les enquêtes et les auditions d'enfants victimes et d'enfants témoins.

Le Comité a en outre recommandé, de manière plus générale, de « *prendre en compte les spécificités de l'abus sexuel commis dans le cercle de confiance de l'enfant dans les mesures et procédures mises en place lors des enquêtes et des procédures pénales pour ne pas aggraver le traumatisme subi par l'enfant* » ; de « *veiller à ce que l'ensemble du personnel chargé d'interroger les enfants victimes ait suivi une formation qualifiante adaptée* » ; de prévoir, « *lorsqu'il est absolument indispensable d'interroger l'enfant victime plus d'une fois* », que les auditions soient conduites par la même personne et dans les mêmes conditions ; ou encore de « *prendre toutes mesures appropriées pour éviter que l'enfant victime d'un abus sexuel dans son cercle de confiance soit de nouveau en contact avec l'auteur présumé des faits lors de la procédure pénale* ».

De plus, il serait préférable d'« *octroyer une aide juridictionnelle gratuite aux enfants victimes d'abus sexuel [...] sous les mêmes conditions ou sous des conditions plus indulgentes que pour les adultes* », et de leur octroyer le droit d'être représentés en leur nom propre.

Enfin, le Comité a recommandé aux États de « *réexaminer les conditions dans lesquelles un huis clos est possible dans les affaires d'abus sexuels d'enfants commis dans leur cercle de confiance* », de « *tout mettre en œuvre pour éviter d'exiger la présence physique de l'enfant victime lors du procès* », et d'octroyer le droit d'être entendu à l'audience sans y être présent et inversement le droit d'être présent à l'audience¹²¹¹.

Sollicitation d'enfants à des fins sexuelles par le biais des technologies de l'information et de la communication (*grooming*)

En vertu de l'article 23 de la Convention de Lanzarote, « *chaque Partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait pour un adulte de proposer intentionnellement, par le biais des technologies de communication et d'information, une rencontre à un enfant n'ayant pas atteint l'âge en application de l'article 18, paragraphe 2, dans le but de commettre à son encontre une infraction établie conformément aux articles 18, parag. 1, a, ou 20, parag. 1, a, lorsque cette proposition a été suivie d'actes matériels conduisant à ladite rencontre*¹²¹² ».

1211. Le Comité a regretté qu'aucun État partie ne l'ait prévu dans sa législation.

1212. Les comportements visés par l'article 23 sont « *les actes conduisant à l'abus sexuel d'un enfant qui n'a pas atteint l'âge légal pour entretenir des activités sexuelles (art. 18, parag. 1, a) et la production de pornographie infantile (art. 20, parag. 1, a)* ».

Le Comité a précisé que *« l'article 23 n'exige pas que les infractions susmentionnées soient réellement commises; il vise à ériger en infraction pénale la préparation de ces infractions par l'adulte »*. De plus, *« bien que, aux termes de l'article 23, il ne soit fait référence qu'à la production de pornographie enfantine [...], il est rappelé aux Parties que d'autres comportements illicites susceptibles de se produire en ligne sont érigés en infraction pénale au titre d'autres dispositions de la Convention »*, à l'instar de l'offre, de la mise à disposition, de la diffusion, de la transmission, ou encore de la possession de pornographie enfantine¹²¹³.

La pratique du *grooming* évolue, selon le Comité, en même temps qu'évoluent les technologies de l'information et de la communication : *« Son interprétation ne doit donc pas se limiter à la façon dont le grooming en ligne était perpétré lorsque la Convention a été rédigée, mais il doit être compris et traité selon la manière dont il est perpétré aujourd'hui et pourrait l'être demain. »*

4. Protection des enfants témoins

Sur la question de la protection des enfants témoins d'infractions, le CRC a notamment demandé à la France *« de veiller à ce que les enfants témoins d'infractions bénéficient des mêmes procédures de garantie que les enfants victimes et de veiller à ce que l'interdiction faite aux inculpés d'approcher ou de contacter les victimes soit respectée et d'allouer des ressources à la protection des victimes contre la victimisation secondaire, les représailles ou l'intimidation; de faire en sorte que les enfants reçoivent une protection immédiate et des soins médicaux et psychologiques dispensés par un personnel convenablement formé; et d'adopter les mesures nécessaires, y compris des mesures juridiques, pour interroger les enfants victimes dans des locaux conçus et adaptés à cette fin, en utilisant notamment l'enregistrement vidéo et en faisant appel à un personnel qualifié¹²¹⁴ »*.

1213. V. Avis sur l'article 23 de la Convention de Lanzarote relatif à la sollicitation d'enfants à des fins sexuelles par le biais des technologies de l'information et de la communication (grooming), 17 juin 2015, parag. 18.

1214. CRC, *ibid.*, parag. 84.

Chapitre 2

Situation familiale et statut juridique des enfants

1. Autorité parentale

Il a été recommandé à l'État d'introduire une obligation pour le juge de soulever d'office « *la question de la révocation de l'autorité parentale lorsque des parents sont condamnés pour une infraction grave à l'égard d'un ou plusieurs de leurs enfants, et d'inscrire expressément dans la loi que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer toute autre considération dans de telles décisions*¹²¹⁵ ». Le CRC a de plus demandé que l'expression « *autorité parentale* » soit remplacée par celle de « *responsabilité parentale* » ou par une autre, la première étant contraire aux droits de l'enfant d'un point de vue conceptuel¹²¹⁶.

2. Placements d'enfants

Les autorités françaises ont été appelées à « *faciliter la prise en charge des enfants en milieu familial* » et à « *instaurer un système de placement en famille d'accueil pour les enfants qui ne peuvent pas rester dans leur famille, en encourageant particulièrement le placement en famille d'accueil pour les enfants handicapés afin d'accélérer le processus de désinstitutionalisation* » ; à « *mettre en place des garanties adéquates* » et à « *définir des critères clairs et fondés sur les besoins, l'opinion et l'intérêt supérieur de l'enfant, permettant de déterminer si un enfant doit faire l'objet d'une protection de remplacement* » ; à « *veiller à ce que les enfants privés de milieu familial puissent rester en relation avec leurs parents [...] en tenant dûment compte de la nécessité de préserver la proximité géographique et de ne pas couper l'enfant de son milieu, de sa famille d'accueil et de son environnement* » ; à « *clarifier la situation juridique et le statut des enfants abandonnés auprès des services de protection de l'enfance* » ; à « *veiller à ce que des ressources [...] suffisantes soient allouées aux centres de protection de remplacement et aux services de protection de l'enfance concernés*¹²¹⁷ ».

1215. CRC, *ibid.*, parag. 28.

1216. *Ibid.*, parag. 50.

1217. *Ibid.*, parag. 54.

3. Enregistrement à l'état civil

Le fait que certains enfants amérindiens et bushinenge vivant dans les DROM-COM ne soient toujours pas enregistrés à l'état civil a particulièrement inquiété le CRC. C'est pourquoi, outre la ratification de la Convention européenne de 1997 sur la nationalité et la Convention du Conseil de l'Europe de 2009 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États, il a recommandé de prendre les mesures nécessaires pour garantir que toutes les naissances des enfants nés en outre-mer soient enregistrées¹²¹⁸.

4. Adoption

Les autorités se doivent, en matière d'adoption, de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant. Il leur appartient de « *recueillir, de manière systématique et continue, des données statistiques ventilées [...] sur les adoptions* » ; de veiller au respect de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant même dans ses relations avec des États tiers à celle-ci ; de « *fournir des renseignements sur la "circulation des enfants" en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie dans son prochain rapport périodique* » ; ou encore de « *veiller à ce que les parents et les familles d'adoption bénéficient d'un appui spécialisé en matière d'adoption* »¹²¹⁹.

5. Droits procéduraux

Le CRC s'est inquiété de certaines insuffisances dans le respect de l'opinion des enfants : il a par exemple souligné le fait que « *l'audition d'un enfant dans le cadre d'une procédure judiciaire est soumise à une demande écrite et que des juges ont rejeté de telles demandes au motif qu'elles étaient mal formulées* », et que « *les enfants vulnérables ou marginalisés ne sont souvent pas consultés* »¹²²⁰. C'est pourquoi il a recommandé à la France d'assurer aux enfants, y compris vulnérables et marginalisés, la pleine jouissance de leur droit d'être entendu, notamment dans le cadre des procédures judiciaires et administratives, et d'assurer, à cette fin, leur participation avec le soutien d'un professionnel¹²²¹.

1218. *Ibid.*, parag. 31 et 32.

1219. *Ibid.*, parag. 56.

1220. *Ibid.*, parag. 29.

1221. *Ibid.*, parag. 30.

Liberté de réunion et d'association

La liberté de réunion est inscrite, en droit français, dans la loi du 30 juin 1881. La liberté d'association, quant à elle, constitue l'un des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* », dont l'appartenance à la Constitution a été affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 juillet 1971 ¹²²². En droit de la Convention européenne des droits de l'homme, ces deux libertés sont protégées par l'article 11.

Malmenées par le contexte de l'état d'urgence, ces libertés comptent parmi celles qui subissent le plus les ingérences des autorités au regard de la poursuite d'objectifs tels que la sécurité ou la sûreté publique.

Pendant la période de référence, les instances internationales se sont essentiellement prononcées sur certains aspects de la liberté de réunion, et notamment la liberté de manifestation, ainsi qu'en matière de liberté syndicale. Pour cette dernière, nous renvoyons au chapitre relatif au droit au travail et aux libertés professionnelles ¹²²³.

1222. CC, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC.

1223. V. *infra*, titre relatif aux droits économiques et sociaux.

Chapitre 1

Liberté d'association

Dans une affaire *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*¹²²⁴, la CEDH a apprécié la conventionnalité de la dissolution d'associations de supporters d'un club de football.

Pour apprécier sa proportionnalité, la Cour a relevé que le Conseil d'État avait confirmé les décisions de dissolution à l'aune des faits qui étaient reprochés à certains membres des associations en cause, en particulier des « jets de projectiles sur les forces de l'ordre et [...] la participation à des faits graves de violence ayant notamment conduit au décès d'un supporter », constitutifs d'actes « d'une particulière gravité » de nature à caractériser un risque pour l'ordre public¹²²⁵. La Cour a indiqué comprendre qu'« un État juge essentiel de lutter efficacement contre les violences dans les stades afin de satisfaire à l'aspiration légitime des individus à pouvoir assister à des manifestations sportives en toute sécurité », et, que, à ce titre, « la dissolution d'une association de supporters en tant que mesure collective, et non exclusivement individuelle, de prévention des graves dérives constatées à l'occasion des manifestations sportives », telle que prévue par la loi du 5 juillet 2006, répond à « des actes d'une extrême violence ayant conduit à des atteintes à l'intégrité physique de supporters et à la mort de deux d'entre eux ». La Cour a ainsi admis que « les autorités nationales [avaient pu] considérer qu'il existait un "besoin social impérieux" d'imposer des restrictions drastiques à l'égard des groupes de supporters, et partant de porter atteinte à la substance même de la liberté d'association, pour prévenir les risques de troubles à l'ordre public et y mettre fin¹²²⁶ ».

En l'espèce, les autorités avaient pris de nombreuses mesures qui s'étaient révélées insuffisantes avant de prononcer la dissolution de l'association. Aussi, bien qu'elles n'aient pas recherché, en raison de la gravité des faits, s'il existait une mesure moins attentatoire, telle que la suspension de l'association, la Cour a reconnu que les autorités avaient « fait le choix de "casser la spirale de la violence" et "d'éviter l'émulation malsaine entre les différentes associations, au demeurant toutes dissoutes"¹²²⁷ ». Dans la mesure où les « associations dont le but officiel est de promouvoir un club de football [...] n'ont pas la même importance pour une démocratie qu'un parti politique », la Cour a estimé n'avoir pas à examiner la nécessité de la dissolution en cause avec la même rigueur. Partant, elle a conclu à la non-violation de l'article 11 de la Convention.

1224. CEDH, 27 octobre 2016, *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, req. n^{os} 4696/11 et 4703/11.

1225. *Ibid.*, parag. 79.

1226. *Ibid.*, parag. 82-83.

1227. *Ibid.*, parag. 84.

Chapitre 2

Liberté de manifestation

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a publié, en décembre 2014, un rapport relatif à l'observation de la liberté de réunion pacifique dans les États membres de l'Organisation¹²²⁸. Pour ses recommandations relatives à l'usage d'armes non létales dans le cadre des manifestations, nous renvoyons à la section relative aux violences policières¹²²⁹.

Il a émis un certain nombre de recommandations générales à leur attention, intimant par exemple de s'assurer que des considérations liées à la sécurité ou autres ne limitent pas de manière disproportionnée la capacité des manifestants à délivrer le message à l'audience qu'ils visent, ou encore de s'assurer que les armes non létales soient utilisées dans leur stricte nécessité et proportionnellement à l'objectif de maintien de l'ordre de public ou d'autres buts légitimes¹²³⁰.

De manière plus générale, le BIDDH a demandé aux États de s'assurer que les restrictions aux manifestations respectent un strict rapport de proportionnalité et que le régime d'autorisation des manifestations soit mis en œuvre de manière transparente, avec notification dans des délais raisonnables du refus et des raisons du refus de manifester, et possibilité de recours effectif contre la décision de refus. À ce titre, il convient de souligner que le Bureau a estimé qu'interdire les manifestations dans certains lieux ou à certaines heures du jour constitue une interdiction générale prohibée¹²³¹.

En outre, le BIDDH a demandé que les organisateurs des manifestations ne soient pas tenus responsables du maintien de l'ordre public – ce qui relève des autorités publiques – et des infractions commises par les autres personnes. Tout au plus les organisateurs devraient-ils faire des « *efforts raisonnables* » pour que les manifestations se déroulent dans le respect de la loi et de manière pacifique. Leur faire souscrire à une assurance couvrant d'éventuels dégâts est ainsi disproportionné. Dans le même sens, prévoir une peine d'emprisonnement et une amende pour des organisateurs qui auraient échoué à fournir une notification suffisante aux autorités pour une manifestation serait contraire aux standards de protection de la liberté de manifestation : si les amendes obéissent à l'exigence de proportionnalité, toute peine d'emprisonnement est selon le BIDDH contraire à ces standards¹²³².

Le BIDDH a en outre recommandé aux États de veiller à ce que les journalistes puissent couvrir les manifestations, y compris les actions de la police, sans entrave officielle sauf cas exceptionnels : il convient d'assurer un accès le plus large possible aux observateurs et journalistes aux manifestations ; surtout, il faut veiller à ce que les journalistes et les

1228. BIDDH, *Rapport sur l'observation de la liberté de réunion pacifique*, 17 décembre 2014.

1229. V. *supra*, Droits et libertés en matière de justice, comportement des forces de l'ordre.

1230. *Ibid.*, parag. 17 ; parag. 51.

1231. *Ibid.*, parag. 136.

1232. *Ibid.*, parag. 203 et s.

observateurs ne soient pas détenus par les autorités après des « *arrestations massives* », et ne soient pas arrêtés en cas de non-respect d'un ordre de dispersion, « *à moins que leur présence n'interfère avec l'action de la police* »¹²³³.

Enfin, l'APCE, à l'instar du BIDDH, a demandé aux États de « *sauvegarder le droit à la liberté de réunion pacifique [...] notamment dans le cadre des manifestations "spontanées" qui n'ont pas été préalablement notifiées* »¹²³⁴, et de s'abstenir de « *placer les participants à une manifestation pacifique ou les personnes qui ont l'intention d'y participer en détention administrative, dans le but de les empêcher de prendre part à une manifestation spécifique ou de les dissuader de participer à l'avenir à de telles manifestations* »¹²³⁵.

1233. *Ibid.*, parag. 336.

1234. APCE, 27 mai 2016, *Empêcher de toute urgence les violations des droits de l'homme lors des manifestations pacifiques*, Résolution 2116 (2016). V. aussi BIDDH, *ibid.*, parag. 309.

1235. APCE, 22 juin 2016, *Détention administrative*, Résolution 2122 (2016).

Liberté d'expression et d'information

La liberté d'expression est protégée par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est possible d'y apporter des restrictions *a priori* et *a posteriori*. Concernant les limites *a posteriori*, l'essentiel des sanctions pénales applicables est contenu dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse. Une jurisprudence nationale abondante est venue expliciter et donner corps à cette loi importante en matière de libertés. Pourtant, la France est l'un des États du Conseil de l'Europe à l'encontre desquels la CEDH a constaté le plus grand nombre de violations de l'article 10 de la Convention. La période de référence est, à ce titre, particulièrement révélatrice du problème soulevé par les différentes restrictions à la liberté d'expression. En témoigne la dizaine d'arrêts rendus par la Cour, dont deux en formation de grande chambre. À de rares exceptions près, telles qu'une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe de 2016¹²³⁶ ou la demande du CRC de mettre fin à la restriction légale de la liberté d'expression pour les enfants de moins de 16 ans¹²³⁷, seule la CEDH s'est exprimée quant à la situation de la liberté d'expression en France. Aussi la quasi-totalité des développements ci-dessous est-elle exclusivement consacrée à sa jurisprudence.

La liberté d'expression est en effet déterminante pour la Cour, et tient une position privilégiée dans sa jurisprudence, en ce qu'elle est indispensable à la fois pour l'exercice des autres droits individuels et pour la pérennité de la société démocratique. Elle rappelle régulièrement qu'une ingérence étatique dans l'exercice du droit garanti à l'article 10 appelle une « *interprétation étroite*¹²³⁸ », en principe synonyme d'une marge d'appréciation très restreinte pour l'État, à l'exception des cas où l'ingérence a pour but de protéger un autre droit garanti par la Convention, ou lorsque les propos ne relèvent pas d'un débat d'intérêt général. La jurisprudence de la Cour est ici gouvernée par la recherche d'un équilibre : ainsi, la protection renforcée de la liberté de la presse – en raison de son « *rôle fondamental et essentiel dans le bon fonctionnement d'une société démocratique* » – s'accompagne du devoir de respect des règles de déontologie journalistique¹²³⁹ ; de la même manière, la protection renforcée des personnalités politiques a pour corollaire la réduction de leur droit à la vie privée. Ces considérations expliquent l'attention particulière accordée par la Cour aux mesures restreignant

1236. CdM, 13 avril 2016, *Recommandation aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*, CM/Rec(2016) 4.

1237. CRC, *op. cit.*, parag. 34-35.

1238. V. par ex. CEDH, GC, 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Asso. c. France*, req. n° 40454/07, parag. 88.

1239. Également reconnaissables dans les arrêts sous l'expression de « *devoirs et responsabilités* ». V. par ex. CEDH, 21 janvier 2016, *De Carolis et France Télévisions c. France*, req. n° 29313/10, parag. 45.

la liberté d'expression, et le contrôle scrupuleux qu'elle opère à leur égard, en raison du danger qu'elles font peser sur la démocratie¹²⁴⁰. Cet examen s'effectue classiquement à l'aune des trois critères inscrits à l'article 10, parag. 2 – et systématisés dans sa jurisprudence pour les articles 8 à 11 – à savoir : si l'ingérence est prévue par la loi, si elle poursuit un but légitime, et si elle est nécessaire dans une société démocratique. Dans ce dernier cas, toutefois, le contrôle de proportionnalité est beaucoup plus strict.

Négationnisme¹²⁴¹

Il est cependant des discours qui ne sont pas protégés par la Convention. Ces affaires, en raison de leur absence d'apport quant à la situation des droits de l'homme en France, ne seront pas abordées plus en détail, à l'instar de la décision d'irrecevabilité *Le Pen c. France* qui a conclu à la conformité de la condamnation du requérant pour avoir « *considérablement réduit la gravité et la portée* » des exactions commises pendant la période de l'Occupation¹²⁴². De la même manière, dans l'affaire *M'Bala M'Bala c. France*¹²⁴³, la Cour est allée dans le sens des juges français en considérant que les propos du requérant relevaient du négationnisme, de la démonstration de haine et de l'antisémitisme, indiquant qu'elle « *ne saurait accepter que l'expression d'une idéologie qui va à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention, [...] soit assimilée à un spectacle, même satirique ou provocateur, qui relèverait de la protection de l'article 10 de la Convention* ». Elle a souligné en outre que « *si l'article 17 de la Convention a en principe été jusqu'à présent appliqué à des propos explicites et directs, qui ne nécessitent aucune interprétation, [...] une prise de position haineuse et antisémite caractérisée, travestie sous l'apparence d'une production artistique, est aussi dangereuse qu'une attaque frontale et abrupte* ». Le requérant ne pouvait ainsi se prévaloir de son droit à la liberté d'expression pour des propos tombant dans le champ de l'article 17 de la Convention. La Cour a ainsi conclu à l'irrecevabilité *ratione materiae* de la requête¹²⁴⁴. Concernant les discours de haine de façon plus générale, nous renvoyons au chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales¹²⁴⁵.

1240. V. par ex. CEDH, 12 novembre 2015, *Bidart c. France*, req. n° 52363/11, parag. 38.

1241. Pour les discours de haine, v. chapitre correspondant dans le titre relatif aux discriminations.

1242. CEDH, déc. irrec., 6 octobre 2016, *Le Pen c. France*, req. n° 52672/13.

1243. CEDH, déc. irrec., 10 novembre 2015, *Dieudonné M'Bala M'Bala c. France*, req. n° 25239/13.

1244. *Ibid.*, parag. 39-42.

1245. V. *supra*.

Chapitre 1

Protection de la liberté d’expression

Il y a là l’essentiel de la jurisprudence de la CEDH en la matière durant la période de référence. Comme cela a été affirmé plus haut, la protection des droits d’autrui implique une marge nationale d’appréciation un peu moins réduite. Le contrôle opéré par la Cour demeure néanmoins relativement strict.

1. Restriction à la liberté d’expression

Dans l’affaire *Bidart c. France*¹²⁴⁶, le requérant se plaignait de la restriction à sa liberté d’expression qui lui était imposée dans le cadre de sa libération conditionnelle. Il lui avait été interdit de « *diffuser tout ouvrage ou œuvre audiovisuelle dont il serait l’auteur ou le co-auteur et qui porterait, en tout ou partie, sur les infractions pour lesquelles il [avait] été condamné, et de s’abstenir de toute intervention publique relative à celles-ci*¹²⁴⁷ », en application de l’article 132-45 du code de procédure pénale. Le requérant était en effet ancien chef d’une organisation séparatiste basque, et estimait que cette restriction l’interdisait en réalité d’émettre toute opinion politique à l’égard du Pays basque.

Dans le cadre de son examen de la nécessité dans une société démocratique de la restriction, la Cour a rappelé que son contrôle devait être d’autant plus rigoureux à l’égard des restrictions à la liberté d’expression « *lorsque des mesures sont prises pour prévenir la diffusion de propos qui ne sont alors qu’éventuels*¹²⁴⁸ ». Bien qu’elle ait jugé « *préoccupant* » le fait que le juge d’application des peines (JAP), en l’espèce, se soit fondé sur des propos ou écrits éventuels du requérant et non avérés pour lui imposer l’interdiction, et qu’il n’ait « *ni procédé à la balance des intérêts en présence ni pleinement caractérisé le risque d’atteinte à l’ordre public*¹²⁴⁹ », la Cour a conclu à la non-violation de l’article 10 de la Convention : le requérant avait bénéficié d’un contrôle juridictionnel de la décision du JAP « *offrant de réelles garanties contre les abus* », et les mesures d’interdiction prises étaient limitées à la fois dans leur cible, dans le temps et dans leur objet (l’intéressé conservait la possibilité de s’exprimer sur la question basque, il était seulement obligé de ne pas évoquer les infractions commises). À cela s’ajoutait le contexte de « *la libération anticipée d’une figure importante et connue d’une organisation terroriste, condamnée notamment à la réclusion criminelle à perpétuité à raison d’homicides commis dans un contexte terroriste, et le*

1246. CEDH, 12 novembre 2015, *Bidart c. France*, req. n° 52363/11.

1247. *Ibid.*, parag. 33.

1248. *Ibid.*, parag. 38.

1249. *Ibid.*, parag. 39-40.

fait [...] que cette libération anticipée avait suscité une vive émotion chez les proches des victimes et [...] au sein de la population locale¹²⁵⁰».

2. Protection du secret des sources

La presse joue, selon l'expression consacrée par la CEDH, un « rôle indispensable de "chien de garde" en démocratie » ; or, sans protection du secret des sources par l'État, « son aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie ». C'est pourquoi la protection du secret des sources est « l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse¹²⁵¹ ».

La Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE a exprimé de vives inquiétudes quant au projet de loi relatif à la surveillance et en particulier quant aux carences des modalités de contrôle juridictionnel des mesures de surveillance : « si la confidentialité des sources n'[était] pas préservée dans un contexte où l'on fait confiance aux communications, le droit des journalistes de chercher et obtenir des informations d'intérêt public serait sérieusement en danger ». La loi relative à la surveillance, depuis entrée en vigueur¹²⁵², menacerait ainsi le droit des journalistes de chercher, de recevoir et de communiquer des informations ou débats sur des sujets sensibles, par n'importe quel biais et sans avoir peur d'être surveillé¹²⁵³.

3. Protection des lanceurs d'alerte

Dans un rapport rendu en 2015¹²⁵⁴, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a analysé la situation générale de la protection des lanceurs d'alerte, tant du point de vue des droits nationaux que des organisations internationales. Relevant que, en dépit de l'adoption de lois protégeant les personnes prenant l'initiative de dénoncer des actes illicites dissimulés, ces personnes « demeurent la cible d'actes de harcèlement, et d'intimidation, d'enquêtes, de poursuites et d'autres formes de représailles », le Rapporteur spécial a constaté l'inapplication totale ou partielle des « mesures nécessaires pour que les personnes qui exercent des représailles contre les lanceurs d'alerte rendent des comptes¹²⁵⁵ ». Il a ainsi établi un certain nombre de grands principes relatifs à la protection juridique des lanceurs

1250. *Ibid.*, parag. 40-45.

1251. CEDH, 27 mars 1996, *Goodwin c. Royaume-Uni*, req. n° 17488/90.

1252. *V. supra*, titre relatif au droit au respect de la vie privée.

1253. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, *French Draft Law on Surveillance Threat to Journalists' Right to Protection of Sources*, 6 mai 2015.

1254. Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 8 septembre 2015, A/70/361.

1255. *Ibid.*, p. 14-15.

d’alerte, à l’aune du droit international, des pratiques étatiques et de plusieurs projets issus de la société civile¹²⁵⁶. La définition de la notion de « lanceur d’alerte », par exemple, « devrait être large et appeler l’attention sur les actes illicites allégués ». Le terme désigne « une personne qui dévoile des informations qu’elle a des motifs de croire véridiques au moment où elle procède à leur divulgation et qui portent sur des faits dont elle juge qu’ils constituent une menace ou un préjudice pour un intérêt général, tel étant par exemple le cas d’une violation du droit interne ou international, d’un abus d’autorité, d’un gaspillage, d’une fraude ou d’une atteinte à l’environnement, à la santé publique ou à la sécurité publique¹²⁵⁷ ». Les lanceurs d’alerte potentiels ne devraient donc pas avoir à procéder à « une analyse poussée en vue de déterminer si les actes illicites présumés dont ils ont connaissance sont punissables au regard de la loi ou des politiques en vigueur, car pareille disposition viderait de sa substance la protection en encourageant l’alerte mais en indiquant dans le même temps la possibilité de représailles » ; dans le même sens, la motivation du lanceur d’alerte ne devrait pas être prise en compte pour déterminer son droit à bénéficier d’une protection. En outre, les informations d’intérêt public devraient être divulguées ; des « mécanismes institutionnels internes et externes d’alerte devraient assurer aux lanceurs d’alerte des canaux de divulgation efficaces et garants de leur protection afin de les motiver à demander des mesures correctives », ou à tout le moins protéger la divulgation au public ; les lanceurs d’alerte devraient pouvoir procéder à un signalement dans la confidentialité et l’anonymat et être protégés contre la menace ou l’imposition de représailles – et des sanctions devraient être infligées aux auteurs de ces représailles¹²⁵⁸. Enfin, le Rapporteur spécial a mis en avant l’obligation de mettre en œuvre une protection des lanceurs d’alerte contre les représailles dans toutes les institutions publiques, « y compris celles en rapport avec la sécurité nationale », ainsi que la nécessité de « rendre personnellement responsables les personnes qui usent de mesures de représailles contre les sources et les lanceurs d’alerte ».

L’Union européenne s’est quant à elle limitée à l’inscription, dans la directive 2016/943 du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d’affaires) contre l’obtention, l’utilisation et la divulgation illicites, d’un régime dérogatoire à la protection du secret des affaires : ne seront pas considérées comme relevant du « secret » les informations révélées en vertu de l’article 5, b, de la directive.

A été adoptée dans ce cadre la loi n° 2016-1691 du 8 novembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Il convient d’indiquer que si la définition du « lanceur d’alerte » prévue à l’article 6 paraît en adéquation avec les exigences soulevées par le Rapporteur spécial, sont néanmoins exclus du champ d’application de la loi les « faits, informations ou documents [...] couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client ».

1256. *Ibid.*, p. 15 et s.

1257. *Ibid.*, p. 15. Le Rapporteur spécial a indiqué à ce titre que les définitions apportées par les droits nationaux limitent souvent le terme « aux personnes qui alertent dans le contexte de leurs relations de travail », alors que la Convention des Nations unies contre la corruption dépasse largement le contexte de l’emploi.

1258. *Ibid.*, p. 15-21.

Chapitre 2

Répression des abus de la liberté d'expression

Il y a là l'essentiel de la jurisprudence de la CEDH en la matière durant la période de référence. Comme cela a été affirmé plus haut, la protection des droits d'autrui implique une marge nationale d'appréciation un peu moins réduite. Le contrôle opéré par la Cour demeure néanmoins relativement strict.

1. Droit au respect de la vie privée

Dans un arrêt *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*¹²⁵⁹, rendu en grande chambre, la CEDH a statué sur la condamnation de la société requérante pour avoir édité le numéro d'un magazine contenant les révélations d'une femme affirmant que le père de son fils était le prince Albert de Monaco. Constatant que l'ingérence en cause était prévue par la loi et poursuivait un but légitime, elle a recherché si elle était nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire proportionnée au but poursuivi.

Pour ce faire, la Cour a commencé par rappeler les grands principes dégagés dans sa jurisprudence en la matière : en premier lieu, il « existe une zone d'interaction entre l'individu et des tiers qui, même dans un contexte public, peut relever de la vie privée », ce qui implique que « la publication d'une photographie interfère [...] avec la vie privée d'une personne même si cette personne est une personne publique », et que le consentement, ou à l'inverse, le sentiment d'intrusion de cette dernière – révélant la manière dont l'information ou la photographie avait été obtenue – soient primordiaux dans l'appréciation de la Cour¹²⁶⁰. Ensuite, la liberté d'expression implique de pouvoir « communiquer [...] sur toutes les questions d'intérêt général » sans toutefois « franchir certaines limites, tenant notamment à la protection de la réputation et des droits d'autrui. Ainsi, la mission d'information comporte nécessairement des "devoirs et des responsabilités" ainsi que des limites que les organes de presse doivent s'imposer spontanément¹²⁶¹ ». L'État jouit en outre d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de concilier la liberté d'expression et les droits et libertés d'autrui, et la Cour « n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions nationales [...] mais de vérifier [...] si les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation se concilient avec les dispositions de la Convention invoquées¹²⁶² ». Il appartenait ainsi à la Cour de vérifier si le juge national a ménagé un juste équilibre entre les droits en cause.

1259. CEDH, GC, 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Asso. c. France*, req. n° 40454/07.

1260. *Ibid.*, parag. 83-86.

1261. *Ibid.*, parag. 89.

1262. *Ibid.*, parag. 90.

En l’espèce, elle a procédé à un examen minutieux des faits à l’aune des principes ainsi dégagés. Recherchant d’abord si l’article en question contenait des informations d’intérêt général, la Cour a souligné que « *la publication, prise dans son ensemble et dans son contexte et analysée à la lumière des précédents jurisprudentiels susmentionnés, se rapportait également à une question d’intérêt général* » dans la mesure où « *l’information litigieuse n’était pas dénuée de toute incidence politique, et pouvait susciter l’intérêt du public sur les règles de succession en vigueur dans la principauté* ». De la même manière, certaines informations « *pouvaient être révélatrices de l’attitude du prince, notamment quant à sa manière d’aborder et d’assumer ses responsabilités* ». Ainsi, même si l’article contenait de nombreux détails sur la vie privée du prince, il avait également pour objet « *une information de nature à contribuer à un débat d’intérêt général* », et le juge français aurait dû examiner l’ensemble de la publication pour « *en déterminer le sujet avec justesse, et non examiner les propos touchant à la vie privée du prince hors de leur contexte* »¹²⁶³.

La Cour a ensuite relevé que « *le caractère public ou notoire d’une personne influe sur la protection dont sa vie privée peut bénéficier* », puisque le droit au respect de la vie privée des personnes de notoriété publique est restreint. Aussi, « *certaines actes privés des personnes publiques peuvent ne pas être considérés comme tels, en raison de l’impact qu’ils peuvent avoir eu égard au rôle de ces personnes sur la scène politique ou sociale et de l’intérêt que le public peut avoir, en conséquence, à en prendre connaissance* »¹²⁶⁴. Le juge interne aurait dû, en l’espèce, prendre en compte la notoriété du prince pour procéder à une juste mise en balance des intérêts en cause¹²⁶⁵. De plus, quant au mode d’obtention des informations et à leur véracité, la Cour a constaté que c’est la mère qui avait sollicité le magazine aux fins de diffusion de l’information, laquelle a ensuite été confirmée par le principal intéressé ; elle a de plus relevé que les photos du prince et de son enfant n’avaient pas été prises à son insu et qu’elles avaient été données par la mère¹²⁶⁶.

Concernant le contenu, la forme, et les répercussions de l’article litigieux, enfin, « *les journalistes prennent des décisions par lesquelles ils choisissent la ligne de partage entre le droit du public à l’information et le droit d’autrui au respect de sa vie privée. Ils ont ainsi la responsabilité première de préserver les personnes, y compris les personnes publiques, de toute intrusion dans leur vie privée. Les choix qu’ils opèrent à cet égard doivent être fondés sur les règles d’éthique et de déontologie de leur profession* »¹²⁶⁷. Toutefois, la manière de traiter relève de la liberté journalistique, et il n’appartient pas au juge de se substituer à la presse en la matière. En l’espèce, la Cour a estimé que l’article était dénué de sensationnalisme et distinguait bien les faits avérés des opinions personnelles de la mère de l’enfant dans la retranscription de l’interview de cette dernière¹²⁶⁸ : il n’appartenait pas au juge français de se prononcer sur les choix éditoriaux

1263. *Ibid.*, par. 106-116.

1264. *Ibid.*, par. 117-120.

1265. *Ibid.*, par. 124-125.

1266. *Ibid.*, par. 131-136.

1267. *Ibid.*, par. 138.

1268. *Ibid.*, par. 141.

du magazine, dont relevaient la présentation de l'article de presse et le style qui y était employé, et les photos apportaient de la crédibilité aux faits relatés.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, les juges n'ont pas apprécié les circonstances de l'espèce à l'aune des critères établis par la jurisprudence de la Cour, et compte tenu de la gravité de la sanction, n'ont pas ménagé un « *rapport raisonnable de proportionnalité* » entre les mesures prises et le but poursuivi. Partant, la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention.

L'affaire *Société de conception de presse et d'édition c. France* a été l'occasion pour la CEDH de se prononcer sur la publication, par un magazine dont la requérante est la société d'édition, de photographies d'une victime de torture. À la demande de la famille de la victime, le juge français avait ordonné le retrait de la publication du numéro du magazine contenant lesdites photographies. En l'espèce, la Cour a relevé que si l'article en lui-même contribuait à un débat d'intérêt général, la photographie qui l'accompagnait concernait un « *simple particulier*¹²⁶⁹ ». Elle a de plus rappelé qu'elle attache une grande importance à « *la loyauté des moyens mis en œuvre pour obtenir une information et la restituer au public, ainsi qu'[au] respect de la personne faisant l'objet d'une information* ». Or, ici, la photographie avait été publiée sans autorisation et n'avait aucune vocation à être diffusée dans le public, puisqu'elle avait été prise par les tortionnaires de la victime¹²⁷⁰. En outre, la publication de la photographie était de nature à « *heurter profondément les sentiments* » de la famille de la victime, et portait atteinte à la dignité humaine; les journalistes devaient donc « *faire preuve de prudence et de précaution, dès lors que le décès [de la victime] était survenu dans des circonstances particulièrement violentes et traumatisantes pour [sa] famille*¹²⁷¹ ». Enfin, la sanction prononcée – occulter la photographie litigieuse des magazines mis en vente ou en distribution, sans préjudice de l'article en lui-même ni des autres photographies – était proportionnée à l'objectif poursuivi¹²⁷². C'est pourquoi la Cour a conclu à la non-violation de l'article 10 de la Convention.

2. Diffamation

Ces affaires sont représentatives du cheminement du raisonnement de la Cour dans son examen de la proportionnalité d'une condamnation pour diffamation au regard du but poursuivi (la protection de la réputation ou des droits d'autrui), étant précisé que la proportionnalité de la mesure dépend notamment de la nature et de la gravité de la sanction prononcée contre la personne qui s'est exprimée.

1269. CEDH, 25 février 2016, *Société de conception de presse et d'édition c. France*, req. n° 4683/11, parag. 38-41.

1270. *Ibid.*, parag. 42-44.

1271. *Ibid.*, parag. 45-47.

1272. *Ibid.*, parag. 49-52.

Diffamation et liberté de la presse

La diffamation s’oppose ici à la liberté de la presse. Dans l’affaire *De Carolis et France Télévisions c. France*¹²⁷³, les requérants, journalistes, estimaient que la condamnation pénale qu’ils avaient subie pour la diffusion d’un reportage dans lequel étaient affirmés des liens entre une personnalité étrangère et une organisation terroriste dans les attentats du 11 septembre 2001. Rappelant ses principes en la matière, la Cour a réaffirmé que « *les reportages d’actualités axés sur des entretiens, mis en forme ou non, représentent l’un des moyens les plus importants sans lesquels la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de “chien de garde”* », et que « *sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d’un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d’intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses*¹²⁷⁴ ». En l’espèce, la Cour a relevé que les faits relatés dans le reportage « *portaient assurément sur un sujet d’intérêt général* » et que la personnalité en cause occupait « *une position éminente au sein du royaume d’Arabie Saoudite* » : à ce titre, « *les limites de la critique à l’égard des fonctionnaires agissant en qualité de personnage public dans l’exercice de leurs fonctions officielles sont plus larges que pour les simples particuliers* ». La Cour en a déduit que l’État bénéficiait d’une marge d’appréciation restreinte¹²⁷⁵. Elle a également considéré que les propos litigieux relevaient davantage de jugements de valeur que de déclarations de fait, mais que ceux-ci reposaient sur une base factuelle suffisante¹²⁷⁶, et que la manière dont le sujet avait été traité n’était pas « *contraire aux normes d’un journaliste responsable* » : les journalistes s’étaient basés sur les contenus de plaintes déposées contre la personnalité saoudienne, avaient pris une « *certaine distance* » à leur égard, et avaient consulté « *de nombreux acteurs concernés* », en particulier la personne en cause elle-même, dont les déclarations n’avaient été « *ni dissimulées ni modifiées par des coupes au montage, ses propos n’ayant pas davantage été déformés ou cités de manière inexacte* », mais aussi ses avocats et les avocats des victimes, ainsi que de nombreux spécialistes et officiels saoudiens et américains. À cet égard, la Cour a rappelé que « *l’on ne saurait exiger des journalistes qu’ils se distancient systématiquement et formellement du contenu d’une citation qui pourrait insulter des tiers, les provoquer ou porter atteinte à leur honneur*¹²⁷⁷ ».

En outre, la Cour a constaté, en l’espèce, la condamnation de l’un des requérants à une amende pénale, en plus de dommages et intérêts et de la diffusion d’un communiqué : « *Même lorsque la sanction est la plus modérée possible, à l’instar d’une condamnation accompagnée d’une dispense de peine sur le plan pénal et à ne payer qu’un “euro symbolique” au titre des dommages-intérêts, elle n’en constitue pas moins une sanction pénale* », susceptible d’avoir un effet dissuasif pour l’exercice de la liberté

1273. CEDH, 21 janvier 2016, *De Carolis et France Télévisions c. France*, req. n° 29313/10.

1274. *Ibid.*, parag. 44-46.

1275. *Ibid.*, parag. 50-53.

1276. *Ibid.*, parag. 54-57.

1277. *Ibid.*, parag. 58-62.

d'expression. La sanction était donc disproportionnée, et la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention ¹²⁷⁸.

L'affaire *Reichman c. France* ¹²⁷⁹ a abouti à un constat identique. Il s'agissait cette fois de propos tenus à l'antenne par un journaliste et animateur radio relatifs au contrôle de la ligne éditoriale et à la santé financière de la radio. La Cour a estimé que « *le propos litigieux s'inscrivait dans un débat d'intérêt général et relevait également de la liberté de presse dans le cadre de laquelle s'exprimait le requérant* », et qu'ainsi la marge d'appréciation de l'État s'en trouvait « *amoindrie* ¹²⁸⁰ ». Elle a également rappelé qu'« *une certaine dose "d'exagération" ou de "provocation" est permise dans le cadre de l'exercice de la liberté journalistique* » et que « *l'impossibilité de prouver la véracité d'un propos ne saurait impliquer, en soi, un manquement de la part de son auteur à ses devoirs déontologiques* ¹²⁸¹ ». En l'espèce, la Cour a relevé que les propos litigieux constituaient non des déclarations de fait mais des jugements de valeur, qu'il existait une base factuelle suffisante pour qu'ils ne soient pas considérés comme excessifs (à savoir des documents émanant de la trésorerie et de l'expert-comptable de la radio), et que les propos étaient restés « *relativement mesurés* » ¹²⁸². La Cour a en outre constaté que le juge français s'était contenté de « *caractériser les éléments constitutifs de l'infraction de diffamation* » et qu'il n'avait pas distingué entre déclarations de fait et jugements de valeur. La présence d'une sanction pénale, enfin, a conduit la Cour à conclure à la violation de l'article 10 ¹²⁸³.

En revanche, dans l'affaire *Prompt c. France* ¹²⁸⁴, la Cour a estimé que les propos du requérant, bien que relatifs à un sujet d'intérêt général, avaient fait l'objet d'un examen minutieux de la part du juge interne, qui avait « *dûment mis en balance les intérêts en présence* ¹²⁸⁵ » et « *conclu à la diffamation qu'à raison d'éléments dont [il avait] fait le constat, qui caractérisaient selon [lui] un manque de prudence* ». Elle a en outre précisé que le « *principe selon lequel un certain manque de modération est permis lorsque l'on s'exprime sur un sujet d'intérêt général [...] ne peut valablement être invoqué pour justifier l'affirmation d'une intention meurtrière qui n'était pourtant qu'une hypothèse* ¹²⁸⁶ », et, en l'absence de condamnation à une sanction pénale, a conclu à la non-violation de l'article 10 ¹²⁸⁷.

1278. *Ibid.*, parag. 63-65.

1279. CEDH, 12 juillet 2016, *Reichman c. France*, req. n° 50147/11.

1280. *Ibid.*, parag. 61.

1281. *Ibid.*, parag. 62.

1282. *Ibid.*, parag. 66-69. La Cour a rappelé à ce titre que « *lorsque la presse contribue au débat public sur des questions suscitant une préoccupation légitime, elle doit en principe pouvoir s'appuyer sur des rapports officiels sans avoir à entreprendre des recherches indépendantes* ».

1283. *Ibid.*, parag. 71-75.

1284. CEDH, 3 décembre 2015, *Prompt c. France*, req. n°30936/12.

1285. *Ibid.*, parag. 44-46.

1286. *Ibid.*, parag. 47.

1287. *Ibid.*, parag. 48-51.

Diffamation et liberté d’expression de l’avocat

La CEDH a eu l’occasion de se prononcer sur la liberté d’expression de l’avocat dans l’exercice de ses fonctions à l’occasion des affaires *Morice c. France*¹²⁸⁸ et *Bono c. France*¹²⁸⁹.

Dans l’affaire *Morice*, rendu en grande chambre, le requérant alléguait une violation de l’article 10 en raison de sa condamnation à une amende et à des dommages et intérêts pour avoir publiquement dénoncé le manque d’impartialité de deux juges d’instruction dans l’affaire *Borrel*. L’arrêt de chambre avait conclu à la non-violation de l’article 10 de la Convention, estimant que « *le requérant ne s’était pas limité à des déclarations factuelles concernant la procédure en cours, puisqu’il les avait assorties de jugements de valeur mettant en cause l’impartialité et la loyauté d’une juge* », et que ses propos avaient été particulièrement virulents, dépassant « *les limites que les avocats doivent respecter dans la critique publique de la justice* »¹²⁹⁰.

La grande chambre n’a pas suivi cette voie. Elle a rappelé le droit pour les avocats de « *se prononcer publiquement sur le fonctionnement de la justice, même si leur critique ne saurait franchir certaines limites [...] De telles règles contribuent à protéger le pouvoir judiciaire des attaques gratuites et infondées qui pourraient n’être motivées que par une volonté ou une stratégie de déplacer le débat judiciaire sur le terrain strictement médiatique ou d’en découdre avec les magistrats en charge de l’affaire* »¹²⁹¹. Elle a également rappelé la nécessité de distinguer selon que l’avocat s’exprime dans le prétoire – où il bénéficie d’une liberté d’expression plus étendue – ou en dehors du prétoire, où les avocats « *ne peuvent tenir des propos d’une gravité dépassant le commentaire admissible sans solide base factuelle [...] ou proférer des injures* », c’est-à-dire des propos caractérisant une « *attaque gratuite* » sans « *lien direct* » avec les faits de l’espèce¹²⁹².

En l’espèce, la Cour a analysé les faits à l’aune d’un ensemble d’éléments. D’abord, même si « *les propos litigieux s’inscrivaient dans le cadre de la procédure, ils visaient des juges d’instruction définitivement écartés de la procédure lorsqu’il s’était exprimé* ». Aussi, ses déclarations ne pouvaient « *directement participer de la mission de défense de sa cliente, dès lors que l’instruction se poursuivait devant un autre juge qui n’était pas mis en cause* »¹²⁹³. La Cour a estimé qu’elles relevaient toutefois du débat d’intérêt général, en ce qu’elles concernaient le fonctionnement du pouvoir judiciaire¹²⁹⁴. Ensuite, si les propos litigieux constituaient « *davantage des jugements de valeur que de pures déclarations de fait, compte tenu de la tonalité générale des propos comme du contexte dans lequel ils avaient été tenus* », la Cour a considéré qu’ils étaient fondés sur une « *base factuelle suffisante* »¹²⁹⁵.

1288. CEDH, GC, 23 avril 2015, *Morice c. France*, req. n° 29369/10.

1289. CEDH, 15 décembre 2015, *Bono c. France*, req. n° 29024/11.

1290. CEDH, GC, 23 avril 2015, *Morice c. France*, *ibid.*, parag. 94-95.

1291. *Ibid.*, parag. 134.

1292. *Ibid.*, parag. 138-139.

1293. *Ibid.*, parag. 148-149.

1294. *Ibid.*, parag. 150-153.

1295. *Ibid.*, parag. 154-161.

Les circonstances de l'espèce ont quant à elle conduit la Cour à affirmer que « *les déclarations du requérant ne pouvaient être réduites à la simple expression d'une animosité personnelle, c'est-à-dire à une relation conflictuelle entre deux personnes*¹²⁹⁶ » : « *Si les propos du requérant avaient assurément une connotation négative, force est de constater que, malgré une certaine hostilité et la gravité susceptible de les caractériser, la question centrale des déclarations concernait le fonctionnement d'une information judiciaire, ce qui relevait d'un sujet d'intérêt général et ne laissait donc guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression*¹²⁹⁷ ». De plus, « *s'il peut s'avérer nécessaire de protéger les autorités judiciaires contre des attaques gravement préjudiciables dénuées de fondement sérieux, le devoir de réserve interdisant aux magistrats visés de réagir [...], cela ne saurait avoir pour effet d'interdire aux individus de s'exprimer, par des jugements de valeur reposant sur une base factuelle suffisante, sur des sujets d'intérêt général liés au fonctionnement de la justice ou de prohiber toute critique à l'égard de celle-ci*¹²⁹⁸ ». C'est pourquoi la Cour a estimé que les propos litigieux ne constituaient pas des « *attaques gravement préjudiciables à l'action des tribunaux dénuées de fondement sérieux, mais des critiques [...] exprimées dans le cadre d'un débat d'intérêt général relatif au fonctionnement de la justice*¹²⁹⁹ ». Enfin, à l'instar des cas liés à la liberté de la presse, l'existence d'une sanction pénale aussi faible soit-elle a été vivement critiquée par la Cour, compte tenu de son caractère dissuasif pour l'exercice de la liberté d'expression, d'autant plus qu'une telle sanction l'exposait à des poursuites disciplinaires et qu'elle ne constituait pas la sanction « *la plus modérée possible*¹³⁰⁰ ». La Cour a ainsi conclu à la violation de l'article 10 de la Convention.

L'affaire *Bono c. France* est similaire à la précédente, à la différence qu'ici, les propos de l'avocat requérant avaient été formulés dans le prétoire, « *dans un contexte judiciaire, [...] communiqués sous forme écrite à l'occasion du dépôt par le requérant de conclusions en défense* », et qu'ils avaient donné lieu au prononcé d'une sanction administrative, et non pénale. Le requérant y dénonçait la complicité des juges d'instruction dans des actes de torture commis par les services secrets d'un État étranger à l'encontre de son client¹³⁰¹. La Cour a estimé que si ces propos, « *de par leur virulence, avaient, à l'évidence, un caractère outrageant pour les magistrats en charge de l'instruction* », ils « *ne visaient pas nommément les magistrats concernés mais portaient sur la manière dont ils avaient mené l'instruction* », s'inscrivant « *dans une démarche tendant à obtenir l'annulation [...] des dépositions de son client obtenues sous la torture*¹³⁰² ». L'accusation de complicité de torture portait ainsi « *sur le choix procédural des magistrats* », et les écrits litigieux participaient donc directement de la défense du

1296. *Ibid.*, parag. 166.

1297. *Ibid.*, parag. 167.

1298. *Ibid.*, parag. 168.

1299. *Ibid.*, parag. 174.

1300. *Ibid.*, parag. 175-176.

1301. Plus précisément, les juges d'instruction avaient attendu un an après avoir eu connaissance de l'arrestation du client du requérant pour délivrer une commission rogatoire afin de l'auditionner. Un des juges s'était déplacé pour assister aux interrogatoires, à l'occasion desquels le client du requérant aurait été torturé.

1302. CEDH, 15 décembre 2015, *Bono c. France*, *ibid.*, parag. 52.

client du requérant¹³⁰³. En outre, les propos du requérant, qualifiés de jugements de valeur mais reposant sur une base factuelle suffisante, n'étaient pas sortis de la salle d'audience¹³⁰⁴ et n'avaient donc « *pu porter atteinte ou menacer le fonctionnement du pouvoir judiciaire et la réputation des autorités judiciaires auprès du grand public* », ce que les juges français n'avaient pas pris en compte¹³⁰⁵.

À l'aune de l'ensemble de ces éléments, la Cour a estimé la sanction disciplinaire infligée au requérant disproportionnée : « *Outre les répercussions négatives d'une telle sanction sur la carrière professionnelle d'un avocat [...], le contrôle ex post facto des paroles ou des écrits litigieux d'un avocat doit être mis en œuvre avec une prudence et une mesure particulières* », et les autorités doivent veiller à ce que ce contrôle ne constitue pas pour les avocats une « *menace ayant un effet "inhibant", qui porterait atteinte à la défense des intérêts de leurs clients* ». Considérant qu'elles avaient échoué en l'espèce en sanctionnant le requérant de la sorte, la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention.

1303. *Ibid.*

1304. *Ibid.*, parag. 53-54.

1305. *Ibid.*, parag. 54.

Droits économiques et sociaux

D'autres parties de ce rapport peuvent contenir des développements pertinents concernant les droits économiques et sociaux, à l'instar du titre sur la traite et l'exploitation (notamment l'exploitation sur le travail), du titre relatif à la promotion de l'égalité, la lutte contre les discriminations et l'inclusion dans la société, ou encore du titre relatif à la protection de l'enfance.

Avant d'analyser le détail des recommandations relatives aux droits économiques et sociaux, il convient de revenir sur les observations formulées à propos du cadre général en la matière.

Cadre normatif

Plusieurs comités onusiens ont salué la ratification par la France, en 2015, du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui introduit un mécanisme de plainte individuelle devant le Comité¹³⁰⁶. La France n'a cependant pas reconnu la compétence du Comité concernant la procédure d'enquête¹³⁰⁷. Un certain nombre de mesures nationales ont également été bien accueillies : les lois n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé et n° 2013-595 de juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République¹³⁰⁸; la signature de la Convention nationale pluriannuelle multipartite d'objectifs et de moyens pour l'emploi des travailleurs handicapés et l'adoption de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des transports publics, l'instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au Plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du droit au logement opposable, la généralisation du mécanisme du tiers payant par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, ainsi que la mise en œuvre du plan d'action Tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire¹³⁰⁹.

Il a été demandé à la France de prendre des mesures afin d'uniformiser la pratique juridictionnelle en matière d'applicabilité du PIDESC, dans le sens d'une meilleure prise en compte des dispositions du Pacte. En effet, si la Cour de cassation accepte des griefs

1306. V. not. CRC, *op. cit.*, parag. 3 ; CAT, *op. cit.*, parag. 4 ; CEDAW, *op. cit.*, parag. 8 ; CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, *op. cit.*, parag. 3.

1307. CESCR, *ibid.*, parag. 58.

1308. CRC, *ibid.*, parag. 4.

1309. CESCR, *ibid.*, parag. 4.

tirés de violations de ces dispositions, il demeure nécessaire de « sensibiliser les juges, les avocats et le public à la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels et à la possibilité d'invoquer les dispositions du Pacte en justice¹³¹⁰ ».

Dans le cadre européen, l'APCE a appelé les États à « continuer de promouvoir la ratification et la mise en œuvre pleines et entières de la Charte sociale européenne (révisée), ainsi que du Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) et du Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (STE n° 142, Protocole de Turin)¹³¹¹ ». Le Comité des ministres, quant à lui, a adopté une recommandation relative à l'accès des jeunes aux droits sociaux dans laquelle il détaille un ensemble de mesures à mettre en œuvre afin de garantir cet accès¹³¹².

Focus – Accords commerciaux et d'investissements bilatéraux et multilatéraux

Selon le Comité DESC, les négociations d'accords commerciaux et d'investissements bilatéraux et multilatéraux menées par la France et l'Union européenne prendraient insuffisamment en compte les droits de l'homme contenus dans le Pacte¹³¹³. Aussi a-t-il appelé la France à « assumer pleinement ses obligations au regard du Pacte dans le cadre de la négociation et de la mise en œuvre des accords commerciaux et d'investissements bilatéraux et multilatéraux ». L'État doit en particulier veiller à ce que des consultations soient engagées avec toutes les parties prenantes afin d'évaluer l'impact attendu, s'assurer qu'une telle évaluation sera systématiquement menée pendant la mise en œuvre des accords, et « s'assurer que les mécanismes de règlement des différends ne compromettent pas la capacité de l'État partie de s'acquitter de ses obligations au titre du Pacte¹³¹⁴ ».

Le lecteur est invité à se référer au récent avis de la CNCDH relatif aux accords internationaux de commerce et d'investissement pour plus de détails sur le sujet¹³¹⁵.

1310. *Ibid.*, parag. 5-6.

1311. APCE, 28 janvier 2015, *Résolution 2032 (2015) sur l'égalité et la crise*, parag. 8.1.

1312. CdM, 21 janvier 2015, *Recommandation aux Etats membres sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux*, CM/Rec(2015) 3.

1313. CESCR, *ibid.*, parag. 9.

1314. *Ibid.*, parag. 10.

1315. CNCDH, *Avis sur les accords internationaux de commerce et d'investissement*. « Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux – L'exemple de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA) », 15 décembre 2016, *JORF*, n° 0056 du 7 mars 2017, texte n° 65.

Focus ODD – Aide au développement

La définition des objectifs de développement durable pose naturellement la question de leurs liens avec les droits économiques et sociaux, les seconds apparaissant consubstantiels des premiers. Le Comité DESC a toutefois concentré ses recommandations sur l'aide au développement. Soulignant l'insuffisance de l'aide au développement fournie par la France, qui devrait être « *au moins égale à 0,7 % de son PNB* », le Comité a demandé aux autorités de mettre en place des « *outils méthodologiques robustes* » afin d'analyser l'impact des opérations financées par l'aide au développement sur les droits garantis par le PIDESC¹³¹⁶. Il a en outre recommandé d'inclure le Pacte dans les instruments de référence auxquels les institutions d'aide au développement doivent se conformer¹³¹⁷.

L'objectif de 0,7 % faisait partie des questions prioritaires du Comité posées à la France. Cette dernière, dans sa réponse, avait expliqué au Comité qu'elle augmentait progressivement l'aide publique au développement pour atteindre 0,7 % du RNB « à l'horizon 2030 »¹³¹⁸, ce que le Comité a jugé insatisfaisant.

Le Comité n'a en revanche pas réagi aux réponses de l'État détaillant les mesures de mise en œuvre des articles 1 à 8 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Il convient d'indiquer toutefois que le CERD, dans ses observations finales, a relevé cette dernière au titre des bonnes pratiques¹³¹⁹.

1316. CESCR, *ibid.*, parag. 7-8.

1317. *Ibid.*, parag. 8.

1318. V. parag. 25 des réponses aux questions.

1319. CERD, *op. cit.*, parag. 3.

Chapitre 1

Droit au travail et liberté professionnelle

Sont rassemblées dans ce chapitre les observations des instances internationales portant sur la lutte contre le chômage, les conditions de travail et les droits collectifs, notamment le droit de grève. Concernant la prohibition du travail forcé, des développements pertinents peuvent être trouvés dans la partie consacrée à la traite et à l'exploitation.

1. Mise en œuvre d'une politique active de l'emploi

La persistance d'un taux de chômage élevé, notamment de longue durée et parmi les jeunes¹³²⁰, a inquiété le Comité DESC, comme le fait que « *le régime de prestations sociales ne correspond plus au profil du chômage* ». Il a ainsi recommandé de surveiller l'effectivité des dispositifs au bénéfice des chômeurs et entreprises à l'instar de la Garantie jeunes et du Plan de lutte contre le chômage de longue durée, et d'agir « *en faveur des chômeurs d'outre-mer, par des investissements dans l'apprentissage et les programmes de formation adaptés au marché de l'emploi local*¹³²¹ ».

De la même manière, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a demandé aux autorités d'établir ou développer, « *à tous les niveaux, des politiques de jeunesse qui soient susceptibles de promouvoir et de faciliter plus efficacement l'accès de tous les jeunes aux droits, en prêtant une attention particulière aux problèmes ci-après : les obstacles à une éducation de qualité ; les difficultés rencontrées par beaucoup de jeunes, lorsqu'ils quittent l'éducation, pour trouver un emploi stable [...] ; le manque de soutien approprié pour la poursuite de l'éducation et de la formation [...] ; des opportunités insuffisantes de participation à la vie de la société, notamment aux décisions qui concernent les jeunes directement ; l'insuffisance ou le manque total de soutien financier et politique aux initiatives de jeunesse [...]*¹³²² ».

La Commission d'experts de l'OIT, en 2015¹³²³, a quant à elle analysé la conformité de la situation française aux exigences de la Convention de l'OIT n° 122 sur la politique de l'emploi de 1964. Elle a relevé que l'État, pour résorber le chômage, avait pris pour

1320. Le chômage des jeunes atteignait, fin 2014, 23,4 %, et même 41 % en zone urbaine sensible. V. la réponse de la France aux questions prioritaires du Comité, parag. 40.

1321. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 22-23.

1322. Comité des ministres, *Recommandation sur l'accès des jeunes aux droits*, 28 septembre 2016, CM/Rec(2016) 7.

1323. Commission d'experts de l'OIT, *Rapport annuel 2015*, p. 433.

orientation principale « *l’allègement du coût du travail en direction des entreprises [...] notamment par le biais du Crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), introduit en janvier 2013, du Pacte national pour la croissance la productivité et l’emploi, lancé en novembre 2012, et du Pacte de responsabilité et solidarité, annoncé en 2014*¹³²⁴ ». La Commission a invité le Gouvernement à « *continuer de fournir des informations sur la politique active du marché du travail mise en œuvre* » et à « *faire une évaluation des mesures déployées, en précisant l’impact en matière de création d’emplois productifs et de lutte contre le chômage et le sous-emploi, ainsi qu’à indiquer de quelle manière les initiatives prises par le gouvernement en vue du désendettement de l’État ont affecté la situation de l’emploi* ». Concernant le dialogue social, à la suite de la présentation par la France, notamment, des récents accords nationaux interprofessionnels, la Commission a en outre demandé à ce que soient présentés « *d’autres exemples sur la participation des partenaires sociaux à l’élaboration d’une politique active destinée à promouvoir le plein emploi productif et librement choisi*¹³²⁵ ».

Formation et orientation professionnelles

Le CEDS a conclu à la non-conformité de la situation française à l’article 10, parag. 5, de la Charte sociale européenne, du fait de l’absence de mécanisme permettant d’évaluer l’efficacité de la formation professionnelle destinée aux jeunes travailleurs, et en raison de ce que le droit français impose aux ressortissants d’États n’appartenant pas à l’Espace économique européen une condition de résidence d’une durée de deux ans pour avoir droit à une bourse sur critères sociaux¹³²⁶.

En revanche, il a conclu à la conformité de la situation française à l’article 9 de la Charte consacrant le droit à l’orientation professionnelle, dans la mesure où celle-ci est dispensée « *gratuitement, par un personnel qualifié et suffisamment nombreux, à un nombre significatif de personnes et en cherchant à atteindre le public le plus large possible, et avec un budget suffisant*¹³²⁷ ».

2. Conditions de travail

Le Comité DESC s’est dit préoccupé de l’existence, dans le projet de loi relative au travail (depuis adopté¹³²⁸), de dérogations aux règles protectrices des travailleurs en matière de conditions de travail, « *y compris pour accroître la flexibilité du marché du*

1324. *Ibidem.*

1325. *Ibidem.*

1326. CEDS, *Conclusions 2016 (France)*, 2016. Pour l’accès à la formation professionnelle des personnes handicapées, v. *supra*, chapitre relatif aux discriminations à raison du handicap.

1327. CEDS, *Conclusions 2016 (France)*, 2016.

1328. Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

*travail, sans qu'il ne soit démontré que l'État partie a considéré toutes les autres solutions possibles», ce qui serait susceptible de violer le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, garanti par l'article 6 du Pacte*¹³²⁹. Il a ainsi recommandé de «*s'assurer que les dispositifs proposés pour accroître la flexibilité du marché du travail n'ont pas pour effets la précarisation du travail et la diminution de la protection sociale du travailleur*». En outre, toute mesure qui constituerait un retour en arrière quant aux conditions de travail doit être «*inévitabile et pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits du Pacte, compte tenu de l'obligation de l'État partie de viser la pleine réalisation de ces droits au maximum de ses ressources disponibles, [...] nécessaire et proportionnée à la situation*», et ne doit pas être discriminatoire ni toucher de manière disproportionnée des personnes et groupes défavorisés et marginalisés¹³³⁰.

De plus, en 2015, le CEDS s'est prononcé sur la conformité de la situation française à l'article 2 de la Charte sociale européenne révisée, qui consacre le droit à des conditions de travail équitables, pour chacun de ses paragraphes. Si certains aspects ont été déclarés conformes, ce qui constitue un changement par rapport à l'examen précédent¹³³¹, d'autres révèlent une violation persistante de la Charte.

Temps de travail

Dans ses précédentes conclusions sur l'article 2, parag. 1, le CEDS avait jugé la situation française non conforme à la Charte, en raison de l'excessivité de la durée hebdomadaire de travail autorisée pour les cadres soumis au régime de forfait annuel en jours, ainsi que de l'assimilation des astreintes durant lesquelles aucun travail effectif n'est réalisé à des périodes de repos. Le CEDS a pris note de plusieurs arrêts de la chambre sociale de la Cour de cassation¹³³², considérant que l'article 2, parag. 1, serait respecté «*lorsque toutes les conventions collectives concernées auront été modifiées*» conformément à la jurisprudence de la Cour, qu'il estime donner des «*assurances*» suffisantes en la matière.

En revanche, le CEDS a réitéré son constat de non-conformité de la situation de la France à l'article 2, parag. 1, de la Charte sociale européenne révisée «*au motif que les astreintes durant lesquelles aucun travail effectif n'est réalisé sont assimilées à des périodes de repos*». Une telle assimilation porte atteinte au droit à une durée raisonnable du travail,

1329. CESCR, *ibid.*, parag. 24.

1330. *Ibid.*, parag. 25.

1331. C'est le cas, not., du droit à des congés payés annuels (art. 2, parag. 3) depuis que la Cour de cassation a imposé, par un arrêt du 16 février 2012, le report des congés payés par l'employeur à la date de reprise du travail lorsque le salarié est dans l'impossibilité de prendre ses congés payés annuels au cours de l'année prévue, en raison d'une absence liée à une maladie ou un accident de travail. C'est également le cas en matière d'élimination des risques en cas de travaux dangereux ou insalubres (art. 2, parag. 4) et de travail de nuit (art. 2, parag. 7). V. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015.

1332. C. cass., ch. soc., 29 juin 2011, n° 1656; 26 septembre 2012, n° 1855 (qui exige de l'accord collectif instituant le suivi de l'activité des salariés au forfait jours qu'il garantisse une charge de travail raisonnable et une bonne répartition du temps de travail); 24 avril 2013, n° 846 (qui précise que le droit à la santé et au repos est une exigence constitutionnelle); etc.

«qu'il s'agisse d'un temps de garde sur le lieu de travail ou d'une période d'astreinte à domicile¹³³³». Par conséquent, il a également réitéré son constat de non-conformité du droit français à l'article 2, parag. 5, relatif au repos hebdomadaire, dans la mesure où les périodes d'astreintes ayant lieu le dimanche «sont à tort assimilées à des périodes de repos».

Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail

Le CEDS a déclaré la situation française conforme à l'article 22 de la Charte, qui consacre le droit des travailleurs de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail. Il a demandé à l'État si des mesures avaient été prises afin de permettre aux travailleurs ou à leurs représentants de contribuer directement au contrôle opéré par l'inspection du travail quant au respect de la réglementation dans les matières couvertes par l'article 22¹³³⁴.

Droit à une rémunération équitable

Concernant le droit à une rémunération décente, prévu à l'article 4, parag. 1, de la Charte, le CEDS a rappelé que «pour assurer un niveau de vie décent au regard de l'article 4, parag. 1, de la Charte, la rémunération [minimale] doit être supérieure au seuil minimal, fixé à 50 % du salaire moyen net» et a demandé à l'État d'inclure dans son prochain rapport certains éléments, comme la mise à jour d'«informations concernant les transferts et prestations auxquels les travailleurs rémunérés au SMIC sont éligibles».

Rémunération des heures supplémentaires

Le CEDS a estimé la situation française non conforme à l'article 4, parag. 2, de la Charte, qui oblige une rémunération majorée pour les heures supplémentaires, parce que «l'indemnisation forfaitaire des heures supplémentaires effectuées par les membres du corps d'encadrement et d'application de la police ne garantit pas un taux majoré de rémunération» et en raison de ce que «l'évolution de la prime de commandement versée aux officiers supérieurs ne peut compenser qu'un très petit nombre d'heures supplémentaires et le repos compensatoire accordé aux officiers de police effectuant des heures supplémentaires dans le cadre de certains services est équivalent en durée aux heures supplémentaires réalisées¹³³⁵».

1333. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015. V. CEDS, déc. sur le bien-fondé, r. n° 55/2009, parag. 64-65.

1334. *Ibidem*.

1335. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015. V. aussi suivis de CEDS, déc. sur le bien-fondé, *Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*, 3 décembre 2007, réc. n° 38/2006; 1^{er} décembre 2010, réc. n° 57/2009; 23 octobre 2012, réc. n° 68/2011, à l'occasion desquels le Comité a constaté la persistance de la violation de l'article 4, parag. 2, de la Charte sur ce point.

Rémunération des jours fériés

Le CEDS a estimé que « *le travail accompli les jours fériés entraîne pour celui qui l'accomplit une contrainte qui doit faire l'objet d'une compensation. Compte tenu de la multiplicité des approches adoptées par les différents pays quant aux formes et aux niveaux de cette compensation et de l'absence de convergence en la matière entre les pays, le Comité considère que les États disposent d'une marge d'appréciation sur ce point, à condition que tous les salariés bénéficient d'une compensation suffisante lorsqu'ils sont appelés à travailler un jour férié* ¹³³⁶ ». Il a demandé que le prochain rapport de la France précise les niveaux de compensation prévus dans les différentes conventions collectives en vigueur.

Délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi

Depuis ses *Conclusions XIV-2 (1998)*, le CEDS a conclu à la non-conformité de la situation française au regard de l'article 4, parag. 4, de la Charte, « *au motif qu'un délai de préavis de deux mois n'était pas raisonnable au-delà de 15 ans d'ancienneté* ¹³³⁷ ». Le caractère raisonnable du délai de préavis s'apprécie en effet au regard de l'ancienneté de l'employé. Pour le Comité, les dispositions relatives à l'indemnité compensatrice octroyée en cas de cessation de l'entreprise pour force majeure et celles qui prévoient que la cessation de l'entreprise ne libère pas l'employeur de son obligation de respect des délais de préavis et de versement des indemnités de licenciement ¹³³⁸ sont conformes à l'article 4, parag. 4, de la Charte, à l'instar de la dérogation pour faute grave ou lourde au délai de préavis et aux indemnités de licenciement. En revanche, s'il a conclu à la conformité à l'article 4, parag. 4, des délais de préavis prévus à l'article L. 1234-1 du code du travail « *dans certaines circonstances* », cela n'a pas été le cas des délais de préavis légaux « *entre sept et dix ans d'ancienneté* ».

3. Droits collectifs

De manière générale, a été préconisé aux autorités françaises un renforcement de la protection des personnes engagées dans des activités syndicales, face aux actes de représailles dont avaient pu faire l'objet certains représentants syndicaux. Il a également été rappelé l'importance du droit de bénéficier d'une représentation syndicale, ainsi que l'importance de l'effectivité de la négociation collective ¹³³⁹.

1336. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015.

1337. *Ibidem*.

1338. Art. L. 1234-12 et L. 1234-13 du code du travail.

1339. CESCR, *ibid.*, parag. 28.

Liberté syndicale de la gendarmerie

L'article 5 de la Charte sociale européenne révisée garantit à tous les travailleurs et employeurs « *le droit de s'associer librement au sein d'organisations nationales ou internationales pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux* ». Ce droit ne peut faire l'objet d'une restriction que si celle-ci est prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique « *pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs*¹³⁴⁰ ».

Le CEDS s'est récemment prononcé sur la conformité du droit français à la Charte sur ce point concernant le droit syndical des gendarmes, dans une décision sur le bien-fondé *Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*¹³⁴¹. La question avait déjà été portée devant le Comité par la même organisation¹³⁴², avant l'adoption de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

Le Comité a considéré que la Gendarmerie française exerce, dans la quasi-totalité de ses affectations, des activités civiles, et qu'elle exerce également des activités de nature militaire de manière très limitée. Il a ainsi apprécié la situation de la gendarmerie au regard de l'article 5 en tant que force de police¹³⁴³, puis en tant que force armée. Or le droit syndical des forces de police peut être sujet à restrictions mais il ne peut être totalement supprimé : « *Les membres des forces de police doivent être libres de constituer de véritables organisations pour la protection de leurs intérêts matériels et moraux ou d'y adhérer, et ces organisations doivent pouvoir bénéficier de l'essentiel des prérogatives syndicales* ». Tant que ces garanties existent, les États peuvent distinguer selon les catégories de policiers, voire exclure les officiers haut gradés du droit syndical. En 2010, le CEDS avait ainsi estimé le droit français contraire à l'article 5 de la Charte : la gendarmerie ne pouvait voir son droit syndical supprimé en sa qualité de force de police.

Dans sa décision de 2016, le Comité a pris acte de l'introduction, par la loi n° 2015-917, de la possibilité pour les gendarmes de créer librement des associations professionnelles nationales de militaires (APNM)¹³⁴⁴, mais que cette possibilité est réservée aux militaires actifs et exclut les gendarmes pensionnés. De plus, les restrictions aux statuts des APNM et au droit syndical des forces de police imposées par les principes fondamentaux de l'état militaire et les obligations des membres des forces armées, ainsi que l'absence de voies de recours administratives et judiciaires contre le refus arbitraire d'enregistrement, conduisent le Comité à déclarer la situation française contraire à l'article 5 de la Charte. Il en va de même des restrictions à la liberté d'expression imposées

1340. Art. G de la Charte (clause générale de restriction).

1341. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 4 juillet 2016, *Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*, réc. n° 101/2013.

1342. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 1^{er} décembre 2010, *Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*, réc. n° 57/2009.

1343. Déc. du 4 juillet 2016, *ibid.*, parag. 61-79.

1344. Art. L 4121-4 du code de la défense.

aux membres des forces armées et limitant les prérogatives syndicales des associations de membres de la Gendarmerie, ainsi que des garanties minimales de protection des représentants des APNM – lesquelles n'offrent pas une protection suffisante contre « toute conséquence préjudiciable, notamment les repréailles, que l'exercice de leurs activités de représentation ou de leurs prérogatives pourrait avoir sur leur emploi ». Dès lors, « il y a violation de l'article 5 de la Charte lorsque la gendarmerie nationale est, d'un point de vue fonctionnel, équivalente à une force de police ».

Lorsque la Gendarmerie est appréciée quant à ses fonctions de force armée, en revanche, la loi n° 2015-917 a été jugée conforme à l'article G de la Charte pris en combinaison avec l'article 5, dans la mesure où elle a abrogé les dispositions qui soulevaient des difficultés pour le Comité¹³⁴⁵. La CEDH n'a pas suivi cette voie.

Liberté syndicale des militaires

Deux affaires du 2 octobre 2014¹³⁴⁶ ont été l'occasion pour la CEDH de revenir sur la conformité à la Convention de l'interdiction faite aux militaires français de se constituer en syndicats.

La Cour a d'abord rappelé sa jurisprudence de principe en la matière : les restrictions à la liberté d'association telle qu'elle est garantie par l'article 11 de la Convention doivent se limiter à l'exercice des droits et ne doivent pas porter atteinte à « l'essence même du droit de s'organiser », dont fait partie le droit de former un syndicat et de s'y affilier. L'article 11, parag. 2, mentionne en effet « *expressément les forces armées et la police parmi celles qui peuvent, tout au plus, se voir imposer par les États des "restrictions légitimes", sans pour autant que le droit à la liberté syndicale de leurs membres ne soit remis en cause*¹³⁴⁷ ». Dans les deux affaires, la Cour a relevé que l'interdiction d'adhésion à un groupement professionnel s'analysait comme une ingérence poursuivant le but légitime de « *préservation de l'ordre et de la discipline nécessaire aux forces armées*¹³⁴⁸ ». Elle a néanmoins constaté que la loi française interdisait « *purement et simplement l'adhésion des militaires à tout groupement de nature syndicale* », et que la mise en place, par l'État, d'instances et de procédures spéciales pour veiller à la prise en compte des situations et préoccupations matérielles et morales des militaires, « *ne saurait se substituer à la reconnaissance au profit des militaires d'une liberté d'association, laquelle comprend le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier* ». Or, bien qu'il soit possible d'imposer des restrictions « *aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent* », celles-ci ne peuvent en aucun cas « *priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux*¹³⁴⁹ ».

1345. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 4 juillet 2016, *Conseil européen des syndicats de police (CESP) c. France*, réc. n°101/2013, parag. 80-93.

1346. CEDH, 2 octobre 2014, *Adefromil c. France*, req. n° 32191/09 ; *Mattely c. France*, req. n° 10609/10.

1347. *Adefromil c. France*, parag. 42-44 ; *Mattely c. France*, parag. 56-58.

1348. *Adefromil c. France*, parag. 50-51 ; *Mattely c. France*, parag. 65.

1349. *Adefromil c. France*, parag. 52-55 ; *Mattely c. France*, parag. 68-71.

Or, dans l'affaire *Mattely*, les autorités n'avaient agi que sur la base des statuts, sans prendre en compte l'attitude du requérant et son souhait de se conformer à ses obligations ; et dans l'affaire *Adefromil*, la requérante avait été « *privée de tout droit d'agir en justice dans le domaine qu'elle s'[était] assignée, lequel [relevait] de la liberté d'expression* ¹³⁵⁰ ».

La Cour a ainsi conclu à la violation de l'article 11 de la Convention dans les deux cas d'espèce, estimant que « *les motifs invoqués par les autorités pour justifier l'ingérence dans les droits [des requérants] n'étaient ni pertinents ni suffisants, dès lors que leur décision s'analys[ait] comme une interdiction absolue pour les militaires d'adhérer à un groupement professionnel constitué pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux* ¹³⁵¹ ».

Droit de négociation collective

En matière de procédures de négociation, le CEDS a pu apprécier les nouveautés introduites par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, concernant « *les nouveaux acteurs de la négociation collective et les règles de validité des accords collectifs reposant sur une validation par les suffrages des salariés* », et a demandé des informations quant à la mise en œuvre de plusieurs éléments nouveaux introduits par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Dans l'attente de ces informations, il a déclaré la situation française conforme à l'article 6, parag. 2, de la Charte.

En revanche, le CEDS a conclu à la non-conformité de la situation de la France eu égard à l'article 6, parag. 4, de la Charte sociale révisée, en raison de ce que seuls les syndicats représentatifs ont le droit de déclencher une grève dans le secteur public, en vertu de l'article L. 2512-2 du code du travail ¹³⁵². Il a ainsi refusé les justifications de cette restriction apportées par le Gouvernement, qui avait notamment avancé l'impératif de conciliation du droit de grève avec le principe de continuité du service public.

Le droit de négociation collective des gendarmes a fait l'objet d'une décision sur le bien-fondé du Comité en 2016 ¹³⁵³. Il a rappelé à cette occasion que toute restriction à ce droit doit être opérée dans le respect de l'article G de la Charte sociale. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-917 le 30 juillet 2015, la situation française relative aux mécanismes de consultation paritaire dans la Gendarmerie était conforme à l'article 6, parag. 1, de la Charte ¹³⁵⁴. Elle était toutefois contraire à son article 6, parag. 2, en raison de l'absence de « *procédure visant à l'exercice effectif de la négociation*

1350. *Adefromil c. France*, parag. 56-58; *Mattely c. France*, parag. 72-73.

1351. *Adefromil c. France*, parag. 60; *Mattely c. France*, parag. 75.

1352. La représentativité est évaluée en fonction de critères alternatifs énumérés à l'article L. 2121-1 du code du travail.

1353. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 4 juillet 2016, *ibid.*, parag. 118 et s.

1354. *Ibid.*, parag. 127-143.

collective», puisque « les organismes consultatifs ne disposent pas de l'autorité juridique propre à permettre de participer, au-delà de la simple consultation, aux processus qui sont directement liés à la définition des dispositions qui sont applicables aux membres de la gendarmerie ».

La loi n° 2015-917 a introduit la possibilité pour les APNM de participer aux mécanismes de consultation paritaire¹³⁵⁵ ; elles peuvent par exemple siéger au CSFM, et « sont autorisées à participer au dialogue organisé au niveau national [...] concernant toute question générale intéressant la condition militaire ». Le Comité a donc estimé les nouveautés introduites par cette loi en conformité avec l'article 6, parag. 1, de la Charte. En revanche, elle demeure insuffisante à l'égard de l'article 6, parag. 2 : les activités de consultation sont restreintes par les principes fondamentaux de l'état militaire et les obligations des membres des forces armées, ce qui implique pour les APNM de n'être « pas dotées de moyens qui permettent de défendre effectivement et à tous égards les intérêts moraux et matériels de leurs membres ».

Liberté de désigner le délégué syndical chargé de représenter le syndicat dans l'entreprise

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT s'est prononcé, à l'occasion du suivi du cas n° 2750, sur certaines modalités d'exercice de la liberté syndicale en France. La CGT-FO, dans une communication en date du 10 septembre 2015, déplorait que l'État français n'eût pas donné suite à de précédentes recommandations du Comité sur deux points qu'elle avait soulevés dans une plainte antérieure : « La liberté de désigner le (ou la) délégué(e) syndical(e) chargé(e) de représenter le syndicat dans l'entreprise, notamment dans le cadre de la négociation collective, et [...] celle de la désignation et de la durée du mandat du représentant d'une section syndicale, cela en regard du droit des organisations syndicales d'organiser leur gestion et leur activité conformément à l'article 3 de la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948¹³⁵⁶ ». La CGT-FO estimait nécessaire de rétablir la pleine liberté de désignation du délégué syndical et du représentant d'une section syndicale (mise à mal par la loi du 20 août 2008¹³⁵⁷), pour se conformer aux recommandations du Comité¹³⁵⁸, et en raison du renforcement du poids accordé à la négociation collective d'entreprise¹³⁵⁹. Dans une communication de juillet 2014, le Gouvernement détaillait le processus de réflexion au niveau national sur le sujet ; et dans une communication en date du 18 décembre 2015, il répondait aux observations de la CGT-FO, estimant « avoir respecté la recommandation du Comité de la liberté syndicale [...] en ne faisant

1355. *Ibidem*, parag. 145.

1356. Comité de la liberté syndicale de l'OIT, *Suivi du cas n° 2750, 377^e rapport*, 2016, GB.326/INS/12, parag. 28.

1357. Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

1358. A savoir, amender les articles L 2143-3 du code du travail (délégué syndical) et L 2142-161 du code relatif au représentant de la section syndicale.

1359. Comité de la liberté syndicale de l'OIT, *ibid.*, parag. 29.

pas évoluer la loi dans la mesure où, à l'exception de la CGT-FO et de la CFTC, le HCDS dans son ensemble ne souhaitait pas remettre en cause le principe de désignation du délégué syndical tel qu'institué par la loi du 20 août 2008¹³⁶⁰ ».

Le Comité de la liberté syndicale a pris note de l'ensemble de ces considérations. Il a rappelé que *« le droit des organisations de travailleurs d'élire librement leurs dirigeants constitue une condition indispensable pour qu'elles puissent effectivement agir en toute indépendance et promouvoir avec efficacité les intérêts de leurs membres. Pour que ce droit soit pleinement reconnu, il importe que les autorités publiques s'abstiennent de toute intervention de nature à entraver l'exercice, que ce soit dans la détermination des conditions d'éligibilité des dirigeants ou dans le déroulement des élections elles-mêmes. Les autorités publiques devraient donc s'abstenir de toute intervention de nature à entraver l'exercice de ce droit, que ce soit dans le déroulement des élections, des conditions d'éligibilité, la réélection ou la destitution des représentants¹³⁶¹ »*. C'est pourquoi le Comité a demandé aux autorités de s'assurer que le système établi par la loi du 20 août 2008 ne remette pas en cause le droit des organisations syndicales d'organiser leur gestion et leur activité, lequel *« comprend tant la liberté pour les organisations reconnues comme représentatives de choisir leurs délégués syndicaux aux fins de la négociation collective que celle de pouvoir être assistées par des conseillers de leur choix¹³⁶² »*; c'est également la raison pour laquelle il a invité le Gouvernement à *« maintenir un dialogue ouvert avec les partenaires sociaux sur la révision sans délai de la législation à la lumière du principe susmentionné¹³⁶³ »*.

De plus, s'agissant de la liberté du syndicat qui n'a pas recueilli dix pour cent des suffrages lors des dernières élections de désigner le représentant de la section syndicale et de déterminer la durée de son mandat, le Comité a rappelé une nouvelle fois que *« la désignation et la durée du mandat du représentant d'une section syndicale devraient découler du libre choix du syndicat concerné et conformément à ses statuts »* : *« Il revient au syndicat de déterminer la personne la plus à même de le représenter au sein de l'entreprise et de défendre ses membres dans leurs réclamations individuelles, même lorsque cette dernière n'a pas recueilli dix pour cent des suffrages lors des élections sociales »*. Le Comité a ainsi recommandé, à ce titre également, que des discussions soient entamées entre parties prenantes afin que la législation soit révisée sans délai¹³⁶⁴.

Droit à l'information et à la consultation

Bien que la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ait *« introduit des mesures visant l'amélioration de l'information et la consultation des institutions représentatives du personnel dans les entreprises d'au moins 50 salariés »*, le CEDS a déclaré la situation française non conforme à l'article 21 de la Charte, *« au*

1360. *Ibid.*, parag. 31.

1361. *Ibid.*, parag. 33.

1362. *Ibidem.*

1363. *Ibidem.*

1364. *Ibid.*, parag. 34.

*motif que certains salariés [comme les travailleurs titulaires de contrats aidés] sont exclus du calcul de l'effectif de l'entreprise qui est réalisé pour la détermination des seuils minima permettant la mise en place des institutions représentatives du personnel qui assurent l'information et la consultation des travailleurs*¹³⁶⁵ ».

En matière de procédures de négociation, le CEDS a pu apprécier les nouveautés introduites par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, concernant « *les nouveaux acteurs de la négociation collective et les règles de validité des accords collectifs reposant sur une validation par les suffrages des salariés* », et a demandé des informations quant à la mise en œuvre de plusieurs éléments nouveaux introduits par la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Dans l'attente de ces informations, il a déclaré la situation française conforme à l'article 6, parag. 2, de la Charte.

4. Protection des salariés et rôle de l'inspection du travail

Le CEDS s'est prononcé sur la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise ainsi que sur les facilités accordées à ces représentants pour qu'ils puissent remplir leurs fonctions, qu'il a estimées conformes à l'article 28 de la Charte sociale. Il a demandé en outre des informations quant au contrôle de la demande d'autorisation de licenciement par l'inspecteur du travail visant à vérifier que « *la rupture du contrat ne constitue pas une mesure discriminatoire ou de représailles liée aux fonctions de représentation du salarié* »¹³⁶⁶.

Le Comité a également constaté la conformité de la situation française à l'article 26, parag. 1, de la Charte qui oblige notamment l'État à protéger les travailleurs contre le harcèlement sexuel, dans le cadre de leur droit à la dignité au travail¹³⁶⁷. Il est arrivé à la même conclusion vis-à-vis de l'article 26, parag. 2, sur le harcèlement moral, et a demandé un certain nombre d'informations relatives à la fois aux suites données aux initiatives liées à la prévention du harcèlement moral, ainsi qu'aux voies de recours disponibles pour les travailleurs qui en sont victimes¹³⁶⁸.

1365. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015.

1366. CEDS, *Conclusions 2014 (France)*, 2015.

1367. *Ibidem*.

1368. *Ibidem*.

5. Notion de « *travailleur* »

La CJUE a précisé que la notion de travailleur, au sens de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et de l'article 31, parag. 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, devait être interprétée « *en ce sens qu'elle peut englober une personne admise dans un centre d'aide par le travail*¹³⁶⁹ ».

1369. CJUE, 26 mars 2015, *Gérard Fenoll c. Centre d'aide par le travail « La Jouvene » et Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, C-316/13.

Chapitre 2

Protection sociale et autres droits sociaux

1. Politique de lutte contre la pauvreté

Les instances internationales se sont montrées particulièrement critiques sur ce point, en particulier quant au niveau et à l'accès des prestations sociales. Par exemple, selon le CEDS, le niveau des prestations sociales ne permet pas d'établir que le niveau de l'assistance sociale est suffisant par rapport au seuil de pauvreté, ce qui a amené le Comité à conclure à la non-conformité de la situation française à l'article 13, parag. 1, de la Charte sociale européenne sur ce point¹³⁷⁰.

Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Adopté en janvier 2013, pour la période 2013-2017, ce plan a pour but de structurer la politique de solidarité sur le long terme. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il a été demandé à l'État de lutter contre la stigmatisation de la pauvreté et des bénéficiaires des prestations d'assistance sociale en menant des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique axées sur une approche basée sur les droits de l'homme, de « *réévaluer les conditions d'accès aux prestations, procédures et délais de demande* », d'« *examiner les causes non procédurales du taux élevé de non-recours aux prestations sociales* » et de les corriger, et enfin de garantir l'accès à ces prestations¹³⁷¹. Il avait également été recommandé d'accélérer le processus d'adoption de la loi visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale¹³⁷². Celle-ci a été promulguée le 24 juin 2016¹³⁷³. Elle ajoute en droit pénal un nouveau critère de discrimination, fondé sur la précarité sociale. Le Comité DESC a en outre insisté sur la nécessité d'évaluer l'impact du plan, dans la réalisation de ses objectifs préalablement fixés comme dans les retombées sur les groupes défavorisés (en particulier « *les familles monoparentales, les chômeurs de longue durée, les demandeurs d'asile et les ménages vivant dans les zones urbaines sensibles* »)¹³⁷⁴.

1370. CEDS, *Conclusions 2015 (France)* : art. 13-1, 2016.

1371. CESCR, *ibid.*, parag. 31-32.

1372. *Ibidem*.

1373. Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.

1374. CESCR, *ibid.*, parag. 32.

Pauvreté des enfants

Le CRC a demandé à la France « *de faire de l'éradication de la pauvreté des enfants une priorité nationale et d'allouer les fonds [...] nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunis, en particulier les enfants et les familles touchés par la crise économique qui vivent dans la pauvreté, les enfants des familles monoparentales et les enfants qui vivent dans des bidonvilles ou dans des "zones urbaines sensibles", les enfants des départements et territoires d'outre-mer et les enfants migrants non accompagnés*¹³⁷⁵ ».

Pauvreté dans les DROM-COM

Le Comité DESC a exprimé sa préoccupation à l'égard du taux élevé de pauvreté dans les DROM-COM, et jugé « *insuffisants, fragmentés et pas suffisamment basés sur les droits de l'homme les dispositifs spécifiques tels que le bouclier qualité-prix et les mesures en faveur de la croissance et de l'emploi* ». Il a donc intimé l'État d'adopter une approche véritablement axée sur les droits de l'homme dans sa lutte contre la pauvreté, en s'attaquant en priorité à l'extrême pauvreté, notamment à Mayotte, et, dans le cadre de la mise en œuvre outre-mer du plan pluriannuel contre la pauvreté, en allouant « *des ressources budgétaires proportionnelles aux inégalités et d'établir un échéancier pour combler les écarts existant dans la jouissance du droit à un niveau de vie suffisant*¹³⁷⁶ ».

2. Droit au logement

Il convient de souligner à titre liminaire que le CEDS avait conclu en 2007 à la non-conformité de la situation française à l'article 30 de la Charte garantissant le droit au logement, en raison du « *manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté* ». Il a maintenu ce constat tout en prenant note du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, demandant que l'État fournisse des précisions quant à sa mise en œuvre¹³⁷⁷.

1375. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 70.

1376. CESCR, *ibid.*, parag. 34.

1377. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réc. n°33/2006.

Politique en matière de logement

Le Comité DESC a constaté l'insuffisance des moyens investis dans les politiques visant à garantir le droit à un logement suffisant. La pénurie de logements sociaux et abordables et des hébergements d'urgence l'a fortement préoccupé, notamment au regard du nombre de demandes de tels logements demeurées sans réponse, d'autant que le plan de production de logements prévu par le plan pluriannuel contre la pauvreté « *ne satisfait pas les besoins en solutions de logement pérennes* ¹³⁷⁸ ». C'est pourquoi il a « *exhorté* » les autorités à prendre toute une série de mesures : « *Investir, sur la base d'une priorisation géographique, des ressources proportionnelles à l'ampleur de la pénurie de logement; accorder la priorité voulue aux personnes sans domicile fixe à travers une stratégie [...] visant l'éradication du sans-abrisme et l'accompagnement des individus vers des solutions de logement pérennes [...]; lever certains obstacles à l'accès au logement prévus par la loi DALO comme la régularité de séjour; réexaminer l'adéquation des procédures administratives d'accès et des critères d'éligibilité au logement social et aux aides au logement, ainsi que le montant de ces aides; établir un calendrier et des objectifs en matière de réquisition de logements vacants; étendre la mise en place du système d'encadrement des loyers [...], et instaurer des mécanismes de domiciliation* » pour éviter l'exclusion des sans-abri des aides sociales pour ce motif ¹³⁷⁹.

Mal-logement

En 2007, le CEDS avait estimé que « *l'éradication de l'habitat indigne connaissait un progrès insuffisant et qu'il y avait un manque d'infrastructures adéquates pour un grand nombre de ménages* » et que, à ce titre, la situation de la France n'était pas conforme à l'article 31, parag. 1, de la Charte. Le Comité a réitéré ce constat, estimant que la création du délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) montrait que la lutte contre l'habitat indigne faisait partie des priorités de l'État mais que les progrès demeuraient insuffisants ¹³⁸⁰.

Droit à un abri

L'article 31, parag. 2, de la CSER impose aux États de réduire l'état de sans-abri. Le CEDS avait conclu à une violation de la Charte dans une décision *FEANTSA* de 2007 ¹³⁸¹. Dans le cadre du suivi de cette décision, le Comité a maintenu sa décision. Le CRC, quant à lui, s'est préoccupé du « *grand nombre d'enfants sans-abri* », en particulier dans les DROM-COM ¹³⁸².

1378. CESCR, *ibid.*, parag. 35-36.

1379. *Ibid.*, parag. 37.

1380. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réc. n° 39/2006.

1381. CEDS, déc. sur le bien-fondé, 5 décembre 2007, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. France*, réc. n° 39/2006.

1382. CRC, *ibid.*, parag. 69.

Expulsions

Le CEDS avait constaté que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 31, parag. 2, de la Charte, en raison d'insuffisances dans l'application de la législation relative à la prévention des expulsions, ainsi que dans les propositions de solutions de relogement. Maintenant ce constat, le Comité a demandé au Gouvernement de fournir des précisions en la matière¹³⁸³.

Si le Comité DESC a souligné des insuffisances dans l'application de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du voyage (loi dite « Besson II »), ses recommandations ont visé les expulsions de manière générale. En la matière, le Comité a relevé un nombre important de décisions d'expulsions forcées, « *qu'il s'agisse d'expulsions locatives, d'expulsions de quartiers d'habitat informel ou encore de camps occupés par des membres de la communauté rom ou les Gens du voyage* », opérées sans solution de relogement¹³⁸⁴. Il a ainsi recommandé à la France de réduire ces expulsions forcées et a demandé, en outre, de « *donner un délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées par des décisions d'expulsion et les informer systématiquement des voies de recours* », d'« *empêcher l'expulsion des personnes reconnues comme prioritaires par la loi DALO* », de « *différer l'exécution des décisions d'expulsion de ménages avec des enfants scolarisés* », de « *veiller à ce que toute expulsion soit accompagnée de solutions de relogement ou de réinstallation adaptées* », et d'« *éviter le recours à la force, ou du moins en limiter la nécessité lors des expulsions* »¹³⁸⁵. Pour le détail des observations des instances internationales relatives aux expulsions de campements roms et de Gens du voyage, il convient de se reporter aux développements correspondants dans le chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales.

Logement et outre-mer

Le Comité DESC a exhorté l'État, dans la mise en œuvre du plan logement outre-mer, « *à mettre la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer en conformité avec le droit au logement* », à « *prendre des mesures urgentes d'aménagement et d'assainissement ou de résorption des quartiers d'habitat informel en consultation avec leurs habitants, et y affecter les moyens financiers nécessaires* », et à « *mettre en place des prestations sociales complémentaires dans l'attente de la production de logements sociaux* »¹³⁸⁶.

1383. *Ibidem*.

1384. CESCR, *ibid.*, parag. 38.

1385. *Ibid.*, parag. 39.

1386. *Ibid.*, parag. 42.

3. Droit à l'éducation

Trois questions principales ont préoccupé les instances internationales en matière de droit à l'éducation : la diminution du nombre d'enseignants, l'accès à l'éducation dans les DROM-COM, et surtout l'impact du facteur socio-économique dans l'accès à l'éducation et la réussite scolaire. Le lecteur se référera au chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales et aux discriminations liées à l'origine en ce qui concerne la scolarisation des enfants roms et des enfants des Gens du voyage, et, concernant le droit à l'éducation des peuples autochtones, au chapitre correspondant.

En premier lieu, si le CRC a salué la décision de « *pourvoir à titre prioritaire 60 000 postes d'enseignants d'ici à 2017* », il a toutefois exprimé son inquiétude quant aux répercussions sur les enfants de la suppression « *ces dernières années, de 80 000 postes d'enseignement* », ainsi qu'à l'égard du « *recrutement de remplaçants non formés* » et du « *très grand nombre d'élèves par enseignant dans certaines écoles* ¹³⁸⁷ ».

Mais c'est essentiellement « *le rôle déterminant joué par l'origine socioéconomique des enfants dans les résultats scolaires* » et « *les disparités dans les crédits alloués aux établissements scolaires, qui varient d'une municipalité à l'autre* », qui l'ont alarmé, de même que les difficultés rencontrées par « *les enfants délinquants, handicapés, défavorisés, et migrants non accompagnés* » dans l'intégration du système éducatif ¹³⁸⁸. C'est pourquoi le CRC a recommandé aux autorités de renforcer leur action pour « *réduire l'incidence de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires* », et plus généralement de garantir à tous les enfants le droit à l'éducation. Il a en outre préconisé de mener une politique plus soutenue contre l'abandon scolaire et le redoublement, à travers un certain nombre de mesures, telles que le développement de l'enseignement et de la formation professionnels, l'amélioration de la qualification des enseignants grâce à la formation continue, l'octroi de plus de ressources aux réseaux d'aides spécialisées aux élèves, et le renforcement de la lutte contre le harcèlement et la violence à l'école ¹³⁸⁹.

La correction de l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire faisait également partie des préoccupations du Comité DESC, qui a demandé à l'État de renforcer son action dans ce but, à travers plusieurs mesures, dont : « *S'appuyer sur le principe du droit à un enseignement adapté et de qualité afin d'éviter que les dispositifs mis en place ne stigmatisent davantage les populations cibles; allouer les ressources nécessaires, tant en termes de dotations budgétaires que de qualifications des enseignants; favoriser autant que possible l'assistance individualisée à l'élève quand elle est nécessaire; veiller à ce que les frais indirects liés à l'enseignement du second degré et à l'enseignement supérieur n'entravent pas l'accessibilité de l'enseignement par les personnes issues des ménages défavorisés; revenir sur l'assouplissement de la carte scolaire et, le cas échéant, surveiller les effets de cet assouplissement sur le profil des établissements prioritaires [...]; et surveiller les effets de la mise en œuvre de la*

1387. CRC, *ibid.*, parag. 71.

1388. *Ibidem.*

1389. *Ibid.*, parag. 72.

*politique d'éducation prioritaire sur la corrélation entre l'origine sociale et économique et la réussite scolaire*¹³⁹⁰ ».

Enfin, dans le cas plus spécifique des DROM-COM, il a été préconisé à la France d'adopter une approche basée sur les droits en matière d'éducation, « *en priorisant la disponibilité, l'accessibilité, la qualité et l'adaptabilité de l'enseignement*¹³⁹¹ ». Dans le cadre de cette approche, il est notamment recommandé d'« *établir un plan détaillé des mesures à prendre pour réaliser la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous* », d'« *augmenter [...] l'offre d'enseignement dispensé dans des lieux raisonnablement accessibles, en prenant en charge le transport des élèves, et en développant les structures de soutien et d'accueil des enfants qui quittent leur village pour continuer leurs études* », d'« *incorporer la lutte contre le décrochage scolaire comme l'une des priorités du volet éducation du document stratégique Mayotte 2025* », ou encore de « *renforcer la place de l'enseignement des langues régionales et en langue régionale*¹³⁹² ».

1390. CESCR, *ibid.*, parag. 52.

1391. *Ibid.*, parag. 54.

1392. *Ibid.*, parag. 55.

Chapitre 3

Droit à la santé

Le droit à la santé est protégé par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et par les articles 3, 11 et 13 de la Charte sociale européenne révisée. Dans son Observation générale n° 14¹³⁹³, le Comité DESC a considéré que ce droit implique quatre types d'obligations : la disponibilité des installations, des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique et de soins de santé ; l'accessibilité, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie ; l'acceptabilité sur un plan éthique et culturel des soins ; et la qualité des soins. Pendant la période de référence de la présente étude, plusieurs instances se sont prononcées sur la situation française en matière de droit à la santé.

1. Inégalités de santé

Le Comité DESC a constaté la persistance des inégalités d'accès aux services de santé dans certaines zones. Il a ainsi demandé à la France de « *surveiller de manière régulière, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de santé, l'efficacité des dispositifs mis en place pour améliorer l'accès aux services de santé dans les zones urbaines sensibles et les zones rurales touchées par la désertification médicale, de mesurer leurs retombées sur la jouissance du droit à la santé, et de prendre des mesures correctives si nécessaire* »¹³⁹⁴.

Le même constat a été dressé à l'égard des DROM-COM, en particulier quant à la mortalité infantile et maternelle à Mayotte et en Guyane, beaucoup plus élevée qu'en métropole¹³⁹⁵. C'est pourquoi le Comité a recommandé d'investir plus de ressources dans les départements les plus défavorisés, d'augmenter le nombre de personnels de santé déployés outre-mer, de « *développer les services de santé maternelle, reproductive et infantile de façon prioritaire* », et de « *développer les réseaux publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement et en faciliter l'accès à un prix abordable, afin de réduire la prévalence des maladies parasitiques et infectieuses* »¹³⁹⁶.

Le CEDAW, de son côté, a demandé que des services de santé de bonne qualité soient fournis à toutes les femmes, y compris dans les DROM-COM, et y compris pour les femmes vulnérables. L'État doit ainsi « *redoubler d'efforts pour réduire l'incidence de*

1393. CESCR, *Observation générale n° 14 – Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12)*, 11 août 2000, E/C.12/2000/4.

1394. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 44-45.

1395. *Ibid.*, parag. 46.

1396. *Ibid.*, parag. 47.

la mortalité maternelle, en particulier à Mayotte et en Guyane française», « veiller à ce que la nouvelle loi pénalisant les clients des femmes qui se prostituent n'empêche pas celles-ci d'accéder à des services de santé »; ou encore de « procéder à une enquête [...] de l'impact des essais nucléaires sur la santé des femmes en Polynésie française¹³⁹⁷ ». Les deux comités se sont penchés en particulier sur le problème de l'empoisonnement au mercure des populations autochtones en Guyane, recommandant de poursuivre le contrôle sanitaire de cette contamination¹³⁹⁸. Le CEDAW a ajouté qu'il était nécessaire « d'enquêter, de poursuivre en justice et de punir les responsables de ces intoxications, et d'accorder une réparation aux victimes¹³⁹⁹ ».

Le CEDAW s'est en outre prononcé en matière de santé sexuelle et reproductive, demandant à l'État « d'assurer la couverture territoriale totale des services de soins » en la matière, et de « réduire le taux de grossesses précoces et de grossesses non désirées, notamment en rendant les services de santé en matière de sexualité et de procréation plus accessibles, plus disponibles et plus abordables, ainsi qu'en améliorant l'accès aux informations et aux services de planification familiale, aussi bien en métropole que dans les territoires d'outre-mer et parmi les groupes défavorisés de femmes¹⁴⁰⁰ ».

2. Bioéthique et fin de vie

La CEDH, dans un arrêt de grande chambre, s'est prononcée dans la médiatique affaire *Lambert et al. c. France*¹⁴⁰¹. Pour saisir la portée du jugement, il est nécessaire de revenir sur les faits ainsi que sur la procédure devant le juge français.

En l'espèce, les requérants étaient les parents d'un individu, Vincent Lambert, qui après un accident de la route, en 2008, était devenu tétraplégique et en état de complète dépendance, dans un « état de conscience minimale "plus"¹⁴⁰² ». Une procédure collégiale avait abouti à une décision d'arrêt de son hydratation et de son alimentation artificielles. Pour prendre cette décision, le médecin-chef avait consulté l'ensemble de la famille du patient, l'équipe soignante, et des médecins extérieurs au service. Il avait ainsi relevé les lésions irréversibles de M. Lambert, l'inutilité de la poursuite de son traitement (qui n'aurait eu d'autre effet que le maintien artificiel de sa vie) et la certitude qu'il « ne voulait pas avant son accident vivre dans de telles conditions », à l'aune, notamment, des témoignages de sa femme et de l'un de ses frères. Ce souhait avait été corroboré par les observations du personnel soignant quant au comportement du patient. Souhaitée par la femme de M. Lambert et six de ses huit frères et sœurs, cette décision d'arrêt des soins avait ensuite été attaquée devant le tribunal administratif *via* un référé-liberté introduit par les parents du patient, qui avait alors

1397. CEDAW, *Observations finales concernant les 7^e et 8^e rapports de la France op. cit.*, parag. 37.

1398. CEDAW, *op. cit.* parag. 37; CESCR, *op. cit.*, parag. 47.

1399. *Ibid.*, parag. 37.

1400. *Ibidem*.

1401. CEDH, GC, 5 juin 2015, *Lambert et al. c. France*, req. n° 46043/14.

1402. Entre 2008 et 2014, de multiples tests avaient été effectués pour établir le contact avec lui, sans succès.

suspendu la décision. Le Conseil d'État avait ensuite infirmé l'ordonnance du tribunal¹⁴⁰³, et demandé l'arrêt des soins du patient, sur la base d'une expertise médicale ayant constaté que M. Lambert souffrait d'un état végétatif chronique, avec des lésions cérébrales irréversibles, sans aucun signe de conscience minimale, et sans possibilité de communiquer avec son entourage. Il avait de plus considéré que la procédure avait été respectée, dans la mesure où un collègue était intervenu et où l'avis de la famille avait été pris en compte par le médecin en essayant de dégager une position consensuelle.

Dans son arrêt, la Cour a relevé à titre liminaire qu'il n'y avait pas, en l'espèce, de mise en jeu de l'obligation négative de l'État de respect de la vie, opérant une distinction entre mort infligée volontairement et abstention thérapeutique, et considérant que le cas de M. Lambert relevait de la seconde¹⁴⁰⁴. Elle a donc analysé les faits de l'espèce sous l'angle de l'obligation de protection de la vie de l'État, dans la mesure où les requérants contestaient une décision aboutissant à la mort de leur proche, et non une décision leur refusant un droit à mourir, comme elle avait précédemment eu à juger devant son prétoire¹⁴⁰⁵. Néanmoins, elle a considéré qu'il fallait se référer, « dans le cadre de l'examen d'une éventuelle violation de l'article 2, à l'article 8 de la Convention, et au droit au respect de la vie privée ainsi qu'à la notion d'autonomie personnelle qu'il inclut¹⁴⁰⁶ ».

Prenant appui sur sa jurisprudence antérieure, la Cour a ainsi dégagé trois critères pour vérifier le respect de l'obligation de protection de la vie dans un cas comme celui de M. Lambert : « L'existence dans le droit et la pratique internes d'un cadre législatif conforme aux exigences de l'article 2; la prise en compte des souhaits précédemment exprimés par le requérant et par ses proches, ainsi que l'avis d'autres membres du personnel médical; la possibilité d'un recours juridictionnel en cas de doute sur la meilleure décision à prendre dans l'intérêt du patient¹⁴⁰⁷ ». Elle a en outre relevé qu'il n'existait aucun consensus entre les États parties à la Convention sur le début ou la fin de la vie¹⁴⁰⁸, pas plus qu'en matière d'euthanasie ou de suicide assisté¹⁴⁰⁹, mais qu'il existait en revanche un consensus quant au rôle primordial de la volonté du patient dans la prise de décision¹⁴¹⁰. Elle en a déduit qu'il fallait laisser une marge d'appréciation aux États quant à l'arrêt d'un traitement maintenant artificiellement la vie, mais également quant à l'équilibre à ménager entre protection du droit à la vie et protection du droit à la vie privée/autonomie personnelle¹⁴¹¹.

Appliquant ces principes au cas de M. Lambert, la Cour a procédé à un examen fouillé de la clarté de la loi française en la matière, l'estimant suffisamment claire depuis la décision rendue par le Conseil d'État en l'espèce, dans la mesure où cette dernière précisait notamment le champ d'application de la loi, la notion de traitement, ainsi que

1403. V. décisions du 14 février 2014 et du 24 juin 2014.

1404. *Ibid.*, parag. 117-124.

1405. *Ibid.*, parag. 137-138. V. par ex. CEDH, 29 avril 2002, *Pretty c. Royaume-Uni*, req. n° 2346/02.

1406. *Ibid.*, parag. 142.

1407. *Ibid.*, parag. 143.

1408. *Ibid.*, parag. 144-148.

1409. *Ibid.*, parag. 72-76, parag. 77-79, parag. 147.

1410. *Ibid.*, parag. 147.

1411. *Ibid.*, parag. 148.

la notion d'obstination déraisonnable¹⁴¹². Elle a en outre validé le processus aboutissant à la décision d'arrêt des soins, la procédure n'ayant souffert « *d'aucune irrégularité*¹⁴¹³ ». Enfin, elle a constaté que les recours juridictionnels dont bénéficiaient les requérants avaient respecté les exigences procédurales de l'article 2 : si, dans un tel cas, le consentement du patient doit être exprimé en priorité de manière claire, et expresse, il est également possible d'émettre des directives anticipées. En revanche, dans l'impossibilité du patient d'exprimer sa volonté (directement ou par directive anticipée), « *la volonté présumée du patient doit être recherchée selon des modalités diverses* » : auprès des proches ou du représentant légal, auprès du médecin du traitant, et sous le contrôle du juge¹⁴¹⁴. Partant, la Cour a conclu au respect, par l'État de son obligation positive de protection de la vie.

La tutelle de M. Lambert a ensuite été confiée à son épouse, ce qui a été contesté, sans succès, par les parents de celui-ci, la Cour de cassation ayant rejeté leur pourvoi le 8 décembre 2016.

3. Santé des enfants

Le CRC a émis un certain nombre de recommandations ciblées sur la santé des enfants. Concernant des thèmes connexes tels que le placement en institution des enfants handicapés, le lecteur est invité à se référer au chapitre relatif aux discriminations en raison du handicap.

Rappelant son Observation générale n° 15 de 2013¹⁴¹⁵, le CRC a demandé aux autorités françaises de « *traiter d'urgence le problème de l'insuffisance des ressources et du manque de personnel, de structures et de services médicaux, en particulier à l'école et dans les centres de protection maternelle et infantile, et de prendre en considération les besoins particuliers des enfants, notamment des enfants vivant dans les départements et territoires d'outre-mer, dans les bidonvilles et dans les camps de réfugiés*¹⁴¹⁶ ». Il a en outre recommandé d'accorder une attention particulière à l'outre-mer dans la réduction des disparités dans l'accès aux services et soins de santé destinés aux enfants et aux mères, et dans la mise en place de « *programmes ciblés pour prévenir les maladies telles que le VIH/sida et la tuberculose, en particulier en Guyane et à Mayotte*¹⁴¹⁷ ».

1412. *Ibid.*, parag. 150-160.

1413. *Ibid.*, parag. 165.

1414. *Ibid.*, parag. 179.

1415. CRC, *Observation générale n° 15 sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (Article 24)*, 17 avril 2013, CRC/C/G/15.

1416. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 62.

1417. *Ibidem*.

De plus, le Comité a relevé des insuffisances dans l'application des recommandations du Programme national d'action contre le suicide 2011-2014, exhortant l'État de les mettre en œuvre¹⁴¹⁸ et, plus généralement, de fournir plus de moyens aux services de santé mentale spécialisés afin de réduire les inégalités d'accès aux soins pédopsychiatriques¹⁴¹⁹.

Quant à la santé des adolescents, le Comité a enfin jugé nécessaire « *d'adopter une politique globale en matière de santé sexuelle et procréative à l'intention des adolescents et de veiller à ce que l'éducation à la santé sexuelle et procréative soit inscrite dans les programmes scolaires obligatoires et cible les adolescents, filles et garçons, en mettant tout spécialement l'accent sur la prévention des grossesses précoces*¹⁴²⁰ » ; et, en matière de lutte contre la consommation de drogues chez les adolescents, de préconiser la mise en place de services de traitement de la toxicomanie et de réduction des risques accessibles et adaptés aux jeunes¹⁴²¹.

4. Hospitalisation des personnes souffrant de troubles mentaux

La question de l'hospitalisation des personnes souffrant de troubles mentaux est au croisement de plusieurs problématiques : accès aux soins, mais aussi liberté, avec la question de l'hospitalisation sans consentement, et celle du contrôle par le juge de la privation de liberté.

Le CAT a récemment estimé que l'État devait améliorer les conditions de détention des personnes internées dans les hôpitaux psychiatriques. À ce titre, les autorités doivent s'assurer « *qu'il n'est pas fait un usage trop fréquent, voire systématique, de l'isolement et de la contention* », « *renforcer la formation des personnels des établissements psychiatriques afin qu'il soit fait une application effective des règles prévues par la loi du 26 janvier 2016 sur la modernisation du système de santé et des recommandations de bonnes pratiques de la Haute Autorité de santé de 1998 et de 2004* », ou encore « *veiller à ce que, dans tous les cas d'hospitalisation sans consentement, la loi du 5 juillet 2011, modifiée le 25 septembre 2013*¹⁴²², soit appliquée de manière effective quant au contrôle de ces hospitalisations, et que les patients soient informés de leurs droits et des possibilités de recours existantes¹⁴²³ ». Il a en outre recommandé à la France de mettre en œuvre toutes les recommandations du CGLPL relatives au centre psychothérapique de l'Ain¹⁴²⁴.

1418. *Ibid.*, parag. 64. Cela faisait l'objet d'une question à traiter en priorité. V. question n° 11 de la liste de questions.

1419. *Ibidem*.

1420. *Ibid.*, parag. 66.

1421. *Ibid.*, parag. 68.

1422. Loi n° 2013-869 modifiant certaines dispositions issues de la 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.

1423. CAT, *op. cit.*, parag. 30.

1424. *Ibid.*, parag. 31.

Environnement, climat et droits de l'homme

Cet ultime titre de la partie thématique relative aux droits de l'homme se justifie à deux égards : d'une part, la visite en France de l'Expert indépendant des Nations unies chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable en 2014, ainsi que la publication de son rapport¹⁴²⁵ ; d'autre part, la question environnementale et climatique en lien avec les droits de l'homme trouve un écho considérable dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement durable, mais aussi quant à certaines thématiques précédemment abordées : les droits des peuples autochtones, la question migratoire (avec le développement de la notion de « *réfugié climatique* »), et les droits économiques sociaux, en particulier le droit à la santé. Si la présente étude se borne aux quelques pages qui suivent relatives au rapport de l'Expert indépendant, il ne fait aucun doute que la question est appelée à prendre de l'ampleur dans les prochaines années, et il conviendra d'y accorder une attention soutenue, à l'aune, notamment, de l'avis de la CNCDH récemment publié sur le sujet¹⁴²⁶.

Globalement, l'appréciation de l'Expert indépendant sur la situation française concernant son mandat est satisfaisante. Il a mis en avant un certain nombre de bonnes pratiques françaises en matière de protection de l'environnement : l'adoption de la Charte de l'environnement, qui a un rang constitutionnel, et qui consacre notamment le droit de toute personne « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*¹⁴²⁷ » ou encore le droit « *d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*¹⁴²⁸ » ; « *l'adoption de mesures novatrices permettant de fournir au public des informations relatives à l'environnement grâce à des plateformes en ligne, notamment un site internet géré par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et le portail de données ouvertes d'Etalab* » ; « *la tenue de vastes consultations nationales sur les questions environnementales fondamentales* » ; « *les activités de la Commission nationale du débat public, qui mène des débats publics transparents, ouverts à tous et renommés concernant les propositions de grands projets d'aménagement* » ; « *l'appui au Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale* » ; ainsi que l'importance accordée

1425. Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, John Knox, *Rapport sur la mission en France*, 25 mars 2015, A/HRC/28/61/Add.1.

1426. CNCDH, *Avis sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme*, 20 avril 2015, JORF, n° 0119 du 24 mai 2015, texte n° 50.

1427. Art. 1^{er}.

1428. Art. 7.

par l'Agence française pour le développement au développement durable, et la promotion de l'approche par les droits dans la question climatique, notamment dans le cadre de la COP21 ¹⁴²⁹.

Il a néanmoins relevé un certain nombre de mécontentements exprimés par des acteurs nationaux, « *concernant les possibilités offertes au public de participer aux décisions d'approbation ou de rejet des petits projets ayant des conséquences pour l'environnement* », en ce que l'enquête publique portant sur ces projets n'intervient que tardivement dans le processus décisionnel. L'Expert indépendant a également relayé les critiques selon lesquelles « *la prise de décision concernant les projets est trop longue et trop complexe, voire imprévisible, ce qui a amené le Gouvernement à créer un groupe de travail chargé d'étudier les moyens de "moderniser" la prise de décisions en matière d'environnement* ». Surtout, l'Expert indépendant a souligné la nécessité de ne pas simplifier les processus décisionnels au détriment de l'information et de la participation du public. De manière générale, « *les efforts déployés pour moderniser la prise de décisions relatives à l'environnement ne doivent pas aboutir à une régression des garanties actuelles en matière de protection de l'environnement et de droits de l'homme. Il convient au contraire de mener une réflexion novatrice sur les moyens de renforcer la participation du public* ». La France doit ainsi s'employer à déterminer un cadre décisionnel des projets ayant un impact sur l'environnement qui inclut le public en amont de la procédure, et qui ne se contente pas d'enquêtes publiques.

Le Gouvernement français, dans sa réponse au rapport, a affirmé partager les préoccupations de l'Expert et travailler à l'amélioration de la participation du public en amont des procédures, notamment par la mise en place d'une « *commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique dédiée à la démocratisation du dialogue environnemental* ». Cette commission a présenté un projet d'ordonnance relatif à la démocratisation du dialogue environnemental le 29 juin 2016, qui a ensuite été soumis à une consultation publique. L'ordonnance a été publiée le 5 août 2016.

En dehors du rapport de l'Expert indépendant, il convient de souligner la recommandation de l'APCE, qui a intimé aux États « *d'accorder une plus grande priorité à la conception de politiques et de normes de protection pour les victimes de catastrophes naturelles, chimiques ou nucléaires, et pour les victimes des conséquences du changement climatique; de reconnaître la vulnérabilité de ces groupes d'individus et de garantir en conséquence le strict respect de leurs droits fondamentaux; [...] de prendre des mesures visant à interdire toute surexploitation des ressources naturelles [...]; de mettre en œuvre des stratégies visant à une intégration réussie des personnes déplacées pour des raisons environnementales, qu'elles soient déplacées internes ou forcées d'émigrer dans un autre État; de garantir le strict respect des droits fondamentaux des personnes déplacées et de prendre les mesures nécessaires pour réinstaller les populations concernées, en particulier lors de la disparition de leur territoire en cas de catastrophes naturelles, nucléaires ou chimiques; de préparer des rapports nationaux/régionaux visant à rassembler des informations et à évaluer les perspectives des migrations environnementales* ¹⁴³⁰ ».

1429. Cette approche s'est poursuivie dans le cadre de la COP22, tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016.

1430. APCE, 22 avril 2016, *Les Migrations forcées : un nouvel enjeu*, Résolution 2115(2016).

Focus – Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme

Le Conseil des droits de l'homme a adopté, le 21 mars 2011, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « Protéger, respecter et réparer » des Nations unies¹⁴³¹. Ils constituent l'aboutissement des travaux du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, débutés avec le Pacte mondial des Nations unies en juillet 2000. Le Groupe de travail des Nations unies sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises encourage fortement les États à développer, adopter et mettre à jour un plan national d'action au titre de leur responsabilité de diffusion et de mise en œuvre des principes directeurs¹⁴³².

Saisie par le Gouvernement en février 2013, la CNCDH a rendu un avis en octobre 2013 en vue de la préparation d'un Plan national de mise en application des principes directeurs des Nations unies¹⁴³³. Le Gouvernement a ensuite transmis à la plateforme nationale Rapporteur spécialE¹⁴³⁴, dont la CNCDH fait partie, un document interministériel reprenant les recommandations, avec pour mission de lui adresser conjointement des recommandations sur deux plans nationaux d'action « Rapporteur spécialE » et « Entreprises et droits de l'homme ». Les deux projets ont été adoptés en septembre 2016, puis rendus publics en novembre 2016. Si l'adoption intervenait avant la fin de la mandature actuelle, la France pourrait ainsi être le 12^e pays européen à adopter un plan national d'action en la matière.

Au sein de l'OIT, la déclaration tripartite sur les principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977 a été amendée en 2000, puis en 2006 et au tout de début 2017. L'OCDE a mis à jour ses principes directeurs à l'intention des multinationales en 2011¹⁴³⁵, et devrait rendre public courant 2017 un guide sur la vigilance raisonnable. La CNCDH a répondu à la consultation publique ouverte par l'OCDE sur ce document.

Au niveau du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres a adopté une recommandation relative aux droits de l'homme et aux entreprises¹⁴³⁶, dans laquelle il développe un certain nombre de mesures visant à mettre œuvre les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme au niveau européen. La CNCDH, aux côtés d'autres parties prenantes au niveau européen, se mobilise pour ce que cette recommandation soit mise en œuvre.

1431. John Ruggie, *Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « Protéger, respecter et réparer »* des Nations unies, 21 mars 2011, A/HRC/17/31.

1432. V. site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme <http://www.ohchr.org/>.

1433. CNCDH, *Entreprises et droits de l'homme, Avis sur les enjeux de l'application par la France des principes directeurs des Nations unies, JORF*, n° 0266 du 16 novembre 2013, texte n° 56.

1434. Cette plateforme nationale de dialogue et de concertation associerait les différents acteurs de la société française ayant un intérêt pour la Rapporteur spécialE (représentants des entreprises, des salariés, des associations et ONG, des structures multipartites prenantes, etc.) et les représentants des pouvoirs publics (administrations centrales et parlementaires, collectivités territoriales, etc.).

1435. OCDE, *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, éd. 2011.

1436. CdM, 2 mars 2016, *Recommandation aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises*, CM/Rec(2016) 3.

Dans ses observations finales, le CRC a recommandé à la France « *d'établir un cadre réglementaire clair, applicable à toutes les entreprises qui relèvent de sa juridiction ou sont placées sous son contrôle* », pour garantir que celles-ci respectent bien les droits de l'enfant, et « *d'enquêter de manière approfondie sur les éventuels manquements [aux obligations découlant de la Convention] imputables à des entreprises françaises ou leurs filiales opérant à l'étranger*¹⁴³⁷ ». Le Comité DESC, quant à lui, a encouragé les autorités à prévenir les atteintes aux droits de l'homme commises à l'étranger par des entreprises domiciliées sous la juridiction française¹⁴³⁸, et a expressément « *regretté le retard pris dans l'adoption de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* », que la CNCDH recommandait déjà en 2013. La loi a finalement été adoptée le 21 février 2017¹⁴³⁹. Le Conseil constitutionnel, saisi par des parlementaires, a censuré une partie de la loi, relative aux sanctions¹⁴⁴⁰.

1437. CRC, *Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 22.

1438. CESCR, *Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France*, op. cit., parag. 13.

1439. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (I).

1440. V. CC, déc. n° 2017-750 DC du 23 mars 2017.

Livre II

**Mise en œuvre
du droit international
humanitaire et du droit
international pénal**

Le présent livre traite de la mise en œuvre des engagements de la France au regard des principaux instruments de droit international humanitaire (DIH) et de droit international pénal (DIP), tant sur le plan national que dans ses opérations extérieures. Ces développements ont une double dimension interne et externe, et proposent 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 des décisions de certaines juridictions pénales¹, il n'existe pas de réel regard extérieur à la fois international, institutionnel et indépendant qui soit directement porté sur la mise en œuvre des instruments conventionnels du DIH et du DIP et dont les décisions ou recommandations seraient publiques et contraignantes. Seul le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a reçu des 196 États parties aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 le mandat de veiller à la mise en œuvre et au respect du DIH². En sa qualité de « *gardien du DIH* », le CICR dispose d'une palette de moyens propres à rappeler aux États leurs obligations, qui vont de démarches bilatérales et confidentielles à la possibilité d'une dénonciation publique, procédure rarement utilisée³.

De plus, les activités d'institutions multilatérales, dans le cadre de l'ONU ou 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 un certain suivi de la mise en œuvre des obligations incombant aux États. 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 elle souscrit à un certain nombre de résolutions et d'engagements volontaires concrets relatifs à la mise en œuvre et à la promotion de dispositions conventionnelles – en France comme dans son action et sa coopération extérieures.

Cette partie s'appuie par conséquent sur des sources multiples. Elle offre une vue d'ensemble de l'état des ratifications des instruments conventionnels en matière de DIH et de DIP, 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

1. V. *infra*, Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi.

2. V. la liste des États parties aux conventions de 1949 et à leurs protocoles additionnels.

3. Le CICR s'est doté à cet égard, depuis 1981, de lignes directrices relatives aux démarches à mettre en œuvre en cas de violations du DIH, étant précisé que le CICR se préoccupe de toutes les violations du DIH, y compris dans des situations auxquelles le DIH n'est pas formellement applicable. Ces lignes ont été revues et complétées en 2005 pour tenir compte de la réalité des activités opérationnelles du CICR, puis publiées. V. CICR, « 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, Pp. 393-400, disponible en ligne sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

également synthétisés les différents engagements thématiques et opérationnels formalisés dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des Conférences des États parties et de révision du Statut de Rome, du Conseil de sécurité des Nations unies, et de l'Union européenne.

Cette partie du rapport s'appuie également sur les observations et recommandations de la CNCNDH, 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 pénale¹.

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 un objectif commun : la protection des personnes.

Le DIH 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 aussi bien en période de paix que de conflit armé, même si de nombreuses dispositions conventionnelles peuvent faire l'objet de dérogations dans des circonstances exceptionnelles².

Un certain nombre de garanties fondamentales, auxquelles il ne peut être dérogé, constituent un noyau dur commun à ces deux corpus juridiques et sont applicables en toutes circonstances, à l'instar du droit à la vie – à l'exception des « *actes licites de guerre* » – de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, de l'esclavage, ou encore de plusieurs garanties procédurales (comme la non-rétroactivité des lois en matière pénale)³.

Différents instruments internationaux tels que la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention sur les droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 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 s'illustre sur différents enjeux thématiques, comme la protection

1. En tant que commission nationale de mise en œuvre du DIH, la CNCNDH assiste et conseille le Gouvernement dans la mise en œuvre et la diffusion du DIH. Pour plus d'informations, v. <https://www.icrc.org/fr/document/commissions-nationales>.

2. V. Livre I, chapitre relatif à l'état d'urgence.

3. À l'inverse, des dispositions ne sont couvertes que par l'une des deux branches, telles que, pour le DIH, la conduite des hostilités, les statuts de prisonnier de guerre et de combattant (pour les conflits armés internationaux), la protection des emblèmes, ou, pour le DIDH, la liberté de la presse, le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. V. *Droit international humanitaire et droit international des droits de l'homme : similitudes et différences*, Fiche technique, CICR, 2003, site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

des enfants⁴. D'autres initiatives, dont les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁵ (1998), témoignent d'un effort de synthèse concernant les droits et garanties de protection des personnes, quelles que soient les circonstances (temps de paix et 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 dérogoatoires [...]. 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 humanitaire⁶ ». En pratique, la possibilité d'une application simultanée du DIDH et du DIH est aujourd'hui très largement admise⁷.

Les juridictions 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 droit international des droits de l'homme que du DIH. Après ses avis consultatifs, la CIJ a pu elle-même conclure à des violations simultanées de dispositions relevant des deux ensembles de normes⁸. Des arrêts de la CEDH reconnaissent l'applicabilité extraterritoriale de la Convention dans des situations d'occupation⁹, et plus généralement dans le

4. Le DIH prévoit une protection contre la participation directe aux hostilités des enfants de moins de quinze 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 renvoie directement aux règles du DIH (art. 38). Son Protocole facultatif sur l'implication des enfants dans les conflits armés, 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^{er}). La Convention n° 182 de l'OIT interdit 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.

5. Conseil économique et social, E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

6. CIJ, *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004, paragraphe 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 » (paragraphe 25).

7. Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international, *Journal officiel* C 303, 15 décembre 2009, parag. 12. V. aussi CCPR, *Recommandation générale n° 31*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, parag. 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 ».

8. CIJ, 19 décembre 2005, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, *Recueil* 2005, p. 168

9. V. par ex. CEDH, 7 juillet 2011, *Al Skeini et al. c. Royaume-Uni*, req. n° 55721/07.

cadre d'opérations extérieures¹⁰, quand d'autres situations l'ont amenée à apprécier des allégations de violations de la Convention à l'aune de dispositions relevant du DIH¹¹. Ces jugements ont mis en lumière les possibles, voire nécessaires, complémentarités au niveau des raisonnements juridictionnels, susceptibles de servir l'effectivité de la protection et des sanctions à l'encontre des auteurs 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 DIDH¹². 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 DIDH¹³. De plus, si le mandat du Conseil des droits de l'homme (CDH) ne fait pas explicitement référence au DIH, celui-ci a pu mandater des commissions d'experts à compétence transversale¹⁴. 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 étatiques¹⁵. À l'occasion de la 22^e session du Conseil des droits de l'homme, le président du CICR a souligné la complémentarité et les différences qui existent entre le CICR et le Conseil des droits de l'homme¹⁶.

La traduction opérationnelle et institutionnelle de cette approche croisée 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 de l'un ou l'autre de ces deux ensembles normatifs rappellent les enjeux politiques – et *in fine* de protection – rattachés au pouvoir de qualifier une situation, et au pouvoir de déterminer le droit applicable et les institutions compétentes pour en évaluer le respect ou en sanctionner les violations.

10. V. en matière de détention et transfert sans occupation, CEDH, 7 juillet 2011, *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, req. n° 27021/08.

11. V. CEDH, GC, 16 septembre 2014, *Hassan et al. c. Royaume-Uni*, req. n° 29750/09 et dans une moindre mesure CEDH, GC, 17 mai 2010, *Kononov c. Lettonie*, req. n° 36376/04.

12. CCPR, *Recommandation générale n° 31*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, parag. 11.

13. 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. Six 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. V. aussi 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.

14. V. Focus « Établissement des faits ».

15. V. travaux du Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

16. *Déclaration de Peter Maurer, président du CICR*, 22^e Session du Conseil des droits de l'homme, Genève, 26 février 2013.

Focus – Mise en œuvre du DIH et opérations extérieures

La France est engagée militairement dans plusieurs théâtres d'opérations extérieures. Les forces armées françaises interviennent régulièrement en dehors du territoire national, notamment dans le cadre d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Si certaines sont organisées sous le commandement de l'OTAN ou des Nations unies, d'autres sont exclusivement effectuées sous commandement français.

Ces opérations extérieures (OPEX) ont conduit la France à préciser ses directives opérationnelles en vue d'assurer un plein respect du droit international humanitaire. À ce titre, les autorités françaises ont par exemple développé des bonnes pratiques concernant la détention, le ciblage, et plus généralement l'interprétation des dispositions pertinentes du DIH dans le cadre d'un conflit armé¹⁷.

La France a également introduit dans plusieurs accords bilatéraux des considérations relatives au respect du DIH, qui peuvent s'apprécier à l'aune de son obligation de « *faire respecter le droit international humanitaire* », telle que prévue à l'article 1^{er} des Conventions de Genève de 1949¹⁸.

17. Pour un aperçu de ces positions, v. *Intervention de Claire Landais, Directrice des affaires juridiques du ministère de la Défense*, dans le cadre du colloque *Droit et opérations extérieures* qui s'est tenu les 2 et 3 novembre 2015 à Balard, Paris.

18. V. *infra*.

Première partie

**INSTRUMENTS
DE DROIT INTERNATIONAL
HUMANITAIRE :
MISE EN ŒUVRE
NATIONALE ET SUIVI**

Cette partie couvre l'ensemble des instruments conventionnels relatifs au DIH auxquels la France est partie : Conventions de Genève et protocoles additionnels ; Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ; protocoles et instruments conventionnels relatifs aux méthodes et aux moyens de combat. Un développement est également réservé aux instruments non ratifiés par la France, ainsi qu'à ceux en cours de négociations. Des éclairages complémentaires sont apportés à l'«*établissement des faits*».

Il convient de souligner, à titre liminaire, la place importante jouée par la coutume internationale en droit international humanitaire. 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 une cinquantaine d'experts universitaires et gouvernementaux, une étude de dix années à l'issue de laquelle 161 règles de DIH coutumier ont été dégagées. Elles ont été publiées dans une étude parue en 2005¹⁹. Les règles identifiées ont été regroupées en six catégories et sont régulièrement actualisées sur une base de données *ad hoc* lancée par le CICR en août 2010²⁰. Pour la France, les références ont été actualisées en mars 2014²¹.

Comme le précise le CICR, il ne s'agit pas d'un exercice définitif ni d'une compilation exhaustive, la formation du droit coutumier étant un processus permanent. Cette étude s'est appuyée à l'origine sur les pratiques de cinquante États, toutes régions confondues, principalement au cours des trente dernières années, sur la consultation d'experts et sur une analyse des archives du CICR sur quelque quarante 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 et 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)*»²².

L'étude permet d'établir qu'un certain nombre de règles et de principes contenus dans les Conventions de Genève et leurs protocoles relèvent également du droit coutumier et lient par conséquent l'ensemble des États indépendamment de leur ratification de ces instruments ; ces règles 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 du 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

19. *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*»).

20. V. sur le site Internet du CICR (rubrique «*La guerre et le droit*»).

21. V. <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>

22. V. l'introduction de l'*Étude de droit international humanitaire coutumier*, p. 10.

internationaux. Le corpus de règles applicables aux conflits armés non internationaux s'en trouve renforcé.

Dans un rapport relatif à la mise en œuvre du DIH et des protocoles additionnels aux Conventions de Genève²³, la France a considéré 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*²⁴ ». Elle constate cependant qu'« *existent encore des incertitudes sur la détermination du contenu et de l'étendue exacts de ces principes coutumiers* ». 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* ». Les Lignes directrices de l'Union européenne 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*²⁵ ».

Au surplus, le lecteur est invité à apprécier les engagements formellement pris par l'État dans la mise en œuvre du DIH, et sur lesquels se concentrent les développements ci-dessous, à l'aune de l'action humanitaire française, qui, en dépit de l'intérêt qu'elle présente, ne fera pas l'objet d'une analyse détaillée dans le présent rapport²⁶.

23. *Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution n° 61/30 de l'Assemblée générale des Nations unies*, 2008. Ce rapport a été mis à jour en 2012.

24. *Ibid.*, p. 3.

25. *Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international* (2005/C 327/04), 23 décembre 2005, parag. 7.

26. V. à ce propos MAE, *Stratégie humanitaire de la République française*, *op. cit.* ; v. aussi <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/action-humanitaire-et-droit-international/>

Chapitre 1

Conventions de Genève de 1949 et protocoles additionnels

La première section sera relative au contenu des Conventions de Genève et des deux protocoles additionnels, la deuxième section à leur mise en œuvre. Le contenu du Protocole additionnel III et sa mise en œuvre nationale seront examinés dans une troisième section.

1. Les Conventions de Genève et les deux premiers protocoles additionnels

Les conventions de Genève

La France est partie aux quatre Conventions de Genève, qu'elle a ratifiées en 1951²⁷ :

- 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).

Ces conventions sont entrées en vigueur le 21 octobre 1950 et sont aujourd'hui universellement applicables du fait de leur ratification par 196 États. Elles contiennent les règles essentielles à la conduite des conflits armés 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 et plus largement les personnes détenues). Les Conventions de Genève prévoient également des mesures afin de prévenir et de réprimer les infractions graves au DIH.

27. Loi de ratification n° 51-161 du 16 février 1951.

L'article 1^{er} commun aux quatre conventions indique : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ». De même, l'article 3 commun²⁸ 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*²⁹ ».

Les 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 en 1983 respectivement.

Complémentaires des Conventions de Genève, les Protocoles font l'objet du même type de suivi. Cependant, en décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une Résolution priant 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*³⁰ ». La France a remis en 2008 un rapport au SGNU faisant état de la mise en œuvre des protocoles additionnels dans sa législation nationale³¹.

28. Art. 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 prohibées, 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* ».

29. V. par ex. CIJ, 9 avril 1949, *Détroit de Corfou*, p. 21.

30. AGNU, *État des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, A/RES/61/30 (2006).

31. *Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution n° 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.

Ce rapport a été mis à jour en 2012³² à la suite d'une demande de l'Assemblée générale des Nations unies en 2010³³.

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). Cent soixante-quatorze États ont ratifié ce Protocole au 31 décembre 2016.

Ce Protocole complète et renforce les dispositions 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*³⁴ », qualifiant dès lors ces situations de « *conflit armé international* ». Le Protocole additionnel I codifie 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 interdit³⁵. En outre, les garanties fondamentales de toutes les personnes se trouvant, lors d'un conflit armé, au pouvoir d'une partie au conflit sont précisées et renforcées³⁶. Enfin, il convient de souligner que le Protocole a institué une commission internationale d'établissement des faits (CIEF), notamment chargée « *d'enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave*³⁷ » au sens des conventions et du Protocole, et de « *faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour à l'observation des dispositions des conventions et du Protocole* ».

32. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies, *État des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2012.

33. AGNU, *État des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, A/RES/65/29 (2011).

34. Art. 1, parag. 4.

35. Art. 35.

36. Art. 75. V. *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 »).

37. Art. 90. V. *infra* pour plus d'informations sur cette commission.

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). Cent soixante-huit États ont ratifié ce Protocole au 31 décembre 2016.

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 permet 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 hostilités³⁸, établit les droits des personnes privées de liberté et les garanties judiciaires de celles faisant l'objet de poursuites pénales en relation avec un conflit armé³⁹, et interdit les attaques dirigées contre la population civile et les personnes civiles, les biens indispensables à la survie de la population civile, les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses (barrages, digues, centrales nucléaires) et les biens culturels et lieux de culte⁴⁰. 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 impérieuses l'exigent⁴¹ et prévoit la protection des blessés, des malades et des naufragés⁴².

2. La mise en œuvre des conventions de Genève et des deux protocoles additionnels

Ces instruments n'ont pas fait l'objet d'une transposition globale dans la législation française, même si de nombreuses dispositions y ont été intégrées et sont 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

38. Art. 4.

39. Art. 5 et 6.

40. Art. 13 à 16.

41. Art. 17.

42. Art. 7.

et responsabilités des chefs et subordonnés militaires⁴³, 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*⁴⁴ » (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)*⁴⁵ ». 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 rappelées⁴⁶. En outre, « *tout militaire doit être formé à la connaissance et au respect des règles du droit international applicable dans les conflits armés*⁴⁷ ».

De plus, il convient de noter que, conformément à l'article 122 de la III^e Convention de Genève et à un engagement pris lors de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la France a créé un bureau national de renseignements, chargé, en temps de conflit armé, de communiquer *via* le CICR des informations relatives aux prisonniers de guerre⁴⁸. Ce bureau a été activé le 18 mars 2011, premier jour de l'intervention française en Libye⁴⁹. Peut également être mentionné le *Manuel de droit des conflits armés*, édité en 2001 puis réédité en 2012 par le ministère de la Défense⁵⁰. En outre, la répression des infractions graves au DIH est globalement prévue par le code de justice militaire⁵¹, et l'adoption en 2010 de la loi d'adaptation du

43. Art. D. 4122-1 à D. 4122-6 du code de la défense.

44. Art. D. 4122-7.

45. Art. D. 4122-8.

46. Art. D. 4122-9.

47. Art. D. 4122-11.

48. V. circulaire n° 126/DEF/EMA/ESMG/JUOPRS, relative au bureau national de renseignements sur les prisonniers de guerre, 2 février 2010.

49. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies, État des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés, 2012.

50. Ministère de la Défense, *Manuel de droit des conflits armés*, 2012.

51. L'art. 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 par les nationaux ennemis ou par tous agents au service de l'administration ou des intérêts ennemis, sur le territoire de la République ou sur un territoire soumis à l'autorité de la France ou dans toute zone d'opérations de guerre : 1° soit à l'encontre d'un national ou d'un protégé français, d'un militaire servant ou ayant servi sous le drapeau français, d'un apatride ou réfugié résidant sur un des territoires visés ci-dessus ; 2° soit au préjudice des biens de toutes les personnes physiques mentionnées ci-dessus et de toutes les personnes morales françaises, lorsque ces infractions, même accomplies à l'occasion ou sous le prétexte du temps de guerre, ne sont pas justifiées par les lois et coutumes de la guerre.* ».

droit pénal français au Statut de Rome⁵² 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 guerre⁵³.

En France, le Protocole I a été publié par décret n° 2001-565 du 25 juin 2001 et le Protocole II par décret n° 84-727 du 17 juillet 1984. S'agissant du Protocole I, la France a assorti son adhésion de dix-huit 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 guerre⁵⁴. Elle n'a pas non plus reconnu la compétence de la Commission d'établissement des faits.

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* »⁵⁵, s'était félicitée de l'adhésion de la France à celui-ci mais avait déploré ces nombreuses réserves et déclarations interprétatives⁵⁶. Ces réserves sont toujours en vigueur⁵⁷.

En outre, dans un avis du 22 mai 2014 sur la protection des travailleurs humanitaires⁵⁸, la CNCDH a rappelé au Gouvernement toute l'importance d'effectuer la déclaration prévue à l'article 90, conseil renouvelé après la saisine, en mai 2014, par la présidente de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits. La présidente de la CNCDH a alors saisi par courriers du 10 juin 2014 les ministres français des Affaires étrangères et de la Défense.

Le Protocole I met également à la charge des États parties une obligation de diffusion du droit international humanitaire. Dans le rapport au Secrétaire général des Nations unies sur l'état des protocoles additionnels aux Conventions de Genève⁵⁹, le Gouvernement détaille les différentes formations dispensées et les documents pédagogiques publiés. Au sein du ministère de la Défense, le bureau du droit des conflits armés, chargé de cette diffusion, a réalisé plusieurs documents pédagogiques, comme le manuel des conflits armés ou un cédérom interactif sur le DIH. Il organise, en lien avec le CICR, des formations à destination des conseillers juridiques du ministère de la Défense ayant vocation à servir en opérations extérieures. De plus, des cours de droit

52. Loi n° 2010-930 du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*.

53. V. *infra*, droit international pénal.

54. Pour le texte de ces déclarations et réserves, v. site internet du CICR.

55. CNCDH, *Avis sur la ratification par la France du Protocole additionnel aux Conventions de Genève*, 8 janvier 1998.

56. 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.

57. Pour l'incorporation des crimes de guerre en droit interne, v. *infra* partie relative aux Instruments de droit international pénal : mise en œuvre et suivi.

58. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires*, 22 mai 2014, *JORF*, n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 71.

59. Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies, *État des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2012.

des conflits armés sont dispensés dans chaque formation militaire initiale. Concernant la sensibilisation du grand public, le ministère met en avant l'action de la Croix-Rouge française et de la CNCDH.

Focus – Obligation de respecter et de « faire respecter » le DIH

L'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 impose aux États parties de « respecter » et de « faire respecter » les dispositions de ces conventions. Pareille obligation est également inscrite dans le premier Protocole additionnel de 1977. La France réaffirme régulièrement son engagement en la matière⁶⁰.

Dans le document relatif à la Stratégie humanitaire de la République française, par exemple, publié en juillet 2012 par le ministère des Affaires étrangères⁶¹, il est rappelé que « *la France respecte et s'efforce de faire respecter le droit international humanitaire lors de tous les conflits armés, internationaux ou non internationaux, conformément à l'article 1 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949. La nature de certains conflits armés contemporains rend parfois plus difficile la mise en œuvre du DIH. La France milite en faveur du respect de cette branche du droit international par toutes les parties au conflit, qu'il s'agisse des États ou des acteurs non étatiques. La France plaide pour que toutes les violations du DIH soient dûment sanctionnées*⁶² ».

3. Le Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel et sa mise en œuvre

La France a adopté le 21 avril 2009 la loi n° 2009-432⁶³ 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* ».

60. V. par ex. *infra*, « Engagements de la France au Sommet humanitaire mondial » ; v. aussi entretien du ministre des Affaires étrangères français avec le Secrétaire général adjoint des Nations unies aux affaires humanitaires le 2 mars 2016, à l'occasion duquel le ministre français a souligné la nécessité de faire respecter le droit international humanitaire (site de la Représentation permanente de la France aux Nations unies).

61. Ministère des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française*, Paris, 6 juillet 2012. Ce document est en cours d'actualisation.

62. *Ibidem*. Peut également être mentionnée la conférence nationale humanitaire, dont la 3^e édition a eu lieu le 23 février 2016. V. site internet *France diplomatie*.

63. Loi n° 2009-432 du 21 avril 2009 autorisant la ratification du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III).

Mise en œuvre

Dans un premier temps, le Gouvernement a fait valoir que l'article D. 4122-9 du code de la défense⁶⁴ et l'article 433-14, 2^o du code pénal⁶⁵ étaient suffisants pour mettre en œuvre le Protocole III.

À l'inverse, la CNCDH, dans un avis de 2010, a pointé les insuffisances de ces textes et recommandé la refonte du dispositif⁶⁶. Le point de vue du Gouvernement a progressivement évolué, finissant par admettre que les dispositions en vigueur ne permettaient pas de répondre pleinement aux obligations résultant du Protocole additionnel III⁶⁷. La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France a permis de compléter l'article 433-14 du code pénal, qui prohibe désormais d'« *user de l'emblème ou de la dénomination de l'un des signes distinctifs définis par les conventions signées à Genève le 12 août 1949 et leurs Protocoles additionnels* ». Ces faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Les recommandations formulées par la CNCDH dans son avis de 2010 ont pour l'essentiel été retenues.

64. Celui-ci 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* ».

65. Qui incrimine le fait « *d'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementé par l'autorité publique* ».

66. CNCDH, *Avis sur la protection et l'utilisation des emblèmes de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Cristal-Rouge*, 15 avril 2010.

67. « *Cependant, les éléments constitutifs de l'article 433-14, parag. 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 n° 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.

Chapitre 2

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

Élaborés 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*⁶⁸ ». 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 onzième réunion des États parties s'est tenue le 8 décembre 2015. La France faisait partie des États présents ou représentés⁶⁹. 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* ».

68. Art. 4.

69. *Rapport final sur la dixième réunion des hautes parties contractantes à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, siège de l'UNESCO, Paris, 16 mars 2016, CLT-15/11. HCP/CONF.201/Rapport.

Le Protocole II établit également un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Composé de douze 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 onzième session les 8 et 9 décembre 2016.

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 2004⁷⁰, 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 institue au sein du 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, mis à jour en 2012, le Gouvernement avait dit réfléchir « à l'établissement d'un inventaire particulier pour l'application de la Convention, l'inventaire actuel semblant trop large⁷¹ », 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 Convention⁷² ». 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 incriminations spécifiques concernant l'exportation, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien culturel⁷³. 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 45 000 euros d'amende lorsque le bien [...] est [...] un immeuble ou un objet mobilier classé ou inscrit ».

70. Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004, article L. 621-1 et suivants du code du patrimoine.

71. *Rapport de la France au Secrétaire général des Nations unies dans le cadre de la Résolution n° 65/29 de l'Assemblée générale des Nations unies*, 2012, p. 7.

72. *Ibid.* p. 6, article 12, du Règlement d'exécution de la Convention.

73. Art. L. 114-1 et L. 114-2 du code du patrimoine.

S'agissant plus particulièrement du Protocole I à la Convention de 1954, le rapport transmis au SGNU indiquait que *« la France se conforme en particulier au règlement communautaire n° 116/2009 du 12 décembre 2008, 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 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 »*.

En outre, la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale qualifie le crime ou délit de guerre : *« Le fait 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 criminelle⁷⁴. »* Il convient enfin de mentionner la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine⁷⁵, ainsi que le projet de loi autorisant la ratification du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), adopté par l'Assemblée nationale le 7 février 2017 puis par le Sénat le 16 février 2017.

74. Art. 461-13 du code pénal.

75. V. en particulier le chapitre 1 du titre II de la loi.

Chapitre 3

Règles relatives aux moyens et aux méthodes de combat

Cette section 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 CNCDDH. Bien qu'elles ne soient pas détaillées ici, le lecteur est invité à se référer aux déclarations faites par la France dans le cadre des conférences de révision des conventions étudiées ci-dessous, qui apportent un éclairage significatif sur la position des autorités⁷⁶.

Il convient de mentionner ici l'adoption, le 27 septembre 2016, d'un décret relatif aux opérations de saisie de biens à caractère mobilier par les forces armées françaises⁷⁷, qui ajoute un titre IV au livre I^{er} de la cinquième partie du code de la défense, relatif à « l'appropriation par l'État des biens des forces ennemies ». Il prévoit notamment la possibilité, « lorsque les conventions et accords internationaux [...] ainsi que les lois et coutumes de la guerre l'autorisent, la procédure de saisie et d'incorporation au domaine de l'État des biens à caractère mobilier destinés à servir à la conduite d'hostilités qui, au cours de celles-ci, tombent au pouvoir des forces armées françaises ».

Focus – Armes nucléaires

La France a ratifié le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) dès 1998 – non entré en vigueur – et le Traité de non-prolifération nucléaire⁷⁸.

Le 1^{er} mai 2015, le Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement des Nations unies a rappelé la position de l'État en matière de désarmement nucléaire : l'élimination des armes nucléaires est un objectif de la France « lorsque le contexte stratégique le permettra ». Le Représentant permanent a estimé que le désarmement nucléaire devait se construire et non se décréter *in abstracto*, et ne pouvait ainsi intervenir que progressivement, « étape par étape », à travers une « série de mesures concrètes », tel que prévu par le plan d'action adopté en 2010. Il a ainsi rappelé les mesures déjà adoptées en la matière : le démantèlement du site français d'essais nucléaires dans le Pacifique, de ses installations de production de matières fissiles, et de ses missiles sol-sol, ou encore la réduction d'un tiers du nombre de sous-marins nucléaires⁷⁹. « La France maintient son arsenal au plus bas niveau possible compatible avec le contexte stratégique » et « exclut absolument d'utiliser les armes nucléaires comme armes de bataille ».

76. V. site de la Mission de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève.

77. Décret n° 2016-1258 du 27 septembre 2016.

78. V. site de la Mission de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève <http://www.deleg-france-cd-geneve.org/Enjeux-et-position-de-la-France-1087>.

79. Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2015, Intervention de M. Jean-Hugues Simon-Michel, ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement, 1^{er} mai 2015.

La dissuasion française est ainsi purement défensive et strictement limitée à la défense des intérêts vitaux, dans des circonstances extrêmes de légitime défense». Cette position exclusivement dissuasive à l'égard de l'arme nucléaire est *a priori* conforme au DIH. Seul l'emploi de l'arme nucléaire risquerait d'y être contraire⁸⁰.

Dans le même sens, le Représentant permanent a souligné l'engagement de la France dans une démarche de transparence et de coopération quant à son arsenal nucléaire⁸¹.

Le 14 octobre 2016, le représentant permanent adjoint de la France auprès de la Conférence du Désarmement à Genève a précisé la position française devant la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations unies. Il a plaidé pour une « *approche réaliste et exigeante du désarmement nucléaire* », s'interrogeant sur l'efficacité d'une démarche relative au désarmement nucléaire « *qui évacue délibérément, voire stigmatise, les préoccupations des États qui fondent leur sécurité, de manière directe ou indirecte, sur la dissuasion nucléaire* », et rappelant que les négociations en la matière devraient être accomplies « *au bénéfice de la sécurité de tous* ». Il a rejeté les travaux du groupe de travail ouvert sur le désarmement nucléaire, arguant une approche des enjeux liés au désarmement nucléaire en lien avec le contexte de sécurité et la stratégie de dissuasion, et refusant d'envisager toute négociation sur un traité d'interdiction des armes nucléaires. Un tel traité serait « *inefficace* » pour le désarmement, en ce qu'il conduirait à exclure les États dotés ou possesseurs de l'arme nucléaire, dévaloriserait « *les responsabilités et les actions concrètes à mettre en œuvre* » sur lesquelles les États sont déjà engagés, et n'apporterait aucune valeur ajoutée pour la sécurité des États non dotés ; il serait également « *déstabilisateur* », en ce qu'il tendrait à « *remettre en cause l'intégrité du traité de non-prolifération* », serait en « *décalage avec l'environnement sécuritaire des États situés dans des régions sensibles* » et « *induirait une pression inégale sur les différents États dotés* ». L'AGNU s'est néanmoins prononcée en faveur de l'ouverture des négociations en vue d'élaborer un traité interdisant l'arme nucléaire le 28 octobre 2016.

La priorité actuelle pour la France est l'entrée du TICE. Elle l'a rappelée à plusieurs reprises⁸². C'est pourquoi elle a soutenu la Résolution du CSNU 2310 (2016), adoptée le 23 septembre 2016, exhortant les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le TICE. À cette occasion, la France a réitéré son « *engagement résolu en faveur de l'entrée en vigueur [...] du TICE* », qualifié d'« *étape essentielle dans la réalisation progressive du processus de désarmement nucléaire* »⁸³. C'est également ce qui explique qu'elle ait pris l'initiative de déposer un projet de traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (FMTC)⁸⁴.

80. V. not. CIJ, *Avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Recueil 1996, p. 226, Dispositif, parag. 2 E : « *Il ressort des exigences susmentionnées que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés, et spécialement aux principes et règles du droit humanitaire ; au vu de l'état actuel du droit international, ainsi que des éléments de fait dont elle dispose, la Cour ne peut cependant conclure de façon définitive que la menace ou l'emploi d'armes nucléaires serait licite ou illicite dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause* ».

81. *Ibidem*.

82. *Ibidem*. V. aussi *Intervention en séance plénière de M. Louis Riquet, Représentant permanent adjoint de la France auprès de la Conférence du désarmement*, Genève, 17 mai 2016.

83. V. site de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York, *Adoption de la résolution sur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires – Explication de vote de M. François Delattre, Représentant permanent de la France auprès des Nations unies*, 23 septembre 2016.

84. *Intervention du Représentant permanent de la France à la Conférence du désarmement*, 1^{er} mai 2015, *ibid*.

1. 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

La France a adhéré en 1984⁸⁵ 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*»⁸⁶. Cependant, elle n'en interdit pas l'utilisation, à la différence du 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 1926⁸⁷. La France a levé en 1997 les réserves relatives à la possibilité d'employer ces armes en représailles, apposées lors de la ratification du Protocole⁸⁸. Cette décision visait à renforcer l'interdiction totale de leur emploi.

En matière de suivi, la Convention prévoit que, 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'entreprendre⁸⁹. Cette procédure n'a jusqu'à présent jamais été mise en œuvre.

Parallèlement à la Conférence annuelle des États parties, une Conférence d'examen de la Convention se tient tous les cinq 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. Le suivi de la mise en œuvre prend appui sur ces réunions annuelles, sur la coopération avec le Département des affaires de désarmement des Nations unies et sur le mécanisme d'investigation en cas d'usage allégué d'armes chimiques ou biologiques.

85. Loi n° 84-547 du 4 juillet 1984 autorisant l'adhésion de la France à la Convention du 10 avril 1972.

86. Art. 1^{er}.

87. V. 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 du 17 juin 1925.

88. Décret n° 97-760 du 11 juillet 1997 portant publication de la levée des réserves françaises.

89. Art. 6.

L'amélioration de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention est actuellement en débat. Deux solutions existent. 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. À 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 Convention⁹⁰. Celui-ci n'a pas été adopté, mais certains continuent de soutenir la mise en place d'un Protocole disposant d'un régime de vérification effectif et pratique. Lors d'une réunion du groupe d'experts en décembre 2012, la mise en œuvre de la Convention au niveau national a de nouveau été examinée.

Un mécanisme de revue par les pairs a été mis en place à la suite de la septième Conférence d'examen de la Convention, qui s'est déroulée du 5 au 22 décembre 2011, à l'initiative de plusieurs États, dont la France⁹¹. Dans le cadre de ce mécanisme, l'Allemagne a réalisé un rapport concernant l'Institut de microbiologie de l'armée allemande de Munich⁹². Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs lors de la huitième Conférence d'examen de la Convention, qui s'est déroulée du 7 au 25 novembre 2016.

La France a exprimé sa déception quant au document final adopté à l'occasion de cette huitième Conférence, estimant le « *statu quo* » ainsi retenu « *insatisfaisant* », compte tenu des perspectives d'amélioration de la Convention qui semblaient se dessiner au cours des échanges entre les parties prenantes. Elle a réaffirmé la nécessité de renforcer la coopération et l'assistance entre États, notamment quant à la création d'un code de conduite pour les scientifiques⁹³, compte tenu des risques de « *détournement d'agents biologiques au profit d'un État ou de groupes terroristes* ». La France a par ailleurs rappelé l'importance de la Convention, qui constitue « *un outil essentiel dans le cadre des efforts internationaux de renforcement de la paix et de la sécurité internationales* »⁹⁴.

90. *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.

91. La France a fait l'objet d'une revue par les pairs dans le cadre d'un exercice pilote, en 2013 (v. précédent rapport sur les droits de l'homme en France).

92. BWC/CONF. VIII/WP.11. Le lecteur trouvera les documents pertinents à l'adresse suivante : [http://www.unog.ch/___80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243 ?OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3](http://www.unog.ch/___80256ee600585943.nsf/(httpPages)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3)

93. *Discours prononcé par Mme Alice Guitton, ambassadrice, Représentante permanente de la France auprès de la Conférence sur le désarmement*, Convention d'interdiction des armes biologiques, 8^e Conférence d'examen, 7-25 novembre 2016.

94. *Intervention de Mme Alice Guitton dans le cadre du débat général, ibid.*

Mise en œuvre

La mise en œuvre de la Convention découle, en premier lieu, de la publication de la Convention par le décret n° 84-1014 du 16 novembre 1984. Dès 1972, une législation interne avait été adoptée sur les armes biologiques⁹⁵. L'article L. 2341-1 du code de la défense interdit « *la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition et la cession 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 pénal⁹⁶ 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 trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende lorsqu'a été utilisé, pour la diffusion des procédés, un réseau de télécommunications à destination d'un public non déterminé⁹⁷. De plus, le code pénal, en son article 421-1^o, 4^o et 5^o, qualifie certaines de ces infractions d'actes de terrorisme sous réserve que d'autres conditions soient remplies. Doivent également être cités un décret de 2010 relatif au contrôle des transferts des agents biologiques sur le territoire national et le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.

2. 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 et protocoles I, II, III, IV et V

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 les provisions de la Convention et de l'ensemble

95. Art. L. 2341-1 à L. 2341-7 du code de la défense.

96. Introduit par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

97. *Questionnaire de suivi de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du Gouvernement français*, mai 2007, pp. 9-10.

de ses protocoles à tous les conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non⁹⁸, a été ratifiée par la France en 1987⁹⁹. Elle fixe un cadre général d'interdiction, 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)¹⁰⁰, aux mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II, 1980, modifié en 1996)¹⁰¹, aux armes incendiaires (Protocole III, 1980)¹⁰², aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV, 1995)¹⁰³ et aux restes explosifs de guerre (Protocole V, 2003)¹⁰⁴.

Des discussions sont 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 Convention¹⁰⁵, qu'il ne faut pas confondre avec la Convention sur les armes à sous-munitions du 30 mai 2008. Le CICR s'est montré très réservé à l'égard de ce Protocole¹⁰⁶.

Une Conférence d'examen de la Convention se tient tous les cinq 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 du respect de la Convention et de ses protocoles, 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 protocoles 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 cinquième Conférence d'examen

98. *Convention de 1980 sur certaines armes classiques*, Fiche technique, CICR, 2004, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

99. 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.

100. Décret n° 88-1021 du 2 novembre 1988.

101. *Ibid.*

102. 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.

103. 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 de 1995.

104. 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.

105. V. not. *Intervention de l'ambassadeur français Eric Danon lors de la 3^e session de la réunion du groupe d'experts gouvernementaux à la CCAC*, 22 août 2011.

106. *Déclaration de Jakob Kellenberger, Président du CICR*, Quatrième Conférence d'examen des États parties à la Convention sur certaines armes classiques, novembre 2011.

s'est déroulée du 12 au 16 décembre 2016. 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 de ses protocoles et de promouvoir l'universalité de la Convention.

La France a présidé la réunion des États parties pour 2013-2014¹⁰⁷, jouant un rôle décisif dans le lancement de travaux relatifs aux systèmes d'armes létaux autonomes (SALA). Plusieurs réunions informelles d'experts sur les SALA, dont la dernière s'est tenue du 11 au 15 avril 2016, ont abouti à la formulation de recommandations générales à l'attention de la Conférence d'examen de décembre 2016¹⁰⁸, centrées sur la nécessaire prise en compte des règles et des principes du droit international – et en particulier du droit international humanitaire. Sur la base de ces recommandations, il a été décidé, lors de la Conférence d'examen, de créer un groupe d'experts gouvernementaux (GGE), chargé d'étudier et d'élaborer, dès 2017, un certain nombre de recommandations relatives aux technologies émergentes en matière de SALA, à l'aune des objectifs de la Convention. Ce groupe d'experts devra se concentrer sur plusieurs questions, dont la définition des SALA, les aspects éthiques et moraux, ainsi que l'application et le respect des règles et principes du droit international. Les effets sur la sécurité et la stabilité régionales et globales, le risque d'une course à l'armement et de prolifération des SALA, ou encore les problèmes liés aux cyber-opérations devront également être étudiés.

À l'occasion de ces réunions informelles d'experts, la France a rappelé ses principales positions en la matière¹⁰⁹, développées dans un ensemble de « non-papiers » préalablement diffusés¹¹⁰ : « *Les SALA restent une question prospective* », et « *les discussions ne portent donc nullement sur les systèmes automatiques ou téléopérés existant actuellement. Les technologies de l'autonomie progressent aujourd'hui rapidement dans les domaines civils et militaires, mais en l'absence de ruptures technologiques majeures, il est aujourd'hui difficile d'imaginer un système – armé ou non – capable de se passer d'intervention humaine* » ; concernant la caractérisation d'un SALA, l'autonomie « *doit être entendue comme complète, c'est-à-dire sans aucune forme de supervision humaine à partir de l'activation du système* », ce qui recouvre tant la mobilité que la sélection d'une cible et le déclenchement du tir d'une munition létale ; les questions de dignité humaine, de responsabilité ainsi que « *la possibilité d'intégrer un système de valeur à une intelligence artificielle* » doivent être « *abordées de manière approfondie et réfléchie* » ; la question de la sécurité, concernant « *notamment l'emploi opérationnel potentiel* » des SALA, doit être appréhendée à l'aune de la nécessité pour les forces armées recourant à « *l'autonomisation (non à l'autonomie) de systèmes comme aide à la prise de décision* » de « *maintenir un contrôle étroit sur l'usage de la force* ». La France

107. V. site de la mission permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève.

108. Chairperson of the Informal Meeting of Experts, *Recommendations to the 2016 Review Conference*, Advanced Version. V. aussi compte rendu de la réunion informelle d'avril 2016 (disponible sur le site).

109. V. not. « Éléments d'intervention – Débat général », CCAC – *Réunion d'experts sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) (Genève, 11-15 avril 2016)*.

110. Pour une vue d'ensemble sur les travaux relatifs aux SALA et sur la position française, v. [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/37D51189AC4FB6E1C1257F4D004CAF8B2?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/37D51189AC4FB6E1C1257F4D004CAF8B2?OpenDocument)

a par ailleurs rappelé qu'elle développerait des SALA seulement s'ils « démontraient leur parfaite conformité au droit international », mais que, en l'état, ils ne pouvaient être considérés comme « intrinsèquement en contradiction » avec le droit international, notamment humanitaire.

Mise en œuvre

La France a remis en 2014, 2015 et 2016 des rapports sur la mise en œuvre de la Convention¹¹¹, les derniers se contentant de mettre à jour les précédents. Ces rapports mentionnent 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 de Genève de 1980 sur certaines armes classiques. Selon le rapport, « des stages de formation au droit international humanitaire sont dispensés aux officiers déployés comme conseillers juridiques des commandements d'opération », stages qui incluent un enseignement spécifique consacré à la Convention. Une procédure interarmées, élaborée en 2011 et amendée en 2012¹¹², décrit les principes et l'organisation générale pour l'application par les armées du Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre.

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 ce thème par les experts gouvernementaux de la Convention de Genève de 1980 sur certaines armes classiques¹¹³ ». 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. Elle continue de promouvoir l'universalisation de ce nouvel instrument du DIH ». La France a remis des rapports nationaux sur son suivi du Protocole V chaque année depuis 2008¹¹⁴.

111. 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 »).

112. *Restes explosifs de guerre*, Publication interarmées, 13, PIA-7.7.7_REG(2011).

113. *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.

114. 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 ») et sur le site des Nations unies à Genève.

3. 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

La Convention sur l'interdiction des armes chimiques et sur leur destruction, ouverte à signature en 1993, a été ratifiée par la France en 1994¹¹⁵ et est entrée en vigueur le 29 avril 1997. Cent quatre-vingt-dix États sont parties à cette Convention. 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 quiconque, 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, parag. 1)¹¹⁶.

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'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). 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. Cent pour cent 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. Sur les 70 installations de fabrication d'armes chimiques déclarées à l'OIAC, 43 ont été détruites et 21 converties à des fins pacifiques¹¹⁷. La France fait partie des États parties qui ont déclaré des installations de fabrication d'armes chimiques¹¹⁸. Elle a déjà accueilli sur son territoire plus d'une cinquantaine de missions d'inspection de l'OIAC. La 21^e session de la Conférence annuelle des États parties s'est tenue du 28 novembre au 2 décembre 2016.

Mise en œuvre

Le 17 juin 1998, la France a adopté une loi relative à l'application de la Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage

115. 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.

116. V. 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 »).

117. V. par ex. projet SECOIA, visant à détruire les stocks d'armes chimiques de la Première Guerre mondiale.

118. V. site de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) (rubrique « Publications/Faits et chiffres »).

et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction¹¹⁹. Cette loi a été consolidée le 21 décembre 2004¹²⁰ et nombre de ses dispositions ont été codifiées au sein du code de la défense¹²¹.

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 [...]. 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*». La loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs a modifié cet article pour interdire également «*de procurer un financement en fournissant, réunissant ou gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue d'entreprendre une activité interdite par le présent chapitre, indépendamment de la réalisation effective d'une telle activité*». Le même code «*punit de la réclusion criminelle à perpétuité et de 7 500 000 euros d'amende*» le fait d'employer «*une arme chimique*»¹²², de «*fabriquer des armes chimiques, des munitions chimiques non remplies et du matériel destiné à l'emploi d'armes chimiques*»¹²³ 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*»¹²⁴.

4. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction

Le 1^{er} juillet 1998, la France a adopté la loi de ratification¹²⁵ 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,

119. 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.

120. Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004, article 5, V, *JORF* du 21 décembre 2004.

121. Art. L. 2342-1 à L. 2342-84 et D. 2342-1 à D. 2342-121 du code de la défense.

122. Art. L. 2342-57.

123. Art. L. 2342-58.

124. Art. L. 2342-59.

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

devenant ainsi le premier des cinq États membres permanents du CSNU à ratifier la Convention. Une conférence d'examen des États parties à la Convention se tient tous les cinq ans. La première a eu lieu en 2004. La troisième conférence s'est déroulée du 23 au 27 juin 2014 à Maputo (Mozambique). À cette occasion, a été adopté le Plan d'action de Maputo pour la période 2014-2019¹²⁶, dans lequel les États parties s'engagent 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, à 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.

Par ailleurs, chaque État doit soumettre au SGNU un rapport annuel sur les mesures prises pour honorer les engagements découlant du Traité¹²⁷. Doivent y figurer des informations concernant le nombre total et les types de mines antipersonnel que le pays a stockés, 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 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 pour prévenir et réprimer les violations du Traité¹²⁸.

Mise en œuvre

La loi du 8 juillet 1998¹²⁹, codifiée aux articles L. 2343-1 et s. du code de la défense, 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 1999¹³⁰ codifié aux articles R. 2343-7 et s. du code de la défense 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 de contrôle. Un second décret de 1999¹³¹, en lien avec l'article 9 de la loi du 8 juillet 1998, codifié aux articles R. 2343-1 et suivants, a permis la mise en place de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (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. Il convient par ailleurs de

126. *Maputo Action Plan*, 27 juin 2014. V. maputoreviewconference.org, rubrique « documents ».

127. Art. 7 de la Convention.

128. CICR, *Interdiction des mines antipersonnel : le traité d'Ottawa expliqué aux non-spécialistes*, Publication CICR, 1998, disponible sur le site Internet Bibliomines.

129. 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.

130. Décret n° 99-357 du 10 mai 1999.

131. Décret n° 99-358 du 10 mai 1999.

mentionner la mise en place en 2007 du Comité de liaison de l'action contre les mines (CLAM) qui réunit les différents acteurs français de l'action contre les mines (administrations, ONG, entreprises).

Après avoir achevé la destruction de ses stocks fin 1999 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 2014, met en valeur les actions de formation, de mise à disposition d'experts, de sensibilisation et d'échange d'information mises en place par la France. Les actions de coopération de la France représentaient un engagement total de 1 668 050 euros pour l'année 2013.

Un ambassadeur est par ailleurs 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 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 ¹³² ».

5. Convention 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 que, 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 ¹³³ ». Certaines dispositions de la Convention 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 sexospécificités,

132. 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.

133. Art. 1, parag. 1.

*des soins médicaux, une réadaptation, un soutien psychologique et une insertion sociale et économique*¹³⁴ » 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 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*¹³⁵ ». Cette déclaration allait dans le sens d'un avis de la CNCDH de 2006¹³⁶, qui recommandait 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 sont mis à jour tous les ans par l'État partie. 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* ».

La première conférence d'examen de la Convention d'Oslo a eu lieu du 7 au 11 septembre 2015 à Dubrovnik, à l'issue de laquelle ont été adoptés une Déclaration¹³⁷ et un Plan d'action¹³⁸. La Déclaration de Dubrovnik a notamment réaffirmé l'engagement des États parties à mettre en œuvre la totalité de leurs obligations en partenariat avec les organisations internationales et la société civile, à mettre en œuvre les dispositions conventionnelles relatives à la destruction des stocks, aux enquêtes, au nettoyage, et à l'éducation à la réduction des risques, notamment par le développement de la coopération internationale en la matière. Les États ont en outre réaffirmé leur engagement à faire en sorte que les armes à sous-munitions demeurent stigmatisées et à promouvoir l'universalisation de la Convention¹³⁹. Le Plan d'action, quant à lui, s'est focalisé sur les moyens de poursuivre l'universalisation de la Convention¹⁴⁰, sur la destruction des stocks pour les États qui n'y ont pas encore procédé (à travers, notamment, le développement d'un plan d'action et l'échange de bonnes pratiques)¹⁴¹, sur le nettoyage et l'éducation à la réduction des risques¹⁴², sur l'assistance aux victimes¹⁴³, ou encore sur la coopération et l'assistance internationales¹⁴⁴ et les mesures de mise en œuvre sur le plan national¹⁴⁵.

134. Art. 5.

135. Déclaration d'Oslo, Conférence sur les armes à sous-munitions, 23 février 2007.

136. CNCDH, *Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions*, 21 septembre 2006.

137. CCM/CONF/2015/WP.4.

138. CCM/CONF/2015/WP.3.

139. CCM/CONF/2015/WP.4, parag. 10.

140. CCM/CONF/2015/WP.3, parag. 9-13.

141. *Ibid.*, parag. 14-20.

142. *Ibid.*, parag. 21-30.

143. *Ibid.*, parag. 31-36.

144. *Ibid.*, parag. 37-45.

145. *Ibid.*, parag. 50-56.

La sixième Assemblée des États parties à la Convention s'est déroulée à Genève du 5 au 7 septembre 2016. A été adoptée à cette occasion une déclaration politique condamnant l'usage des armes à sous-munitions, quel qu'il soit et par quel acteur que ce soit, et affirmant la volonté des États d'assurer la pleine mise en œuvre de leurs engagements d'ici à 2030¹⁴⁶, et de poursuivre son universalisation¹⁴⁷.

Mise en œuvre

La loi d'application nationale de la Convention¹⁴⁸ 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*¹⁴⁹ ». 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. Cette extension a été actée par l'adoption d'un décret de juin 2011, qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'application des dispositions pertinentes du code de la défense¹⁵⁰.

La France a indiqué, dans son rapport initial¹⁵¹, avoir décidé d'appliquer l'interdiction de l'assistance à quiconque s'engagerait dans toute activité interdite à un État partie en vertu de l'article 1^{er} de la Convention, 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* », et « *si la France ne peut obtenir ces assurances, elle refuse l'exportation de ces biens* ». Les différents rapports détaillent les stocks existants.

Le rapport annuel de 2016 – pour l'année 2015 –, présenté au titre de l'article 7, précise qu'un marché passé pour le démantèlement d'armes à sous-munitions avait été passé en 2011 pour un montant de 20,2 millions d'euros. L'ensemble du stock avait été enlevé au 31 décembre 2015, et les dernières munitions ont été éliminées au cours de

146. Il a été rappelé en outre que les dates limites de destruction des stocks et de nettoyage étaient à l'origine fixées, respectivement, à 2018 et 2020.

147. Pour plus d'informations, v. site internet stopclustermunitions.org, rubrique « the treaty », « treaty meetings ».

148. Loi n° 2010-819 du 20/07/2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

149. Art. L. 2344-2 du code de la défense.

150. Décret n° 2011-737 du 28 juin 2011, art. 1^{er} modifiant l'article R. 2343-1 du code de la défense.

151. 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 données des rapports présentés dans le cadre de l'article 7 »).

l'année 2016. Certaines armes ont été conservées, la loi française autorisant la conservation de 500 armes à sous-munitions et de leurs sous-munitions au maximum, et de 400 sous-munitions acquises hors conteneur. Le Centre national de déminage humanitaire a effectué plusieurs campagnes de sensibilisation.

La CNCDH s'était prononcée sur le projet de loi tendant à éliminer les armes à sous-munitions¹⁵². Jugeant le projet de loi « *satisfaisant dans son ensemble* », elle avait néanmoins pointé quelques insuffisances du texte. Elle avait ainsi recommandé d'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. Cette recommandation a été partiellement prise en compte dans la mesure où, à défaut d'une inscription explicite dans la loi, le secrétaire d'État à la Défense 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 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*¹⁵³ ». De même, la CNCDH avait recommandé de préciser dans la loi la définition 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* ». Elle demandait aussi de faire figurer l'interdiction des opérations de transit interdites au même titre que le transfert. Cette recommandation n'a pas été prise en compte. Néanmoins, le secrétaire d'État à la Défense a indiqué que le champ d'interdiction s'étendait au transit pour les activités commerciales.

152. CNCDH, Avis sur le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions, 15 avril 2010.

153. Déclarations faites lors de la discussion d'un projet de loi relatif à l'élimination des armes à sous-munitions, 06/07/2010, à l'Assemblée nationale, disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale (rubrique « Comptes rendus des débats »).

6. Traité sur le commerce des armes

Le Traité sur le commerce des armes a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 avril 2013. Il est entré en vigueur le 24 décembre 2014. La France, qui l'a ratifié le 2 avril 2014, a joué un rôle actif dans son élaboration, conformément à l'engagement pris avec les autres États de l'UE lors de la xxxi^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La CNCDH a adopté plusieurs avis à ce sujet¹⁵⁴. Ce Traité a pour objet d'« instituer les normes communes les plus strictes possible aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques », et de « prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes » afin de « contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales », « réduire la souffrance humaine », « promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États ».

Le Traité prévoit notamment l'interdiction des transferts quand l'État concerné a connaissance, lors du processus d'autorisation, du fait que les armes en question pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par les accords internationaux auxquels il est partie¹⁵⁵. En l'absence d'interdiction, le Traité requiert des États parties qu'ils évaluent si l'exportation d'armes classiques ou de munitions ainsi que de parties et composants connexes « pourrait », notamment, conduire à ce que ces armes ou munitions soient utilisées pour commettre ou faciliter des violations graves du DIDH ou du DIH¹⁵⁶. Il institue en outre un Secrétariat chargé d'aider les États parties dans sa mise en œuvre effective¹⁵⁷. Ainsi qu'il en a été décidé lors de la première Conférence des États parties en 2015, le Secrétariat est installé à Genève (Suisse).

Le Traité prévoit par ailleurs que « dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité à son égard, chaque État partie adresse au secrétariat, conformément à l'article 22, un rapport initial sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité, y compris les lois nationales, listes de contrôle nationales et autres règlements et mesures administratives internes adoptés¹⁵⁸ ». Les États doivent également produire « un rapport annuel portant sur l'année civile précédente concernant les exportations et importations d'armes classiques visées par l'article 2 (1) autorisées ou effectuées ». Les États n'ont pas réussi à trouver un accord quant à un format de rapport annuel définitif.

154. V. not. CNCDH, *Avis sur le projet de Traité sur le commerce d'armes*, 18 février 2013 ; CNCDH, *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes*, 23 juin 2011.

155. Art. 6.

156. Art. 7.

157. Art. 18.

158. Art. 13.

La France a soumis son rapport initial au Secrétariat dans le délai imparti¹⁵⁹. Elle a soumis son rapport annuel le 1^{er} juin 2016¹⁶⁰. De nombreux États n'ont pas rempli ces obligations¹⁶¹.

La Conférence annuelle des États parties s'est réunie pour la deuxième fois du 22 au 26 août 2016 à Genève¹⁶². Le rapport final de la Conférence¹⁶³ inclut un certain nombre de recommandations à l'attention des États, les encourageant à adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de leurs obligations au niveau national, et réaffirmant leur volonté de promouvoir l'adhésion universelle au Traité. De plus, il a été décidé lors de la Conférence de la création de trois groupes de travail ouverts : sur la mise en œuvre effective de la Convention ; sur la transparence et l'établissement de rapports ; et sur l'universalisation¹⁶⁴. Ils devront rendre compte de leurs activités lors de la troisième Conférence des États parties. Un Fonds d'affectation volontaire, prévu par le Traité pour aider les États parties qui requièrent une assistance internationale afin de mettre en œuvre leurs obligations, a en outre été créé¹⁶⁵. Chaque État est encouragé à l'alimenter¹⁶⁶.

Il convient par ailleurs de mentionner la publication, par le CICR, d'un guide relatif au transfert d'armes, en septembre 2016¹⁶⁷.

Concernant la mise en œuvre du traité, peuvent être évoquées les récentes critiques formulées à l'encontre de certains États – dont la France – par plusieurs ONG, quant à la vente et à la livraison d'armes à d'autres États qui les utiliseraient dans des conflits armés contre des civils, en violation du DIH¹⁶⁸.

159. V. http://thearmstradetreaty.org/images/TCA_France_Rapportinitial.pdf.

160. V. http://thearmstradetreaty.org/images/FRANCE_-_ATT_annual_report_2016.pdf.

161. V. <http://thearmstradetreaty.org/index.php/en/2017-01-18-12-27-42/reports>.

162. V. site internet « thearmstradetreaty.org ».

163. ATT/CSP2/2016/5.

164. *Ibid.*, parag. 27 et s.

165. Art. 16.

166. La France a contribué à hauteur de 160 000 euros à ce Fonds d'affectation en 2017.

167. CICR, *Décision en matière de transferts d'armes – Application des critères fondés sur le droit international humanitaire*, Guide pratique, réf. n° 0916, sept. 2016. V. aussi Amnesty International, *Appliquer le Traité sur le commerce des armes pour garantir la protection des droits humains*, février 2015, disponible à l'adresse suivante : <https://www.amnesty.org/fr/documents/act30/0003/2015/fr/>.

168. Amnesty international, par exemple, a dénoncé récemment les frappes saoudiennes ciblant les populations civiles au Yémen. L'Arabie Saoudite est le premier client de la France en matière d'exportations d'armes et de munitions sur la période 2006-2015, selon les données disponibles au 1^{er} juin 2016. V. <https://www.amnesty.fr/contrôle-des-armes/actualités/yemen-hypocrisie-meurtrière-des-exportateurs-darmes>.

Chapitre 4

Autres instruments et initiatives dans le domaine du DIH

D'autres instruments juridiques internationaux encadrant la conduite des hostilités peuvent être mentionnés, bien que la France n'y soit pas partie à ce jour, ou qu'ils ne soient encore qu'en cours de discussion. En outre, divers travaux – auxquels la France a participé ou non – ont été réalisés afin de clarifier certaines dispositions du DIH.

1. Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles

La France n'a pas ratifié ni même signé 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 77 États parties au 31 décembre 2016. 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 partie¹⁶⁹ ». 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-atmosphérique¹⁷⁰. 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 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.

169. Art. 1, parag. 1.

170. Art. 2.

2. Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires

Adoptée le 4 décembre 1989 et entrée en vigueur en 2001, cette Convention compte 35 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*¹⁷¹ ».

De nombreux pays, dont la France, estiment en effet que certaines dispositions de la Convention soulèvent des difficultés. Selon un rapport du Sénat de 2003¹⁷², la définition du mercenariat donnée par cette Convention, qui reprend pour l'essentiel les dispositions contenues dans le Protocole I de 1977, « *mais ne précise pas que le mercenaire est celui "qui, en fait, prend une part directe aux hostilités"* » pose problème : « *Cette omission introduit 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* ». Le 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 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*¹⁷³ ».

171. Art. 5.

172. *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*, séance du 23 janvier 2003, disponible sur le site Internet du Sénat (rubrique « Travaux parlementaires/Rapports »).

173. Art. 436-1 à 436-5 du code pénal. V. loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire.

3. 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 force¹⁷⁴. La liste des travaux auxquels la France a contribué et qui sont mentionnés ci-dessous n'est pas exhaustive¹⁷⁵.

Guide interprétatif du CICR sur la notion de « participation directe aux hostilités » en droit international humanitaire

Ce guide, fruit de deux 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 hostilités¹⁷⁶ ». Il s'attache à clarifier la distinction entre les personnes civiles qui doivent être protégées des attaques directes de ceux qui perdent cette protection en raison de leur participation directe aux hostilités. 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 pourtant que la distinction est fondamentale afin que la règle interdisant de diriger les attaques contre des civils soit pleinement respectée. Il vise à faciliter l'établissement de ces distinctions en donnant 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 un « civil », c'est-à-dire quelles sont les personnes protégées contre les attaques directes ; puis quel comportement 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 : la durée de la perte de la protection contre les attaques directes, les présomptions, les règles et les principes régissant l'emploi de la force contre des cibles militaires légitimes, etc. Bien qu'elle ait participé à la réflexion ayant conduit à

174. 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.

175. Il convient en outre de mentionner l'existence de travaux en cours relatifs aux questions liées à la « guerre informatique » ou « cyberguerre ».

176. CICR, Guide interprétatif sur la notion de « participation directe aux hostilités » en droit international humanitaire, introduction, p. 11, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

l'élaboration du guide, la France a adopté une position propre sur certains éléments de définition relatifs à la notion de personne participant directement aux hostilités : par exemple, si elle affirme aller dans le même sens que le CICR quant à l'acceptation générale de la notion de « *civil* » au sens de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, c'est-à-dire une acception recoupant « *quiconque n'est pas un membre des forces armées ou d'un groupe armé organisé* », la France s'éloigne du Comité lorsque celui-ci « *exige une "fonction de combat continue" pour reconnaître un membre de groupe armé organisé pouvant faire l'objet d'un ciblage légal. Cette notion est en effet difficile à comprendre pour les opérationnels et elle ne reflète qu'assez mal la réalité de la polyvalence dans les groupes armés organisés* ».

Applicabilité du DIH aux entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP)

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 n'est pas juridiquement contraignant à proprement parler, mais présente une compilation des obligations juridiques internationales et des bonnes pratiques pertinentes*¹⁷⁷ ». Le document ne se prononce pas sur la question de la légitimité ni 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. Cependant, il ne constitue pas un instrument contraignant énonçant de nouvelles obligations 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. Le document met l'accent 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, il 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 comptait parmi les 17 États qui avaient finalisé ensemble le document lors de la réunion finale qui a eu lieu à Montreux, en Suisse, le 17 septembre 2008. Au 31 décembre 2016, 54 États avaient apporté leur soutien à ce document¹⁷⁸. L'UE, l'OSCE et l'OTAN se sont joints à cette initiative.

177. Commentaires explicatifs du Document de Montreux, p. 31, disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »).

178. Le document de Montreux est disponible sur le site Internet du CICR (rubrique « Ressources »). La liste des États est disponible sur le site du département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse.

Guide de l'examen de la licéité des nouvelles armes et des nouveaux moyens et méthodes de guerre

Ce guide, élaboré par le CICR et publié en 2006 après l'adoption de l'Agenda pour l'action humanitaire lors de la xxviii^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a pour objectif d'aider les États à «*établir ou à améliorer les mécanismes devant leur permettre de vérifier la licéité des armes nouvelles et des nouveaux moyens et méthodes de guerre, en application de l'article 36 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949*». Le guide prévoit ainsi à la fois le champ d'application matériel du mécanisme d'examen national à mettre en place, et ses aspects fonctionnels. Concernant le champ d'application, il précise les différents types d'armes devant faire l'objet d'un examen juridique, les règles à appliquer aux nouvelles armes et aux nouveaux moyens et méthodes de guerre – qu'elles soient issues du droit des traités, du droit coutumier, ou des «*principes de l'humanité*» et des «*exigences de la conscience publique*» – et les données empiriques à prendre en compte lors de l'examen. Pour ce dernier cas, la licéité doit s'apprécier à l'aune de la description de l'arme, de ses performances techniques, et de son impact sur la santé et l'environnement. La France a participé aux travaux préparatoires ayant conduit à l'élaboration de ce guide.

Rapport sur l'occupation et les autres formes d'administration de territoire étranger

Ce rapport, publié en 2012 par le CICR, vise à répondre à un besoin de renforcement, de clarification et de développement des règles relatives à l'occupation. Le Comité y souligne que le droit de l'occupation se caractérise par sa «*flexibilité inhérente*» et s'avère suffisant pour fournir des réponses pratiques aux enjeux humanitaires. Le rapport a ainsi pour objectif de clarifier le droit applicable en matière d'occupation et d'administration de territoires étrangers, dans le souci d'une conciliation entre les besoins des populations des territoires occupés et la sécurité des forces armées occupantes.

Le rapport se divise en trois parties : la première traite du commencement et de la fin de l'occupation, la deuxième des droits et obligations de la puissance occupante, et la troisième du recours à la force sur un territoire occupé.

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 additionnels¹⁷⁹. 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 dans des cas exceptionnels. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui réunit, tous les quatre ans, les sociétés nationales, leur Fédération internationale, le CICR et les 196 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 xxxii^e Conférence qui s'est tenue à Genève du 8 au 10 décembre 2015¹⁸⁰, de nouveaux engagements complémentaires ont été pris. Ces nouveaux engagements doivent concourir à la réalisation des principaux thèmes de la Conférence, portant sur la promotion du respect des principes fondamentaux d'humanité, le développement et le renforcement de la résilience communautaire, la réduction des risques de catastrophes, la protection de la dignité et de la sécurité de tous les migrants, la prévention des violences sexuelles et sexospécifiques, les soins de santé en danger, et la protection des volontaires humanitaires.

179. V. aussi 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 »).

180. V. site Internet du CICR (rubrique « Qui nous sommes/Le Mouvement »).

Engagements du Gouvernement dans le cadre d'initiatives multilatérales

Changer les mentalités, sauver des vies et renforcer la résilience grâce à une éducation fondée sur des valeurs (Pledge OP32022)

Pour les années 2016-2019, la Fédération internationale de la Croix-Rouge, le CICR, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les États et les organisations partenaires ont pris l'engagement de « *promouvoir et assurer, dans le cadre de collaborations, une éducation humanitaire qui développe davantage les compétences, les connaissances et les mentalités des enfants et des jeunes, afin qu'ils s'aident les uns les autres, prennent soin d'eux-mêmes et des autres, et soient les agents du changement, contribuant ainsi à rendre les communautés locales plus sûres, plus saines et plus résilientes* ».

Pour ce faire, un plan d'action a été envisagé, impliquant de « *définir, élaborer et mettre en œuvre des programmes, des projets et des activités qui enrichissent et développent les compétences, les connaissances et les mentalités des enfants et des jeunes* », d'« *échanger sur les initiatives pour l'éducation fondée sur des valeurs et des compétences par l'intermédiaire de la Plateforme d'éducation humanitaire (Humanitarian Education Learning Portal ou communauté HELP) et d'autres plateformes en ligne* » et d'« *inclure l'éducation fondée sur les valeurs et compétences humanitaires dans les politiques, stratégies et plans opérationnels nationaux pertinents, et promouvoir son intégration dans les programmes d'enseignement* ». Ce plan d'action vise, d'ici à 2019, à ce qu'une telle éducation humanitaire soit dispensée aux enfants et aux jeunes par toutes les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et à ce qu'au moins 50 % de ces sociétés aient conclu des partenariats avec les autorités éducatives publiques. Deux critères principaux permettront de déterminer la réussite de ce plan : si les composantes du Mouvement et les États « *font en sorte qu'une éducation fondée sur des valeurs soit dispensée dans leurs pays respectifs, notamment grâce à l'intégration de valeurs humanitaires dans les politiques, stratégies et plans opérationnels pertinents relatifs à l'éducation, ainsi que dans les programmes d'enseignement* », et si « *plus de 50 % des sociétés nationales participent activement à des initiatives d'éducation [...], collaborent dans ce domaine et échangent sur la plateforme de la communauté HELP* ».

Coalition d'un milliard pour la résilience : renforcer la résilience des communautés et contribuer au développement durable (Pledge OPS32021)

La FICR et plusieurs États, dont la France, se sont engagés « *d'ici la fin de l'année 2019* », dans le cadre d'un plan d'action, à notamment développer une action de sensibilisation « *visant à ce que des efforts soient axés systématiquement sur la préparation aux catastrophes, la réduction des risques, les premiers secours et les cadres de politique correspondants* », à « *consacrer plus de ressources aux organisations et communautés locales afin de leur permettre de supporter les chocs et de réduire leur vulnérabilité* »,

à « renforcer les capacités des acteurs locaux », ou encore à opérer un suivi régulier « concernant les progrès accomplis en matière de renforcement de la résilience et de contribution à la réalisation des Objectifs de développement durable ».

Mobilisation de la jeunesse pour un monde meilleur (Pledge OP320004)

La FICR et plusieurs États, dont la France, se sont engagés, « pendant la période 2015-2019, reconnaissant le rôle moteur des enfants, des adolescents et des jeunes adultes dans la mise en œuvre du Programme de développement durable pour l'après-2015 et le renforcement de la résilience des communautés », à « bâtir des partenariats et promouvoir des mesures adaptées aux besoins qui [...] encouragent une culture de partenariat intergénérationnel au sein de la société et qui permettent aux jeunes d'avoir accès à une information et des services adaptés » ; à « se joindre aux plateformes et aux partenariats qui favorisent la participation de la jeunesse aux activités menées au niveau local et dans les domaines prioritaires du Programme de développement durable pour l'après-2015 » ; à « mettre en place des initiatives [...] pour que [...] les jeunes sous-représentés, marginalisés et socialement désavantagés acquièrent des compétences pratiques utiles » ; à « investir dans le développement des connaissances et des compétences en matière de mobilisation de la jeunesse » ; et enfin à « établir une liste d'indicateurs clés pour mesurer la mise en œuvre de l'engagement dans la perspective de la xxxiii^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

Engagement envers le genre et la diversité (Pledge OP300038)

La FICR, ainsi que de nombreux États, se sont engagés « à mettre en œuvre le Cadre stratégique sur les questions de genre et de diversité 2012-2020 [...] qui prévoit : d'adopter des politiques et pratiques qui facilitent et promeuvent l'équilibre des sexes et la diversité à tous les niveaux des structures institutionnels [...], de s'assurer que les perspectives et les engagements en matière de genre et de diversité s'articulent de manière appropriée dans les programmes opérationnels et les budgets [...], de chercher à recueillir des données ventilées par sexe, âge et invalidité pour renseigner la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et l'établissement des opérations et des programmes, de promouvoir les politiques, législations et mécanismes ainsi que les outils et plans qui luttent contre la discrimination et les abus fondés sur le sexe et la diversité ».

Femmes, paix et sécurité (Pledge OP320010)

Dans le cadre de l'Agenda Femmes, paix et sécurité, plusieurs États, dont la France, se sont engagés à « augmenter la participation des femmes dans les processus de paix et à tous les niveaux de prise de décision », à « améliorer la protection des femmes et des filles affectées par les conflits, y compris à l'égard des réfugiées et déplacées internes », à « adopter une perspective genrée dans la prévention des conflits et des systèmes d'alerte précoce », à « encourager et soutenir les États qui n'ont pas encore, à ce jour, développé de plan national d'action ni décidé de s'associer à des plans régionaux d'action », et à « incorporer une perspective genrée dans les activités et opérations liées aux secteurs de la sécurité, ce qui inclut les opérations militaires, de police et de maintien de la paix ».

Engagement du groupe francophone sur la violence sexuelle et sexiste dans les conflits armés et autres situations d'urgence (Pledge OP320020)

Le groupe des pays francophones s'est engagé à « *respecter le droit international et en particulier, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme applicable, à prévenir les actes de violences sexuelles et sexistes dans les conflits armés et autres situations d'urgence, et à y faire face* », notamment en « *protégeant la vie et la dignité de chaque être humain* », en « *répondant aux besoins des victimes de violences sexuelles et sexistes, en leur apportant soutien, tout en plaçant leur bien-être et leur sécurité au centre de toutes les actions en faveur des victimes, et en protégeant la confidentialité* », en « *assurant aux victimes de violences sexuelles et sexistes l'accès à la justice et les mesures de réparation nécessaires qui comprennent notamment l'accès aux soins de santé, le soutien psychosocial, et un niveau de protection approprié* », en « *prenant des mesures concrètes de réduction des risques, notamment par des actions de sensibilisation, d'éducation et de formation* », en « *adoptant une politique de "tolérance zéro" à l'égard des violences sexuelles et sexistes* », ou encore en « *traduisant en justice les responsables* » de telles violences.

Prévenir les violences sexuelles et sexistes et réagir contre celles-ci dans les conflits et les situations d'urgence (Pledge OP320007)

Plusieurs États, dont la France, ont tenu à rappeler certains engagements antérieurs visant à prévenir et répondre aux violences sexuelles et sexistes, à l'instar de la Résolution 1325 du CSNU. Ils ont ainsi réaffirmé leur engagement à « *travailler pour prévenir les violences sexuelles et sexistes dans les conflits et les situations d'urgence, pour lutter contre l'impunité et pour protéger les droits et le bien-être des victimes et des survivants* ». Ils ont en outre formulé de nouveaux engagements : « *soutenir les travailleurs médicaux, la police, les militaires, la société civile et les communautés locales afin de construire des communautés sécurisées et permettre aux victimes et survivants [...] d'accéder aux soins de santé et psychosociaux et aux soutiens économiques* » ; « *lutter contre l'impunité des auteurs de violences sexuelles et sexistes, et assister les victimes et les survivants dans l'accès à la justice* », « *suivre les bonnes pratiques internationales en matière d'enquête portant sur des crimes de violences sexuelles et sexistes* », et « *prendre des mesures permettant de répondre aux violences sexuelles et sexistes dans les crises humanitaires* ».

Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne

Soutenir la Cour pénale internationale (Pledge OP320041)

Les États membres de l'Union se sont engagés à « *continuer de préserver l'intégrité du Statut de Rome et de promouvoir son universalité; continuer de lutter contre l'impunité pour les crimes les plus graves, notamment en incluant dans les accords entre l'Union*

européenne et ses partenaires des clauses relatives à la Cour pénale internationale et la justice internationale; continuer d'apporter son soutien à la Cour, à la société civile et aux États tiers qui souhaitent obtenir une assistance pour devenir partie au Statut de Rome et mettre leur droit interne en conformité avec le Statut».

Instruments de droit international humanitaire (Pledge OP320040)

Les États de l'Union européenne se sont engagés à envisager de ratifier, lorsqu'ils n'y sont pas encore parties : la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; le troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève ; la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux protocoles ; le Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre à la Convention relative à l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques ; et la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles.

De même, ils se sont engagés à *« soutenir les États dans leurs efforts pour mettre leur législation nationale en conformité avec leurs obligations en matière de droit international humanitaire, à continuer leurs efforts dans la mise en œuvre effective et l'universalisation du Traité sur le commerce des armes, à œuvrer en faveur de rapports transparents en adéquation avec l'objet et l'esprit du traité, et à assurer la pleine application, au niveau national, des dispositions du traité liées au droit international humanitaire, conformément à ses propres principes relatifs au respect du DIH en matière de transfert d'armes tels qu'ils figurent dans la position commune 2008/1944/PESC sur le contrôle des exportations d'armes ».*

Promotion et dissémination du droit international humanitaire (Pledge OP300039)

Les États de l'UE se sont engagés à *« poursuivre leurs efforts de formation et de dissémination du droit international humanitaire dans les États tiers, y compris en temps de paix, à destination en particulier des autorités nationales, des acteurs non étatiques et des acteurs humanitaires. Ils se sont également engagés à continuer leurs efforts de formation et diffusion du DIH au sein de l'UE, et notamment à destination du personnel civil et militaire impliqué dans des opérations de gestion de crise. Ils se sont enfin engagés à appliquer les lignes directrices de l'UE sur les enfants et les conflits armés et le plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie pour 2015-2019 concernant la protection des enfants touchés par les conflits armés, et à promouvoir la réhabilitation physique et psychosociale des enfants affectés par les conflits armés ».*

Les soins de santé en danger : respecter et protéger les soins de santé (Pledge OP320038)

L'UE et ses États membres se sont dits préoccupés par « *le manque de respect dont font l'objet les missions médicales en temps de conflit armé ou d'autres situations d'urgence. Ils ont souligné le caractère inacceptable des attaques perpétrées contre les personnels médicaux ou leurs patients, et plus généralement de tout obstacle dans l'accès aux soins de santé* ». Afin d'améliorer le respect et la protection des missions médicales en temps de conflits armés ou d'autres situations d'urgence, l'Union européenne et ses États membres se sont engagés : « *à soutenir les formations sur les règles de protection des soins de santé et les sanctions applicables aux forces armées et de sécurité, ainsi que sur les droits et les responsabilités de l'ensemble des personnels de santé, y compris sur les principes d'éthique ; à appuyer la sensibilisation et le renforcement de la confiance en vue d'assurer le respect des missions de santé ainsi que des emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou de toute autre identification relative aux soins de santé ; et à soutenir les États et les acteurs non étatiques impliqués à mettre en œuvre des mesures adaptées visant à assurer la sécurité physique des personnels de santé et des infrastructures médicales* ».

Renforcement du droit international humanitaire (Pledges OP320033 et OP320034)

Les États membres de l'UE se sont engagés à soutenir « *la mise en œuvre d'un mécanisme effectif renforçant le respect du DIH* » et à « *évaluer et au besoin améliorer la mise en œuvre des directives de l'UE sur la promotion du respect du droit international humanitaire* ». De manière plus spécifique, ils se sont engagés à soutenir « *la rédaction d'un document final renforçant la protection légale des personnes détenues dans les conflits armés non internationaux* ».

Mines antipersonnel, armes à sous-munitions, engins explosifs improvisés et restes explosifs de guerre (Pledge OP300039)

Les États membres de l'UE se sont engagés à promouvoir les instruments internationaux relatifs aux dangers des restes explosifs de guerre, des armes à sous-munitions, des engins explosifs improvisés et des mines antipersonnel, et à encourager les États parties à la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et la Convention sur les armes à sous-munitions à communiquer leurs rapports à temps, conformément aux dispositions pertinentes de ces traités.

Violences sexuelles ou sexospécifiques pendant les conflits armés ou après les catastrophes et autres situations d'urgence (Pledge OP320037)

« *Dans le cadre de son approche globale de l'application des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, l'UE et ses États membres donneront la priorité à la mise en œuvre de son Guide des actions* ».

concrètes au niveau européen pour mettre fin aux violences sexuelles dans les conflits, qui a été adopté fin 2014». L'UE et ses États membres opéreront « dans les domaines de la prévention, de l'assistance, de la protection et de la responsabilité dans les contextes de prévention des conflits, de réponse aux crises et d'aide humanitaire » et « promouvoir la coopération dans les forums multilatéraux, assurant une information et une transparence certaines pour lutter contre l'impunité et soutenir les victimes et le partage de bonnes pratiques ».

L'UE s'est ainsi engagée à « fournir un rapport deux fois par an sur les progrès réalisés quant à la mise en œuvre des actions contenues dans le Guide ». De la même manière, les États membres ainsi que les sociétés nationales de la Croix-Rouge devront « sensibiliser aux problématiques [...] liées aux violences sexuelles et sexospécifiques pendant les conflits armés [...] par des actions de diffusion et de formation au DIH », « appuyer le travail du Représentant spécial du SGNU sur les violences sexuelles », ou encore « promouvoir le Protocole international relatif aux enquêtes sur les violences sexuelles dans les situations de conflit ».

Engagements du Gouvernement conjointement avec la Croix-Rouge française

Construire la résilience dans le contexte du changement climatique (Pledge OP32005)

Eu égard à un certain nombre de textes et initiatives, à l'instar de la Déclaration « Ensemble pour l'humanité » adoptée en 2007, de plusieurs accords internationaux de 2015 (dont les ODD et le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe naturelle), ou de la « One Billion Coalition for Resilience », et en raison de la nécessité de renforcer les « capacités d'adaptation et la réduction des risques dus au changement climatique » et de permettre une pleine prise de conscience de l'opinion publique à ce sujet, les autorités françaises et la Croix-Rouge française se sont engagées, « d'ici la fin de l'année 2019, à développer une coopération qui permette de mettre en œuvre des actions visant à : la prise de conscience du grand public », notamment quant aux « effets du changement climatique dans les désastres majeurs – en ciblant particulièrement les jeunes », et en renforçant le « plaidoyer dans les forums nationaux et internationaux » ; à « la réduction des risques », en promouvant l'action locale à travers les systèmes d'alerte précoce, et en promouvant le dialogue entre parties prenantes ; à la « mobilisation des ressources », enfin, en promouvant l'augmentation de la part des ressources allouées à la réduction des risques et à l'anticipation, ou encore en renforçant la coopération entre pouvoirs publics et sociétés nationales.

Promotion et diffusion du droit international humanitaire (Pledge OP320015)

Les autorités françaises et la Croix-Rouge française, pour les années 2016-2019, ont pris l'engagement d'« *échanger sur la protection des biens culturels en situation de conflit armé* », de « *coopérer dans le domaine de la formation des forces armées françaises au droit international humanitaire et au droit international pénal* », de « *contribuer au déploiement de l'offre éducative de la Croix-Rouge française dans les collèges et lycées français* », ainsi que de « *soutenir les Sociétés nationales, qui en font la demande, dans leur projet de diffusion du droit international humanitaire auprès de la jeunesse en concertation avec les composantes du Mouvement (CICR et FICR)* ».

Engagements bilatéraux

Initiative France-Mexique d'encadrer le recours au veto en cas d'atrocités de masse (Pledge OP320059)

Les autorités françaises et mexicaines ont souhaité « *mobiliser la communauté internationale afin d'obtenir un engagement volontaire des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies de ne pas recourir au veto dans les cas d'atrocités de masse* ». À cette fin, elles ont établi un plan d'action, dont les critères d'évaluation sont centrés sur deux objectifs : « *inciter les États membres des Nations unies à soutenir l'initiative franco-mexicaine d'encadrement du veto en cas d'atrocités de masse* » et « *promouvoir l'adhésion des États membres des Nations unies à la Déclaration politique franco-mexicaine soutenant les efforts de la France pour aboutir à un engagement des cinq membres permanents de ne pas recourir au veto en cas d'atrocités de masse* ».

2. Résolutions

Lors de la xxxii^e Conférence, 10 résolutions ont été adoptées¹⁸¹ :

- Résolution 1, «Le renforcement du droit international humanitaire protégeant les personnes privées de liberté» ;
- Résolution 2, «Le renforcement du respect du droit international humanitaire» ;
- Résolution 3, «La violence sexuelle et sexiste : action commune en matière de prévention et d'intervention» ;
- Résolution 4, «Les soins de santé en danger – Continuer ensemble à protéger la fourniture des soins de santé» ;
- Résolution 5, «La sûreté et la sécurité des volontaires de l'humanitaire» ;

181. <https://www.icrc.org/fr/document/xxxii-conference-internationale-resolutions-bulletins-et-rapports>.

Mise en œuvre du DIH et du DIP

- Résolution 6, « Le renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques de catastrophe et aux premiers secours »;
- Résolution 7, « Le renforcement de la réponse du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à des besoins humanitaires croissants »;
- Résolution 8, « Mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels du 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël »;
- Résolution 9, « Dissolution du Fonds Augusta et attribution du capital au Fonds de la Médaille Florence-Nightingale – Révision du Règlement de la Médaille Florence-Nightingale »;
- Résolution 10, « Le pouvoir de l'humanité ».

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 post-conflit visent à renforcer l'application du DIH et à développer des mécanismes de suivi 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 délibérément pour cible¹⁸². Sa Résolution 1894 du 11 novembre 2009 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* »¹⁸³. Elle réaffirme que les attaques ciblées contre les civils peuvent constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales¹⁸⁴. En outre, la Résolution rappelle l'obligation pour les États : de diffuser aussi largement que possible des informations concernant le DIH ; d'offrir une formation aux fonctionnaires ainsi qu'aux membres des forces armées et des groupes armés ; de 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 tiennent une place centrale, afin de promouvoir le respect du DIH¹⁸⁵.

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*

182. 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 : « Les Nations unies et l'assistance humanitaire ».

183. CSNU, S/RES/1894 (2009), parag. 2.

184. CSNU, S/RES/1265 (1999), S/RES/1894 (2009), parag. 19.

185. CSNU, S/RES/1894 (2009), parag. 7 a)-c).

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».

La Résolution 1894 reconnaît l'importance de l'action du CSNU et liste les mesures qui doivent être prises pour assurer l'effectivité et la mise en œuvre des mandats de protection. La France avait par ailleurs exprimé son souhait de voir affinée la doctrine relative aux opérations de protection des civils¹⁸⁶. Cette position du CSNU engage donc 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'une opération de maintien de la paix notamment. 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 CSNU, qui rappelle également que cette protection ne peut être efficace sans des informations fiables sur la situation¹⁸⁷ et une lutte contre l'impunité des responsables des crimes les plus graves commis contre les civils¹⁸⁸. 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*»¹⁸⁹.

La protection des civils fait partie intégrante du plan *Rights Up Front* du Secrétaire général des Nations unies¹⁹⁰. Le 13 mai 2016, il a communiqué au Conseil de sécurité son *Rapport sur la protection des civils en période de conflit armé*¹⁹¹. Il y dénombre les conflits dans lesquels les civils sont pris pour cible. Plusieurs questions prioritaires sont abordées dans ce rapport, afin d'améliorer la protection des civils en pareils cas : améliorer la conformité avec le DIH et le DIDH, faire en sorte que les auteurs de violations aient à répondre de leurs actes, renforcer la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans des zones habitées, faciliter l'accès du personnel humanitaire aux civils qui ont besoin d'assistance, protéger le personnel et le matériel humanitaires et sanitaires, prévenir les déplacements forcés et mieux y répondre.

186. AGNU, «*Réflexion sur le maintien de la paix*», intervention de Nicolas de Rivière, 22 juin 2010, disponible sur le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à New York. V. aussi, pour la position et l'action de la France en la matière, le site de la Représentation permanente, rubrique «*Paix et Sécurité*», «*Protection des civils*».

187. CSNU, S/RES/1894 (2009), parag. 8.

188. *Ibid.*, parag. 10.

189. *Ibid.*, parag. 9.

190. SGNU, *Rights Up Front. A Plan of Action to Strengthen the UN's Role in Protecting People in Crises*, juillet 2014.

191. CSNU, *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflits armés*, 13 mai 2016, S/2016/447.

2. Protection des enfants

Depuis 1999, le CSNU a adopté de nombreuses résolutions relatives à la protection de l'enfance dans les conflits armés, voir notamment les Résolutions 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005), 1998 (2011), 2068 (2012), et 2143 (2014). 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 qui rassemble l'ensemble des membres du Conseil, en a présidé les travaux depuis sa création en novembre 2005 avant d'être remplacée par le Mexique en 2009. Parallèlement à ce mécanisme, il existe une Représentante spéciale pour les enfants et les conflits armés, rattachée au Secrétaire général de l'ONU. Depuis le 13 juillet 2012, ce mandat est exercé par Leila Zerrougui.

Par ailleurs, les Engagements et les Principes de Paris, adoptés en février 2007 en présence de représentants de 58 États, visent à lutter contre le recrutement ou l'utilisation illicite 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 sexes/pécificités.

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. Sa quatrième édition s'est tenue le 3 décembre 2012. Elle a vu porté à 105 le nombre d'États ayant souscrit aux engagements de Paris. En 2017, la France accueillera une conférence internationale pour promouvoir la protection des enfants en période de conflit armé.

La France a également signé en tant qu'observateur la déclaration de N'Djamena¹⁹² conjointement avec 6 États africains (Cameroun, Centrafrique, Niger, Nigeria, Soudan et Tchad), à la suite de la Conférence régionale organisée au Tchad, en coopération avec l'UNICEF, du 7 au 9 juin 2010. 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 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 [...] 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.

192. Déclaration de N'Djamena sur les enfants soldats, juin 2010.

3. Protection du personnel et des biens humanitaires

Face à la multiplication des attaques ciblant le personnel et les biens humanitaires, le CSNU a adopté plusieurs résolutions relatives à la protection du personnel et des biens humanitaires, que ce soit directement, avec les résolutions 2175 (2014) et 1502 (2003) ou à travers la protection des civils en période de conflit armé, avec les résolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009) et 2222 (2015).

La Résolution 2175 (2014)¹⁹³ « réaffirme l'obligation qui incombe à toutes les parties impliquées dans un conflit armé de se conformer au droit international humanitaire [...] d'assurer le respect et la protection de tout le personnel humanitaire et le personnel des Nations unies et son personnel associé, ainsi qu'aux règles et principes du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés ». Condamnant « toutes les formes de violence et d'intimidation [...] auxquelles sont de plus en plus exposés ceux qui participent à des opérations humanitaires, ainsi que les attaques contre les convois humanitaires et les actes de destruction et de pillage de leurs biens », le Conseil de sécurité a demandé à tous les États parties à un conflit de « permettre un plein accès sans entrave de tout le personnel humanitaire à toutes les personnes ayant besoin d'assistance et de mettre à disposition [...] toutes les facilités nécessaires pour leurs opérations, et de favoriser la sûreté, la sécurité et la libre circulation du personnel humanitaire et du personnel des Nations unies et son personnel associé ainsi que de leurs biens ». Il a en outre demandé aux États de « veiller à ce que les crimes commis contre le personnel humanitaire ne restent pas impunis » et à ce que les auteurs de tels crimes « soient traduits en justice conformément à la législation nationale et aux obligations découlant du droit international ». Le Conseil de sécurité s'est ainsi déclaré résolu à prendre un ensemble de mesures visant à assurer la protection du personnel humanitaire, notamment en « veillant à ce que les mandats des opérations de maintien de la paix [...] puissent, le cas échéant et au cas par cas, contribuer à créer un environnement sûr pour permettre aux organismes humanitaires d'acheminer l'aide, dans le respect des principes humanitaires ».

En dépit de cette résolution, « les attaques et les menaces visant les blessés et les malades, le personnel médical et les agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical¹⁹⁴ » se sont multipliées ces dernières années, ce qui a conduit le Conseil de sécurité à adopter à l'unanimité une Résolution 2286 (2016) le 3 mai 2016, soutenue par 84 États membres de l'ONU¹⁹⁵. Le CSNU a rappelé dans cette Résolution « l'obligation particulière qu'impose le droit international humanitaire de respecter et de protéger, en situation de conflit armé, le personnel médical et les agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical, leurs moyens de transport et leur matériel, les hôpitaux et les autres installations médicales, qui ne doivent pas être

193. S/RES/2175 (2014).

194. V. <https://www.un.org/press/fr/2016/cs12347.doc.htm>.

195. S/RES/2286 (2016).

la cible d'attaques», ainsi que la distinction imposée par le DIH entre civils et combattants et l'interdiction des attaques sans discrimination. Néanmoins, « en dépit de ces obligations, le personnel médical et les agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical, leurs moyens de transport et leur matériel, ainsi que les hôpitaux et les autres installations médicales, sont de plus en plus souvent la cible d'actes de violence, d'attaques et de menaces en situation de conflit armé».

C'est pourquoi la Résolution 2286 (2016) «*condamne fermement*» ces actes de violation, attaques et menaces, exige de toutes les parties à un conflit armé qu'elles respectent pleinement le DIH et le DIDH et qu'elles «*facilitent l'accès sans entrave et en toute sécurité du personnel médical et des agents humanitaires dont l'activité est d'ordre exclusivement médical, de leur matériel, de leurs moyens de transport et de leurs fournitures, notamment les articles chirurgicaux, aux populations dans le besoin*». Elle demande également aux États de «*mettre en place des mesures efficaces pour prévenir et réprimer [...] les actes de violence, les attaques et les menaces*» à l'encontre des personnels et biens humanitaires de santé, en «*élaborant des mécanismes juridiques nationaux garantissant le respect de leurs obligations juridiques internationales et en recueillant des données*» sur ces actes. Les États doivent en outre «*mettre fin à l'impunité et demander des comptes aux responsables de violations graves du droit international humanitaire*», et «*mener, sans tarder et en toute indépendance, dans leur zone de juridiction, des enquêtes exhaustives, impartiales et efficaces*» sur ces violations. La Résolution rappelle enfin un certain nombre d'attentes du CSNU exprimées en 2014¹⁹⁶.

À l'occasion de l'adoption de cette Résolution, la France a rappelé que ces attaques contre les personnels et biens humanitaires de santé emportent non seulement une violation du DIH, mais qu'elles peuvent en outre constituer des crimes de guerre au sens du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

La CNCDH s'est prononcée à plusieurs reprises sur le respect et la protection du personnel humanitaire¹⁹⁷, demandant aux autorités de concourir à la création d'un statut international des travailleurs humanitaires, d'agir, via un ensemble de mesures concrètes, en faveur d'une meilleure situation des travailleurs humanitaires locaux/nationaux, et de contribuer à créer un environnement propice au travail des organisations humanitaires françaises et à la protection de leur personnel, à travers l'intégration de la question de l'insécurité comme paramètre inhérent à l'action humanitaire. Dans son *Avis sur le Sommet humanitaire mondial* de 2015, la CNCDH a par ailleurs plaidé pour une approche de la protection des travailleurs humanitaires centrée sur le respect des principes humanitaires – tant par le personnel humanitaire que par les belligérants.

196. V. Résolution ci-dessus.

197. *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*, 17 janvier 2008 ; *Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires*, 22 mai 2014, *JORF*, n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 71. V. aussi *Avis sur le Sommet humanitaire mondial*, 12 février 2015, *JORF*, n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 93.

4. 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 1325 du 31 octobre 2000 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), 1960 (2010), 1998 (2011), 2068 (2012), 2106 (2013) et 2122 (2013) ont complété les recommandations 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. Chaque année, le Secrétaire général communique un rapport sur la mise en œuvre de ces résolutions sur les femmes et la paix et la sécurité au Conseil de sécurité.

En 2010, la France s'était dotée d'un plan national d'action relatif à la mise en œuvre des Résolutions « femmes, paix et sécurité » du CSNU. Ce plan d'action, sur lequel la CNCDH avait été consultée, visait « 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 ». Il comprenait quatre volets principaux regroupant des engagements concrets sur une période de trois ans : la protection des femmes contre les violences et mobilisation pour le respect de leurs droits fondamentaux ; la participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de post-conflit ; la sensibilisation au respect des droits des femmes dans les programmes de formation ; et le développement de l'action politique et diplomatique.

Le plan était doté d'objectifs et d'indicateurs, dans une matrice identifiant également les ministères et administrations chargés de piloter la mise en œuvre des actions. À côté des réunions semestrielles d'un comité de pilotage, associant l'ensemble des ministères et administrations concernés, le plan prévoyait la tenue de réunions semestrielles avec les organisations de la société civile, en lien avec la CNCDH, 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. À l'issue du premier plan, arrivé à échéance en 2013, un deuxième Plan national d'action relatif à la mise en œuvre des résolutions « Femmes, Paix et Sécurité » du CSNU a été adopté pour la période 2015-2018¹⁹⁸, dans la continuité de la Résolution du CSNU 2242 (2015) du 13 octobre 2015. Les objectifs de ce deuxième plan se déclinent en cinq piliers : la

198. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, *2^e Plan national d'action de la France – Mise en œuvre des résolutions « Femmes, Paix et Sécurité » du Conseil de sécurité des Nations unies pour 2015-2018*, 2014.

participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de post-conflit ; la protection des femmes contre les violences et la protection des droits des femmes dans les périodes de conflit et post-conflit ; la lutte contre l'impunité ; la prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les violences à l'égard des femmes, aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes ; la promotion de l'agenda « Femmes, Paix et Sécurité » à l'échelon régional et international. Chacun de ces piliers se décline en trois volets : politique interne, activités bilatérales et programmes de coopération, et activités multilatérales. Comme pour son prédécesseur, le deuxième plan national d'action a été assorti d'indicateurs, et il a été prévu, dans le cadre du suivi et de l'évaluation de sa mise en œuvre, la tenue de réunions semestrielles d'un comité de pilotage associant l'ensemble des ministères et administrations concernés. La CNCDH a été systématiquement associée aux réunions annuelles de ce comité. Elle a été sollicitée pour procéder à l'évaluation à mi-parcours du Plan. Il est prévu qu'elle le soit pour procéder à l'évaluation finale à l'issue de la période de mise en œuvre de ce deuxième Plan. Ces évaluations doivent faire l'objet d'un rapport du ministère des Affaires étrangères au Parlement.

5. Engagements de la France au Sommet humanitaire mondial

Le premier Sommet humanitaire mondial s'est tenu les 23 et 24 mai 2016 à Istanbul, à l'issue d'un large processus préparatoire de consultations ayant fait intervenir de nombreux acteurs (États, organisations internationales, entreprises, société civile). En sa qualité de commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire, la CNCDH a contribué à ce processus¹⁹⁹.

Le Sommet a été organisé autour de sept thèmes centraux, débattus en autant de tables rondes, dans le but de redéfinir l'action humanitaire : « *leadership politique pour prévenir et mettre un terme aux conflits ; mise en œuvre du droit international humanitaire ; autonomisations des femmes et des filles et égalité de genre ; déplacements forcés ; réponse aux catastrophes naturelles et aux effets du dérèglement climatique ; efficacité de l'action humanitaire (lien humanitaire-développement et soutien aux capacités locales et nationales) ; financement de l'action humanitaire* »²⁰⁰.

La France a pris dix engagements principaux à cette occasion, permettant de « *renforcer la mobilisation politique pour prévenir et résoudre les crises* » ; de « *protéger les populations civiles dans les conflits armés, en particulier les enfants, en renforçant le respect du droit international humanitaire et des cadres juridiques existants* » ; de « *répondre aux conséquences humanitaires des catastrophes naturelles et du dérèglement climatique* » ;

199. CNCDH, *Avis sur le Sommet humanitaire mondial*, 12 février 2015, *JORF*, n°0155 du 7 juillet 2015, texte n° 93.

200. V. site du ministère des Affaires étrangères.

et de « renforcer l'efficacité de l'action humanitaire en lien avec les ODD²⁰¹ ». Ces engagements s'inscrivent à la fois dans le cadre de l'action de la France au sein de l'ONU, et au niveau de son architecture normative et institutionnelle nationale.

Focus ODD – Engagements de la France pris dans le cadre du Sommet humanitaire mondial en lien avec les ODD

La France s'est engagée « à promouvoir des partenariats, respectueux des principes humanitaires, entre les acteurs locaux, nationaux et internationaux et les bailleurs humanitaires, afin de promouvoir la valeur ajoutée des organisations locales et nationales dans la réponse humanitaire, et de soutenir et renforcer les capacités des organisations locales et nationales », et « à accroître les financements humanitaires directs aux acteurs nationaux et locaux, ainsi que ses financements pour le développement en appui aux institutions nationales et locales, y compris dans les pays fragiles et touchés par les conflits. Elle accordera une importance particulière à l'éducation en situation d'urgence ».

Dans une autre mesure, elle s'est engagée à « accroître le financement de l'adaptation aux conséquences du dérèglement climatique, avec l'objectif d'atteindre 1 milliard d'euros par an en 2020 ».

201. V. *supra*.

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 DIH. Cette section présente les lignes directrices de l’UE, ainsi que les instruments successifs spécifiques adoptés en matière de contrôle des exportations de technologie et d’équipements militaires.

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 DIH²⁰². Ces lignes directrices constituent encore aujourd’hui le cadre pour son action extérieure et celle de ses États membres en matière de promotion du DIH auprès des États tiers et des acteurs non étatiques. Actualisées en décembre 2009, elles présentent les instruments opérationnels à disposition de l’UE et de ses institutions pour promouvoir le respect du DIH. 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* ».

Y sont listés les différents instruments disponibles pour l’action de l’UE : 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 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

202. Lignes directrices de l’Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04), 23 décembre 2005.

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 ce pays. Sont également listés, en annexe des Lignes directrices, les instruments juridiques de référence.

L'UE s'est également dotée le 8 décembre 2003 de lignes directrices sur les enfants dans les conflits armés. Afin de mettre en œuvre ces orientations, un Plan d'action sur les enfants dans les conflits armés, concentré sur treize pays particulièrement touchés, avait été mis en place en 2004. Il prévoyait notamment des projets de coopération conjoints dans ces pays.

2. Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

En 1998, le Conseil de l'UE a adopté 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 n° 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 huit 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*²⁰³ ». 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 15^e Rapport annuel de l'UE²⁰⁴ détaille les exportations d'armements de l'UE par État membre ainsi que les licences (autorisations à l'exportation) octroyées ou refusées.

203. V. aussi *supra*, développements relatifs au Traité sur le commerce des armes.

204. 15^e Rapport annuel établi en application de l'article 8, parag. 2, de la Position commune n° 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 2014/C18/01.

L'UE s'est aussi dotée, depuis 2000, d'une liste commune des équipements militaires de l'UE que couvre la Position commune (22 catégories de technologies et équipements au 11 mars 2013). Cette liste sert aux États membres pour interpréter tous les embargos sur les armes décrétés par l'UE²⁰⁵ 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. Un arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert, modifié le 16 mars 2015, reprend cette liste pour la France. Concernant le respect des embargos sur les armes de manière générale, un projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives a été déposé en 2006 devant le Sénat, qui l'a adopté en 2013. Il a ensuite été modifié par l'Assemblée nationale en janvier 2016, puis transmis au Sénat pour examen en deuxième lecture le 28 janvier 2016. Au 31 décembre 2016, le projet n'a toujours pas été inscrit à l'ordre du jour.

L'UE s'est également dotée, en 2005, 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, entré en vigueur en 2006²⁰⁶. Ce règlement a fait l'objet d'une procédure de révision²⁰⁷. 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 dégradants²⁰⁸. Un arrêté du 26 juin 2012²⁰⁹ fixe *« les formalités devant être accomplies par les personnes qui exportent ou importent à destination ou en provenance de pays tiers à la Communauté européenne des biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants définis dans le règlement (CE) du Conseil n° 1236/2005 susvisé ou qui fournissent de l'assistance technique liée à ces mêmes biens »*.

En dépit de l'obligation pesant sur les États en vertu de l'article 13, parag. 3, du règlement, la France n'a produit aucun rapport public.

205. V. 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 »).

206. 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.

207. Un projet de règlement portant modification du règlement de 2005 a en effet été adopté par le Conseil de l'UE le 14 novembre 2016. V. PE-CONS 27/16. L'entrée en vigueur du règlement est attendue pour 2017.

208. Décret n° 2011-978 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 (rectificatif).

209. Arrêté du 26 juin 2012 pris en application du décret n° 2011-978 du 16 août 2011.

Focus – Droit international humanitaire et lutte contre le terrorisme

Le CICR s'est saisi de la question des rapports entre le terrorisme et le DIH à plusieurs reprises²¹⁰. Ces rapports s'inscrivent dans l'amalgame fréquemment observé entre terrorisme et conflit armé, le plus souvent cristallisé dans l'expression « *guerre contre le terrorisme* » employée dans les discours publics. Or terrorisme et conflit revêtent deux réalités fondamentalement distinctes, tant du point de vue de la licéité des actes qu'ils recouvrent, que du point de vue de l'intervention étatique qu'ils impliquent.

Il convient de souligner, de prime abord, qu'il existe une différence de régime juridique applicable selon la nature de l'acte envisagé. Les actes de terrorisme commis en temps de paix ne sont pas soumis au droit international humanitaire, ce dernier s'appliquant exclusivement en période de conflit armé, international ou non. Ils relèvent donc d'un autre régime juridique en droit international²¹¹.

En outre, le DIH ne s'applique pas aux mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, à moins que cette lutte ne prenne la forme d'un recours à la force armée²¹². Toutefois, quand bien même la lutte contre le terrorisme prendrait la forme d'un recours à la force armée, le CICR refuse de reconnaître au DIH un champ d'application géographiquement mondial, préférant examiner les situations de conflit armé au cas par cas. C'est pourquoi le DIH ne s'applique pas de manière inconditionnelle à une prétendue « guerre mondiale contre le terrorisme ». Il convient d'indiquer ici que la CNCDH s'est autosaisie afin d'analyser le cadre légal en matière de droit international des droits de l'homme et de droit international humanitaire, ainsi que les implications en droit international pénal, d'exécutions extrajudiciaires qui auraient été ordonnées par le Chef de l'État, selon plusieurs articles de presse²¹³. Dans ses travaux toujours en cours, elle s'interroge sur un éventuel changement de doctrine, sur les interprétations potentielles des cadres légaux de recours à la force, comme sur le statut des personnes ciblées, qu'il s'agisse des combattants – et assimilés – ou des personnes civiles.

210. V. CICR, *Le Droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Genève, octobre 2011, FR 311C/11/5.1.2, p. 55 et s. Les considérations qui suivent sont reprises dans CICR, *ibid.*, octobre 2015, FR 321C/15/11, p. 21 et s. C'est dire la persistance de la problématique.

211. Par ex. Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 et son Protocole de 2003 ; Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005 ; Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999 ; Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de 2005.

212. La rhétorique martiale employée dans les discours officiels de la France relève donc plus de la communication politique que d'une véritable appréciation juridique, la « *guerre contre le terrorisme* » ne recouvrant pas de réalité juridique tangible.

213. Ces articles ont fait suite à la parution le 12 octobre 2016 du livre *Un président ne devrait pas dire ça...* écrit par deux journalistes du *Monde*. Ces articles indiquaient que des exécutions extrajudiciaires auraient été ordonnées par le chef de l'État dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Les actes de terrorisme commis dans le cadre d'un conflit armé doivent être strictement distingués des actes de guerre : le DIH interdit en effet le recours à des actes de terreur, qu'ils soient le fait des forces armées régulières ou de groupes armés non étatiques²¹⁴. Plus généralement, les règles relatives à la conduite des hostilités posées par le DIH interdisent la plupart des actes qui seraient, en temps de paix, considérés comme relevant de la catégorie des actes de terrorisme²¹⁵.

Ces actes sont systématiquement considérés comme des violations graves du DIH et qualifiés de crimes de guerre, au contraire de certains actes de guerre, dont la licéité est reconnue par le DIH. Il faut donc veiller à ne pas qualifier de « *terroriste* » un acte pouvant constituer, en vertu du DIH, un « *acte licite de guerre* ». La distinction est d'autant plus importante que le DIH seul est fondé sur le principe d'égalité des droits des belligérants, en vertu duquel « *c'est en toute égalité qu'il est interdit à chaque partie à un conflit armé de lancer des attaques directes contre des civils ennemis, mais qu'il ne lui est pas interdit de lancer des attaques contre les objectifs militaires de l'adversaire* »²¹⁶.

Un tel amalgame peut s'avérer encore plus dangereux lorsqu'il concerne les auteurs des actes, du point de vue de l'action humanitaire : qualifier de « *terroriste* » un groupe armé non étatique « *peut avoir des répercussions catastrophiques sur l'action des organisations humanitaires [...] qui mènent des activités d'assistance, de protection et autres dans des zones de guerre. Elle est susceptible de donner un statut de criminels à divers acteurs humanitaires et à leur personnel, et de créer des obstacles au financement de l'action humanitaire* »²¹⁷.

214. Art. 33 de la IV^e Convention de Genève de 1949 ; art. 4.2., d, du Protocole II de 1977 ; art. 51, 52 et 53.2 du Protocole I de 1977 et 13.2.

215. *Ibid.*, p. 56 et s. Il s'agit notamment des principes relatifs au ciblage des civils et à la légalité des actes commis à leur encontre.

216. CICR, *ibid.*, octobre 2011, p. 56.

217. *Ibid.*, p. 59.

Deuxième partie

INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL PÉNAL : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI

Le droit international pénal, qui a notamment pour vocation de sanctionner les atteintes graves au DIH, a connu un développement fulgurant depuis les années 1990 avec la création de juridictions pénales internationales, de juridictions mixtes et la mise en place de la Cour pénale internationale. Cette partie consacre des développements relatifs à la coopération de la France avec les juridictions pénales internationales, qu'il s'agisse de la CPI, des juridictions pénales internationales *ad hoc* ou mixtes. Un éclairage particulier est également porté sur la compétence des juridictions pénales internes en cas de crimes internationaux.

Chapitre 1

Coopération de la France avec les juridictions pénales internationales

1. Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale

Adopté le 17 juillet 1998, le Statut de la Rome est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, après sa ratification par soixante pays²¹⁸. La création de la Cour pénale internationale (CPI), juridiction internationale permanente compétente pour juger les auteurs de génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, a constitué une véritable révolution juridique.

La compétence de la Cour à l'égard de ces crimes 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 autrement accepté la compétence de la Cour. Dans ces cas, un État partie peut déférer la situation au procureur²¹⁹, qui peut également se saisir de sa propre initiative²²⁰. 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 commis²²¹. 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 suite²²².

La Cour a prononcé sa première décision de condamnation le 10 juillet 2012, dans l'affaire *Le Procureur c. Thoma Lubanga Dyilo*. Elle a été confirmée par la chambre d'appel le 1^{er} décembre 2014. Plusieurs chefs d'État ou anciens chefs d'État sont actuellement concernés par des procédures : Omar El Beshir, Uhuru Kenyata et Laurent Gbagbo. Au 31 décembre 2016, la Cour est saisie de 23 affaires concernant 10 situations²²³ : l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Darfour (Soudan), la République

218. Le lecteur pourra se référer aux nombreux avis de la CNCDH antérieurs à l'adoption du Statut de Rome et recommandant la création de la CPI (v. site internet de la CNCDH, rubrique « Avis »).

219. Art. 14.

220. Art. 15.

221. Art. 13, parag. b.

222. Art. 11.

223. V. site Internet de la CPI, rubrique « Situations et affaires ».

centrafricaine, la République du Kenya, la Libye, la Côte d'Ivoire, le Mali et la Géorgie. Le Bureau du procureur de la CPI a également déclaré publiquement examiner un certain nombre de pays dont l'Afghanistan, la Guinée, la Colombie, le Honduras, la Corée et le Nigeria²²⁴.

Au 31 décembre 2016, 124 États ont ratifié ce Statut. Trois États africains ont cependant annoncé récemment leur retrait : la Gambie, l'Afrique du Sud et le Burundi. L'institution est notamment soutenue par l'UE, conformément à la décision du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale²²⁵ qui « vise à promouvoir un soutien universel au Statut de Rome de la Cour pénale internationale en encourageant la participation la plus large possible au statut de Rome, à en préserver l'intégrité, à contribuer à assurer l'indépendance et le fonctionnement effectif et efficace de la CPI, à favoriser la coopération avec la CPI et à appuyer la mise en œuvre du principe de complémentarité ».

La ratification du statut entraîne deux types d'obligations. La première est celle de l'État partie « de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux » conformément au principe de complémentarité, étant précisé que « la CPI [...] est complémentaire des juridictions pénales nationales ». Cela implique que 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. La compétence des juridictions nationales en matière de crime international sera étudiée plus en détail dans le second chapitre. La seconde est une obligation de coopération, qui implique à la fois l'adoption de dispositions nationales et 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.

Coopération avec la Cour pénale internationale

La France a été l'un des premiers États à ratifier le Statut de Rome, le 9 juin 2000. Le 26 février 2002, le Parlement a adopté la loi n° 2002-268 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, qui prévoit les modalités de la coopération de la France avec la CPI, en adaptant en particulier certains éléments de la procédure pénale (coopération avec la CPI pour les enquêtes, arrestation et remise de suspects, exécution des peines et réparation 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. De plus, la France a autorisé la ratification de l'Accord sur les privilèges et immunités de la CPI par la loi du 31 décembre 2003.

224. V. site Internet de la CPI, rubrique « Enquêtes préliminaires ».

225. Décision n° 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC.

À l'occasion de son avis sur la Cour pénale internationale, la CNCDH a salué le fait que la France « ait donné des signes tangibles de coopération avec la Cour²²⁶ », comme le démontre l'arrestation le 11 octobre 2010 et le transfèrement le 25 janvier 2011 de Callixte Mbarushimana, ressortissant rwandais, 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 répondait « 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 judiciaire²²⁷ ».

La CNCDH a également mis en valeur, dans ce même avis, le rôle joué par la France au sein du Conseil de sécurité, celle-ci ayant activement soutenu et parfois initié les résolutions de renvoi à la Cour²²⁸. Elle a cependant regretté le silence de la France face aux actes de défiance à l'égard de la Cour, et la faiblesse de la dimension « justice pénale internationale » des actions bilatérales de coopération et de développement. La France est le quatrième contributeur financier de la CPI²²⁹, après le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle a participé au fonds au profit des victimes en 2015²³⁰.

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

Le Statut prévoit la réunion d'une Assemblée des États parties (AEP) une ou deux 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. La 15^e session de l'Assemblée des États parties s'est tenue à La Haye du 16 au 24 novembre 2016. Cinq résolutions ont été adoptées par consensus, concernant le budget de la Cour pour 2017, les locaux permanents, la coopération,

226. CNCDH, *Avis sur la Cour pénale internationale*, 23 octobre 2012.

227. 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 »).

228. La France a par exemple signifié sa volonté de déférer la situation syrienne à la CPI. V. http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2016/08/30/attaques-chimiques-en-syrie-londres-et-paris-reclament-des-sanctions-de-l-onu-contre-damas_4990134_3218.html.

229. V. ICC-ASP/12/5/Rev. 1, 2013, voir également la réponse à la question n° 39576 de Mme Axelle Lemaire publiée au *Journal officiel* le 5 novembre 2013.

230. <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1178&ln=fr>.

des amendements aux Règles de procédure et de preuve, et le renforcement de la CPI et de l'Assemblée des États parties²³¹.

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 suivants²³² : continuer en 2010 et 2011 sa coopération avec la Cour pénale internationale 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 Cour pénale internationale.

Résolutions

La Conférence de révision a donné lieu à l'adoption de six 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)²³³.

Focus – Crime d'agression

Les Accords de Kampala, adoptés en 2010, ajoutent le crime d'agression à la liste des crimes pour lesquels la Cour est compétente, par l'introduction d'un article 8 *bis*. Ces accords prévoient que la Cour ne pourra exercer sa compétence qu'un an après leur ratification par le 30^e État partie, soit à partir du 26 juin 2017²³⁴, et sous réserve d'une décision de l'Assemblée des États parties à la majorité des deux tiers qui ne pourra intervenir qu'à partir du 1^{er} janvier 2017.

Au moment de l'introduction du crime d'agression par la Résolution RC/6, adoptée lors de la Conférence de révision de 2010, la France a indiqué son intention « *de ne pas s'opposer au consensus même si elle ne peut s'associer au texte* ». Selon elle, « *ce projet méconnaît les dispositions pertinentes de la Charte des Nations unies consacrées par le Statut de Rome dans son article 5* », en ce que le parag. 8 de l'article 15 *bis* « *limite le rôle du Conseil*

231. V. site internet, rubrique « Résolutions », « Sessions », « Session 2016 ».

232. *International Criminal Court RC/9, Review Conference of the Rome Statute, Pledges/Engagements*, 15 juillet 2010 (RC-9-ENG-15072010).

233. Pour le détail de ces résolutions, le lecteur est invité à se référer au précédent rapport de la CNCDH sur la situation des droits de l'homme en France.

234. Art. 15 *bis* du Statut de Rome. La Palestine est le 30^e État à avoir ratifié les Accords de Kampala, le 26 juin 2016.

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».

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

Différentes juridictions pleinement internationales (tribunaux *ad hoc*), ou associant des juges nationaux et internationaux ainsi que le droit national au droit international, ont été mises en place dans le cadre de résolutions ou d'accords des Nations unies. Cette section présente succinctement ces différentes juridictions ainsi que les éventuelles mesures prises par la France, requises par les résolutions de référence ou initiées de manière bilatérale, afin d'appuyer leurs travaux, notamment par l'intermédiaire d'un appui financier ou de coopérations judiciaires.

Juridictions internationales pénales

Des résolutions du CSNU ont permis la mise en place dans les années 1990 de deux juridictions internationales pénales. En vue de l'achèvement de leurs travaux, un mécanisme résiduel a été établi, vers lequel les compétences résiduelles des deux juridictions ont été (ou vont être) transférées.

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*²³⁵».

Le CSNU a adopté la Résolution 827 le 22 février 1993, créant le Tribunal pénal 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*²³⁶».

235. CNCDH, *Avis sur la situation des droits de l'homme en ex-Yougoslavie*, 29 octobre 1992.

236. CSNU, S/RES/827 (1993).

Une loi d'adaptation du droit français aux dispositions de la Résolution 827 a été adoptée le 2 janvier 1995²³⁷ 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 office.

En dépit de la « *stratégie d'achèvement des travaux* » en trois phases adoptée par les juges du TPIY en 2003 – et qui prévoyait leur clôture en 2010, puis de la demande du CSNU au Tribunal de tout faire pour achever ses travaux au plus tard le 31 décembre 2014, de préparer sa fermeture et d'opérer une transition sans heurt avec le Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux spéciaux²³⁸, « *un accusé était jugé en première instance dans le cadre d'un procès, et six en appel dans le cadre d'une autre affaire* » au 17 novembre 2016²³⁹. Le Tribunal a jugé en dernier ressort 154 individus sur les 161 mis en accusation. De plus, « *s'il ne reste plus aucun fugitif recherché par le TPIY pour violation grave du droit international humanitaire, dans l'affaire d'outrage Le Procureur c. Petar Jojic et consorts [...], les mandats d'arrêt des trois accusés n'ont pas encore été exécutés*²⁴⁰ ».

Tribunal pénal pour le Rwanda

Le 8 novembre 1994, le CSNU a adopté la Résolution 955 créant le Tribunal pénal international 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 Statut²⁴¹ ».

Le 19 décembre 1995, la CNCDH avait rendu un avis relatif à l'adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution n° 955 dans lequel elle demandait notamment que « *la France continue à jouer le rôle politique et moral qui a été le sien*

237. Loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution n° 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.

238. Instauré par la résolution du CSNU 1966 (2010) du 22 décembre 2010.

239. *Évaluation du rapport du président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le juge Carmel Agius, présentés au Conseil de sécurité conformément au paragraphe 6 de la Résolution 1534 (2004) pour la période allant du 18 mai 2016 au 17 novembre 2016*, 17 novembre 2016, S/2016/976, par. 3 et s.

240. *Ibidem*.

241. CSNU, S/RES/955 (1994).

*dans la création et le fonctionnement du TPIY en procurant les moyens humains et financiers indispensables au fonctionnement du TPIR*²⁴² ».

À l’instar du TPIY, le TPIR a également mis en place une stratégie d’achèvement de son mandat. Il devait conclure ses travaux en 2010, conformément à la Résolution 1503 (2003) du CSNU. Ses travaux se sont finalement achevés le 14 décembre 2015, avec le dernier arrêt rendu par la chambre d’appel dans l’affaire *Nyiramasuhuko* et al. Le Tribunal a officiellement fermé ses portes le 31 décembre 2015²⁴³.

Mécanisme résiduel

Le Mécanisme résiduel a été créé par la Résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité. Il est « *composé de deux divisions dont les dates d’entrée en fonction seront le 1^{er} juillet 2012 pour la division chargée des fonctions résiduelles du TPIR, et le 1^{er} juillet 2013 pour la division chargée des fonctions résiduelles du TPIY* ». Cette Résolution impose aux États de coopérer sans réserve avec le Mécanisme et de légiférer pour que leur droit interne donne effet aux dispositions de cette Résolution, notamment concernant l’obligation de satisfaire aux demandes d’assistance du Mécanisme et d’exécuter ses ordonnances. Le Mécanisme est toujours en activité.

Juridictions mixtes

Trois juridictions mixtes, c’est-à-dire composées de juges nationaux et internationaux et appliquant le droit international comme le droit national, ont, depuis, vu le jour. Contrairement aux tribunaux *ad hoc*, elles n’ont pas nécessité l’adoption de lois d’adaptation du droit français, la coopération avec ces juridictions étant régie par le droit pénal ordinaire. Il convient de mentionner ici la création fin 2016 d’un Tribunal spécial pour les crimes de guerre commis au Kosovo.

Tribunal spécial pour la Sierra Leone

Par la Résolution 1315 du 14 août 2000, le CSNU demandait 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 avait été signé le 16 janvier 2002 et permettait 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* ». Les travaux du Tribunal se sont achevés avec le procès de l’ancien président du Liberia, Charles Taylor, reconnu coupable à

242. CNCDH, *Avis sur l’adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 955*, 19 décembre 1995.

243. *Rapport sur l’achèvement des travaux du Tribunal pénal international pour le Rwanda au 15 novembre 2015*, 17 novembre 2015, S/2015/884.

cette occasion de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, et condamné à une peine de cinquante ans de prison. Le Tribunal a fermé ses portes le 31 décembre 2013.

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 démocratique²⁴⁴ ». Les Nations unies, pour garantir l'indépendance et l'impartialité des juges et les droits de la défense, ont conclu un accord avec le Gouvernement cambodgien le 6 juin 2003²⁴⁵. 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 chambres²⁴⁶, une chambre d'appel ayant également été mise en place²⁴⁷.

Ces chambres 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 1979²⁴⁸ ». Pour clarifier leur fonctionnement, les CETC ont adopté un règlement intérieur qui comporte des dispositions relatives à la coopération judiciaire internationale et l'assistance financière²⁴⁹, 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 ».

La France est l'un des principaux contributeurs extérieurs au fonctionnement des CETC (plus de 8 millions d'euros depuis leur création)²⁵⁰. 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 cofinancement, pour la seconde phase du projet, de novembre 2011 à avril 2013).

244. Loi votée par l'Assemblée nationale cambodgienne le 2 janvier 2001 et par le Sénat le 15 janvier 2001.

245. 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.

246. Loi sur la création des chambres extraordinaires, avec inclusion d'amendements, promulguée le 27 octobre 2004 (NS/RKM/1004/006, article 9).

247. *Ibid.*

248. *Ibid.*, article 2 nouveau.

249. Règle 5 du règlement intérieur (Rev. n° 8), 3 août 2011.

250. V. site Internet de l'UNAKRT, *United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials* (rubrique « Finances »).

Tribunal spécial pour le Liban

Le 30 mai 2007, le CSNU a adopté la Résolution n° 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 ». Le présent accord restera en vigueur pour une durée de trois ans à compter du commencement des travaux du TSL. La France contribue financièrement aux frais de fonctionnement du TSL²⁵¹.

251. V. le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies.

Chapitre 2

Compétence des juridictions nationales en matière de crimes internationaux

1. Instruments internationaux

La compétence des juridictions nationales découle de plusieurs séries de normes : les Conventions de Genève et le droit coutumier, certaines conventions spécifiques, les résolutions du CSNU créant les tribunaux *ad hoc* et le Statut de Rome.

Conventions de Genève et autres instruments relatifs aux infractions graves au DIH

Face à une infraction grave au droit international humanitaire, les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (*adde* le Protocole I du 8 juin 1977) obligent 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 ses 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 ».

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. Cette compétence universelle doit être absolue en matière de crimes de guerre commis dans le cadre de conflits armés internationaux mais relative concernant les crimes de guerre commis dans le cadre de conflits armés non internationaux²⁵².

Les Conventions de Genève²⁵³ définissent un certain nombre d'infractions graves, dont l'homicide volontaire, la torture ou les traitements inhumains, les expériences biologiques, la déportation, la prise d'otages, les atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé des personnes, la détention illicite d'une personne protégée, ou encore la

252. Tel qu'il ressort d'une lecture combinée des dispositions des Conventions de Genève de 1949 et de la Règle 157 de l'*Étude de droit international humanitaire coutumier*.

253. Respectivement aux articles 50, 51, 130 et 147.

destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire.

En vertu du Protocole additionnel I de 1977, « *les actes qualifiés d'infractions graves dans les Conventions constituent des infractions graves au présent Protocole s'ils sont commis contre des personnes au pouvoir d'une Partie adverse protégées par les articles 4, 45 et 73 du Protocole* », ou contre des personnes protégées par le Protocole²⁵⁴. Ils incluent également les actes médicaux pratiqués à l'encontre des « *personnes au pouvoir de la Partie adverse ou internées, détenues ou d'une autre manière privées de liberté* »²⁵⁵. L'article 85 du Protocole ajoute à la liste de ces infractions graves un ensemble d'actes, à la condition qu'ils soient commis « *intentionnellement, en violation des dispositions pertinentes du présent Protocole, et qu'ils entraînent la mort ou causent des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé* »²⁵⁶, ou qu'ils soient « *commis intentionnellement et en violation des Conventions* » ou du Protocole²⁵⁷.

La règle 156 de l'*Étude de droit international coutumier*²⁵⁸ inclut l'ensemble de ces « *infractions graves* » au DIH au sein de la catégorie plus générale des « *violations graves* » du DIH. Si les infractions graves ne peuvent être commises que dans le cadre d'un conflit armé international, d'autres violations graves peuvent être commises dans un conflit armé non international²⁵⁹. La gravité de la violation peut être relevée lorsqu'elle met en danger des personnes ou des biens protégés, ou lorsqu'elle enfreint des « *valeurs importantes* ».

Conventions spécifiques

La Convention pour la répression du crime de génocide, adoptée le 9 décembre 1948²⁶⁰, définit précisément le crime de génocide²⁶¹ 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 146 États ayant ratifié la Convention²⁶². En application de son article V, la France a intégré le crime de génocide au code pénal par une loi du 22 juillet 1992²⁶³. 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, et prévoit dans son alinéa 2 la réclusion criminelle

254. Art. 85, parag. 2.

255. Art. 11 et art. 85, parag. 3. L'article 11 vise plusieurs actes précis.

256. Art. 85, parag. 3.

257. Art. 85, parag. 4.

258. Règle 156 de l'*Étude de droit international humanitaire coutumier*, *op. cit.*, p. 751 et s. Cette règle assimile les violations graves du DIH à des crimes de guerre.

259. *Ibid.* p. 782 et s.

260. AGNU, Résolution 260 A (III), 9 décembre 1948.

261. Art. 2 de la Convention pour la répression du crime de génocide.

262. Ratifiée le 14 octobre 1950.

263. 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.

à perpétuité pour les personnes reconnues coupables de ce crime. L'article 211-1 diffère de la Convention en ce qu'il exige l'existence d'un plan concerté.

En revanche, la France n'est pas partie à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, à l'instar du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Cette Convention, adoptée le 30 novembre 1973²⁶⁴ et entrée en vigueur le 18 juillet 1976, vise à condamner le crime d'apartheid en tant que crime contre l'humanité²⁶⁵, mais également à obliger les États à mettre en place une législation nationale pour l'empêcher²⁶⁶. Elle fournit 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'apartheid²⁶⁷; 109 États sont aujourd'hui parties à cette Convention.

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 1968²⁶⁸. Entrée en vigueur le 11 novembre 1970, celle-ci définit largement la notion de crime de guerre et de crime contre l'humanité : outre les crimes mentionnés par le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg²⁶⁹, la Convention comprend, au rang 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 génocide²⁷⁰ ». Elle est applicable nonobstant les délais de prescription et l'incrimination de l'acte dans le droit interne de l'État où le crime a été commis²⁷¹. Cette définition, jugée trop large par de nombreux États, peut expliquer le faible nombre de ratifications (55 États au 31 décembre 2016). Le refus de la France de ratifier la Convention s'explique par sa position sur la prescriptibilité des crimes de guerre²⁷².

La Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, 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 nationale²⁷³ et pour les seules

264. AGNU, Résolution 3068 (XXVIII), 30 novembre 1976.

265. Art. 1^{er} de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid.

266. *Ibid.*, art. 4.

267. *Ibid.*, art. 2.

268. AGNU, Résolution 2391 (XXIII), 26 novembre 1968.

269. 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 ».

270. Art. 1^{er} de la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

271. *Ibid.*

272. V. *infra*, « Mise en œuvre au niveau national », « Prescription ».

273. Art. 1^{er} de la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

infractions commises après l'entrée en vigueur de la Convention²⁷⁴ ou dont la prescription n'est pas acquise à cette date²⁷⁵. Seuls 8 États²⁷⁶ sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention au 31 décembre 2016. La France l'a signée le 25 janvier 1974, sans toutefois la ratifier.

Tribunaux pénaux internationaux

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

La loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la Résolution 827 du CSNU 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 prévoit que « *les auteurs ou complices des infractions mentionnées à l'article 1^{er} [des 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*²⁷⁷ ».

À l'inverse de la CPI, le principe est celui de la primauté de la compétence du Tribunal sur celles des juridictions nationales. Le Tribunal peut donc demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur (art. 9 du 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.

Tribunal pénal international pour le Rwanda

La 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 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* ».

274. *Ibid.*, art. 2, parag. 1.

275. *Ibid.*, art. 2, parag. 2.

276. Sont concernés : Belgique, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Serbie et Ukraine.

277. Art. 2.

Comme pour le TPIY, le principe est celui de la primauté du Tribunal sur les juridictions nationales. Malgré des compétences concurrentes, le Tribunal peut donc demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur²⁷⁸ (art. 8 du Statut du TPIR). La loi française comporte donc également des dispositions donnant plein effet à ce principe en prévoyant le dessaisissement des juridictions françaises au profit du Tribunal. Un jugement récent illustre la capacité des juridictions nationales à se prononcer concernant le génocide au Rwanda : deux maires rwandais ont été condamnés par la cour d'assises de Paris à une peine de prison à perpétuité pour génocide en juillet 2016²⁷⁹.

Mécanisme résiduel

La loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France a modifié la 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, et la 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 pour se mettre en conformité avec la Résolution 1966 (2010).

Statut de Rome

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, « *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 – et 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. Il appartient donc à la France de soumettre à sa juridiction les responsables de crimes internationaux au sens du Statut de Rome : crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre.

278. Art. 8 du Statut du TPIR.

279. http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/07/07/genocide-au-rwanda-reclusion-criminelle-a-perpetuite-pour-deux-bourgmestres-juges-en-france_4965199_3212.html.

2. Mise en œuvre au plan national

Comme cela a déjà été indiqué, il découle du droit international, qu'il soit conventionnel ou coutumier, une obligation de poursuivre et juger les auteurs des crimes internationaux au niveau national. Le dispositif national a été profondément remanié à la suite de l'adoption de la loi du 9 août 2010²⁸⁰ portant adaptation du droit pénal français au Statut de Rome. Celle-ci a prévu la pénalisation de l'incitation à commettre le crime de génocide, a complété la définition française des crimes contre l'humanité et a créé un livre IV *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 déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 5 août 2010²⁸¹.

Désormais, le code pénal consacre un sous-titre aux crimes contre l'humanité. Au sein de ce sous-titre, le premier chapitre traite du génocide²⁸² ; le deuxième chapitre traite des autres crimes contre l'humanité²⁸³. Un troisième chapitre traite des dispositions communes à ces infractions. Le livre IV^e *bis* du code pénal²⁸⁴ traite des crimes et délits de guerre. Il regroupe deux types d'incriminations : des infractions autonomes d'une part et, d'autre part, des incriminations de droit commun (meurtre ou viol par exemple), qui deviennent crimes et délits de guerre 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. Dans son avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale du 6 novembre 2008²⁸⁵, la CNCDH a salué l'incorporation dans le droit pénal français des infractions graves au DIH et la mise en conformité de la législation française avec les Conventions de Genève.

La CNCDH a néanmoins souligné, dans plusieurs avis, trois séries d'insuffisances de la législation française par rapport au Statut de Rome et au droit international pénal, concernant les incriminations, les règles de prescription, et la compétence universelle des juridictions nationales.

280. Loi n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.

281. Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-612 DC du 5 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*.

282. Art. 211-1 et s. du code pénal.

283. Art. 212-1 et s. du code pénal.

284. Art. 461-1 et s. du code pénal.

285. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, 6 novembre 2008.

Incriminations

Concernant les incriminations, la première insuffisance tient à ce que la loi introduit, dans le livre IV *bis* du code pénal, une distinction entre crimes et délits de guerre. Elle s'écarte en cela du Statut de Rome dont l'article 8 ne vise que 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 dépourvues de fondement en droit international.

Deuxième insuffisance, le code pénal limite les crimes contre l'humanité aux seules attaques systématiques et généralisées commises « *en exécution d'un plan concerté*²⁸⁶ », alors même que le Statut de Rome n'évoque qu'une « *connaissance de cette attaque* ». Il en est de même concernant le crime de génocide²⁸⁷. Il existe d'autres différences : certains actes constitutifs d'un crime contre l'humanité reçoivent, dans la loi, une formulation différente de celle du Statut de Rome, à l'instar de l'expression « *à l'encontre d'un groupe de population civile*²⁸⁸ », qui se substitue à l'énoncé de l'article 7, alinéa 1, du Statut de Rome (« *contre toute population civile* »). Le Comité des disparitions forcées²⁸⁹ a recommandé la suppression de l'exigence similaire d'un plan concerté concernant les crimes contre l'humanité, définis à l'article 212-1 du code pénal, pour que le droit pénal français soit mis en conformité avec le droit international.

Une troisième insuffisance a trait à l'absence d'incrimination en tant que crime contre l'humanité ou crime de guerre, de certains actes : ainsi, l'esclavage sexuel ne fait partie ni des actes constitutifs du crime contre l'humanité au sens de l'article 212-1, 7°, du code pénal, ni de ceux constitutifs du crime de guerre au sens de 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, paragraphes b et c. De même, la prise d'otages²⁹⁰ n'est pas mentionnée au titre des crimes et délits de guerre.

La CNCDH a rappelé, dans son avis de 2008, que de telles disparités entre les règles du Statut de Rome, dûment ratifié par la France, et le droit français portent atteinte à la cohérence, à l'harmonisation et à la consolidation du droit international pénal. La conformité des incriminations du droit français à celles du Statut de Rome est, en outre, nécessaire afin que les auteurs et les complices des crimes internationaux puissent être poursuivis dans les mêmes conditions devant la CPI et devant les juridictions françaises, en application du principe de complémentarité qui sous-tend l'ensemble du régime juridique institué par ledit Statut.

286. Art. 212-1 et s. du code pénal.

287. Art. 211-1 du code pénal.

288. Art. 212-1 du code pénal.

289. Comité des disparitions forcées des Nations unies, *Observations finales sur le rapport présenté par la France, 4^e session*, 19 avril 2010, CED/C/FRA/CO/1.

290. Art. 8al. 2, parag. a, du Statut de Rome.

Prescription

Seuls les crimes contre l'humanité sont considérés comme imprescriptibles par le droit français, en application de la loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964. Pour les crimes et délits de guerre, l'article 462-10 du code pénal précise que l'action publique et la peine se prescrivent par trente ans concernant les crimes, et par vingt ans concernant les délits de guerre, au lieu de dix et trois ans pour l'action publique et vingt et cinq ans pour la peine, en droit commun. Or le statut de Rome précise que les crimes de guerre sont imprescriptibles. La CNCDH considère qu'une telle disposition, qui aurait pourtant été conforme à la Constitution²⁹¹, va à l'encontre de l'unité du régime applicable à l'ensemble des crimes relevant de la compétence du Statut de Rome; elle affaiblit ainsi la répression des crimes et délits de guerre et menace l'harmonisation de la répression de ces infractions au plan international.

Dans un avis d'octobre 2015²⁹², le Conseil d'État a estimé qu'en dépit de ce que la prescription en matière pénale constituait un principe fondamental reconnu par les lois de la République, « *aucun principe constitutionnel n'impos[ait] au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique ou de la peine* » pour certaines infractions.

Une proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale a été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 12 janvier 2017. Elle a été transmise au Sénat pour examen²⁹³. Cette proposition prévoit l'imprescriptibilité des crimes de guerre connexes à un ou plusieurs crimes contre l'humanité uniquement.

Compétence extraterritoriale des juridictions nationales

La dernière insuffisance porte sur l'exercice d'une compétence extraterritoriale des juridictions françaises pour poursuivre les responsables des crimes relevant du Statut de Rome. La loi précitée du 9 août 2010 a inséré dans le CPP 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 – complexe – de la double incrimination des faits par l'État théâtre de leur commission lorsque ces derniers ont été perpétrés sur le territoire d'un État non partie au Statut de Rome par le ressortissant d'un État non partie; 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, vérifier qu'aucune autre juridiction internationale

291. « *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* ». V. CC, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, déc. n°98-408 DC du 22 janvier 1999.

292. CE, 1^{er} octobre 2015, *Avis n°390335*.

293. V. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl15-461.html>.

compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre État n'a demandé son extradition.

La CNCDH avait recommandé, dans son avis de 2008, la suppression de ces quatre exigences. Dans son avis sur la Cour pénale internationale du 23 octobre 2012, elle a renouvelé ses recommandations, rappelant que « *le droit international humanitaire conventionnel et coutumier exige des États l'établissement de la compétence universelle de leurs juridictions nationales pour connaître des infractions graves au droit international humanitaire*²⁹⁴, *qualifiées de crimes de guerre*²⁹⁵, *dont la plupart sont d'ailleurs couvertes par le Statut de Rome et le code pénal français* ». Une proposition de loi en ce sens a été déposée au Sénat le 6 septembre 2012²⁹⁶. Celle-ci a été adoptée par la Commission des lois qui a néanmoins réintégré la condition du monopole des poursuites par le parquet. Le Sénat a adopté le texte en séance publique le 26 février 2013. Cette proposition est, depuis, pendante devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, nonobstant la transposition de la plupart des infractions graves au DIH, la France n'a pas instauré de régime de compétence universelle obligatoire, conformément aux Conventions de Genève. Elle demeure ainsi 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*²⁹⁷ », demeure constante.

Il convient enfin de souligner que le protocole additionnel à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc a été vivement critiqué par la CNCDH, en raison de ce que « *sa mise en œuvre conduira à contourner les règles traditionnelles de compétence pénale découlant tant du droit interne que du droit international*²⁹⁸ », notamment en ce qui concerne la compétence universelle des juridictions nationales.

294. Al. 2 des art. 49, 50, 129 et 146, respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV, al. 1^{er}, de l'art. 85 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, et Règle 157 de l'étude de droit international humanitaire coutumier.

295. Les infractions graves sont listées aux art. 50, 51, 130 et 147 respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV et à l'article 85 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève. La Règle 156 de l'étude de DIH coutumier qualifie les violations graves au DIH de crimes de guerre.

296. Proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale, déposée au Sénat le 6 septembre 2012.

297. V. not. Crim., 26 mars 1996, n° 95-81.527, *Bull. crim.*, n°132, et cour d'appel de Paris, 4^e chambre d'accusation, 24 novembre 1994, *Javor* et al.

298. CNCDH, *Avis sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc*, 21 mai 2015, *JORF*, n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 92.

Le CICR, pour sa part, 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, celle-ci devant, de plus, instaurer la compétence répressive internationale des juridictions nationales pour juger les auteurs et complices de ces infractions²⁹⁹.

Acteurs judiciaires

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition du contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a inséré les articles 628 à 628-10 dans le code de procédure pénale, créant ainsi un pôle judiciaire spécialisé, compétent pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, au sein du tribunal de grande instance de Paris. Ce pôle a permis aux magistrats de mieux s'adapter aux spécificités des crimes internationaux.

Dans son avis du 23 octobre 2012 sur la Cour pénale internationale, la CNCDH s'est félicitée de la création de ce pôle spécialisé, qui devrait contribuer à résoudre le manque de disponibilité des magistrats et leur spécialisation insuffisante en droit international, et à permettre la réalisation d'enquêtes dans les délais raisonnables et l'adoption d'une politique pénale active en matière de poursuites de crimes internationaux.

Enfin, le décret n° 2013-987 du 5 novembre 2013 a créé un Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre, composé de douze gendarmes, et renforcé, depuis le 1^{er} décembre 2015, par un représentant du ministère de la Défense³⁰⁰.

299. V. par ex. *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.

300. Pour de plus amples informations sur l'OCLCH, v. site internet de la gendarmerie française : <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/Notre-institution/Nos-composantes/Au-niveau-central/Les-offices/Office-central-de-lutte-contre-les-crimes-contre-l-humanite-les-genocides-et-les-crimes-de-guerre-OCLCH>

Annexes

Annexe 1

Avis et études de la CNCDH depuis 2010¹

Année 2016

- *Contre l'état d'urgence permanent*, 15 décembre 2016, *JORF*, n°0054 du 4 mars 2017, texte n° 82
- *Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux : avis sur le CETA et les droits de l'homme*, 15 décembre 2016, *JORF*, n° 0056 du 7 mars 2017, texte n° 65
- *Avis « Usage de drogues et droits de l'homme »*, 8 novembre 2016, *JORF*, n° 0055 du 5 mars 2017, texte n° 31
- *Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires*, 8 novembre 2016, *JORF*, n° 0054 du 4 mars 2017, texte n° 81
- *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 7 juillet 2016, *JORF*, n° 0164 du 16 juillet 2016, texte n° 124
- *Avis sur le projet de loi « Égalité et Citoyenneté »*, 7 juillet 2016, *JORF*, n° 0024 du 28 janvier 2017, texte n° 67
- *Avis « Logement : un droit pour tous ? » Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement*, 16 mai 2016, *JORF*, n° 0149 du 28 juin 2016, texte n° 62
- *Avis sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, 26 mai 2016, *JORF*, n° 0287 du 10 décembre 2016, texte n° 111
- *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides*, 26 mai 2016, *JORF*, n° 0131 du 7 juin 2016, texte n° 45
- *Avis sur la situation des migrants à Grande Synthe*, 26 mai 2016, *JORF*, n° 0131 du 7 juin 2016, texte n° 46
- *Avis relatif à l'expertise génétique aux fins de détermination des traits morphologiques apparents*, 17 mars 2016, *JORF*, n° 0084 du 9 avril 2016, texte n° 102
- *Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, 17 mars 2016, *JORF*, n° 0129 du 4 juin 2016, texte n° 69

1. Les avis et études de la CNCDH peuvent être consultés sur le site internet de la CNCDH. Ne sont ici mentionnés que les avis de la mandature actuelle et ceux de la mandature précédente.

Annexes

- *Avis sur le suivi de l'état d'urgence*, 18 février 2016, *JORF*, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 102
- *Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, 18 février 2016, *JORF*, n° 0048 du 26 février 2016, texte n° 103

Année 2015

- *Avis Liberté, Égalité, Fraternité : rendre effectives les valeurs de la République*, 2 juillet 2015, *JORF*, n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 103
- *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 2 juillet 2015, *JORF*, n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102
- *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armé*, 2 juillet 2015, *JORF*, n° 0166 du 21 juillet 2015, texte n° 28
- *Avis sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc*, 21 mai 2015, *JORF*, n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 92
- *Avis sur la réforme du droit des étrangers*, 20 mai 2015, *JORF*, n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94
- *Avis sur le projet de loi relatif au renseignement*, 16 avril 2015, *JORF*, n° 0171 du 26 juillet 2015, texte n° 43
- *Avis sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme*, 16 avril 2015, *JORF*, n° 0119 du 24 mai 2015, texte n° 50
- *Avis sur le consentement des personnes vulnérables*, 16 avril 2015, *JORF*, n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 126
- *Avis sur la Conférence de Bruxelles relative à la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 20 mars 2015, *JORF*, n° 0073 du 27 mars 2015, texte n° 98
- *Avis sur le Sommet humanitaire mondial*, 12 février 2015, *JORF*, n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 93
- *Avis sur la lutte contre les discours de haine sur internet*, 12 février 2015, *JORF*, n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125

Année 2014

- *Avis sur le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en bidonville*, 20 novembre 2014, *JORF*, n° 0034 du 10 février 2015, texte n° 92
- *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, 20 novembre 2014, *JORF*, n° 0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57
- *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, 25 septembre 2014, *JORF*, n° 0231 du 5 octobre 2014, texte n° 45
- *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers (dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation)*, 26 juin 2014, *JORF*, n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92
- *Avis sur la lutte contre les violences et discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre*, 26 juin 2014, *JORF*, n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 91
- *Avis sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'homme*, 26 juin 2014, *JORF*, n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 90
- *Avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel*, 22 mai 2014, *JORF*, n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 70
- *Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires*, 22 mai 2014, *JORF*, n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 71
- *Avis sur la refondation de l'enquête pénale*, 29 avril 2014, *JORF*, n° 0108 du 10 mai 2014, texte n° 84
- *Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, 27 mars 2014, *JORF*, n° 0087 du 12 avril 2014, texte n° 48
- *Avis complémentaire sur la procédure de révision des condamnations pénales en cas d'erreur judiciaire*, 27 mars 2014, *JORF*, n° 0087 du 12 avril 2014, texte n° 47
- *Avis sur la révision des condamnations pénales en cas d'erreur judiciaire*, 13 février 2014, *JORF*, n° 0044 du 21 février 2014, texte n° 78
- *Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale*, 30 janvier 2014, *JORF*, n° 0038 du 14 février 2014, texte n° 104

Année 2013

- *Avis sur le régime d'asile européen commun*, 19 novembre 2013, *JORF*, n° 0287 du 11 décembre 2013, texte n° 82
- *Avis sur la laïcité*, 26 septembre 2013, *JORF*, n° 0235 du 9 octobre 2013, texte n° 41
- *Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale*, 26 septembre 2013, *JORF*, n° 0235 du 9 octobre 2013, texte n° 40
- *Avis sur le droit au respect de la vie privée et familiale et les placements d'enfants en France*, 27 juin 2013, *JORF*, n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 103
- *Avis sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil*, 27 juin 2013, *JORF*, n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 100
- *Avis sur l'effectivité des droits des personnes âgées*, 27 juin 2013, *JORF*, n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 101
- *Avis sur l'indépendance de la justice*, 27 juin 2013, *JORF*, n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 102
- *Avis sur la probité de la vie publique*, 27 juin 2013, *JORF*, n° 0176 du 31 juillet 2013, texte n° 99
- *Avis sur la réforme de la protection du secret des sources*, 25 avril 2013, *JORF*, n° 0134 du 12 juin 2013, texte n° 90
- *Avis sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers*, 25 avril 2013
- *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes*, 21 février 2013
- *Avis sur la prévention de la récidive*, 21 février 2013

Année 2012

- *Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, 20 décembre 2012
- *Avis sur la retenue pour vérification du droit au séjour*, 22 novembre 2012
- *Avis sur la perspective de genre*, 22 mars 2012
- *Avis sur le respect des droits des Gens du voyage et des Roms migrants*, 22 mars 2012
- *Avis sur les statistiques ethniques*, 22 mars 2012
- *Avis sur la réforme des soins psychiatriques sans consentement*, 22 mars 2012
- *Avis sur le projet de loi relatif à l'exécution des peines*, 26 janvier 2012

Annexe 2

Invocabilité des principales conventions² en matière de droits de l'homme devant les juridictions nationales

| | Juridictions judiciaires | Juridictions administratives |
|--|--|---|
| Décision de principe | | CE, ass., 11 avril 2012, GISTI et FAPIL, n° 322326. |
| PIDCP | | Article 16 : effet direct : CE, 10 mars 1995, Demirpence, n° 141083. |
| PIDESC | Article 6.1 (droit au travail) : Effet direct – Cass., soc., 16 décembre 2008, Eichenlaub, n° 05-40876. | Article 12 («Droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale») : pas d'effet direct : CE, 26 septembre 2005, Assoc. Collectif contre la handi-phobie, n° 248357 : |
| Convention relative à l'élimination de la discrimination raciale | Effet direct : Cass., civ. 1, 25 avril 2007, n° 04-17632 | Effet direct : CE, 27 juin 1990, Assoc. de défense et promotion des langues de France/Association de défense et promotion des langues de France, n° 52379 |
| Convention relative aux droits de l'enfant | Article 3.1 (intérêt supérieur de l'enfant) : Effet direct – civ.1°, 18 mai 2005, n° 02-20613 | Article 3.1 («Intérêt supérieur de l'enfant») : Oui – CE, 22 septembre 1997, Cinar, n° 161354 Article 9 («Droit des enfants de ne pas être séparés de leurs parents») : Non – CE, 29 juillet 1994, Préfet Seine-Maritime, n° 143866 |
| | Article 12.2 (droit de l'enfant d'être entendu dans toute décision le concernant) : Oui – civ.1°, 18 mai 2005, n° 02-20613 | Article 12.2 («Droit de l'enfant d'être entendu dans toute décision le concernant») : Effet direct – CE 27 juin 2008, Fatima A., n° 291561 |
| | Article 14 (liberté de conscience) : Oui – cour d'appel de Paris, 27 novembre 2013 n° 13-02981 | Article 16 («Vie privée») : Effet direct – CE, 10 mars 1995, Demirpence, n° 141083 Article 18 («Obligation de l'État de reconnaître la responsabilité des deux parents vis-à-vis de l'enfant») : Pas d'effet direct – CE, 2 décembre 2001, Zimoun, n° 221760 |
| | | Article 20 («Protection de l'enfant privé de son environnement familial») : Non – CE 6 juin 2001, Mosquera, n° 213745 Articles 24-1 («Droit à la santé de l'enfant»), 26-1 («Droit à la sécurité sociale de l'enfant»), 27-1 («Droit à un niveau de vie suffisant») : Pas d'effet direct CE, 23 avril 1997, GISTI, n° 163043 |

2. Nous renvoyons, concernant la Charte européenne des droits fondamentaux, aux développements pertinents dans la première partie du rapport, celle-ci étant soumise à des conditions d'invocabilité spécifiques.

| | Juridictions judiciaires | Juridictions administratives |
|---|--|---|
| | | Article 37 («Enfermement») : Effet direct – CE, 14 février 2001, Nezdulkins, n° 220271 et CE, 31 octobre 2008, OIP-SF, n° 293785 |
| CEDAW | | Articles 9, 15parag. 4, et 16parag. 1c : Effet direct – CE, 15 octobre 2004, Ben Alayat, n° 241661 ; Art. 2, 3, 15, 16 devant le CE. |
| Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants | | Article 15 («Interdiction d’invoquer une déclaration obtenue par la torture en tant qu’élément de preuve dans une procédure») : Pas d’effet direct – CE, 7 novembre 2001, n° 228817 |
| CESDH | Effet direct | Effet direct |
| CSER | Articles 5 («Droit syndical») et 6 («Droit à la négociation collective») de la Charte sociale révisée : Effet direct Cass., soc., 14 avril 2010, n° 09-60426 et n° 09-60429 ; 10 novembre 2010, n° 09-72856 ; 1 ^{er} décembre 2010, n° 10-60117 ; 8 décembre 2010, n° 10-60223 ; 16 février 2011, n°s 10-60189 et 10-60191 ; 23 mars 2011, n° 10-60185 ; 28 septembre 2011, n° 10-19113 ; 14 décembre 2011, n° 10-18699 ; Cass., soc., 12 janvier 2011, n° 09-41904 Article 24 («Droit à la protection en cas de licenciement») Article 2 («Droit à des conditions équitables de travail»), de l’article 3 («Droit à la sécurité et à l’hygiène dans le travail») et/ou de l’article 11 CSE («Droit à la santé») : invocabilité indirecte, en se fondant sur l’article 151 du Traité sur le fonctionnement de l’union européenne : Cass., soc., 31 janvier 2012, n° 10-19807 ; 13 juin 2012, n° 11-10854 ; 19 septembre 2012, n° 11-19016 ; 26 septembre 2012, n° 11-14540 ; 31 octobre 2012, n° 11-20986 Charte sociale révisée : Article A («Étendue des engagements des États membres de la Charte»), Article E («Non-discrimination dans l’exercice des droits de la Charte») Article G («Restrictions autorisées par la Charte») : effet direct : Cass., soc., 29 février 2012, n° 11-60203 ; Cass., soc., 10 mai 2012, n° 11-60235) | Pas d’effet direct CE, 4 juillet 2012, Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes (CFPSAA), n° 341533 CE, 7 novembre 2012, n° 350313 |

Annexe 3

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

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

CDE : 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

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

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

CESDH : Convention européenne des droits de l'homme

CETC : Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

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

Commission d'experts de l'OIT : Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNCPH : Conseil national consultatif des personnes handicapées

Annexes

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

CNEMA : Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel

CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés

Comité DH : Comité des droits de l'homme des Nations unies

CPI : Cour pénale internationale

CPP : Code de procédure pénale

CPT : Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe

CSER : Charte sociale européenne révisée

CSNU : Conseil de sécurité des Nations unies

DDD : Défenseur des droits

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

HCEfh : Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

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

OFPRA : 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
- QPC** : Question prioritaire de constitutionnalité
- PE** : Parlement européen
- 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

Index

A

Asile : 189, 196, 197

C

CICR : 356, 361, 362, 364, 367, 379, 393, 396, 413, 439

Compétence extraterritoriale des juridictions nationales : 430, 437

Contrôleur général des lieux de privation de liberté : 31, 92

Corps humain : 342

Cour EDH

Arrêt pilote : 53

Mesures provisoires : 53

Crimes de guerre : 368, 432, 433, 434, 436, 437, 439

D

Disparitions forcées : 168

Droit à la liberté et à la sûreté : 89

Prison : 153, 155

Droit à la santé : 342

Droit au recours effectif : 220

Droits des étrangers : 206

E

Egalité femmes-hommes : 227

Enfant

Justice pénale des mineurs : 143

Mineurs isolés : 193

Zone d'attente : 193

F

Forces de l'ordre : 109, 140, 328

G

Gens du voyage : 248

J

JP

APCE : 63

CAT : 30

CAT, Observations finales sur le 4e au 6e rapport périodique de la France, 10/05/2010, 44e session, CAT/C/FRA/CO/4-6 : 30

CEDS : 66, 68

CEDS, Conclusions 2011 (France) : 295

CEPEJ : 71

CERD : 28

CJUE : 77

CJUE, Grande chambre, 21/12/2011, N.S. c. SSHD & ME et a. c. ORAC, C 411/10 et C 493/10 : 191

Comité CEDAW : 31

Comité de la liberté syndicale : 42

Comité DESC : 31

Comité des disparitions forcées : 32

Comité des disparitions forcées, Observations finales sur le rapport présenté par la France, 4e session, 19/04/2013, CED/C/FRA/CO/1 : 168

Comité des disparitions forcées, Observations finales sur le rapport présenté par la France, 4e session, 19/04/2013, CED/C/FRA/CO/1 : 436

Comité des droits de l'enfant : 29

Comité des droits de l'homme : 29

Index

Comité des droits des personnes handicapées : 32
Comité des ministres : 61
Commission européenne : 79
Cour EDH, 25/06/1996, Amuur c. France, Req. n° 19776/92 : 193
Cour EDH, grande chambre, 21/01/2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, Req. n° 30696/09 : 190
ECRI : 70
EPU, Rapport du Groupe de travail : 326, 327
FRA : 81
FRA, Capacité juridique des personnes avec un handicap intellectuel et personnes souffrant de troubles mentaux, 10/2013 : 82
FRA, Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne, 11/2011 : 77
GRETA : 71
GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, 1er cycle d'évaluation, 28/01/2013, GRETA(2012)16 : 173, 177, 179, 181
HCDH : 33
HCR : 35
Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Etude régionale : 24

Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, Najat Maalla M'jid, Rapport sur la mission en France, 29/02/2012, A/HRC/19/63/Add.2 : 23

L

Liberté de pensée, de conscience et de religion : 262

Liberté d'expression : 184, 238, 244, 245, 248, 268, 307, 322, 323, 412, 416

O

Outre-mer : 218, 267, 268

P

Procès équitable

Victime : 139

Protection des civils : 405, 430

R

Racisme : 240

Roms : 248

T

Terrorisme : 162, 205, 378, 429

Traitements inhumains ou dégradants : 191, 205

Travail forcé : 324

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction | 11 |
| | |
| Livre I | |
| Mise en œuvre du droit international des droits de l'homme | 15 |
| | |
| Première partie | |
| APPROCHE INSTITUTIONNELLE | 17 |
| | |
| ▶ Instances internationales | 19 |
| Chapitre 1 | |
| Nations unies | 19 |
| 1. Conseil des droits de l'homme | 19 |
| Examen périodique universel | 20 |
| Deuxième cycle de l'EPU | 21 |
| Procédures spéciales | 22 |
| Rapports des procédures spéciales et suivi des recommandations | 22 |
| <i>Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable</i> | 23 |
| • <i>Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants</i> | 23 |
| Communications | 24 |
| 2. Organes conventionnels | 26 |
| Comité pour l'élimination de la discrimination raciale | 28 |
| Comité des droits de l'homme | 29 |
| Communications | 29 |
| Comité des droits de l'enfant | 29 |
| Comité contre la torture | 30 |
| Comité des droits économiques, sociaux et culturels | 31 |
| Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes | 31 |
| Comité des droits des personnes handicapées | 32 |
| Comité des disparitions forcées | 32 |
| 3. Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies | 33 |
| 4. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés | 34 |
| 5. Les objectifs de développement durable | 35 |
| Élaboration des objectifs | 36 |
| Contenu des objectifs | 36 |
| Mise en œuvre et suivi des objectifs | 37 |
| ODD et droits de l'homme | 38 |

| | |
|---|----|
| Chapitre 2 | |
| Organisation internationale du travail | 39 |
| Commission d'experts pour l'application des conventions de l'OIT | 40 |
| Commission de l'application des normes de la Conférence | 41 |
| Réclamations d'organisations professionnelles | 41 |
| Comité de la liberté syndicale | 42 |
| Chapitre 3 | |
| Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture | 43 |
| Chapitre 4 | |
| Organisation internationale de la francophonie | 45 |
| Mécanisme de suivi de la Déclaration de Bamako | 45 |
| Chapitre 5 | |
| Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ... | 47 |
| 1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme | 48 |
| 2. Haut-Commissaire aux minorités nationales | 49 |
| 3. Représentant pour la liberté des médias | 49 |
| 4. Représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains | 50 |
| 5. Représentants de la présidence de l'OSCE | 51 |
| Chapitre 6 | |
| Conseil de l'Europe | 52 |
| 1. Organe juridictionnel : la Cour européenne des droits de l'homme | 52 |
| Mesures provisoires | 53 |
| Arrêts pilotes | 53 |
| Tierces interventions | 54 |
| Conférences sur l'avenir de la Cour | 54 |
| Jurisprudence concernant la France | 56 |
| Exécution des arrêts de la Cour | 58 |
| Exécution par l'État destinataire | 58 |
| Portée des arrêts de la Cour | 59 |
| 2. Organes statutaires | 61 |
| Comité des ministres | 61 |
| Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe | 63 |
| Secrétaire général du Conseil de l'Europe | 64 |
| 3. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe | 65 |
| 4. Organes de surveillance et/ou consultatifs | 66 |
| Comité européen des droits sociaux (CEDS) | 66 |
| Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) | 68 |
| Commission de Venise | 69 |
| Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) | 70 |

| | |
|---|-----|
| Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) | 71 |
| Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) | 71 |
| Comité de Lanzarote | 72 |
| Commission pour l'égalité de genre (GEC)..... | 73 |
| Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes (GREVIO) | 73 |
| Chapitre 7 | |
| Union européenne | 74 |
| 1. Regards des instances internationales sur l'Union européenne | 74 |
| 2. Respect des droits de l'homme dans le cadre de l'Union européenne | 76 |
| Organe juridictionnel : la Cour de justice de l'Union européenne | 77 |
| Organes politiques | 79 |
| Commission européenne | 79 |
| Conseil de l'Union européenne | 80 |
| Parlement européen..... | 81 |
| Organes de surveillance | 81 |
| Agence européenne des droits fondamentaux..... | 81 |
| Instances spécifiques | 83 |
| ► Instances nationales | 85 |
| Engagements internationaux et hiérarchie des normes en droit interne | 85 |
| Chapitre 1 | |
| Juridictions nationales | 87 |
| 1. Conseil constitutionnel | 87 |
| 2. Juridictions judiciaires | 88 |
| 3. Juridictions administratives | 89 |
| Chapitre 2 | |
| Autorités administratives indépendantes et instances consultatives | 92 |
| 1. Commission nationale consultative des droits de l'homme | 93 |
| Missions et moyens d'action | 93 |
| Mission d'expertise et de conseil aux pouvoirs publics | 93 |
| Contrôle des engagements internationaux | 94 |
| Les nouveaux mandats de la CNCDH | 95 |
| Éducation aux droits humains | 96 |
| Coopération et relations institutionnelles | 96 |
| 2. Défenseur des droits | 97 |
| 3. Contrôleur général des lieux de privation de liberté | 98 |
| 4. Commission nationale de l'informatique et des libertés | 100 |
| 5. Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) | 101 |
| 6. Commission d'accès aux documents administratifs | 102 |
| 7. Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes | 103 |

| | |
|---|-----|
| 8. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes | 103 |
| 9. Observatoire de la laïcité | 104 |
| Deuxième partie | |
| ANALYSE THÉMATIQUE | 105 |
| ▶ État d'urgence | 109 |
| Chapitre 1 | |
| Régime(s) juridique(s) de l'état d'urgence | 109 |
| 1. Droit international des droits de l'homme | 109 |
| Clause dérogatoire de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme | 109 |
| Conditions d'applicabilité du régime dérogatoire | 110 |
| L'exigence de proportionnalité et de nécessité de la mesure dérogatoire | 111 |
| Existence de droits indérogeables | 113 |
| Exigence de compatibilité avec les autres obligations découlant du droit international | 113 |
| Clause dérogatoire de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques | 113 |
| Conditions d'applicabilité de l'article 4 du PIDCP | 114 |
| L'exigence de proportionnalité et de nécessité de la mesure dérogatoire | 114 |
| L'existence de droits indérogeables | 115 |
| Les autres obligations découlant du droit international | 115 |
| 2. L'état d'urgence en droit français | 117 |
| Cadre juridique | 117 |
| Cadre légal | 117 |
| Projet de loi constitutionnelle de « protection de la nation » | 119 |
| Prorogation de l'état d'urgence | 120 |
| Contrôle des mesures prises | 122 |
| Contrôle politique | 122 |
| Contrôle juridictionnel | 122 |
| Chapitre 2 | |
| Mesures particulières pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux | 125 |
| 1. Perquisitions administratives | 125 |
| Justification des mesures de perquisitions | 126 |
| Protection de certains lieux contre les perquisitions | 126 |
| Déroulement des perquisitions | 127 |
| Saisie et copie des données informatisées | 127 |
| Violences policières dans le cadre des perquisitions administratives | 128 |
| 2. Assignations à résidence | 129 |
| Nécessité de la mesure | 129 |
| Appréciation de la situation individuelle | 129 |
| Exigence de motivation des décisions d'assignation | 130 |
| Effets de la prorogation de l'état d'urgence sur les assignations | 131 |

| | |
|--|-----|
| 3. Pratiques constitutives d'un détournement ou abus de l'état d'urgence | 131 |
| Assignations à résidence | 132 |
| Perquisitions administratives | 132 |
| Interdiction de manifester | 133 |
| Contrôles d'identité abusifs ou discriminatoires | 134 |
| ► Droits et libertés en matière de justice | 135 |
| Questions générales de procédure | 135 |
| Procédure devant le juge de cassation | 135 |
| Motivation des décisions de refus de transmettre une QPC | 137 |
| Recours contre une décision autorisant une opération de visite et de saisie en matière de répression des fraudes | 137 |
| Aide juridictionnelle | 138 |
| Chapitre 1 | |
| Justice pénale et réponse pénale | 139 |
| Droit des victimes d'infractions | 139 |
| 1. Comportements des forces de l'ordre et des forces armées | 139 |
| Violences commises par les forces de l'ordre | 140 |
| Violences des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations | 141 |
| Suites judiciaires données aux violences policières | 141 |
| Recours à certaines armes | 142 |
| Formation | 142 |
| Abus commis en Centrafrique | 143 |
| 2. Justice pénale des mineurs | 143 |
| 3. Justice pénale des majeurs | 145 |
| Principe de légalité et notion de « peine » | 145 |
| Incompressibilité de la peine | 146 |
| Rôle et statut du ministère public | 147 |
| Contrôle des privations de liberté par un magistrat | 147 |
| Garde à vue | 147 |
| Placement en garde à vue disproportionné | 147 |
| Placement en garde à vue d'individus appréhendés à l'étranger sans les avoir préalablement déférés à un juge | 148 |
| Phase sententielle | 150 |
| Accès au juge et excès de formalisme dans le refus d'un appel | 150 |
| Motivation des arrêts de cour d'assises | 150 |
| Conservation des données d'un condamné dans le STIC | 152 |
| 4. Majeurs détenus | 153 |
| Détenue provisoire | 153 |
| Surpopulation carcérale | 154 |
| Conditions matérielles de détention | 154 |
| Fouilles en détention | 156 |
| Protection des détenus | 157 |
| Protection des détenus contre les violences du personnel pénitentiaire et des autres détenus | 157 |

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Protection des détenus contre eux-mêmes : suicides en prison..... | 157 |
| Détenus nécessitant des soins..... | 158 |
| Rétention et surveillance de sûreté | 160 |
| Relations avec l'extérieur | 161 |
| Chapitre 2 | |
| Lutte contre certaines atteintes graves aux personnes | 162 |
| 1. Terrorisme | 162 |
| Cadre légal et institutionnel | 163 |
| Imprécision des termes contenus dans les dispositions législatives | 163 |
| Pénalisation de la provocation et de l'apologie du terrorisme | 165 |
| Rôle des INDH..... | 165 |
| Mesures concrètes de lutte contre le terrorisme | 166 |
| Mesures préventives..... | 166 |
| Blocage des sites internet..... | 166 |
| Usage des armes par les forces de l'ordre | 167 |
| Garde à vue des personnes soupçonnées de terrorisme..... | 167 |
| Risque de profilage ethnique ou racial..... | 167 |
| 2. Disparitions forcées | 168 |
| Compétence extraterritoriale | 169 |
| Protection des victimes et réparation | 170 |
| 3. Torture | 171 |
| Définition de la torture | 171 |
| Réhabilitation des victimes de torture | 171 |
| 4. Vente d'enfants, prostitution des enfants et pornographie impliquant les enfants | 172 |
| 5. Traite et exploitation des êtres humains | 172 |
| Mise en place d'un cadre spécifique | 173 |
| Approche globale de la lutte contre la traite des êtres humains | 173 |
| Collecte de données | 174 |
| Répression de la traite et de l'exploitation | 175 |
| Traitement des affaires de traite par les autorités judiciaires | 175 |
| Infraction spécifique de « traite »..... | 175 |
| Prévention | 176 |
| Protection des victimes | 177 |
| Identification des victimes de traite..... | 177 |
| Formation des autorités en matière d'identification des victimes de traite | 177 |
| Prise en charge et assistance des victimes..... | 178 |
| Indemnisation des victimes..... | 179 |
| Protection des victimes étrangères de traite des êtres humains..... | 179 |
| ► Droits et libertés dans un contexte de migration | 183 |
| Chapitre 1 | |
| Politiques européennes en matière de migration | 185 |
| Données chiffrées en matière d'immigration | 185 |
| 1. Politique générale de l'UE | 186 |

| | |
|---|-----|
| 2. Entrée dans l'UE | 188 |
| Voies migratoires alternatives légales et sûres..... | 188 |
| Externalisation des frontières..... | 188 |
| Décès en mer..... | 189 |
| 3. Détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile (Dublin III) | 189 |
| Dublin III et traitements inhumains ou dégradants..... | 190 |
| Dublin III et droit au recours effectif..... | 191 |
| Effet suspensif du recours contre la décision de transfèrement..... | 192 |
| Chapitre 2 | |
| Entrée en France | 193 |
| 1. Mineurs en zone d'attente | 193 |
| Détermination de l'âge de l'individu..... | 194 |
| 2. Zones d'attente ad hoc | 195 |
| 3. Procédure d'asile à la frontière | 196 |
| Chapitre 3 | |
| Droit d'asile | 197 |
| 1. Procédure d'examen de la demande de protection | 197 |
| Effet suspensif des recours..... | 198 |
| Procédure prioritaire/accélérée..... | 198 |
| Garanties inhérentes aux recours exercés par les demandeurs d'asile..... | 199 |
| Autres difficultés..... | 200 |
| 2. Accueil | 200 |
| 3. Principe de non-refoulement et persécution | 203 |
| Persécution d'opposants politiques et rebelles..... | 203 |
| Persécution et liberté de religion..... | 205 |
| Chapitre 4 | |
| Entrée, séjour et éloignement des étrangers | 206 |
| 1. Situation à Calais et démantèlement du bidonville | 206 |
| Démantèlement du bidonville..... | 207 |
| 2. Droit au séjour et regroupement familial | 208 |
| 3. Octroi et refus de délivrance des titres de séjour | 210 |
| 4. Accès à la justice | 211 |
| 5. Placement en rétention | 211 |
| Enfants en rétention..... | 212 |
| Conditions de rétention..... | 213 |
| Alternatives à la rétention..... | 214 |
| Recours contre le placement en rétention..... | 215 |
| Droit de communiquer avec le monde extérieur | 215 |
| Contrôle du juge | 216 |
| Recours contre une décision de retour..... | 216 |
| Recours contre un arrêté de placement en rétention..... | 217 |

| | |
|---|-----|
| 6. Situations particulières | 218 |
| Droit des étrangers outre-mer | 218 |
| Femmes défavorisées..... | 219 |
| Mineurs isolés..... | 219 |
| Chapitre 5 | |
| Droits des étrangers présents sur le territoire et politiques d'intégration | 221 |
| ▶ Promotion de l'égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société | 223 |
| Droits des minorités et refus de reconnaissance des droits collectifs | 224 |
| Évolution de l'architecture normative et institutionnelle de la lutte contre les discriminations | 225 |
| Réponse pénale | 226 |
| Chapitre 1 | |
| Égalité femmes-hommes | 227 |
| 1. Inégalités femmes-hommes | 227 |
| Cadre légal et institutionnel..... | 227 |
| Prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans l'élaboration des lois..... | 227 |
| Cadre institutionnel..... | 228 |
| Stéréotypes et pratiques préjudiciables | 229 |
| Représentation de la femme dans les médias..... | 230 |
| Participation des femmes à la vie politique | 231 |
| Égalité femmes-hommes au travail | 231 |
| Inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes..... | 231 |
| Promotion de l'égalité professionnelle..... | 232 |
| Représentation des femmes à des postes de haut niveau | 233 |
| Éducation | 233 |
| Enjeux divers | 234 |
| 2. Violences à l'égard des femmes | 234 |
| 3. Discriminations multiples subies par les femmes : le phénomène d'intersectionnalité | 236 |
| Intersectionnalité et femmes musulmanes | 237 |
| Intersectionnalité et migration | 237 |
| Chapitre 2 | |
| Discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre | 239 |
| Chapitre 3 | |
| Discriminations « ethnoraciales » et discriminations liées à l'origine | 240 |
| 1. Présentation générale | 240 |
| Égalité et discriminations | 240 |
| Statistiques « ethniques »..... | 240 |

| | |
|---|-----|
| Profilage ethnoracial | 241 |
| Politiques publiques de lutte contre les discriminations | 242 |
| <i>Lutte contre les discriminations en matière d'emploi</i> | 242 |
| <i>Lutte contre les discriminations au niveau local</i> | 243 |
| Racisme et xénophobie | 243 |
| Antisémitisme..... | 243 |
| Stéréotypes et préjugés raciaux et religieux | 244 |
| Discours de haine | 244 |
| Discours publics | 246 |
| Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme | 247 |
| 2. Roms et Gens du voyage | 248 |
| Des populations stigmatisées | 249 |
| Stratégie nationale d'intégration des Roms et Gens du voyage..... | 250 |
| Lutte contre les discriminations à l'égard des Gens du voyage | 251 |
| Livret de circulation..... | 251 |
| Droit de vote | 252 |
| Manque de places et conditions de vie dans les aires d'accueil..... | 252 |
| Lutte contre les discriminations à l'égard des Roms | 254 |
| Droit au séjour, liberté de circulation et expulsions..... | 254 |
| Des bidonvilles insalubres..... | 255 |
| Accès aux soins de santé et à l'emploi | 256 |
| Problèmes communs aux Roms et aux Gens du voyage | 257 |
| Évacuation des campements..... | 257 |
| Scolarisation | 261 |
| Chapitre 4 | |
| Discriminations liées à la liberté de conscience et de religion et principe de laïcité | 262 |
| 1. Laïcité et port de signes religieux | 262 |
| Laïcité et signes ostensibles à l'école | 262 |
| Laïcité et neutralité des agents publics | 263 |
| 2. Port du voile intégral | 264 |
| Chapitre 5 | |
| Populations autochtones et spécificités ultramarines | 267 |
| 1. Droits collectifs | 267 |
| 2. Droits individuels et promotion de l'égalité | 268 |
| Chapitre 6 | |
| Discriminations liées au handicap et inclusion des personnes handicapées | 269 |
| 1. Cadre institutionnel | 270 |
| 2. Droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société | 271 |
| Accessibilité et isolement | 271 |
| Placement et conditions de vie en institution | 272 |
| 3. Scolarisation des enfants handicapés | 272 |
| Scolarisation des enfants autistes | 273 |
| 4. Inégalité face à l'emploi | 275 |

| | |
|--|-----|
| ▶ Droit au respect de la vie privée | 277 |
| Chapitre 1 | |
| Vie familiale | 278 |
| 1. Mariage | 278 |
| Mariages forcés | 278 |
| Reconnaissance des couples de même sexe | 278 |
| 2. Filiation et succession | 279 |
| Accès aux origines et établissement des liens de filiation | 279 |
| Refus de transcription sur les registres d'état civil d'un acte de naissance établi à l'étranger pour un enfant né dans le cadre d'une gestation pour autrui (GPA) | 280 |
| Chapitre 2 | |
| Protection des données personnelles | 282 |
| 1. Protection des données personnelles et surveillance | 282 |
| Collecte de données en général | 283 |
| Loi relative au renseignement | 283 |
| Possibilités de recours aux mesures de surveillance | 284 |
| Personnes susceptibles d'être placées sous surveillance | 285 |
| Contrôle des mesures de surveillance par la CNCTR | 285 |
| Mesures de surveillance des communications électroniques internationales | 287 |
| 2. Protection du secret professionnel de l'avocat | 288 |
| Visites domiciliaires et perquisitions au cabinet de l'avocat | 288 |
| Interception de communications entre un avocat et son client | 289 |
| ▶ Protection de l'enfance | 291 |
| Architecture institutionnelle et politique globale de protection de l'enfance | 291 |
| Chapitre 1 | |
| Protection de l'enfant contre les atteintes à son intégrité physique et morale | 293 |
| 1. Mauvais traitements et violences sur les enfants | 293 |
| Mauvais traitements infligés aux personnes handicapées placées en institution | 294 |
| Châtiments corporels et mutilations génitales | 294 |
| 2. Contenus inappropriés | 295 |
| 3. Protection contre les agressions et les crimes sexuels | 296 |
| Incrimination des abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance | 296 |
| Recueil de données sur les abus sexuels commis sur des enfants dans le cercle de confiance | 296 |
| Intérêt supérieur de l'enfant et procédure pénale adaptée aux enfants | 297 |
| Sollicitation d'enfants à des fins sexuelles par le biais des technologies de l'information et de la communication (<i>grooming</i>) | 298 |
| 4. Protection des enfants témoins | 299 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre 2 | |
| Situation familiale et statut juridique des enfants | 300 |
| 1. Autorité parentale | 300 |
| 2. Placements d'enfants | 300 |
| 3. Enregistrement à l'état civil | 301 |
| 4. Adoption | 301 |
| 5. Droits procéduraux | 301 |
| ▶ Liberté de réunion et d'association | 303 |
| Chapitre 1 | |
| Liberté d'association | 304 |
| Chapitre 2 | |
| Liberté de manifestation | 305 |
| ▶ Liberté d'expression et d'information | 307 |
| Négationnisme | 308 |
| Chapitre 1 | |
| Protection de la liberté d'expression | 309 |
| 1. Restriction à la liberté d'expression | 309 |
| 2. Protection du secret des sources | 310 |
| 3. Protection des lanceurs d'alerte | 310 |
| Chapitre 2 | |
| Répression des abus de la liberté d'expression | 312 |
| 1. Droit au respect de la vie privée | 312 |
| 2. Diffamation | 314 |
| Diffamation et liberté de la presse..... | 315 |
| Diffamation et liberté d'expression de l'avocat..... | 317 |
| ▶ Droits économiques et sociaux | 321 |
| Cadre normatif | 321 |
| Chapitre 1 | |
| Droit au travail et liberté professionnelle | 324 |
| 1. Mise en œuvre d'une politique active de l'emploi | 324 |
| Formation et orientation professionnelles..... | 325 |
| 2. Conditions de travail | 325 |
| Temps de travail..... | 326 |
| Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail..... | 327 |
| Droit à une rémunération équitable..... | 327 |
| Rémunération des heures supplémentaires..... | 327 |
| Rémunération des jours fériés..... | 328 |
| Délai de préavis raisonnable en cas de cessation d'emploi..... | 328 |

| | |
|--|-----|
| 3. Droits collectifs | 328 |
| Liberté syndicale de la gendarmerie..... | 329 |
| Liberté syndicale des militaires | 330 |
| Droit de négociation collective | 331 |
| Liberté de désigner le délégué syndical chargé de représenter le syndicat dans l'entreprise..... | 332 |
| Droit à l'information et à la consultation..... | 333 |
| 4. Protection des salariés et rôle de l'inspection du travail | 334 |
| 5. Notion de « travailleur » | 335 |
| Chapitre 2 | |
| Protection sociale et autres droits sociaux | 336 |
| 1. Politique de lutte contre la pauvreté | 336 |
| Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale..... | 336 |
| Pauvreté des enfants | 337 |
| Pauvreté dans les DROM-COM..... | 337 |
| 2. Droit au logement | 337 |
| Politique en matière de logement | 338 |
| Mal-logement..... | 338 |
| Droit à un abri | 338 |
| Expulsions..... | 339 |
| Logement et outre-mer..... | 339 |
| 3. Droit à l'éducation | 340 |
| Chapitre 3 | |
| Droit à la santé | 342 |
| 1. Inégalités de santé | 342 |
| 2. Bioéthique et fin de vie | 343 |
| 3. Santé des enfants | 345 |
| 4. Hospitalisation des personnes souffrant de troubles mentaux | 346 |
| ▮ Environnement, climat et droits de l'homme | 347 |
| | |
| Livre II | |
| Mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal | 351 |
| | |
| Première partie | |
| INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI | 359 |
| Chapitre 1 | |
| Conventions de Genève de 1949 et protocoles additionnels | 363 |
| 1. Les Conventions de Genève et les deux premiers protocoles additionnels | 363 |
| Les conventions de Genève..... | 363 |

| | |
|--|-----|
| Les Protocoles additionnels I et II de 1977 | 364 |
| Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux | 365 |
| Protocole additionnel II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux | 366 |
| 2. La mise en œuvre des conventions de Genève et des deux protocoles additionnels | 366 |
| 3. Le Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel et sa mise en œuvre | 369 |
| Mise en œuvre | 370 |
| Chapitre 2 | |
| Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé | 371 |
| Mise en œuvre | 372 |
| Chapitre 3 | |
| Règles relatives aux moyens et aux méthodes de combat | 374 |
| 1. 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 | 376 |
| Mise en œuvre | 378 |
| 2. 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 et protocoles I, II, III, IV et V ... | 378 |
| Mise en œuvre | 381 |
| 3. 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 | 382 |
| Mise en œuvre | 382 |
| 4. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction | 383 |
| Mise en œuvre | 384 |
| 5. Convention sur les armes à sous-munitions | 385 |
| Mise en œuvre | 387 |
| 6. Traité sur le commerce des armes | 389 |
| Chapitre 4 | |
| Autres instruments et initiatives dans le domaine du DIH | 391 |
| 1. Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles | 391 |
| 2. Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires | 392 |
| 3. Travaux relatifs à l'interprétation et/ou au renforcement de certaines dispositions du droit international humanitaire | 393 |

| | |
|---|------------|
| Guide interprétatif du CICR sur la notion de « <i>participation directe aux hostilités</i> » en droit international humanitaire..... | 393 |
| Applicabilité du DIH aux entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP)..... | 394 |
| Guide de l'examen de la licéité des nouvelles armes et des nouveaux moyens et méthodes de guerre | 395 |
| Rapport sur l'occupation et les autres formes d'administration de territoire étranger..... | 395 |
| Chapitre 5 | |
| Engagements et résolutions issus des conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge..... | 396 |
| 1. Engagements volontaires | 396 |
| Engagements du Gouvernement dans le cadre d'initiatives multilatérales..... | 397 |
| Changer les mentalités, sauver des vies et renforcer la résilience grâce à une éducation fondée sur des valeurs (Pledge OP32022) | 397 |
| Coalition d'un milliard pour la résilience : renforcer la résilience des communautés et contribuer au développement durable (Pledge OPS32021) | 397 |
| Mobilisation de la jeunesse pour un monde meilleur (Pledge OP320004) | 398 |
| Engagement envers le genre et la diversité (Pledge OP300038) | 398 |
| Femmes, paix et sécurité (Pledge OP320010)..... | 398 |
| Engagement du groupe francophone sur la violence sexuelle et sexiste dans les conflits armés et autres situations d'urgence (Pledge OP320020)..... | 399 |
| Prévenir les violences sexuelles et sexistes et réagir contre celles-ci dans les conflits et les situations d'urgence (Pledge OP320007) | 399 |
| Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne | 399 |
| Soutenir la Cour pénale internationale (Pledge OP320041)..... | 399 |
| Instruments de droit international humanitaire (Pledge OP320040) | 400 |
| Promotion et dissémination du droit international humanitaire (Pledge OP300039) | 400 |
| Les soins de santé en danger : respecter et protéger les soins de santé (Pledge OP320038) ... | 401 |
| Renforcement du droit international humanitaire (Pledges OP320033 et OP320034) | 401 |
| Mines antipersonnel, armes à sous-munitions, engins explosifs improvisés et restes explosifs de guerre (Pledge OP300039) | 401 |
| Violences sexuelles ou sexospécifiques pendant les conflits armés ou après les catastrophes et autres situations d'urgence (Pledge OP320037) | 401 |
| Engagements du Gouvernement conjointement avec la Croix-Rouge française..... | 402 |
| Construire la résilience dans le contexte du changement climatique (Pledge OP32005)..... | 402 |
| Promotion et diffusion du droit international humanitaire (Pledge OP320015) | 403 |
| Engagements bilatéraux..... | 403 |
| Initiative France-Mexique d'encadrer le recours au veto en cas d'atrocités de masse (Pledge OP320059) | 403 |
| 2. Résolutions..... | 403 |
| Chapitre 6 | |
| Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et engagements connexes | 405 |
| 1. Protection des civils | 405 |
| 2. Protection des enfants | 407 |
| 3. Protection du personnel et des biens humanitaires..... | 408 |
| 4. Résolutions « Femmes, Paix et Sécurité » | 410 |
| 5. Engagements de la France au Sommet humanitaire mondial | 411 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 7 | |
| Instruments de l'Union européenne | 413 |
| 1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international | 413 |
| 2. Règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires | 414 |
| Deuxième partie | |
| INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL PÉNAL : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI | 419 |
| Chapitre 1 | |
| Coopération de la France avec les juridictions pénales internationales | 421 |
| 1. Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale | 421 |
| Coopération avec la Cour pénale internationale..... | 422 |
| Résolutions issues de l'Assemblée des États parties au Statut de la Cour pénale internationale et de la Conférence de révision de 2010 | 423 |
| Résolutions de l'Assemblée des États parties..... | 423 |
| Engagements et résolutions issus de la Conférence de révision de 2010 | 424 |
| <i>Engagements</i> | 424 |
| <i>Résolutions</i> | 424 |
| 2. Résolutions et accords portant création de tribunaux internationaux ad hoc et mixtes | 425 |
| Juridictions internationales pénales | 425 |
| Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie..... | 425 |
| Tribunal pénal pour le Rwanda | 426 |
| Mécanisme résiduel..... | 427 |
| Juridictions mixtes | 427 |
| Tribunal spécial pour la Sierra Leone | 427 |
| Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens | 428 |
| Tribunal spécial pour le Liban..... | 429 |
| Chapitre 2 | |
| Compétence des juridictions nationales en matière de crimes internationaux | 430 |
| 1. Instruments internationaux | 430 |
| Conventions de Genève et autres instruments relatifs aux infractions graves au DIH | 430 |
| Conventions spécifiques..... | 431 |
| Tribunaux pénaux internationaux | 433 |
| Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie..... | 433 |
| Tribunal pénal international pour le Rwanda..... | 433 |
| Mécanisme résiduel..... | 434 |
| Statut de Rome | 434 |
| 2. Mise en œuvre au plan national | 435 |
| Incriminations..... | 436 |

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Prescription | 437 |
| Compétence extraterritoriale des juridictions nationales..... | 437 |
| Acteurs judiciaires | 439 |
| Annexes | 441 |
| Annexe 1 | |
| Avis et études de la CNCDH depuis 2010 | 443 |
| Année 2016..... | 443 |
| Année 2015..... | 444 |
| Année 2014..... | 445 |
| Année 2013..... | 446 |
| Année 2012..... | 446 |
| Annexe 2 | |
| Invocabilité des principales conventions en matière de droits de l’homme devant les juridictions nationales | 447 |
| Annexe 3 | |
| Sigles et abréviations | 449 |
| Index | 453 |

RAPPORT

2014-2016

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dont le mandat est la protection et la promotion des droits de l'homme, a pour mission d'éclairer les décisions du gouvernement et de contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux dans les domaines des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire.

La quatrième édition de ce rapport, qui paraît tous les deux ans, s'inscrit plus particulièrement dans la perspective de l'Examen périodique universel auquel la France se soumettra début 2018. Comme les précédentes éditions, elle rassemble et met en perspective les différentes observations et recommandations faites à la France par les instances internationales et régionales, entre 2014 et 2016, dans le but d'offrir une vision panoramique et objective de la situation des droits de l'homme dans le pays. À ce titre, cet ouvrage est conçu comme un outil de travail pour les diplomates français et étrangers, les ONG, les professionnels du droit et les universitaires.

Ces instances font traditionnellement le constat d'une réelle volonté du gouvernement français de se montrer plus attentif à leurs observations. Certaines situations demeurent toutefois préoccupantes, à l'instar des discriminations raciales et religieuses, de l'ineffectivité de certains droits économiques et sociaux, de la conception nationale du droit pénal et de la détention, ou encore des conséquences de la politique migratoire et des problèmes liés à l'insuffisance de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

La période de référence a été profondément marquée par l'état d'urgence, qui en se pérennisant et en insufflant des changements profonds, affectera durablement l'État de droit et les libertés publiques. Cet ouvrage interroge la place des droits fondamentaux, d'abord dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ensuite plus largement dans un pays sous tension.

Pleinement inscrite dans les récentes évolutions du droit international, et dans la dynamique lancée par l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement, cette quatrième édition souligne la nécessité de sauvegarder les droits fondamentaux tout en poursuivant leur développement.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme au sens des Nations unies.
www.cncdh.fr | Twitter : @CNCDH



9 782111 453807

Diffusion
**Direction de l'information
légal et administrative**
La **documentation** Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 19 €
Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-145380-7
DF : 5DH45630