CNCDH

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

2017 - 2021

LES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE

Regards portés par les instances internationales

La Documentation française

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

LES DROITS DE L'HOMME EN FRANCE

Regards portés par les instances internationales

RAPPORT **2017- 2021**

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.

© Illustration couverture : UN Photo / Jean-Marc Ferré.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2023.
ISBN : 978-2-11-157728-2

RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

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

Article 1er

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 même domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, de la Défenseure 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.

https://www.cncdh.fr/

AVERTISSEMENT

Fruit d'un travail collectif réalisé sous la supervision de la sous-commission « Questions internationales et européennes – Droit international humanitaire » de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le présent rapport a été conçu comme un outil pratique à destination des instances internationales de contrôle et leurs experts, des praticiens du droit, des organisations non gouvernementales (ONG), des chercheurs et des responsables administratifs, publics et politiques.

Les informations qui y figurent sont à jour à la date du 31 décembre 2021.

Rédacteurs : Guillaume Dartigue, Anaïs Schill et Michel Tabbal

Avec le soutien de Camille Miguet et Johanne Pinot

Coordination : Michel Tabbal

Secrétaire général et secrétaire générale adjointe de la CNCDH : Magali Lafourcade et Cécile Riou-Batista

Vice-Présidentes de la CNCDH : Soraya Amrani-Mekki et Laurène Chesnel

Président de la CNCDH : Jean-Marie Burguburu

SOMMAIRE

Avertissement 4

INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME 13

SECTION 1.1.
Approche institutionnelle 15

CHAPITRE 1.1.1.
Instances internationales 17
1.1.1.1. Organes des Nations Unies 17
1.1.1.2. Institutions spécialisées des Nations Unies 38
1.1.1.3. Organisation internationale pour les migrations 45
1.1.1.4. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe 46
1.1.1.5. Organisation internationale de la francophonie 51

CHAPITRE 1.1.2.
Instances européennes 53
1.1.2.1. Conseil de l'Europe 53
1.1.2.2. Union européenne 75

CHAPITRE 1.1.3.
Instances nationales 87
1.1.3.1. Juridictions nationales 88
1.1.3.2. Institutions indépendantes et instances consultatives 93

SECTION 1.2.
Analyse thématique 105

CHAPITRE 1.2.1.
État d'urgence sanitaire 107
1.2.1.1. Impacts de la crise sanitaire sur certaines catégories de la population 109
1.2.1.2. Droits des personnes privées de liberté dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire 112

1.2.1.3. Traçage numérique et conservation des données de santé 115
1.2.1.4. Droits sociaux 115

CHAPITRE 1.2.2.
Droits et libertés en matière de justice 117
1.2.2.1. Questions de procédure 117
1.2.2.2. Comportement des forces de l'ordre 125
1.2.2.3. Privation de liberté et détention 134
1.2.2.4. Lutte contre certaines atteintes graves aux personnes 151
1.2.2.5. Lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme 161

CHAPITRE 1.2.3.
Droits et libertés en matière de migration 175
1.2.3.1. Entrée en France 177
1.2.3.2. Droit d'asile 180
1.2.3.3. Séjour et éloignement des étrangers 187
1.2.3.4. Mineurs non accompagnés 199

CHAPITRE 1.2.4.
Promotion de l'égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société 207
1.2.4.1. Égalité femmes-hommes 209
1.2.4.2. Discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre 219
1.2.4.3. Discriminations « ethnoraciales » et discriminations liées à l'origine 223
1.2.4.4. Discriminations liées à la liberté de conscience et de religion et principe de laïcité 237
1.2.4.5. Populations autochtones et spécificités ultramarines 242
1.2.4.6. Discriminations liées au handicap et inclusion des personnes en situation de handicap 243
1.2.4.7. Autres motifs de discrimination 255

CHAPITRE 1.2.5.
Droit au respect de la vie privée 257
1.2.5.1. Vie familiale 257
1.2.5.2. Respect du domicile 262
1.2.5.3. Protection des données personnelles 264

CHAPITRE 1.2.6.
Protection de l'enfance 277
1.2.6.1. Protection de l'enfant contre les atteintes à son intégrité physique et morale 277
1.2.6.2. Situation familiale et statut juridique des enfants 282

CHAPITRE 1.2.7.
Liberté de réunion et d'association 285
1.2.7.1. Liberté d'association 285
1.2.7.2. Liberté de réunion pacifique 288

CHAPITRE 1.2.8.
Liberté d'expression et d'information 293
1.2.8.1. Protection de la liberté d'information 294
1.2.8.2. Répression des abus de la liberté d'expression 298

CHAPITRE 1.2.9.
Droits économiques, sociaux et culturels 313
1.2.9.1. Droit au travail et liberté professionnelle 313
1.2.9.2. Politique de lutte contre la pauvreté 322
1.2.9.3. Droit au logement 322
1.2.9.4. Droit à la santé 327
1.2.9.5. Personnes âgées 332

CHAPITRE 1.2.10.
Environnement, climat et droit de l'Homme 335
1.2.10.1. Obligations procédurales en matière environnementale 335
1.2.10.2. Impact du dérèglement climatique sur les droits de l'Homme 338
1.2.10.3. Essais nucléaires en Polynésie française 341

DEUXIÈME PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET DU DROIT INTERNATIONAL PÉNAL 343

SECTION 2.1.
Instruments de droit international humanitaire : mise en œuvre nationale et suivi 351

CHAPITRE 2.1.1.
Conventions de Genève de 1949 et protocoles additionnels 355
2.1.1.1. Les Conventions de Genève et les deux premiers protocoles additionnels 355
2.1.1.2. La mise en œuvre des Conventions de Genève et des deux Protocoles additionnels 358
2.1.1.3. Le Protocole additionnel III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel et sa mise en œuvre 363

CHAPITRE 2.1.2.
Règles relatives aux moyens et méthodes de guerre 365
2.1.2.1. 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 366
2.1.2.2. 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 369
2.1.2.3. 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 374

2.1.2.4. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction 377
2.1.2.5. Convention sur les armes à sous-munitions 379
2.1.2.6. Traité sur le commerce des armes 383
2.1.2.7. Convention et protocoles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé 390
2.1.2.8. Autres instruments (non ratifiés par la France) 399

CHAPITRE 2.1.3.
Engagements et résolutions issus des conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 403
2.1.3.1. Résolutions 404
2.1.3.2. Engagements volontaires 405

CHAPITRE 2.1.4.
Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 411
2.1.4.1. Protection des civils 414
2.1.4.2. Protection des enfants 415
2.1.4.3. Protection du personnel et des biens humanitaires 417
2.1.4.4. Résolutions « femmes, paix et sécurité » 419

CHAPITRE 2.1.5.
Autres initiatives dans le domaine du DIH 421
2.1.5.1. Initiatives au niveau multilatéral 421
2.1.5.2. Initiatives au niveau de l'Union européenne 424
2.1.5.3. Initiatives au niveau national 426

SECTION 2.2.
Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi 429

CHAPITRE 2.2.1.
Coopération de la France avec les juridictions pénales internationales 431
2.2.1.1. Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale 431
2.2.1.2. Résolutions et accords portant création de tribunaux internationaux *ad hoc* et mixtes 436

CHAPITRE 2.2.2.
Compétence des juridictions nationales en matière de crimes internationaux 441
2.2.2.1. Instruments internationaux 441
2.2.2.2. Mise en œuvre au niveau national 446

Principaux sigles et abréviations 457

TABLE DES MATIÈRES 461

INTRODUCTION

Le cinquième 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.

Ce rapport se veut à la fois complémentaire de certaines initiatives oscillant entre évaluation politique, juridique ou statistique, et différent de celles-ci par la démarche proposée. En effet, ce rapport repose sur le 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 – et 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 pour les pouvoirs publics, et sont également évoqués par d'autres institutions.

Cette convergence est 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 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 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.

La solution consistant à compiler et 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 : une première partie relative à la mise en œuvre du droit international des droits de l'Homme, et une seconde relative à la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal. Ces deux parties ne suivent pas une construction symétrique, dans la mesure où les acteurs et les méthodes ne sont pas les mêmes.

La première partie compile et synthétise les regards portés par les instances internationales sur la situation française sur la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2021, 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 section de la première partie s'attache à présenter, pour chaque grande thématique, les observations et 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, cette section thématique doit avant tout être appréciée 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 du présent rapport s'inscrit dans la perspective de la tenue de l'examen périodique universel au printemps 2023.

D'un point de vue plus substantiel, ensuite, parce que la période de référence du rapport est marquée à la fois par des tensions sociales importantes (on pense notamment aux manifestations des « gilets jaunes » ou contre la réforme des retraites), la persistance de phénomènes de racisme et de discriminations raciales (notamment dans certains discours politiques), 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 doit être portée aux relations entre droits de l'Homme, changement climatique et environnement, ces deux dernières thématiques ayant pris une place de plus en plus importante dans le débat public.

À ces différentes thématiques s'ajoute la question de la place des droits fondamentaux dans le contexte des états d'urgence – qu'il s'agisse du régime d'exception mis en œuvre pour lutter contre le terrorisme ou celui tout aussi exceptionnel déployé pour faire face à la crise sanitaire. Plusieurs mesures de ces régimes juridiques d'exception ont peu à peu intégré le droit commun, au mépris des libertés et du respect effectif des droits fondamentaux. Ceci témoigne à plusieurs égards d'un durcissement des politiques sécuritaires et d'un rétrécissement de l'espace civique et démocratique.

La deuxième partie de ce rapport procède à de nombreux rappels généraux quant aux engagements de la France en matière de droit international humanitaire et de droit international pénal. 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, ou encore 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 cinquième édition du rapport sur les droits de l'Homme en France poursuit plusieurs finalités. La CNCDH souhaite que ce travail de synthèse soit utile aussi bien 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.

PREMIÈRE PARTIE

MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

SECTION 1.1.

APPROCHE INSTITUTIONNELLE

CHAPITRE 1.1.1.

INSTANCES INTERNATIONALES

1.1.1.1. ORGANES DES NATIONS UNIES

Le respect des droits de l'Homme figure parmi les principes et les buts de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont la Charte énonce en son article 1er : « *Les buts des Nations Unies sont les suivants* : […] *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* »[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. L'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) comme le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) peuvent ainsi connaître des droits de l'Homme dans le cadre de leurs activités.

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 (CDH), organe subsidiaire de l'AGNU ; 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 (HCDH) et le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR).

L'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui sont des institutions spécialisées rattachées aux Nations Unies ayant leur propre autonomie, sont traitées dans un chapitre à part.

1.1.1.1.1. 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 organe intergouvernemental composé de 47 États membres élus pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. Il est chargé de renforcer la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le monde. Il a également pour mission de faire face à des situations de violations des droits de l'Homme et de formuler des recommandations à leur sujet. Il est ouvert sur la société civile et accorde

1. V. ég. art. 55 de la Charte : « *En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :* […] *c. le respect universel et effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ».

une place importante aux institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) et aux ONG accréditées. Il peut se saisir de tout sujet de préoccupation de ses membres dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. 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]. Le Conseil des droits de l'homme tient trois sessions ordinaires par an, et peut également se réunir en session extraordinaire.

La France y a siégé depuis sa mise en place en 2006 jusqu'en juin 2011, puis durant la période 2014-2016. Un nouveau mandat a débuté en janvier 2021 et s'achèvera en 2023[3]. À l'occasion de la présentation de la candidature de la France pour ce nouveau mandat, le ministre des Affaires étrangères français a précisé les grandes orientations diplomatiques françaises en matière de droits de l'Homme. La France a également formulé un certain nombre d'engagements volontaires[4] pour 2021-2023 axés autour de trois priorités : la diplomatie féministe, la protection des défenseurs des droits et la défense de la liberté de la presse ainsi que le droit à une information fiable. Elle s'est également engagée, en tant que membre du Conseil, à se mobiliser pour l'universalisation et l'effectivité de l'ensemble des droits de l'Homme et à promouvoir et affermir le fonctionnement du système international de protection et de promotion des droits de l'Homme.

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 ; et les « procédures spéciales », examen par des experts indépendants titulaires d'un mandat thématique ou géographique.

1.1.1.1.1.1. Examen périodique universel

L'Examen périodique universel (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. Ce processus est mené par les États, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme (CDH). Il assure une égalité de traitement entre les États membres de l'Organisation, en ce qu'il les vise tous sans distinction.

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 carences dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'Homme, 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[5].

2. AGNU, Résolution 60/251 du 15 mars 2006, Conseil des droits de l'homme, A/RES/60/251, §5 d.
3. V. La France candidate au Conseil des droits de l'homme. 2021-2023, 2020.
4. *Ibid*.
5. CDH, Résolution 5/1 du 18 juin 2007, *Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/RES/5/1.

La procédure de l'EPU, décrite par la résolution 5/1 du CDH, et revue en 2011[6], prévoit que l'examen soit conduit par un Groupe de travail composé de tous les États membres des Nations Unies et présidé par le président 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 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 HCDH, et une compilation des communications des parties prenantes.

L'examen, prévu pour chaque État (une quarantaine environ est examinée chaque année), est renouvelé selon un cycle de quatre ans et demi. L'évaluation doit 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* »[7]. Depuis 2017, plusieurs États peuvent, sur la base du volontariat, soumettre un rapport de suivi intermédiaire (également dit « rapport à mi-parcours »). Ce rapport se concentre sur les progrès réalisés quant aux recommandations acceptées par l'État lors de son dernier examen.

La France a été l'un des premiers États à se soumettre à cet examen, le 14 mai 2008. Elle a ensuite fait l'objet d'un nouvel examen le 21 janvier 2013, dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation.

Troisième cycle de l'EPU

Le troisième cycle de l'Examen périodique universel a débuté le 1er mai 2017. La France s'y est soumise le 15 janvier 2018.

La CNCDH a été associée à l'évaluation de plusieurs manières.

Elle a d'abord conseillé le Gouvernement dans l'élaboration du rapport de la France. 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 troisième cycle a ensuite été communiqué au Conseil[8] et publié le 13 novembre 2017, en même temps que la compilation des observations des instances onusiennes établie par le Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH)[9].

En tant qu'INDH, la CNCDH a également apporté son concours au titre des contributions des parties prenantes. Le résumé de celles-ci (44 au total), divisé en deux parties, a été publié sur le site du

6. *Ibid*.
7. CDH, Résolution 16/21 du 12 avril 2011, *Réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/RES/16/21, §3 et §6.
8. EPU, *Rapport de la France*, 13 novembre 2017, A/HRC/WG. 6/29/FRA/1.
9. EPU, *Résumé de la communication de la CNCDH, Rapport du HCDH*, 2 novembre 2017, A/HRC/WG. 6/29/FRA/2.

HCDH[10] : la première partie est une synthèse de la contribution de la CNCDH ; la seconde est composée des éléments synthétisant 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 15 janvier 2018 a été l'occasion pour les 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.

Le Groupe de travail a adopté son rapport le 19 janvier 2018[11]. La Secrétaire générale de la CNCDH a lu une déclaration lors de la présentation du rapport en session ordinaire. La France a fait connaître ses réponses (à la rédaction desquelles la CNCDH a été associée) sur chacune des recommandations contenues dans le rapport, en mai 2018[12]. 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, le 28 juin 2018. La France a envoyé en début d'année 2022 son rapport de suivi à mi-parcours des engagements et des recommandations de l'EPU de 2018, pour lequel la CNCDH avait été dûment consultée.

L'examen de la France dans le cadre du quatrième cycle de l'EPU est prévu pour l'année 2023. Le calendrier du Conseil prévoit que la France rende son rapport en février 2023.

1.1.1.1.1.2. 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'enquêter, de superviser, de conseiller et de présenter un rapport sur les situations des droits de l'Homme dans des pays ou territoires donnés (mandats dits géographiques, ou mandat-pays), ou sur des phénomènes graves de violations des droits de l'Homme dans le monde (mandats thématiques). Ils sont habilités à déployer une multitude d'activités, notamment : effectuer des visites de terrain ; réaliser des études ; apporter un appui technique ; formuler des recommandations ; et envoyer des communications relatives à des violations présumées des droits de l'Homme dans un pays (sous forme de lettres ou d'appels urgents). Ils sont en outre compétents pour examiner des plaintes individuelles. Ils peuvent ainsi adresser aux États des communications, demandant des clarifications ou appelant des mesures spécifiques de suivi (prévention, *etc.*). Le HCDH met à leur disposition les moyens techniques, logistiques et humains nécessaires à la réalisation de leur mandat.

On comptait, en mai 2022, 58 procédures spéciales, avec 45 mandats thématiques et 13 mandats par pays ou territoires[13], assumés par des rapporteurs spéciaux, experts indépendants ou groupes de travail. La présente section recense les travaux des rapporteurs et 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

10. EPU, Résumé des communications des parties prenantes concernant la France, Rapport du HCDH, 2 novembre 2017, A/HRC/WG. 6/15/FRA/3.
11. EPU, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 11 avril 2018, A/HRC/38/4
12. A/HRC/38/4/Add.
13. V. https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Currentmandateholders.aspx

sur initiative des rapporteurs et experts et sur la base de lettres d'allégation et appels urgents déclenchant leur saisine, 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 1er janvier 2017, avec un rappel des visites et 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 experts indépendants des Nations Unies. Jusqu'au 1er janvier 2017, cinq experts avaient accompli des visites en France afin d'évaluer la situation des droits de l'Homme dans le pays, à la lumière de leur mandat[14]. Depuis cette date, cinq visites ont été effectuées, dont quatre ont donné lieu à des rapports : la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées en octobre 2017 ; le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée en novembre 2017 ; la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste en mai 2018 ; et 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, en 2019. Le rapport sur la visite effectuée en décembre 2021 par le Groupe de travail sur les personnes d'ascendance africaine est quant à lui en cours d'élaboration[15].

Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées

La Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, Catalina Devandas-Aguilar, a effectué une visite en France du 3 au 13 octobre 2017 afin d'évaluer les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et recenser les obstacles et lacunes en la matière. À cette occasion, elle a rencontré le ministre de l'Éducation nationale, la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, le secrétaire général du Comité interministériel du handicap, deux conseillères présidentielles, la directrice générale de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et des hauts représentants des ministères de la Justice, des Solidarités et de la Santé, du Travail et de l'Éducation nationale. Elle s'est également entretenue avec des représentants du Défenseur des droits (DDD), du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la CNCDH, ainsi qu'avec des représentants d'autorités départementales et territoriales, dont des dirigeants de Maisons départementales des personnes handicapées et d'Agences régionales de santé, et avec le président de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements. Elle a en outre pu rencontrer un certain nombre de personnes handicapées et membres d'organisations de personnes handicapées. Son rapport a été publié

14. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'Homme en France 2014-2016*, La Documentation française, Paris, 2017, p. 22 et s.
15. Le Groupe de travail sur les personnes d'ascendance africaine a effectué une « visite préparatoire » en France, du 13 au 16 décembre 2021. Il n'a pas encore rendu son rapport.

le 8 janvier 2019 lors de la 40e session ordinaire du Conseil[16]. La réponse de la France à ce rapport a été publiée le 20 février 2019[17].

- **Rapport récent concernant la France**

Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, Catalina Devandas-Aguilar, Rapport sur la visite en France, 8 janvier 2019, A/HRC/40/54/Add. 1.

Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée

Le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph Cannataci, s'est rendu en France du 13 au 17 novembre 2017 pour évaluer l'effectivité du droit à la vie privée en France. Il s'est entretenu avec des représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice, mais aussi du Conseil d'État, de la Direction générale du trésor, de la Direction générale des entreprises du service de l'économie numérique, de plusieurs délégations interministérielles, et des services de renseignement. Il a en outre rencontré des représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), et de la CNCDH. Enfin, il a pu échanger avec plusieurs représentants de la société civile, associations et ONG. Son rapport a été publié le 1er février 2021 pour la 46e session ordinaire du Conseil.

- **Rapport récent concernant la France**

Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, Rapport sur la visite en France, 1er février 2021, A/HRC/46/37/Add. 2.

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, a effectué une visite en France du 14 au 23 mai 2018. Elle s'est entretenue avec le ministre de la Justice, la sous-directrice des droits de l'Homme et des affaires humanitaires du ministère des Affaires étrangères, l'ambassadeur pour les droits de l'Homme chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire, le directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, l'auteur du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la loi du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, le secrétaire général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, le président adjoint de la section du contentieux et le directeur des systèmes d'information du Conseil d'État, le président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État, le directeur du cabinet du préfet de police

16. Visite en France – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, 8 janvier 2019, A/HRC/40/54/Add. 1.
17. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées sur sa visite en France – Commentaires de l'État, 20 février 2019, A/HRC/40/54/Add. 2.

de Paris, le conseiller diplomatique du préfet de police de Paris, le conseiller diplomatique de la ministre des Armées, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, le directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) et le directeur général de la police nationale (DGPN). Elle a également rencontré le Défenseur des droits, le président de la CNCTR, la présidente du Conseil national des barreaux (CNB) et la CNCDH. Le rapport de la Rapporteuse spéciale a été publié le 8 mai 2019 lors de la 40e session ordinaire du Conseil [18]. La France y avait répondu le 26 février 2019 [19].

- **Rapport récent concernant la France**

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, Rapport sur la visite en France, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add. 4.

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

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, Leilani Farha, a effectué une visite en France du 2 au 12 avril 2019. Elle s'est entretenue à cette occasion avec la CNCDH ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires, maires, avocats et représentants de la société civile. Elle a également rencontré plusieurs familles et personnes souffrant de difficultés d'accès à un logement convenable. Son rapport a été remis lors de la 43e session ordinaire du Conseil. La CNCDH a transmis une déclaration au Conseil à cette occasion. Le rapport a ensuite été publié le 28 août 2020.

- **Rapport récent concernant la France**

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, Leilani Farha, Rapport sur la visite en France, 28 août 2020, A/HRC/43/43/Add. 2.

Groupe de travail sur les personnes d'ascendance africaine

Le Groupe de travail sur les personnes d'ascendance africaine a effectué une visite en France du 13 au 16 décembre 2021 afin d'évaluer la situation des personnes d'ascendance africaine. Cette visite a été l'occasion de fournir des conseils pour aider les personnes d'ascendance africaine et les parties concernées à protéger leurs droits fondamentaux et à soutenir leur intégration. Elle a également permis d'examiner les obstacles à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies spécifiques aux personnes d'ascendance africaine et les potentialités d'action à cet égard. Au cours de cette visite, le Groupe de travail s'est entretenu avec des membres de la CNCDH, de

18. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add. 4.
19. Rapport de la Rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste sur sa visite en France – Commentaires de l'État, 26 février 2019, A/HRC/40/52/Add 9.

l'UNESCO et certains membres concernés de la société civile. En revanche, les experts n'ont pas rencontré de représentants du Gouvernement en raison du caractère non officiel de la visite[20]. Ils partageront néanmoins leurs observations avec les autorités françaises dans un second temps, en vue d'établir un dialogue. Lors de sa visite, le Groupe de travail a soulevé le problème de l'inégal « *accès aux opportunités* », considéré comme étant « *contraire aux droits humains* ». Il a toutefois salué les efforts en cours dans certains domaines, et rappelé que la France ne devait pas « *perdre une opportunité économique de bénéficier du potentiel démontré des personnes d'ascendance africaine* »[21].

Communications

Au cours de la période de référence, les experts indépendants des Nations Unies ont émis un certain nombre de lettres et communiqués à destination des autorités françaises. Une liste non exhaustive de ces documents est présentée ci-dessous[22].

- **Lettres et communiqués récents concernant la France**

Lettre de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste (22 septembre 2017) – La Rapporteuse spéciale exprimait son inquiétude quant au projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi depuis entrée en vigueur)[23].

Communiqué conjoint du Rapporteur spécial sur les droits à l'eau potable et à l'assainissement, du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme (4 avril 2018) – Les rapporteurs spéciaux exhortaient la France à déployer des efforts plus conséquents pour fournir de l'eau potable, des services d'assainissement et des abris d'urgence aux migrants et demandeurs d'asile présents sur plusieurs sites du nord de la France.

Communiqué conjoint du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association (14 février 2019) – Les experts dénonçaient les atteintes disproportionnées au droit de manifester dans le cadre des manifestations des « gilets jaunes », et exprimaient leurs inquiétudes relatives à la

20. ONU Info, « Des experts de l'ONU sur les personnes d'ascendance africaine en visite en France pour évaluer la situation », 27 décembre 2021 : « *Contrairement aux visites de pays par les procédures spéciales des Nations Unies, qui ont lieu à l'invitation du gouvernement hôte et se concentrent sur l'établissement des faits, le diagnostic et les recommandations, cette visite de travail visait à examiner et à comprendre les potentialités et obstacles existants à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies spécifiques aux personnes d'ascendance africaine, y compris l'invisibilité ou le mépris des expériences actuelles qui peuvent découler de l'héritage du colonialisme et de la traite des Africains réduits en esclavage* ».
21. *Ibid*.
22. Pour trouver tous les documents, disponibles sous *https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments*.
23. Loi nº 2017-1510 du 30 octobre 2017.

proposition de loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (depuis entrée en vigueur[24]).

Communiqué de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (12 août 2019) – La Rapporteuse spéciale exhortait le gouvernement français à se mobiliser pour sept ressortissants français condamnés à mort en Irak pour appartenance à une organisation terroriste.

Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (14 avril 2020) – le Rapporteur spécial y établissait dix « principes-clés » à destination des États, à mettre en œuvre pour répondre à la crise de la Covid-19 conformément à leurs obligations en matière de droits de l'Homme.

Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (12 novembre 2020) – Cette lettre visait à exprimer plusieurs craintes relatives à la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale (depuis entrée en vigueur)[25].

Communiqué conjoint de la Rapporteuse spéciale 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 à la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (3 décembre 2020) – Les experts s'exprimaient sur la nécessité de réviser « en profondeur » la proposition de loi relative à la sécurité globale en raison de son incompatibilité avec le droit international des droits de l'Homme.

Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (15 janvier 2021) – La lettre attirait l'attention sur le meurtre des journalistes Ghislaine Dupont et Claude Verlon survenu au Mali en novembre 2013. Elle pointait plusieurs difficultés et obstacles liés à l'enquête (notamment l'opposition du secret-défense), mais aussi plusieurs manquements possibles des autorités françaises à leur obligation de protéger et d'alerter les deux journalistes.

Lettre conjointe du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte

24. Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019.
25. Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*.

antiterroriste (1er mars 2021) – La lettre évoquait la dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF).

Lettre du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, de la Rapporteuse spéciale 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 torture (15 novembre 2021) – La lettre exprimait les préoccupations des experts quant à certains éléments liés à la mort d'Adama Traoré.

Lettre du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme et de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (26 novembre 2021) – Les experts exprimaient leurs préoccupations quant aux présomptions de harcèlement judiciaire à l'encontre d'Assa Traoré, visant à décrédibiliser son action militante.

1.1.1.1.2. 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 au respect de leurs dispositions ainsi qu'à celui des éventuels protocoles additionnels. À l'heure actuelle il existe neuf organes de traités connus sous leur acronyme en anglais : **le Comité des droits de l'homme (CCPR)** chargé de la surveillance du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; **le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR)** chargé de la surveillance du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; **le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)** chargé de la surveillance de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (premier comité créé en 1969) ; **le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)** chargé de la surveillance de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; **le Comité contre la torture (CAT)** chargé de la surveillance de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; **le Comité des droits de l'enfant (CRC)** chargé de la surveillance de la Convention relative aux droits de l'enfant ; **le Comité des disparitions forcées (CED)** chargé de la surveillance de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; **le Comité des droits des personnes handicapées (CRPD)** chargé de la surveillance de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ; **le Comité des travailleurs migrants (CMW)** chargé de la surveillance de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La France doit ainsi, en vertu de ses engagements internationaux, soumettre des rapports périodiques aux comités à l'exception du Comité des travailleurs migrants, l'État

n'ayant pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Chaque comité ou « organe conventionnel » est composé d'un certain nombre d'experts indépendants 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. Dans sa forme classique, le 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.

À côté de ce mécanisme, il existe également une procédure simplifiée, sans envoi de rapport préalable. Cette procédure est mise en place sur proposition du Comité et après acceptation par l'État concerné. Elle permet un suivi sans envoi de rapport par l'État. La France est concernée par cette procédure devant trois comités : le Comité des droits de l'enfant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme.

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, la CNCDH, ainsi que plusieurs États dans le cadre de l'Examen périodique universel[26], ont demandé à plusieurs reprises à la France de ratifier cette convention[27].

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 contribution écrite 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 et la société civile.

26. V. Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.4 à 145.11.

27. V. par ex CRC, *Observations finales concernant le 5e rapport périodique de la France*, 23 février 2016, CRC/C/FRA/CO/5, §87 ; CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant 7e et 8e rapports périodiques*, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, §55.

Les rapports de la France sont accompagnés d'un document de base[28] mis à jour en 2017 en réponse à la demande de plusieurs comités[29]. 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. 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'AGNU[30].

À côté de ce mécanisme de surveillance obligatoire, les comités peuvent formuler des observations générales relatives à l'interprétation d'une ou plusieurs dispositions des instruments dont ils sont chargés d'assurer la protection. Ces observations générales sont destinées à l'ensemble des États parties à l'instrument concerné. En outre, certains comités se sont vu attribuer, par la convention même qui les a prévus ou par le biais de protocoles additionnels à leurs conventions respectives, la possibilité de connaître de communications émanant d'États parties à l'égard d'autres États, de connaître de plaintes individuelles[31], 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 2015[32], 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 1er janvier 2017. Durant la période de référence, deux mécanismes de surveillance sur rapport ont conduit à l'adoption d'observations finales concernant la France : le Comité des droits des personnes handicapées et le Comité des disparitions forcées. En outre, un certain nombre de décisions sur des communications individuelles concernant la France ont pu être adoptées. Pour une étude du détail de ces décisions, l'on renvoie à la partie consacrée à l'analyse thématique[33], qui évoque également les listes de points et de questions prioritaires soumises à la France par les comités.

1.1.1.1.2.1. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Examen de la France

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

28. Document de base faisant partie intégrante des rapports des États parties, France, 15 mars 1996, HRI/CORE/FRA/2017.
29. CERD, *Observations finales concernant les 20e et 21e rapports périodiques de la France*, présentés en un seul document, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §22 ; CRC, *ibid.*, §90 ; CEDAW, *ibid.*, §90.
30. AGNU, Résolution 68/268 du 9 avril 2014, *Renforcement et amélioration du fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'Homme*, A/RES/68/268, §16. C'est le cas notamment du CRC et du CERD.
31. À l'exception du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants, tous les comités connaissent ce mécanisme de plainte individuelle.
32. Entrés en vigueur, respectivement, le 7 avril 2016 et le 18 juin 2015.
33. Pour l'analyse des précédentes recommandations, on renvoie aux éditions précédentes du présent rapport.

(CERD) avait adopté ses observations finales le 10 juin 2015[34], à la suite des 20e et 21e rapports périodiques de la France transmis au Comité en mai 2013. Il avait prié la France de fournir, dans l'année suivant l'adoption des observations finales, des informations sur les suites données à certaines recommandations prioritaires. Il avait également demandé à la France de soumettre son prochain rapport au plus tard en août 2017. La France a remis son rapport valant 22e et 23e rapports périodiques au Comité le 9 mai 2019[35]. Le dialogue constructif prévu pour 2020 se tiendra en la 108e session du Comité du 14 au 16 novembre 2022.

Procédure d'alerte rapide et d'intervention d'urgence

En vertu de l'article 9§1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de l'article 65 de ses Règles de procédure, le Comité peut également déclencher une procédure dite « d'alerte rapide et d'intervention d'urgence », qui lui permet de réagir à des situations de crise telles que des phénomènes de discrimination raciale systématique et manifeste ou des « *cas graves, massifs, répétés ou persistants de discrimination raciale* » pouvant aller jusqu'au génocide[36].

Durant la période de référence, le Comité a enclenché cette procédure une fois à l'égard de la France, concernant un projet minier en Guyane française, intitulé « Montagne d'Or », en raison de l'absence de consultation des populations autochtones[37]. À la suite d'une réponse de la France du 14 décembre 2018, le Comité s'est dit satisfait des informations fournies par la France sur la tenue d'une consultation publique et sur le projet de modification du code minier.

1.1.1.1.2.2. Comité des droits de l'homme

La France a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques le 4 novembre 1980.

Examen de la France

Le Comité des droits de l'homme (CCPR), chargé de veiller à la mise en œuvre du Pacte, avait rendu le 17 août 2015 ses observations finales[38], à la suite de l'examen du 5e rapport périodique de la France, remis au Comité en août 2012. Le CCPR avait fixé au 24 juillet 2020 la date à laquelle le 6e rapport de la France devait être soumis.

La France a remis son 6e rapport périodique au Comité le 3 août 2021. Plusieurs associations et ONG ont fourni des rapports alternatifs. En préparation de l'examen, le Comité avait adressé à la France une liste de points à traiter en

34. CERD, Observations finales concernant le vingtième et vingt-et-unième rapports périodiques de la France, 15 mai 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.
35. CERD, *Rapport valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques soumis par la France en application de l'art. 9 de la Convention*, attendu en 2017, 15 mai 2019, CERD/C/FRA/22-23.
36. CERD, *Directives applicables aux procédures d'alerte rapide et d'intervention d'urgence*, août 2007.
37. Lettre du 14 décembre 2018, CERD/EWUAP/France/2018/JP/ks.
38. CCPR, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 17 août 2018, CCPR/C/FRA/CO/5.

priorité[39]. La CNCDH avait préalablement envoyé une contribution écrite le 7 juin 2021, dans laquelle elle suggérait un ensemble de questions à traiter.

Communications

En vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la France en 1984, le CCPR est compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers (art. 1er). Durant la période de référence, le Comité a rejeté trois communications pour irrecevabilité[40], a constaté la violation du Pacte dans trois affaires[41] et sa non-violation dans quatre autres affaires[42].

- **Discrimination à raison de la religion**

CCPR, *F.A. c. France*, 16 juillet 2018, n° 2662/2015, CCPR/C/123/D/2662/2015.

CCPR, *Sonia Yaker c. France*, 17 juillet 2018, n° 2747/2016, CCPR/C/123/D/2747/2016.

CCPR, *Miriana Hebbadj c. France*, 17 juillet 2018, n° 2807/2016, CCPR/C/123/D/2807/2016.

CCPR, *Alain Rosenberg et Sabine Jacquart c. France*, 14 octobre 2020, n° 2584/2015, CCPR/C/130/D/2584/2015 (non-violation).

- **Procès équitable**

CCPR, *Philippe Rudyard Bessis c. France*, 24 mars 2021, n° 2988/2017, CCPR/C/131/D/2988/2017 (non-violation).

- **Liberté d'expression**

CCPR, *Philippe Rudyard Bessis c. France*, 13 octobre 2021, n° 3215/2018, CCPR/C/133/D/3215/2018 (non-violation).

- **Vie familiale**

CCPR, *J.Y. c. France*, 5 mars 2021, n° 2944/2017, CCPR/C/131/D/2944/2017 (non-violation).

---

39. CCPR, *Liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France*, 3 août 2021, CCPR/C/FRA/QPR/6.

40. CCPR, *Décision adoptée par le Comité en vertu du Protocole facultatif, concernant la communication n° 3133/2018*, 13 mars 2020 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant les communications nos 3090/2017 et 3091/2017*, 29 juin 2018, CCPR/C/128/D/3133/2018 ; CCPR, *Décision adoptée par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2780/2016,* 22 janvier 2021, CCPR/C/130/D/2780/2016.

41. CCPR, *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte concernant la communication n° 2662/2015*, 16 juillet 2018, CCPR/C/123/D/2662/2015 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2807/2016*, 17 juillet 2018, CCPR/C/123/D/2807/2016 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2747/2016*, 17 juillet 2018, CCPR/C/123/D/2747/2016.

42. CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2584/2015*, 15 janvier 2021, CCPR/C/130/D/2584/2015 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2944/2017*, 28 décembre 2021, CCPR/C/131/D/2944/2017 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 3215/2018*, 17 décembre 2021, CCPR/C/133/D/3215/2018 ; CCPR, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2988/2017*, 17 décembre 2021.

1.1.1.1.2.3. 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 (CRC) 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'examens séparés, respectivement en 2009 pour la Convention et en 2007 pour les deux protocoles.

Examen de la France

Le Comité a adopté le 23 février 2016 ses observations finales[43] à la suite de l'examen du 5e rapport périodique de la France, remis en 2012.

Il a invité la France à soumettre ses 6e et 7e rapports périodiques le 30 octobre 2021 au plus tard. En préparation de l'examen, il lui a adressé une liste de points à traiter en priorité[44], à laquelle la CNCDH avait contribué par une note transmise le 21 juillet 2020. Un groupe de travail de présession doit se réunir en février 2023 et l'examen aura lieu en mai 2023.

Communications

En vertu du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, entré en vigueur en 2014, le CRC est compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers. Pendant la période de référence, le Comité a conclu à l'irrecevabilité d'une communication concernant la France[45], et à la violation de la Convention dans une affaire[46].

- **Enfants français détenus en Syrie**

CRC, *L.H. et a. c. France*, 30 septembre 2020, CRC/C/85/D/79/2019 et a.[47]

- **Impact sur les droits de l'enfant de l'inaction des États dans le dérèglement climatique**

CRC, *Chiara Sacchi et a. c. France*, 22 septembre 2021, CRC/C/88/D/106/2019.

43. CRC, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 23 février 2019, CRC/C/FRA/CO/5.
44. CRC, *Liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France*, 8 octobre 2021, CRC/C/FRA/QPR/6.
45. CRC, *Décision du Comité des droits de l'enfant en vertu du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications concernant la communication n° 10/2017*, 25 janvier 2018, CRC/C/77/D/10/2017.
46. CRC, *Decision adopted by the Committee on the Rights of the Child under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure in respect of Communication n° 106/2019*, 22 septembre 2021, CRC/C/88/D/106/2019.
47. La décision du 30 septembre 2020 concernait la recevabilité de la communication. La décision sur le fond, quant à elle, a été adoptée le 8 février 2022.

1.1.1.1.2.4. Comité contre la torture

La France a ratifié la Convention contre la torture le 18 février 1986.

Examen de la France

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 finales[48] à la suite de l'examen du 7e rapport périodique de la France. Le 15 mai 2020, cette dernière a remis son 8e rapport périodique au Comité, qui lui avait préalablement soumis une liste de points à traiter[49].

Visites

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 dégradants[50]. Ce dernier est habilité à 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 chargé(s) de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ce mandat revient, en France, au CGLPL. Au 31 décembre 2021, aucune visite du Comité n'était programmée en France.

Communications

En vertu de l'article 21 de la Convention contre la torture, et à la condition que l'État partie ait fait une déclaration en ce sens[51], le CAT est également compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers. Durant la période de référence, une seule affaire concernait la France, pour laquelle le Comité a émis un constat de non-violation[52].

- **Mandat d'arrêt européen**

CAT, *Mikel Kabikoitz Carrera Sarobe c. France*, 10 novembre 2017, CAT/C/62/D/675/2015.

1.1.1.1.2.5. 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

48. CAT, *Observations finales concernant le septième rapport périodique de la France*, 10 juin 2016, CAT/C/FRA/CO/7.
49. CAT, *Liste de points établie avant la soumission du huitième rapport périodique de la France*, 2 janvier 2019, CAT/C/FRA/QPR/8.
50. À ne pas confondre avec le Comité européen pour la prévention de la torture, V. *infra*.
51. Ce que la France a fait le 23 juin 1988.
52. CAT, *Décision adoptée par le Comité au titre de l'art. 22 de la Convention, concernant la communication n° 675/2015*, 22 janvier 2018, CAT/C/62/D/675/2015.

le 24 juin 2016 ses observations finales[53] à la suite de l'examen du 4e rapport périodique de la France, soumis au Comité en 2014.

La France a remis son 5e rapport périodique au Comité le 30 juillet 2021[54]. Ce dernier lui avait préalablement soumis une liste de points à traiter[55]. La CNCDH avait été consultée pour l'élaboration du rapport de la France. Elle avait en outre participé au groupe de travail présession en février 2020, à la suite duquel elle avait, à l'instar d'un certain nombre d'associations et d'ONG, envoyé au Comité une contribution écrite. Le dialogue constructif aura lieu en 2022.

1.1.1.1.2.6. Comité pour l'élimination des discriminations 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 finales[56], à la suite de l'examen du rapport valant 7e et 8e rapports périodiques de la France, remis en février 2014. La France a fourni plusieurs renseignements au sujet de la suite donnée aux observations finales du Comité[57].

Le 9e rapport de la France a été soumis au Comité le 6 avril 2021[58]. La CNCDH avait été consultée pour son élaboration.

1.1.1.1.2.7. 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 établissant une procédure de communications individuelles.

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, et de nombreuses associations et ONG ont apporté leurs contributions.

En septembre 2019, la CNCDH avait participé au groupe de travail de présession du Comité. La CNCDH et le Défenseur des droits ont participé au dialogue informel, durant duquel plusieurs aspects de la situation des personnes

53. CESCR, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, 13 juillet 2016, E/C. 12/FRA/CO/4.
54. CESCR, *Cinquième rapport périodique soumis par la France en application des art. 16 et 17 du Pacte, attendu en 2021*, 26 août 2021, E/C. 12/FRA/5.
55. CESCR, *Liste de points établie avant la soumission du cinquième rapport périodique de la France*, 6 avril 2020, E/C. 12/FRA/QPR/5.
56. CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.
57. CEDAW/C/FRA/CO/7-8/Add. 1.
58. CEDAW, *Neuvième rapport périodique soumis par la France en application de l'art. 18 de la Convention, attendu en 2020*, 20 avril 2021, CEDAW/C/FRA/9.

handicapées en France ont été abordés. La CNCDH a prononcé deux discours à cette occasion. En octobre 2019, le Comité a adressé à la France une liste de points à traiter[59]. La France y a répondu le 30 septembre 2020[60]. La séance d'examen du rapport de la France s'est tenue du 18 au 23 août 2021. Le Comité a rendu ses observations finales le 4 octobre 2021[61].

1.1.1.1.2.8. 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.

Examen de la France

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 2013. La France a fourni le 18 avril 2014, sur 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 ainsi que les droits attachés à ce statut[62]. Ces réponses ont fait l'objet d'une évaluation par le CED[63]. Les réponses de la France aux autres recommandations ont été soumises le 24 juillet 2019[64]. Le 22 mars 2021, le Comité a ensuite adressé par note verbale une liste de questions en vue d'un « court dialogue », à laquelle la France a répondu le 22 juillet 2021. L'examen de cette réponse a eu lieu lors de la 21e session du Comité, du 13 au 24 septembre 2021, à l'occasion de laquelle le Comité a adopté ses observations finales[65]. La France doit communiquer au plus tard en 2024 des informations sur les soustractions d'enfants, le droit à la communication des personnes privées de liberté et le droit à la vérité et à réparation.

Communications

Conformément à l'article 31 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le CED est également compétent pour recevoir des communications émanant de particuliers, à la

59. CRPD, *Liste de points concernant le rapport initial de la France*, 30 octobre 2019, CRPD/C/FRA/Q/1.
60. CRPD, *Réponses de la France à la liste de points concernant son rapport initial*, 3 novembre 2021, CRPD/C/FRA/RQ/1.
61. CRPD, *Observations finales du Comité des droits des personnes handicapées*, 4 octobre 2021, CRPD/C/FRA/CO/1.
62. CED, *Observations finales concernant le rapport soumis par la France en application du paragraphe 1 de l'art. 29 de la Convention – Commentaires de la France au sujet des observations finales*, 30 juin 2014, CED/C/FRA/CO/1/Add. 1.
63. CED, *Rapport sur le suivi des observations finales du Comité des disparitions forcées* (septième session, 15-26 septembre 2014), 28 octobre 2014, CED/C/7/2.
64. CED, *Renseignements complémentaires soumis par la France en application du paragraphe 4 de l'art. 29 de la Convention*, 24 juillet 2019, CED/C/FRA/AI/1.
65. CED, *Observations finales concernant les renseignements complémentaires soumis par la France en application de l'art. 29 (par. 4) de la Convention*, 19 octobre 2021, CED/C. FRA/OAI/1.

condition que l'État partie ait fait une déclaration en ce sens[66]. Au cours de la période de référence, un constat de violation de la Convention a pu être établi[67].

- **Non-refoulement d'une personne risquant de subir une disparition forcée dans son État de destination**

CED, *E.L.A. c. France*, 25 septembre 2020, CED/C/19/D/3/2019.

1.1.1.1.3. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), dont le siège est à Genève, constitue un élément central des activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'Homme. Il est institué en 1993 à la suite de la Déclaration et du programme d'action de la Conférence de Vienne par la Résolution 48/141 de l'AGNU du 20 décembre 1993[68], qui crée le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Rattaché au Secrétariat général des Nations Unies (SGNU) et nommé par ce dernier après approbation de l'AGNU, 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* »[69]. 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. Le HCDH établit régulièrement des rapports thématiques et peut être amené à déployer des missions d'enquêtes sur des situations spécifiques.

Le Haut-Commissariat peut également déployer une multitude d'activités dans le domaine de la promotion des droits : services consultatifs, assistance technique à la demande des États ou encore des activités de formation et d'éducation aux droits de l'Homme. L'un de ses missions principales à cet égard est sa présence sur le terrain en dehors de Genève, par le biais de bureaux ou centres régionaux et bureaux de pays ainsi que par une présence au sein des opérations de maintien de la paix (OMP).

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* »[70] 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* »[71].

66. Ce que la France a fait le 9 décembre 2008.
67. CED, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'art. 31 de la Convention, concernant la communication n° 3/2019*, 25 septembre 2020, CED/C/19/D/3/2019.
68. AGNU, *Résolution 48/141 du 20 décembre 1993*, Haut-Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'Homme, A/RES/48/141.
69. *Ibid.*, §4. b.
70. *Ibid.*, §4. f.
71. *Ibid.*, §4. g.

Par ailleurs, le Haut-Commissariat a pour rôle, selon la résolution 48/141, de coordonner et renforcer les activités de promotion et de protection des droits de l'Homme dans l'ensemble du système des Nations Unies. 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 et de coopérer avec les INDH[72].

Le HCDH dispose d'un bureau régional européen, installé à Bruxelles[73]. 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'UE. Le bureau déploie une stratégie de plaidoyer et d'assistance à l'égard des États membres de l'UE et travaille avec les gouvernements, parlements, INDH, organisations de la société civile et institutions internationales et européennes.

Depuis le 1er septembre 2018, la fonction de Haut-Commissaire est occupée par Michelle Bachelet.

Pendant la période de référence, le Haut-Commissariat a publié plusieurs communiqués concernant la France, relatifs, notamment, au logement des personnes roms, ou encore aux violences policières commises dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes »[74].

1.1.1.1.4. 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 suite[75]. 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* ». Le Haut-Commissaire est élu par l'Assemblée générale, sur proposition du Secrétaire général pour une période de trois ans. La Résolution 428 (V) précise que « *l'activité du Haut-Commissaire ne comporte aucun caractère politique ; elle est humanitaire et sociale, et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés* ». La Convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951) et son Protocole de 1967 encadrent l'action du HCR, placé sous la direction de l'AGNU et du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Le HCR est également mandaté pour prévenir et réduire les cas d'apatridie dans

72. *https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx*
73. Pour plus d'informations, V. site : *http://www.europe.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx*.
74. Ces communiqués sont évoqués dans la partie thématique ci-après.
75. En 2003, l'AGNU a décidé 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).

le monde, ainsi que pour protéger les droits des personnes apatrides[76], 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* » 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* ».

La Déclaration de New York du 19 septembre 2016 définit le Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) devant être appliqué aux mouvements massifs de réfugiés et aux situations de réfugiés prolongées, dont le HCR est chargé d'élaborer l'application pratique. La Déclaration demande également au HCR de mener des consultations avec les États membres des Nations Unies, des organisations internationales, des réfugiés, des membres de la société civile et du secteur privé, et des experts, en vue d'élaborer un projet de Pacte mondial sur les réfugiés, à soumettre à l'Assemblée générale. Le 17 décembre 2018, l'AGNU a finalement adopté la résolution approuvant l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés[77]. En outre, le HCR a été le co-organisateur du premier Forum mondial sur les réfugiés, qui s'est tenu du 16 au 18 décembre 2019 à Genève.

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).

Le 10 octobre 2017, le HCR a appelé la France à promouvoir des politiques solidaires envers les réfugiés en Europe, insistant sur la nécessité d'harmoniser les procédures de demande d'asile. En mars 2018, il a salué plusieurs mesures prévues par le projet de loi sur l'asile mais a demandé à nouveau le renforcement de la protection des demandeurs d'asile.

76. Aux termes de l'art. 1er 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.

77. AGNU, Résolution 73/151 du 17 décembre 2018, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, A/RES/73/151. Selon le site du HCR, le Pacte mondial sur les réfugiés « *entend fournir la base d'un partage prévisible et équitable de la charge et des responsabilités, compte tenu du fait qu'une solution satisfaisante aux problèmes des réfugiés ne peut être obtenue sans une coopération internationale. Il fournit aux gouvernements, aux organisations internationales et aux autres parties prenantes un plan global pour faire en sorte que les communautés d'accueil obtiennent le soutien dont elles ont besoin et que les réfugiés puissent mener une vie productive* ». Le Pacte revendique quatre « *objectifs fondamentaux* » : « *alléger la pression sur les pays d'accueil* », « *renforcer l'autonomie des réfugiés* », « *élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers* » et « *favoriser les conditions d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité* ».

1.1.1.2. INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES

1.1.1.2.1. Organisation internationale du travail

Créée en 1919[78], l'Organisation internationale du travail (OIT) est depuis 1946 une agence spécialisée des Nations Unies. L'OIT a pour finalité de poursuivre et promouvoir la justice sociale[79] et la protection des travailleurs. La Déclaration de Philadelphie, adoptée le 10 mai 1944 afin de renforcer les buts et 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[80] et de recommandations. À ce jour, 190 conventions – dont 8 d'entre elles sont considérées comme fondamentales[81] – et 206 recommandations relatives au travail ont été adoptées. La dernière convention en date est la Convention n° 190 *sur la violence et le harcèlement*, adoptée en 2019.

Les normes contenues dans les instruments de l'OIT auxquels la France a souscrit 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, et 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 recommandations (Commission d'experts), chargée d'un examen technique et indépendant des rapports des États[82], et la Commission de l'application des normes de la Conférence, qui donne aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs l'occasion d'étudier ensemble le respect des obligations conventionnelles et le suivi 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 professionnelles[83], de plaintes émanant d'un État membre contre un autre État membre[84] ou des saisines du Comité de la liberté syndicale, compétent sur les questions et le suivi des instruments relatifs à la liberté syndicale et la négociation collective.

---

78. La « Constitution » de l'OIT est attachée au Traité de Versailles (Partie XIII).
79. Al. 1er du préambule de la Constitution de l'OIT de 1919.
80. La France est le 2e pays à avoir ratifié le plus de conventions de l'OIT. Elle participe activement à l'élaboration d'un certain nombre d'entre elles.
81. Convention n° 29 sur le travail forcé (1930) ; Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948) ; Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949) ; Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération (1951) ; Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé (1957) ; Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession) (1958) ; Convention n° 138 sur l'âge minimum (1973) ; Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants (1999).
82. 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.
83. Art. 24 de la Constitution de l'OIT.
84. Art. 26 de la Constitution de l'OIT. La France n'a jamais fait l'objet d'une telle plainte.

Il convient par ailleurs d'évoquer la participation de l'OIT à l'Alliance 8.7, dont la coordination a été confiée à l'ambassadrice de la France à l'OIT : elle réunit une vingtaine de pays et plusieurs centaines de partenaires dans le but d'accomplir l'objectif 8.7 des objectifs de développement durable, visant à « *supprimer le travail forcé, mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite des êtres humains, interdire et éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats et, d'ici à 2025 mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes* »[85].

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 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 ayant fait l'objet de ces études. La Commission rappelle dans chaque rapport annuel que la date limite de présentation des rapports par les États (1er septembre de l'année) doit être respectée, sans quoi le fonctionnement régulier du système de contrôle est perturbé. Depuis 2017, la sous-commission sur les méthodes de travail de la Commission d'experts a instauré une procédure d'appel d'urgence, déclenchée dans les cas où aucun rapport n'a été reçu « *pendant au moins trois années consécutives* ». Par ailleurs, la Commission a souligné la nécessité d'indiquer, dans chaque rapport annuel, à quelles organisations d'employeurs et de travailleurs une copie dudit rapport a été transmise.

Les informations suivantes présentent les observations relatives à la mise en œuvre par la France des conventions de l'OIT. Un échantillon réduit des demandes directes formulées depuis le 1er janvier 2017 est également recensé[86]. Une grande majorité d'observations expriment des demandes d'informations de la Commission d'experts au gouvernement français. Dans son rapport publié en 2019 (sur les demandes et observations formulées en 2018), la Commission a indiqué n'avoir reçu « *aucune information* […] *pour l'ensemble ou la plupart des observations et demandes directes* » qui appelaient une réponse de plusieurs pays, dont la France[87].

85. Sur le sujet, V. *https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/goal-8/target-8-7/lang--fr/index.htm*.
86. 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*.
87. OIT, *Application des normes internationales du travail. Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Rapport III (Partie A), 2019, p. 19.

- **Adoptées par la Commission d'experts en 2019**

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

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

Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 – Demande directe

Convention n° 95 sur la protection du salaire, 1949 – Demande directe

Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 – Demande directe

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

Convention n° 131 sur la fixation des salaires minima, 1970 – Demande directe

- **Adoptées par la Commission d'experts en 2018**

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

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

Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951 – Observation et demande directe

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

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

Convention n° 156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981 – Observation et demande directe

- **Adoptées par la Commission d'experts en 2017**

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

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

Convention n° 94 sur les clauses de travail, 1949 – Observation et demande directe

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

Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951 – Observation et demande

Convention n° 102 concernant la sécurité sociale, 1952 – Demande directe

Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 – Observation[88] et demande directe

Convention n° 122 sur la politique de l'emploi, 1964 – Demande directe

Convention n° 158 sur le licenciement, 1982 – Demande directe

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

88. Il convient de noter les regrets exprimés par la Commission d'experts quant à l'absence d'informations reçues sur l'application de la Convention en Guyane française et à la Réunion en matière de harcèlement sexuel au travail, ainsi que sur la situation des personnes Roms en matière d'égalité d'accès à l'emploi.

- **Adoptées par la Commission d'experts en 2016**

Convention n° 36 sur l'assurance vieillesse, 1933 – Demande directe

Convention n° 77 sur l'examen médical des adolescents (industrie) et n° 78 sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946 – Observation

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

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

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 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 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 faire des observations, adopter un rapport et transmettre l'affaire à la Commission d'experts pour le suivi, soit demander qu'une commission d'enquête traite l'affaire comme une plainte. Si la réponse du Gouvernement ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse donnée. À ce jour, neuf rapports de comités tripartites concernant des réclamations adressées contre la France ont été rendus

publics. Pendant la période de référence, trois réclamations ont été déclarées recevables par le Conseil d'administration et transmises à un comité tripartite[89].

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 relatives. Depuis sa mise en place, le Comité a été saisi de 47 plaintes contre la France.

Aucun rapport n'a été adopté sur la France pendant la période de référence. Une plainte, dont les allégations sont confidentielles, a néanmoins été introduite le 14 février 2017[90]. En outre, une affaire contre la France a fait l'objet d'un suivi en juin 2019[91]. 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. Le Comité avait recommandé au gouvernement français de « *mener des discussions avec les partenaires sociaux sur la révision de la législation afin de garantir aux organisations syndicales le droit de choisir librement leurs représentants* ». À la suite de l'adoption de la loi n° 2018-217 du 29 mars 2018, le Comité a considéré ces exigences remplies et a décidé de clore le cas.

1.1.1.2.2. Organisation mondiale de la santé

Créée en 1948, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est l'institution spécialisée de l'ONU pour la santé publique, dont le rôle « *est de diriger et de coordonner la santé mondiale au sein du système des Nations Unies* ». Ses principaux champs d'activité concernent les maladies non transmissibles et transmissibles, la préparation, la surveillance et la réponse aux crises, la promotion de la santé tout au long de la vie et le développement des systèmes de santé[92]. Elle a ainsi joué un rôle central dans la lutte contre l'épidémie de Covid-19. L'OMS compte actuellement 194 États membres.

L'OMS opère à travers ses principaux organes décisionnels, parmi lesquels figurent l'Assemblée mondiale de la santé, instance décisionnelle suprême, le Conseil exécutif (composé de personnalités techniquement qualifiées dans le domaine de la santé, élues pour une durée de trois ans) et le Directeur général. Elle émet des avis et recommandations à destination des États et de tout autre acteur en lien direct ou indirect avec la santé physique et mentale. Ces recommandations peuvent notamment viser à orienter les politiques publiques en matière de santé, et prendre diverses formes – manuels, lignes directrices, déclarations…

89. Réclamations n° C087, C098, C158 – 2017 ; n° C081 – 2021 ; et C087 – 2021.
90. Cas n° 3270.
91. Rapport du Comité de la liberté syndicale n° 389, juin 2019, §38-39, cas n° 2750.
92. V. site de l'organisation.

Durant la période de référence, l'OMS a par exemple appelé les États à investir urgemment dans le personnel infirmier[93], et formulé une déclaration sur la transparence et l'intégrité des données de santé[94]. Elle a également publié de multiples documents concernant des questions en lien avec les droits de l'Homme, notamment : les droits en matière de sexualité et de reproduction des femmes vivant avec le VIH[95] et des adolescents[96] ; les recherches sur la santé sexuelle et reproductive des adolescents[97] ; le maintien des services de santé essentiels dans le cadre de l'épidémie de Covid-19[98] ; les violences subies par les femmes en période de Covid-19[99] ; la prévention des violences subies par les femmes[100] ; la lutte contre les violences sexuelles faites aux femmes[101] ; la qualité des soins des enfants et des jeunes adolescents dans les établissements de santé[102] ; les obstacles relatifs aux services de santé destinés aux adolescents[103].

L'OMS organise en outre diverses conférences mondiales avec les États et la société civile. À titre d'exemple, la première Conférence mondiale sur la pollution de l'air et la santé s'est tenue au siège de l'OMS à Genève du 30 octobre au 1er novembre 2018. Organisée en lien avec un certain nombre d'organisations internationales agissant dans le domaine, à la demande de l'Assemblée mondiale de la santé, la Conférence s'est concentrée sur les thèmes suivants : les faits et données scientifiques sur la pollution de l'air et ses impacts ; l'aide à la décision ; les stratégies et modalités de mise en œuvre des actions visant à endiguer la pollution de l'air et ses conséquences ; et les partenariats, la sensibilisation et la formation à mettre en place.

1.1.1.2.3. 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*

93. *https://www.who.int/fr/news/item/07-04-2020-who-and-partners-call-for-urgent-investment-in-nurses.*
94. V. par ex. OMS et Coalition internationale des autorités de réglementation pharmaceutique (ICMRA), *Déclaration conjointe sur la transparence et l'intégrité des données,* adoptée en mai 2021.
95. OMS, *Lignes directrices unifiées relatives à la santé et aux droits en matière de sexualité et de reproduction des femmes vivant avec le VIH*, 2018.
96. OMS, *Recommandations de l'OMS relatives à la santé et aux droits des adolescents en matière de sexualité et de reproduction*, 2019.
97. OMS, *Orientations sur les aspects éthiques à prendre en considération pour planifier et examiner des recherches sur la santé sexuelle et reproductive des adolescents*, 2019.
98. OMS, *Maintenir les services de santé essentiels : orientations de mise en œuvre dans le cadre de la Covid-19 : orientations provisoires*, 1er juin 2020.
99. OMS, *Covid-19 et violence à l'égard des femmes. Ce que le secteur et le système de santé peuvent faire*, 7 avril 2020.
100. OMS, *Prévenir la violence contre les femmes*, 2019.
101. OMS, *Renforcer le système de santé afin de répondre aux femmes qui subissent de la violence exercée par un partenaire intime et de la violence sexuelle*, 2021.
102. OMS, *Normes destinées à améliorer la qualité des soins des enfants et des jeunes adolescents dans les établissements de santé*, 2020.
103. OMS, *Manuel d'évaluation des obstacles relatifs aux services de santé destinés aux adolescents, en particulier aux adolescents défavorisés*, 2019.

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 »[104]. 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 elle[105]. 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 international[106] 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 Convention[107]. La dernière version du formulaire-type du rapport quadriennal, établie en 2017, met en lien chacun des objectifs de la Convention avec les différents Objectifs de développement durable (ODD). La France a soumis son dernier rapport en 2020[108].

Le Comité sur les conventions et 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'UNESCO. 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 France[109]. Entre 1978 et 2019, 609 communications individuelles ont été examinées par le Comité sur les conventions et recommandations ; parmi les 407 communications réglées, 237 ont notamment permis des libérations de personnes avant qu'elles n'aient à purger une peine de prison[110].

---

104. Art. 1§1 de l'Acte constitutif.
105. 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 cyberespace (2003).
106. Art. 9 (a) de la Convention.
107. Art. 22.4 (b) et 23.6 (c) de la Convention.
108. *https://fr.unesco.org/creativity/governance/periodic-reports/submission/6850*.
109. Pour une présentation détaillée de la procédure, V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'Homme en France 2012-2014*, La Documentation française, 2015, p. 44-46.
110. Rapport du Comité sur les conventions et recommandations, 2020.

La France fait partie des 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'UNESCO[111]. Une note explicative a été élaborée en ce sens. Elle fait l'objet d'une réactualisation régulière[112].

1.1.1.3. ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS

Fondée en 1951, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est « *la principale organisation intergouvernementale dans le domaine de la migration et est attachée au principe selon lequel une migration humaine et ordonnée profite aux migrants et à la société* »[113]. L'accord interinstitutionnel conclu entre l'ONU et l'OIM le 27 juillet 2016 intègre cette dernière dans le système des Nations Unies en tant qu'organisation affiliée[114]. L'OIM est aujourd'hui l'organisation « cheffe de file » des Nations Unies concernant les migrations.

Mise en place dans le but d'apporter une « *aide aux migrants dans le monde entier* », l'OIM fournit des conseils « *en matière politique et de pratique migratoire* » et « *œuvre dans des situations d'urgence, en développant la résilience de toutes les personnes en situation de déplacement, et en particulier celles en situation de vulnérabilité, ainsi qu'en renforçant les capacités des gouvernements à gérer toutes les formes et tous les impacts de la mobilité* »[115]. L'Organisation est guidée par les principes inscrits dans la Charte des Nations Unies, notamment la défense des droits de l'Homme.

En 2019 a été publiée une « *vision stratégique quinquennale* » *en vue de* « *soutenir la planification et l'orientation stratégiques globales de l'OIM. Ce document représente la réflexion de l'Organisation sur ses besoins et ses priorités, fondée sur une analyse du paysage de ce qu'apportera la mobilité au cours de la décennie à venir, et la manière dont l'OIM en tant qu'Organisation doit évoluer au cours du quinquennat 2019-2023, afin de faire face aux responsabilités nouvelles et émergentes* »[116].

---

111. *Examen des méthodes de travail du comité sur les conventions et recommandations dans le cadre de la décision 104* (EX/3.3), partie I, « Proposition des États membres du Comité en vue de mieux faire connaître la Procédure 104 », (184 EX/19), 19 février 2010.
112. V. *https://fr.unesco.org/system/files/la_cr_2020_005_fr.pdf*.
113. V. site de l'OIM.
114. *Ibid*.
115. Source : site de l'OIM.
116. Conseil de l'OIM, *Vision stratégique de l'OIM. 2019-2023 : Fixer un cap pour l'OIM*, 15 novembre 2019, C/110/INF/1.

L'action de l'OIM opère essentiellement autour de quatre axes majeurs : la gestion de la migration, la réponse aux crises migratoires, la coopération internationale, et le Pacte mondial sur les migrations[117]. Elle est sous-tendue par un certain nombre de « *priorités transversales* » : la question migratoire en lien avec les ODD ; les déplacements internes ; la réduction des inégalités globales ; l'égalité entre les sexes ; les liens entre migrations et changement climatique et la lutte contre la xénophobie. Dans ce cadre, l'OIM publie un certain nombre de documents, relatifs, par exemple, à l'aide à la réintégration, ou encore à la protection et à l'aide aux migrants[118]. L'OIM est en outre coordinatrice du Réseau des Nations Unies sur les migrations.

D'après l'OIM, en 2019, le nombre de migrants internationaux dans le monde était estimé à 272 millions de personnes, « *soit 3,5 % de la population mondiale, dont 52 % étaient des hommes et 48 % des femmes* […]. *En 2018, la population mondiale de réfugiés était estimée à 25,9 millions de personnes, dont plus de la moitié avait moins de 18 ans. Dans le même temps, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* [avait] *atteint 41,3 millions, et le nombre d'apatrides 3,9 millions* »[119].

1.1.1.4. ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

L'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe du 12 septembre 1990 fixent un cadre politique global pour une « sécurité coopérative » au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ce cadre repose sur trois piliers solidaires : la sécurité collective, la coopération et la dimension humaine.

À côté des institutions à vocation générale (Conseil ministériel, Conseil permanent, Assemblée parlementaire, Secrétariat général), des procédures et des institutions – détaillées ci-après – ont été mises en place dans le cadre de l'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 France[120]. Rassemblés lors du Sommet d'Astana, au Kazakhstan, les 1er et 2 décembre 2010, les États participants ont réaffirmé que « *tous les principes et engagements de l'OSCE, sans exception, s'appliquent également à chaque État participant* » et

117. Adopté le 10 décembre 2018, le Pacte mondial sur les migrations « *est le premier accord négocié au niveau intergouvernemental, préparé sous les auspices des Nations Unies, qui couvre toutes les dimensions des migrations internationales de manière globale et exhaustive. Il s'agit d'un document non contraignant qui respecte la souveraineté des États dans leur décision d'entrée et de séjour sur leur territoire et qui témoigne de leur engagement en faveur de la coopération internationale en matière de migration. Il constitue une occasion importante d'améliorer la gouvernance des migrations, de relever les défis liés aux migrations actuelles et de renforcer la contribution des migrants et des migrations au développement durable* ». V. site de l'OIM.

118. OIM, *Manuel sur la réintégration. Orientations pratiques sur la conception, la mise en œuvre et le suivi de l'aide à la réintégration*, 2019 ; *Manuel de l'OIM sur la protection et l'aide aux migrants*, 2019 (en anglais).

119. *https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/iom_snapshot_a4_fr.pdf*.

120. 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.

que « *les droits de l'Homme et les libertés fondamentales sont inaliénables et leur protection et leur promotion constituent* [notre] *responsabilité première* »[121].

Outre les réunions annuelles sur la mise en œuvre de la dimension humaine réunissant États, INDH[122] et société civile d'une part, et les séminaires thématiques d'autre part, l'OSCE s'est également dotée d'un mécanisme spécifique de suivi des engagements, le Mécanisme de Vienne, complété par le Mécanisme de Moscou, qui en est en partie le prolongement : « *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* », incluant « *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 en raison des considérations politiques qu'implique un tel recours* »[123].

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 janvier 2017.

1.1.1.4.1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme

Institution chargée de la promotion des droits de l'Homme au sein de l'OSCE, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) a été mandaté pour aider les États participants « *à assurer le plein respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à observer les règles de l'État de droit, à promouvoir les principes de la démocratie et* […] *à édifier, renforcer et protéger les institutions démocratiques ainsi qu'à favoriser la tolérance à tous les niveaux de la société* »[124]. Il a eu 30 ans en février 2021. Ses activités portent sur plusieurs domaines en particulier : contre-terrorisme ; démocratisation ; droits de l'Homme et libertés fondamentales ; éducation ; égalité de genre ; élections ; État de droit ; migration ; questions concernant les Roms et les Sinti ; tolérance et non-discrimination.

121. V. §4 et 6 de la Déclaration finale.
122. 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.
123. *Les engagements de la dimension humaine de l'OSCE,* vol. 1, Recueil de textes thématiques, 2e éd., 2007, p. XXI.
124. Document d'Helsinki, 1992.

Le BIDDH réalise également des missions d'observations électorales dans les États participants, à l'issue desquelles il leur soumet un rapport contenant des recommandations. La France a fait l'objet d'un tel rapport à l'issue de l'observation de l'élection présidentielle de 2017[125]. Le Bureau effectue en outre des missions d'observation sur l'exercice de la liberté de réunion pacifique, dont la dernière en France a eu lieu en 2019.

Enfin, un rapport du BIDDH relatif à la gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers » a été publié en 2020[126]. Il concerne l'ensemble des États participants de l'OSCE, et formule à leur égard un certain nombre de recommandations touchant : au cadre légal relatif aux combattants terroristes étrangers, à l'application en général du cadre des droits de l'Homme, aux mesures législatives pénales à prendre, à la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation, aux dimensions sexospécifiques de la question, aux discriminations directes et indirectes, aux droits de l'enfant et à l'État de droit.

1.1.1.4.2. 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. Hormis la recherche d'informations prises à la source, il cherche à promouvoir le dialogue, la confiance et la coopération.

1.1.1.4.3. 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. Plusieurs rapports périodiques du Représentant font état de ces échanges.

En 2017, le Représentant a adressé une lettre aux autorités françaises concernant l'accès à une conférence de presse du président de la République et du Premier ministre à un journaliste de Sputnik[127].

---

125. BIDDH, *République française. Élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017*, Rapport final, 2017.
126. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers » : orientations sur une approche conforme aux droits de l'Homme*, 2020.
127. Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, (M.Harlem Désir), *Regular Report to the Permanent Council,* 9 novembre 2017, FOM. GAL/4/17/Rev. 1.

En 2018, il a adressé plusieurs lettres aux autorités françaises. La première concernait un activiste fournissant une aide aux migrants, accusé de diffamation à la suite d'un message émis sur un réseau social[128]. Une autre lettre s'inquiétait quant à elle du non-respect du secret des sources de deux journalistes par la police[129]. Une troisième lettre évoquait les cas de plusieurs journalistes ayant souffert de blessures dues à l'action des forces de l'ordre dans le cadre de plusieurs manifestations[130]. Le Représentant a également soumis aux autorités françaises une « *analyse juridique de la proposition de loi française relative à la lutte contre la manipulation de l'information au regard des principes internationaux régissant la liberté de l'information* » (depuis entrée en vigueur[131]), contenant plusieurs recommandations.

En janvier 2019, le Représentant a adressé une lettre aux autorités françaises pour condamner les violences ayant affecté le travail et la sécurité des journalistes qui couvraient les manifestations des « gilets jaunes » dans plusieurs villes françaises[132]. Par une autre lettre, émise en décembre 2019, il s'est inquiété des blessures subies par plusieurs journalistes du fait de l'usage d'armes « non létales » par les forces de l'ordre, dans le cadre des manifestations du 5 décembre[133]. Des préoccupations similaires ont été à nouveau formulées à propos des manifestations du 9 janvier 2020[134].

Les Représentants successifs se sont par ailleurs exprimés à plusieurs reprises, via les réseaux sociaux, sur la liberté d'expression en France, concernant l'exclusion d'un journaliste d'un rassemblement politique[135], ainsi que de nombreuses menaces, attaques et violences contre des journalistes à l'occasion de manifestations – y compris par les forces de l'ordre – et en dehors[136].

1.1.1.4.4. 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 tous les États, assignant des tâches spécifiques aux structures exécutives de l'OSCE pour les assister dans cette démarche. Créé par la décision

128. Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, (M.Harlem Désir), *Regular Report to the Permanent Council*, 22 novembre 2018, FOM. GAL/4/18/Rev. 1.
129. *Ibid*.
130. Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, (M.Harlem Désir), *Regular Report to the Permanent Council*, 4 juillet 2019, FOM. GAL/3/19/Rev. 1.
131. Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 *relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.
132. Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, (M.Harlem Désir), *Regular Report to the Permanent Council,* 4 juillet 2019, FOM. GAL/3/19/Rev. 1.
133. Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, (M.Harlem Désir), *Regular Report to the Permanent Council*, 2 juillet 2020, FOM. GAL/4/20/Rev. 1.
134. *Ibid*.
135. Représentante pour la liberté des médias de l'OSCE, (Mme Dunja Mijatovic), *Regular Report to the Permanent Council*, 9 mars 2017, FOM. GAL/2/17/Rev. 2.
136. V. l'ensemble des rapports susmentionnés.

n° 3/06 du 21 juin 2006[137], 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. Le 28 juin 2021, le Représentant spécial a effectué une visite en France, à l'occasion de laquelle il a rencontré la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), la CNCDH et des membres de la société civile. Son rapport devrait être publié en 2022.

Le Représentant spécial est également à l'origine du partenariat 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 14, 15 et 16 juin 2021, la conférence de l'Alliance contre la traite des êtres humains portait sur les causes profondes de la traite, notamment la demande de biens et services susceptibles d'être produits par des victimes de la traite.

1.1.1.4.5. 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. Leur fonction les amène à effectuer des visites dans les États, à l'issue desquelles des rapports sont élaborés[138]. Il n'y a pas eu de visite officielle d'un représentant de la présidence durant la période de référence.

1.1.1.4.6. Assemblée parlementaire

Les travaux de l'Assemblée parlementaire sont répartis en trois commissions générales, qui correspondent aux trois grands piliers de l'Organisation : la Commission des affaires politiques et de la sécurité, la Commission des affaires économiques, de la science, de la technologie et de l'environnement, et la Commission de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires. Ces commissions sont chargées d'élaborer les projets de résolution qui sont ensuite adoptés lors de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire.

137. OSCE, Décision n° 3/06, *Lutte contre la traite des êtres humains*, 21 juin 2006, MC. DEC/3/06.
138. V. CNCDH, *Rapport sur les droits de l'Homme en France 2012-2014*, La Documention française, 2015, p. 51-52.

1.1.1.5. ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF), dont la France est membre, mène une action politique en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, par le biais notamment d'un soutien à ses membres dans l'élaboration ou la consolidation de leurs politiques sectorielles. Elle s'appuie sur un certain nombre de textes de référence qui comportent de nombreux engagements de la part de ses membres, prenant la forme de déclarations et plans d'action, 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 XVIIe Sommet s'est tenu à Erevan les 11 et 12 octobre 2018. À cette occasion a notamment été adoptée la Stratégie de la Francophonie pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles[139].

Mécanisme de suivi de la déclaration de Bamako

Pour ce qui est du suivi des engagements, la déclaration de Bamako prévoit un système de veille et de réaction[140]. Une possibilité d'action urgente pour la gestion de crises et conflits, sous l'autorité du secrétaire général, est ainsi prévue et liée à une observation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone[141]. Ces observations et évaluations permanentes se fondent sur des mécanismes de collecte d'informations et de concertation associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako ; sur l'élaboration de rapports périodiques et *ad hoc* à l'attention du secrétaire général ainsi que, au besoin sur la mise en place d'un comité consultatif restreint et sur l'inscription systématique à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « *pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».

L'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) est 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.

139. *Stratégie de la Francophonie pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, des droits et de l'autonomisation des femmes et des filles*, XVIIe Conf., Erevan, 11-12 octobre 2018.
140. V. Chap. V de la Déclaration. Il est circonstancié par la note adoptée par le Conseil permanent de la francophonie (CPF) en septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration.
141. OIF, *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, 2014.

CHAPITRE 1.1.2.

INSTANCES EUROPÉENNES

1.1.2.1. CONSEIL DE L'EUROPE

D'après les termes de son statut[142], 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 pour 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 de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus souvent connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) dès 1950, puis par l'adoption de protocoles additionnels, au nombre de 16. 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.

Le président de la République a effectué une visite au Conseil de l'Europe le 31 octobre 2017. Il y a rencontré le Secrétaire général et y a prononcé un discours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Il a également prononcé un discours le 1er octobre 2019, à l'occasion du 70e anniversaire du Conseil. La France a en outre assuré la présidence semestrielle du Conseil de l'Europe du 17 mai au 27 novembre 2019.

1.1.2.1.1. 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 2021)[143]. 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 trois juges ; enfin, la formation de juge unique[144].

142. Art. 1er du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949.
143. 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.
144. Qui examine les requêtes manifestement irrecevables.

La France a accepté le droit de recours individuel en 1981, permettant ainsi à « *toute personne physique, toute organisation non gouvernementale (ONG), ou tout groupe de particuliers* »[145] de saisir la Cour pour toute violation par la France des droits reconnus par la Convention européenne 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 saisine[146], 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 ».

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 2016. Il est entré en vigueur le 1er août 2021. Le Protocole n° 16, adopté en 2013, ratifié par la France le 12 avril 2018, et entré en vigueur le 1er août 2018, permet aux plus hautes juridictions d'un État partie à la Convention européenne d'adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles[147].

La réorganisation du fonctionnement de la Cour visait à endiguer l'augmentation du nombre d'affaires à traiter. Ce nombre semble se stabiliser. En 2020, 41700 requêtes ont été attribuées à une formation judiciaire de la Cour (soit une baisse de 6 % par rapport à 2019 et de 34 % par rapport à 2017)[148], et 39190 ont été jugées. Le stock d'affaires pendantes a cependant augmenté entre le 1er janvier et le 31 décembre 2020, passant de 59800 à 62000 requêtes[149].

1.1.2.1.1.1. Mesures provisoires

En vertu de l'article 39 de son règlement, la Cour peut « *indiquer aux parties toute mesure provisoire* » qu'elle estime nécessaire pour « *l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure* ». Les mesures provisoires sont obligatoires[150]. Elles interviennent en cas de risque de préjudice irréparable. La plupart des demandes concernent la suspension d'une expulsion ou extradition. Le nombre de demandes de mesures provisoires a diminué depuis 2010 et semble se stabiliser[151]. Sur la période 2018-2020, la France est le troisième État le plus visé par des demandes de mesures provisoires, avec 463 demandes[152].

145. Art 34 de la Convention européenne des droits de l'homme.
146. 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 4 mois dès l'entrée en vigueur du Protocole n° 15.
147. V. *infra* pour plus de détails.
148. Le nombre de requêtes communiquées aux États a cependant augmenté de 19 %, passant de 6442 en 2019 à 7681 en 2020.
149. L'augmentation du nombre de requêtes pendantes en chambre et grande chambre a significativement augmenté de 20050 à 23300 (augmentation de 16 %).
150. CEDH, Grande chambre, *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, arrêt du 4 février 2005, requêtes n° 46827/99 et 46951/99.
151. 3775 demandes en 2010, contre 1458 demandes en 2015, 1540 en 2018, 1570 en 2019, et 2024 en 2020. V. CEDH, *Interim Measures*, 2018-2020.
152. *Ibid*.

1.1.2.1.1.2. Arrêts pilotes

Mise en place par la Cour dans un premier temps[153], la procédure des arrêts pilotes est depuis 2011 codifiée à l'article 61 du règlement de la Cour. Elle survient « *lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'État contractant concerné, 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 analogues* ». La Cour doit alors « *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 l'État contractant concerné doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt* ». Elle 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* ». Dans le cas où « *l'État contractant concerné ne se conforme pas au dispositif de l'arrêt pilote, la Cour, sauf décision contraire, reprend l'examen des requêtes qui ont été ajournées* ».

1.1.2.1.1.3. Tierces interventions

Différents types de tierces interventions doivent être distingués : des États, des institutions indépendantes, des ONG, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[154], ou encore du HCR des Nations Unies[155]. La CNCDH a ainsi transmis plusieurs tierces interventions à la CEDH en son nom propre, conjointement avec d'autres autorités administratives indépendantes, et en tant que membre du réseau européen des INDH.

1.1.2.1.1.4. Procédure d'avis consultatif

Depuis le 1er août 2018, la Cour est compétente pour recevoir des demandes d'avis consultatifs sur des questions générales d'interprétation ou d'application des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles. Ces demandes peuvent émaner de toute « haute juridiction » d'un État partie à la Convention, à la condition qu'elle ait été désignée par ce dernier en ce sens. En outre, la demande doit remplir un certain nombre de conditions : elle ne peut concerner qu'une affaire pendante devant la juridiction qui la formule ; elle doit être motivée ; elle doit être accompagnée de tous les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire.

La demande d'avis est examinée par un collège de cinq juges, parmi lesquels figure de plein droit le juge élu au titre de l'État partie dont relève la juridiction qui formule la demande. Le collège peut décider d'accepter ou de refuser la demande. Tout refus doit être motivé.

L'avis consultatif est rendu par la Grande chambre de la Cour. Le Commissaire aux droits de l'homme et l'État d'appartenance de la juridiction interne concernée

153. CEDH, Grande chambre, *Broniowski c. Pologne*, arrêt du 22 juin 2014, requête n° 31443/96.
154. Art. 36 de la Convention.
155. Pour ce dernier, V. par ex. CEDH, Grande chambre, *M.S.S. c. Belgique et Grèce,* arrêt du 21 janvier 2011, requête n° 30696/09 ; *I. M. c. France*, arrêt du 2 février 2012, requête n° 9152/09.

ont de plein droit la possibilité de présenter à la Cour des observations écrites et de prendre part aux audiences. Tout autre État ou personne peut également intervenir si le président de la Cour en fait la demande.

- **Avis consultatif récent concernant la France**

CEDH, Avis consultatif, *Reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention*, 10 avril 2019, n° P16-2018-001.

1.1.2.1.1.5. Jurisprudence concernant la France

Entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2021, 65 arrêts rendus par une chambre de la Cour ont concerné la France, dont 32 ont constaté au moins une violation de la Convention européenne [156]. Les principales violations constatées concernent le droit au respect de la vie privée et familiale (14), l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (13), le droit à un procès équitable (8), et la liberté d'expression (8). Cette partie présente une liste d'arrêts non exhaustive concernant la France sur la période de référence du rapport [157]. Certaines décisions d'irrecevabilité méritent en outre d'être relevées, à l'instar de la décision *Zambrano c. France*, relative au passe sanitaire [158].

ARRÊTS RÉCENTS CONCERNANT LA FRANCE

- **Droit pénal**

CEDH, *Nodet c. France*, arrêt du 6 juin 2019, requête n° 47342/14.

- **Procédure pénale**

CEDH, *Ait Abbou c. France*, arrêt du 2 février 2017, requête n° 44921/13.

CEDH, *Ramda c. France*, arrêt du 19 décembre 2017, requête n° 78477/11.

CEDH, *Allègre c. France*, arrêt du 12 juillet 2018, requête n° 22008/12.

CEDH, *Bloise c. France*, arrêt du 11 juillet 2019, requête n° 30828/13.

CEDH, *Olivieri c. France*, arrêt du 11 juillet 2019, requête n° 62313/12.

CEDH, *Chebab c. France*, arrêt du 23 mai 2019, requête n° 542/13.

CEDH, *Castellani c. France*, arrêt du 30 avril 2020, requête n° 43207/16.

CEDH, *Sassi et Benchellali c. France*, arrêt du 25 novembre 2021, requêtes n° 10917/15 et n° 10941/15.

CEDH, *Jarrand c. France*, arrêt du 9 décembre 2021, requête n° 56138/16.

156. Parmi ces 65 arrêts, l'un d'eux concernait exclusivement l'exécution de l'arrêt *Ghedir c. France* du 16 juillet 2015 (V. précédent rapport). V. CEDH, *Ghedir c. France*, arrêt du 15 février 2018, requête n° 20579/12.
157. Pour les communiqués de presse sur les arrêts et l'intégralité des arrêts, V. base de données HUDOC en ligne.
158. CEDH, *Zambrano c. France*, arrêt du 21 septembre 2021, requête n° 41994/21. La Cour a conclu à l'irrecevabilité de la requête en raison de l'absence d'épuisement des voies de recours internes, du comportement abusif du requérant, et de l'absence de qualité de victime du requérant.

- **Violences policières**

CEDH, *Boukrourou et a. c. France*, arrêt du 16 novembre 2017, requête n° 30059/15.

CEDH, *Toubache c. France*, arrêt du 7 juin 2018, requête n° 19510/15.

CEDH, *Semache c. France*, arrêt du 21 juin 2018, requête n° 36083/16.

CEDH, *P.M. et F.F. c. France*, arrêt du 18 février 2021, requêtes n° 60324/15 et 60335/15.

- **Personnes majeures détenues**

CEDH, *Guimon c. France*, arrêt du 11 avril 2019, requête n° 48798/14.

CEDH, *J.M. c. France*, arrêt du 5 décembre 2019, requête n° 71670/14.

CEDH, *J.M.B. et a. c. France*, arrêt du 30 janvier 2020, requêtes n° 9671/15 et a.

CEDH, *Barbotin c. France*, arrêt du 19 novembre 2020, requêtes n° 25338/16.

- **Procédure civile**

CEDH, *Debray c. France*, arrêt du 2 mars 2017, requête n° 52733/13.

CEDH, *Thiam c. France*, arrêt du 18 octobre 2018, requête n° 80018/12.

CEDH, *Hôpital local Saint-Pierre d'Oléron et a. c. France*, arrêt du 8 novembre 2018, requêtes n° 18096/12 et a.

CEDH, *Sanofi Pasteur c. France*, arrêt du 13 février 2020, requête n° 25137/16.

CEDH, *Association Burestop 55 et a. c. France*, arrêt du 1er juillet 2021, requêtes n° 56176/18 et a.[159].

- **Droit au respect de la vie privée**

CEDH, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, arrêt du 6 avril 2017, requêtes n° 79885/12 et a.

CEDH, *Aycaguer c. France*, arrêt du 22 juin 2017, requête n° 8806/12.

CEDH, *Terrazzoni c. France*, arrêt du 29 juin 2017, requête n° 33242/12.

CEDH, *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et a. c. France*, arrêt du 18 janvier 2018, requêtes n° 48151/11 et a.

CEDH, *Ben Faiza c. France*, arrêt du 8 février 2018, requête n° 31446/12.

CEDH, *Libert c. France*, arrêt du 22 février 2018, requête n° 588/13.

CEDH, *Laurent c. France*, arrêt du 24 mai 2018, requête n° 28798/13.

CEDH, *Halabi c. France*, arrêt du 16 mai 2019, requête n° 66554/14.

CEDH, *Ghoumid et a. c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requêtes n° 52273/16 et a.

- **Droit au respect de la vie familiale**

CEDH, *Quilichini c. France*, arrêt du 14 mars 2019, requête n° 38299/15.

CEDH, *Delecolle c. France*, arrêt du 25 octobre 2018, requête n° 37646/13.

159. L'arrêt porte également sur la liberté d'information.

CEDH, *D. c. France*, arrêt du 16 juillet 2020, requête n° 11288/18.

CEDH, *Honner c. France*, arrêt du 12 novembre 2020, requête n° 19511/16.

- **Protection de l'enfance**

CEDH, *Lacombe c. France*, arrêt du 10 octobre 2019, requête n° 23941/14.

CEDH, *Association innocence en danger et association enfance et partage c. France*, arrêt du 4 juin 2020, requêtes n° 15343/15 et a.

CEDH, *G. M. c. France*, arrêt du 9 décembre 2021, requête n° 25075/18.

- **Liberté d'expression**

CEDH, *Giesbert et a. c. France*, arrêt du 1er juin 2017, requêtes n° 68974/11 et a.

CEDH, *Lacroix c. France*, arrêt du 7 septembre 2017, requête n° 41519/12.

CEDH, *Ottan c. France*, arrêt du 19 avril 2018, requête n° 41841/12.

CEDH, *Tête c. France*, arrêt du 26 mars 2020, requête n° 59636/16.

CEDH, *Baldassi et a. c. France*, arrêt du 11 juin 2020, requêtes n° 15271/16 et a.

CEDH, *Sellami c. France*, arrêt du 17 décembre 2020, requête n° 61470/15.

CEDH, *Société éditrice de Mediapart et a. c. France*, arrêt du 14 janvier 2021, requêtes n° 281/15 et 34445/15.

CEDH, *Sanchez c. France*, arrêt du 2 septembre 2021, requête n° 45581/15.

CEDH, *Z.B. c. France*, arrêt du 2 septembre 2021, requête n° 46883/15.

- **Liberté d'association**

CEDH, *Ayoub et a. c. France*, arrêt du 8 octobre 2020, requêtes n° 77400/14 et a.

- **Droit des étrangers, droit d'asile**

CEDH, *M.A. c. France*, arrêt du 1er février 2018, requête n° 9373/15.

CEDH, *A.S. c. France*, arrêt du 19 avril 2018, requête n° 46240/15.

CEDH, *N.T.P. et a. c. France*, arrêt du 24 mai 2018, requête n° 68862/13.

CEDH, *Khan c. France*, arrêt du 28 février 2019, requête n° 12267/16.

CEDH, *A.M. c. France*, arrêt du 29 avril 2019, requête n° 12148/18.

CEDH, *M.D. c. France*, arrêt du 10 octobre 2019, requête n° 50376/13.

CEDH, *Moustahi c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requête n° 9347/14.

CEDH, *N.H. et a. c. France*, arrêt du 2 juillet 2020, requête n° 28820/13 et a.

CEDH, *B.G. et a. c. France*, arrêt du 10 septembre 2020, requête n° 63141/13.

CEDH, *Bivolaru et Moldovan c. France*, arrêt du 25 mars 2021, requêtes n° 40324/16 et 12623/17.

CEDH, *K.I. c. France*, arrêt du 15 avril 2021, requête n° 5560/19.

CEDH, *M.D. et A.D. c. France*, arrêt du 22 juillet 2021, requête n° 57035/18.

CEDH, *E.H. c. France*, arrêt du 22 juillet 2021, requête n° 39126/18.

- **Droits des minorités**

CEDH, *Hirtu et a. c. France*, arrêt du 14 mai 2020, requête n° 24720/13.

- **Droits des personnes handicapées**

CEDH, *Saumier c. France*, arrêt du 12 janvier 2017, requête n° 74734/14.

1.1.2.1.2. Exécution des arrêts de la Cour

Exécution par l'État destinataire

L'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme oblige les États à « *se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels* [ils] *sont parties* », c'est-à-dire à les exécuter. 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-répétition [160].

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 Convention 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 continues [161].

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 CEDH 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 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 définitif [162].

---

160. V. Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001, art. 30 et 31.
161. Il arrive que l'existence même d'une loi soit constitutive d'une violation. V. par ex. CEDH, *Mazurek c. France*, arrêt du 1er février 2000, requête 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.
162. Art. 46 §3 et 4 de la Convention.

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 INDH* »[163]. À ce titre, sur la période concernée, la CNCDH lui a adressé plusieurs communications concernant l'exécution des arrêts de la Cour.

Au 31 décembre 2021, 42 arrêts concernant la France sont pendants devant le Comité des ministres. Huit concernent des nouvelles affaires, et n'ont pas encore été classés. Parmi ces 42 arrêts, cinq font l'objet d'une procédure soutenue[164]. 24 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 2010[165].

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 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* »[166]. 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* »[167]. Les pouvoirs publics et les juridictions internes ont 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[168].

---

163. 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.

164. CEDH, *M.A. c. France*, arrêt du 1er février 2018, requête n° 9373/15 ; *A.S. c. France*, arrêt du 19 avril 2018, requête n° 46240/15 ; *Khan c. France*, arrêt 28 février 2019, requête n° 12267/16 ; *J.M.B. et a. c. France*, arrêt du 30 janvier 2020, requête n° 9671/15 ; *Moustahi c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requête n° 9347/14.

165. CEDH, *Barret et Sirjean c. France*, arrêt du 21 janvier 2010, requête n° 13829/03.

166. CEDH, plén., *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, requête n° 5310/71, §154 ; *Rantsev c. Chypre et Russie*, arrêt du 7 janvier 2010, requête n° 25965/04, §197.

167. CEDH, *Opuz c. Turquie*, arrêt du 9 juin 2009, requête n° 33401/02, §163.

168. Par ex., 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. Cass. plén. 15 avril 2011, pourvoi n° 10-30242, Bull. crim. 2011, n° 2 ; CEDH, Grande chambre, *Salduz c. Turquie*, arrêt du 27 novembre 2008, requête n° 36391/02 et CEDH, *Dayanan c. Turquie*, arrêt du 13 octobre 2009, requête n° 7377/03.

1.1.2.1.3. Organes politiques

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. Il doit donc s'assurer, à ce titre, 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 Strasbourg[169].

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 gouvernements[170]. 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* ». Dans ce cadre, 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 minoritaires[171]. 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 le mois de janvier 2017.

- **Recommandations récentes**

Comité des ministres, Recommandation aux États membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, 5 juillet 2017, CM/Rec (2017) 6.

169. Art. 14 du Statut.
170. Art. 15b du Statut.
171. Le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de cette dernière a été rejeté par le Sénat en 1e lecture le 27 octobre 2015.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur audiovisuel, 27 septembre 2017, CM/Rec (2017) 9.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'amélioration de l'accès des Roms et des Gens du voyage à la justice en Europe, 17 octobre 2017, CM/Rec (2017) 10.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, 21 mars 2018, CM/Rec (2018) 4.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres concernant les enfants de détenus, 4 avril 2018, CM/Rec (2018) 5.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur les Lignes directrices relatives au respect à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique, 4 juillet 2018, CM/Rec (2018) 7.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale, 3 octobre 2018, CM/Rec (2018) 8.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, 28 novembre 2018, CM/Rec (2018) 11.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme, 27 mars 2019, CM/Rec (2019) 1.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres en matière de protection des données relatives à la santé, 27 mars 2019, CM/Rec (2019) 2.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, 16 octobre 2019, CM/Rec (2019) 5.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur la promotion d'une culture de l'éthique dans le corps enseignant, 16 octobre 2019, CM/Rec (2019) 9.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, 11 décembre 2019, CM/Rec (2019) 11.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, 8 avril 2020, CM/Rec (2020) 1.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006 révisée et modifiée, 1er juillet 2020, Rec (2006) 2-rev.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, 1er juillet 2020, CM/Rec (2020) 2.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres concernant l'application pratique de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et de son Protocole additionnel, 1er juillet 2020, CM/Rec (2020) 3.

Comité des ministres, Recommandation aux États membres sur des mesures contre le commerce de biens utilisés pour la peine de mort, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 31 mars 2021, CM/Rec (2021) 2.

En outre, 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* ». Une recommandation concernant la France a été formulée pendant la période de référence, elle a trait à l'égalité entre les femmes et les hommes.[172].

Comité d'experts sur les droits des personnes handicapées

Le Comité *ad hoc* 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. Composé d'experts indépendants, il est notamment chargé de superviser la mise en œuvre de la Stratégie sur le Handicap 2017-2023 « Droits de l'Homme : une réalité pour tous », et de fournir une expertise aux États membres sur les mesures à mettre en œuvre pour « *contribuer à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies pertinents et mettre en œuvre les normes internationales applicables, notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées* ». Il a également pour mission d'effectuer des évaluations et de conseiller aussi bien les organes du Conseil de l'Europe que les États membres. Il est 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[173].

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

En vertu de l'article 23 du Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)[174] « *peut délibérer et formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe* ». Elle dispose de neuf commissions, notamment sur les questions politiques et de la démocratie ; sur les questions juridiques et des droits de l'Homme ; sur les questions sociales, la santé et le développement durable ; 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 comportent des propositions adressées au Comité des

172. CdM, Rec. relative à l'affaire CEDS, *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) contre la France*, récl. n° 130/2016, CM/RecChS (2021) 7.
173. *https://www.coe.int/fr/web/disability/terms-of-reference*.
174. L'Assemblée parlementaire a succédé à l'Assemblée consultative à la suite d'une décision du Comité des ministres de février 1994.

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 conventions, 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 le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2021.

- **Recommandations et résolutions récentes**

APCE, Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, rés. 2143 (2017).

APCE, La convergence technologique, l'intelligence artificielle et les droits de l'Homme, rec. 2102 (2017).

APCE, Les droits humains des personnes âgées et leur prise en charge intégrale, rés. 2168 (2017).

APCE, Une réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrations et des réfugiés, et aux flux continus vers l'Europe, rés. 2173 (2017).

APCE, Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes, rés. 2191 (2017).

APCE, Assurer la protection des défenseurs des droits de l'Homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, rés. 2225 (2018).

APCE, Traitement extraterritorial des demandes d'asile et création de centres d'accueil sûrs pour les réfugiés à l'étranger, rés. 2227 (2018).

APCE, Conséquences pour les droits de l'Homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne : loin des yeux, loin des droits ?, rés. 2228 (2018).

APCE, L'offre de soins palliatifs en Europe, rés. 2249 (2018).

APCE, Gouvernance de l'internet et droits de l'Homme, rés. 2256 (2019).

APCE, La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme : une approche compatible avec les droits de l'Homme ?, rés. 2263 (2019).

APCE, Protéger les droits de l'Homme pendant les transfèrements de détenus, rés. 2266 (2019).

APCE, Mettre fin à la contrainte en santé mentale : nécessité d'une approche fondée sur les droits humains, rés. 2291 (2019).

APCE, Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe, rés. 2299 (2019).

APCE, Protéger et soutenir les victimes du terrorisme, rés. 2303 (2019).

APCE, Sauver des vies en Méditerranée : le besoin d'une réponse urgente, rés. 2305 (2019).

APCE, Violences obstétricales et gynécologiques, rés. 2306 (2019).

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. De manière générale, il entretient un dialogue politique avec l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

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 insuffisances* »[175]. Le Commissaire concentre ses travaux sur la promotion de réformes visant à améliorer concrètement l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'Homme ainsi que 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 des 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 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.

Dunja Mijatović a été élue Commissaire aux droits de l'homme par l'Assemblée parlementaire en janvier 2018. Succédant à Nils Muižnieks (2012-18), elle a pris ses fonctions le 1er avril 2018.

Chaque Commissaire fait au moins une visite pendant son mandat dans chaque État membre du Conseil de l'Europe. La Commissaire actuelle n'a pas encore procédé à une visite formelle au cours de son mandat. Elle a néanmoins effectué une « mission » à Paris le 28 janvier 2021 en réaction aux violences commises dans le cadre des événements liées au mouvement des « gilets jaunes ». Cette mission a conduit à l'adoption d'un mémorandum. Durant la période de référence, la Commissaire aux droits de l'homme et son prédécesseur ont également envoyé trois lettres au Parlement français.

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

OBSERVATIONS RÉCENTES CONCERNANT LA FRANCE

- **Mémorandum**

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France, 26 février 2019, CommDH (2019) 8.

- **Lettres au Parlement français**

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Lettre au président du Sénat et au Président de la Commission des lois du Sénat concernant le projet de loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 10 juillet 2017, CommHR/NM/sf 029-2017.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Lettre au président de l'Assemblée nationale et à la Présidente de la Commission des lois de l'Assemblée nationale relative au projet de loi *pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, 8 mars 2018, (réponse du président de l'Assemblée nationale par lettre en date du 19 mars 2018).

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Lettre aux membres de la Commission des lois du Sénat sur la proposition de loi *relative à la sécurité globale*, 15 décembre 2020.

1.1.2.1.4. Organes de surveillance et 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). Ils sont présentés 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 réguliers[176]. 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 Charte. Il s'agit de rapports publics sur lesquels les partenaires sociaux (organisations

176. 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).

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 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.

Par ailleurs, la France a adhéré le 7 mai 1999 au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne instaurant un système de réclamations collectives. En vertu de ce protocole, le Comité peut être saisi par les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs d'une plainte pour non-respect par la France de ses obligations découlant de la Charte : 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 de la Charte. 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 janvier 2017 et décembre 2021 par le CEDS[177]. Ne sont pas incluses ici les réclamations visant la France ayant été déclarées irrecevables.

177. 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 des cycles d'examen du respect de la Charte sociale européenne

CEDS, Conclusions 2019 (France) : art. 7-1 à 7-10 ; 8-1 à 8-5 ; 16 ; 17-1 et 17-2 ; 19-1 à 19-12 ; 27-1 à 27-3 ; 31-1 à 31-3.

CEDS, Conclusions 2017 (France) : art. 3-1 à 3-4 ; 11-1 à 11-3 ; 12-1 à 12-4 ; 13-1 à 13-4 ; 14-1 ; 14-2 ; 23 ; 30.

• Décisions sur le bien-fondé à la suite de plaintes collectives

CEDS, Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, décision du 5 décembre 2017, n° 119/2015.

CEDS, Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France, décision du 24 janvier 2018, n° 114/2015.

CEDS, Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (FO) c. France, décision du 3 juillet 2018, n° 118/2015.

CEDS, Confédération générale du travail (CGT) c. France, décision du 18 octobre 2018, n° 154/2017.

CEDS, Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, décision du 22 mai 2019, n° 145/2017.

CEDS, Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France, décision du 5 décembre 2019, n° 130/2016.

CEDS, Fédération de syndicats des métiers de l'ingénierie, de l'informatique, du conseil, de la formation, des bureaux et d'études (FIECI) and Syndicat National de l'Encadrement du Personnel de l'Ingénierie (SNEPI CFE-CGC) c. France, décision du 9 septembre 2020, n° 142/2017.

CEDS, Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, décision du 10 décembre 2020, n° 162/2018.

CEDS, Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France, décision du 19 mai 2021, n° 149/2017.

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. Il peut également organiser à tout moment des visites *ad hoc* sur toute thématique ou 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, « geôles » 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 ses 6e et 7e visites périodiques en France, respectivement du 15 au 27 novembre 2015 et du 4 au 18 décembre 2019. À ces occasions, il s'est rendu dans plusieurs lieux de privation de liberté (établissements des forces de l'ordre, prisons, établissements de santé). La 6e visite a conduit à l'adoption d'un rapport publié par le Comité le 7 avril 2017. Le rapport sur la 7e visite périodique a quant à lui été publié le 24 juin 2021. Ces deux rapports ont fait l'objet de réponses de la part du gouvernement français[178].

Durant la période de référence, le Comité a également effectué deux visites *ad hoc*, « *exigées par les circonstances* ». La première, qui a eu lieu du 23 au 30 novembre 2018, « *avait pour objectif d'examiner la façon dont sont traitées les personnes privées de liberté en vertu de la législation sur l'immigration et le droit d'asile ainsi que les conditions dans lesquelles ces personnes sont privées de liberté* ». Le Comité a pu visiter un local et des centres de rétention administrative ainsi que des zones d'attente. Il s'est également rendu à la frontière franco-italienne pour observer la situation des personnes non admises sur le territoire français. La seconde visite s'est déroulée du 6 au 10 juillet 2020 dans le Bas-Rhin, pour « évaluer la situation de différentes catégories de personnes privées de liberté au regard du mandat du CPT en lien avec la pandémie de la Covid-19 ». Elle s'inscrivait dans le cadre d'une consultation menée par le Comité, à laquelle avait contribué la France. Les deux rapports adoptés à la suite des visites ad hoc ont également fait l'objet de réponses de la part du gouvernement français[179].

De manière générale, il convient de souligner que le CPT a relevé à plusieurs reprises avoir rencontré des difficultés dans l'accès aux informations de nature médicale, en raison de ce que son mandat était interprété « *d'une façon hétérogène* » par les professionnels de santé rencontrés. Il a également pointé du doigt le refus des autorités de donner accès aux procès-verbaux d'audition réalités par les forces de l'ordre, « *au motif que ces documents sont couverts par le secret de l'instruction* »[180].

178. Respectivement CPT/Inf (2017) 8 et CPT/Inf (2021) 15.
179. Respectivement CPT/Inf (2020) 12 et CPT/Inf (2021) 17.
180. V. not. CPT/Inf (2021) 14, §5.

- **Rapports récents concernant la France**

CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la 6e visite périodique effectuée en France, 7 avril 2017, CPT/Inf (2017) 7.

CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite *ad hoc* effectuée en France en 2018, 24 mars 2020, CPT/Inf (2020) 11.

CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la 7e visite périodique effectuée en France, 24 juin 2021, CPT/Inf (2021) 14.

CPT, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite ad hoc effectuée en France en 2020, 24 juin 2021, CPT/Inf (2021) 16.

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 1990[181]. En 2002, la révision du statut de la Commission élargit l'Accord partiel aux États non-membres du Conseil de l'Europe[182].

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* ».

Les travaux de la Commission sont relatifs aux institutions démocratiques et des droits fondamentaux, à la justice constitutionnelle, ainsi qu'aux élections, référendums et 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, 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 n'a rendu aucun avis sur la France.

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, selon son statut[183], 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 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'informations 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.

---

181. CdM, Résolution (90) *relative à un Accord partiel portant création de la Commission européenne pour la démocratie*, 86e session, 10 mai 1990.
182. CdM, Résolution (2002) 3 *sur le Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit*.
183. CdM, Résolution (2002) 8 *relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)*.

L'ECRI a adopté son rapport sur la France dans le cadre du 5e cycle de monitoring le 8 décembre 2015[184]. Conformément à la procédure de suivi intermédiaire qu'elle avait mise en place lors du cycle précédent, la Commission a publié le 5 mars 2019 ses conclusions (adoptées le 5 décembre 2018) sur le respect des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire était requise.

L'ECRI a en outre effectué une visite en France du 14 au 19 novembre 2021, pour laquelle un rapport de suivi est en cours de préparation.

- **Conclusions récentes concernant la France**

ECRI, Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la France, 5 décembre 2018, CRI (2019) 3.

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 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 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 second cycle a été lancé le 15 mai 2014.

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 (par l'intermédiaire d'une « personne de contact » nommée par l'État concerné 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 publié son rapport concernant la France dans le cadre du 2e cycle d'évaluation le 6 juillet 2017.

184. ECRI, *Rapport de l'ECRI sur la France* (cinquième cycle de monitoring), 8 décembre 2015, (2016) 1.

À la suite de 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 GRETA[185]. Le Gouvernement a rendu son rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations le 12 décembre 2018[186].

Le questionnaire pour le 3e cycle d'évaluation a été adopté par le GRETA le 28 septembre 2018. Il porte sur « *l'accès à la justice et à des recours effectifs pour les victimes de la traite des êtres humains* ». La France a envoyé sa réponse le 19 septembre 2020[187]. La visite du GRETA en France a eu lieu du 8 au 12 février 2022. À cette occasion, le Groupe d'experts a notamment rencontré la MIPROF, la CNCDH, et des membres de la société civile.

- **Rapport récent concernant la France**

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, 2e cycle d'évaluation, 6 juillet 2017, GRETA (2017) 17.

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 Convention[188]. 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 1er cycle de suivi avait pour thème la protection des enfants contre les abus sexuels commis dans le cercle de confiance. Le 2e cycle est relatif à la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Il a fait l'objet d'un questionnaire thématique publié en juin 2017[189], auquel la France a répondu le 28 novembre 2017[190].

---

185. Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Recommandation 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*, 13 octobre 2017, CP (2017) 28.
186. *Rapport soumis par les autorités françaises pour être en conformité avec la Recommandation du Comité des Parties CP (2017) 28 sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 12 décembre 2018, CP (2019) 01.
187. *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 la France*, 19 septembre 2020, GRETA (2018) 26_FRA_rep.
188. Intergouvernemental, il n'est donc pas indépendant.
189. Comité de Lanzarote, *Questionnaire thématique pour le 2e cycle de suivi sur La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC)*, 2 juin 2017, T-ES (2017) 04_fr final.
190. *Réponses au questionnaire thématique. France, 2e cycle de suivi thématique*, « La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC) », 2017, T-ES (2017) ICT-FR.

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. Elle a pour mission de soutenir la mise en œuvre des six objectifs de la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2013 du Conseil de l'Europe [191], 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 (un par État), elle conseille et soutient les autres organes du Conseil de l'Europe et ses États membres. De nombreuses publications sont disponibles sur le site internet de la Commission.

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 (dite Convention d'Istanbul), adoptée en 2011, a été ratifiée par la France le 4 juillet 2014. Elle est entrée en vigueur le 1er août de la même année. Des dispositions de la Convention avaient déjà été transposées en droit interne [192].

La Convention prévoit un mécanisme de suivi indépendant, assuré par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO). Le GREVIO « *est composé de dix membres au minimum et de quinze au maximum, en tenant compte d'une participation équilibrée entre les femmes et les hommes, 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 les ressortissants des Parties* » [193]. 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* ».

La France a remis son rapport au Groupe d'experts le 5 avril 2018 [194]. Le GREVIO a adopté son rapport d'évaluation sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions de la Convention d'Istanbul le 28 octobre 2019.

---

191. Prévenir et combattre les stéréotypes de genre et le sexisme ; prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice ; assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ; protéger les droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile ; intégrer les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques et mesures.
192. Loi n° 2013-711 du 05 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*.
193. Art. 66 de la Convention.
194. GREVIO, *Rapport sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions 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*, mars 2018, GREVIO/Inf (2018) 3.

La France a formulé un certain nombre de commentaires sur les recommandations du Groupe d'experts[195].

Le 30 janvier 2020, sur la base des documents élaborés lors du mécanisme de suivi, le Comité des Parties de la Convention d'Istanbul a adopté une recommandation sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par la France[196].

- **Rapport récent concernant la France**

GREVIO, Rapport d'évaluation (de référence) sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions 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 (Convention d'Istanbul), France, 28 octobre 2019, GREVIO/Inf (2019) 16.

1.1.2.2. 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 libertés. En raison de sa nature première d'organisation internationale, composée d'États et dotée d'une personnalité juridique propre[197], 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, depuis le Traité de Lisbonne, fait partie du droit primaire au même titre que les traités[198], a constitué une étape importante de ce processus.

1.1.2.2.1. Regards des instances internationales sur l'Union européenne (UE)

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 éloignés[199]. 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

195. *Commentaires soumis par la France sur le rapport final du GREVIO sur la mise en œuvre 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 (Rapport de référence)*, 14 novembre 2019, GREVIO/Inf (2019) 17.
196. GREVIO, *Recommandation sur la mise en œuvre 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 par la France*, 30 janvier 2020, IC-CP/Inf (2020) 1.
197. Art. 47 du TFUE.
198. Art. 6 TUE modifié : « *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités* ».
199. Comme la libre circulation des personnes ou le principe de non-discrimination.

1992, qui mettait en place une structure en piliers, ajoutait aux Communautés européennes (1er pilier) et à la politique étrangère et de sécurité commune (2e pilier) déjà existantes un 3e 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 1er pilier, jusqu'à l'aboutissement du Traité de Lisbonne, les interventions de l'UE dans le domaine des droits et libertés se sont multipliées : droit d'asile, droit des étrangers, droit pénal, vie privée et familiale, *etc.* sont aujourd'hui largement régis par le droit de l'UE. 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 2014 [200].

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 des politiques conduites par d'autres États membres en application du droit de l'Union.

Par exemple, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a pu considérer que le droit de l'UE ne permettait pas une prise en compte des droits sociaux 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* » [201]. En revanche, la Cour européenne a estimé que l'ordre juridique de l'Union assurait une « *protection équivalente* » au système de la Convention » [202].

L'élargissement progressif du droit de l'Union à de nouvelles matières a restreint le pouvoir d'adhésion des États membres à d'autres traités internationaux : 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*

200. 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'Union européenne qui fournit à cette dernière « *l'impulsion nécessaire à son développement* » et définit « *les orientations politiques générales* », mais qui « *n'exerce pas de fonction législative* » (art. 15 TUE).

201. CEDS, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, décision du 23 juin 2010, réclamation n° 55/2009 ; V. ég. CEDS, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA, ETAM) c. Grèce*, décision du 7 décembre 2012, réclamation n° 76/2012.

202. CEDH, GC, *Bosphorus Airways c. Irlande*, décision du 30 juin 2005, réclamation n° 45036/98.

de celui des relations extérieures »[203]. 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'OIT[204], 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* […]. *Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités* »[205]. 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 2013[206]. Néanmoins, la CJUE s'est expressément prononcée, dans un avis obligatoire, contre cette adhésion[207], remettant en question cette perspective.

1.1.2.2.2. 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 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 1er décembre 2009, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000 sont devenues obligatoires 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'UE : « *il ne saurait exister de cas de figure qui relève ainsi du droit de l'Union sans*

203. CJCE, *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes*, 31 mars 1971, n° 22-70.
204. 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. /*COM/2013/0152 final – 2013/0085 (NLE) */.
205. Art. 6 du TUE.
206. 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.
207. CJUE, Ass. pl., 18 décembre 2014, avis 2/13.

que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte »[208]. Le droit dérivé de l'UE (règlements, directives, décisions, recommandations et avis), émanant de ses différents organes, comme les États membres quand ils adoptent une réglementation nationale, doit respecter la Charte dès lors que le droit de l'UE est applicable[209].

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 obligatoires 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 différences agences, qui peuvent, de manière incidente, se prononcer sur la situation des droits de l'Homme en France.

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

La Cour de justice des Communautés européennes, devenue depuis le 1er décembre 2009 Cour de justice de l'Union européenne, s'est montrée très tôt sensible aux droits de l'Homme[210]. 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'UE[211]. La reconnaissance de la valeur obligatoire 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 fondamentaux[212], « *la CJUE a fait référence à la Charte sociale européenne*[213]*, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[214] *et aux conventions de l'OIT*[215]*, 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*

208. CJUE, GC, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, 26 février 2013, C-617/10.
209. Art. 288 TFUE.
210. V. les arrêts CJCE, *Stauder c. Ville d'Ulm Sozialamt*, 12 novembre 1969, n° 29-69, et *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 décembre 1970, n° 11-70.
211. Pour un ex. de contrôle de la CJUE en dehors de son cadre de compétence traditionnelle, V. CJUE, *Bamba c. Conseil*, 15 novembre 2012, C-417/11.
212. FRA, *Les Droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne*, 2011.
213. CJCE, *Defrenne c. Sabena (n° 3),* 15 juin 1978, C-149/77.
214. CJCE, Orkem c. Commission des Communautés européennes, 18 octobre 1989, C-374/87 et *Grant c. South-West Trains Ltd.*, 17 février 1998, C-249/96.
215. CJCE, *Hofner et Elser c. Macrotron*, 23 avril 1991, C-41/90 ; CJCE, *Levy*, 2 août 1993, C-158/91 ; CJCE, *Commission c. France*, 16 janvier 1997, C-197/96.

indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'Homme auxquels les pays européens ont coopéré et adhéré »[216].

Certaines procédures sont particulièrement importantes en matière de droits fondamentaux[217], 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'UE[218]. 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'urgence[219]. Le délai moyen de traitement des affaires selon cette procédure était, à la fin de l'année 2015, d'un peu moins de quatre mois[220].

Plusieurs autres recours méritent d'être mentionnés. Le recours en manquement[221], 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 carence[222], 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 annulation[223], 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.

---

216. CJUE, *Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, 28 mars 1996, avis 2/94.
217. Sur les différents recours ouverts, V. not. la présentation qui en est faite sur le site de la CJUE.
218. Art. 267 du TFUE.
219. Ex. d'arrêts importants rendus dans le cadre de cette procédure : CJUE, *Hassen El Dridi*, 28 avril 2011, C-61/11 PPU et *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, 30 novembre 2009, C-357/09 PPU.
220. CJUE, *Rapport annuel 2020. Activité judiciaire*, 2021, p. 14.
221. Art. 258 et s. du TFUE.
222. Art. 265 du TFUE.
223. Art. 263 et 264 du TFUE.

PRINCIPAUX ARRÊTS CONCERNANT LA FRANCE

- **Asile, immigration**

CJUE, Adil Hassan c. Préfet du Pas-de-Calais, 31 mai 2018, C-647/16.

CJUE, GC, Préfet des Pyrénées-Orientales c. Abdelaziz Arib e. a, 19 mars 2019, C-444/17.

- **Rétroactivité de la loi pénale plus douce**

CJUE, Administration des douanes et droits indirects et Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) c. Hubert Clergeau e. a., 7 août 2018, C-115/17.

- **Protection des données personnelles**

CJUE, GC, Google LLC c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), 24 septembre 2019, C-507/17.

CJUE, GC, GC, AF, BH, ED c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), 24 septembre 2019, C-136/17.

CJUE, GC, La Quadrature du Net e. a. c. Premier ministre e. a., 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

CJUE, GC, H.K. c. Prokuratuur, 2 mars 2021, C-746/18.

- **Discriminations**

CJUE, Syndicat CFTC du personnel de la CPAM de la Moselle c. CPAM de Moselle, 18 novembre 2020, C-463/19.

CJUE, GC, IX c. Wabe eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19.

1.1.2.2.2.2. Commission européenne

La Commission européenne a pour fonction principale de proposer[224] 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 2010 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

224. À ce titre, la Commission a récemment communiqué à l'attention du Parlement, du Conseil, du Comité économique et social et du Comité des régions, une *Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, 2 décembre 2020, COM (2020) 711 final.

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 2016 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 11 juillet 2017, COM (2017) 239 final.

Commission européenne, Rapport 2017 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 9 janvier 2019, COM (2018) 396 final.

Commission européenne, Rapport 2018 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 8 juillet 2019, COM (2019) 257 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 européennes[225]. 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.

1.1.2.2.2.3. Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne, qui doit être distingué du Conseil européen[226], 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 vote[227]. 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*

225. Art. 258 du TUE modifié.
226. Celui qui désigne les sommets des chefs d'État ou de Gouvernement des 27 États membres.
227. Art. 16 du TUE modifié.

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 vue menacée par cette suspension à la suite de l'adoption d'une loi sur les médias.

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* » [228]. Il encadre ainsi l'action des États membres de l'Union dans leurs actions extérieures.

1.1.2.2.2.4. Parlement européen

Au sein de l'UE, le Parlement européen contribue à la formation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques dans le domaine des droits de l'Homme par le biais de résolutions et de rapports. Son activité s'appuie sur les travaux de commissions parlementaires (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, commission des affaires constitutionnelles, commission des affaires étrangères et sous-commission des droits de l'Homme). Celles-ci se réunissent en public et sont compétentes, par l'intermédiaire de rapports ou d'avis, pour examiner et proposer des amendements aux propositions de directives et règlements élaborés par la commission et dont est également saisi le Conseil de l'UE.

Dans le cadre de ses fonctions législatives, le Parlement européen adopte de nombreuses résolutions thématiques pertinentes pour la protection et la promotion des droits au sein de l'UE. Ses résolutions ne visent généralement pas d'État membre en particulier [229].

1.1.2.2.2.5. 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.

228. Art. 26 du TUE.
229. Néanmoins, les parlementaires ont exceptionnellement ciblé la France dans une résolution de septembre 2010 relative à la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'UE.

Agence européenne des droits fondamentaux

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), créée le 15 février 2007 [230] 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, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions* » [231].

L'Agence est notamment chargée de collecter et d'analyser des données ; d'en améliorer la comparabilité et la fiabilité à l'aide de nouvelles méthodes et normes ; de réaliser ou favoriser la réalisation de travaux de recherche et d'études dans le domaine des droits et de 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 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 2018-2022 : « *l'accès à la justice et les victimes de la criminalité ; l'égalité et la non-discrimination ; la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel ; la coopération judiciaire et policière ; la migration, les frontières, l'asile et l'intégration des réfugiés et des migrants ; le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ; les droits de l'enfant ; l'intégration des Roms et l'inclusion sociale* [232] ».

Les publications de l'Agence sont diverses. Outre ses rapports d'activité, elle publie chaque année un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant de ses domaines d'actions. 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 : l'anniversaire de l'Agence en 2017 [233] ; la promotion d'une approche du vieillissement fondée sur les droits en 2018 [234] la réalisation des ODD dans l'UE en 2019 [235] ; le bilan de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dix ans après la reconnaissance

230. Règlement (CE) nº 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.
231. *Ibid*.
232. Décision (UE) 2017/2269 du Conseil du 7 décembre 2017 établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.
233. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017*, 30 mai 2017.
234. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2018*, 29 mai 2018.
235. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2019*, 29 mai 2019.

de sa valeur obligatoire en 2020[236]; la pandémie de coronavirus et les droits fondamentaux sur l'année 2020 en 2021[237].

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 terrain[238]. Pour collecter les données fondant ses analyses comparatives, l'Agence mobilise un réseau de recherche multidisciplinaire composé de partenaires dans chacun des États membres (réseau FRANET)[239]. 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 domaines[240] ainsi qu'une base de données jurisprudentielle européenne (regroupant des arrêts ou décisions mobilisant la Charte des droits fondamentaux)[241].

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

- **Publications récentes**

FRA, Entre promesses et réalisations : 10 ans de droits fondamentaux dans l'UE, 29 mai 2017.

FRA, Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne – Vol. II, 23 octobre 2017 (en anglais).

FRA, Manuel de droit européen en matière de non-discrimination, 20 mars 2018.

FRA, Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'Homme dans l'UE, 17 mai 2018.

FRA, Manuel de droit européen en matière de protection des données. Édition 2018, 24 mai 2018.

FRA, De la vie en institution à la vie en société : principales conclusions et avis de la FRA. Résumé, 28 mai 2018.

236. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2020*, 4 juin 2020.
237. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2021*, 10 juin 2021.
238. 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.
239. 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/*.
240. V. *infra*.
241. *http://fra.europa.eu/en/case-law-database*.

FRA, Modifier les perceptions : vers une approche du vieillissement fondée sur les droits, 29 mai 2018.

FRA, Application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le processus législatif et l'élaboration des politiques à l'échelle nationale, 16 octobre 2018.

FRA, Travailler avec les Roms : Participation et autonomisation des communautés locales. Résumé, 21 janvier 2019.

FRA, Expériences et perceptions de l'antisémitisme – Deuxième enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans l'UE. Résumé, 10 mars 2019.

FRA, Enfants privés de protection parente et devant être protégés dans un État membre de l'UE autre, 24 mai 2019.

FRA, Mise en œuvre des objectifs de développement durable dans l'UE : une question de droits de l'Homme et de droits fondamentaux, 29 mai 2019.

FRA, Être noir dans l'UE. Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Résumé, 15 novembre 2019.

FRA, Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes, 27 mars 2020.

FRA, La Charte dix ans après : comment libérer pleinement son potentiel, 4 juin 2020.

FRA, Roms et Gens du voyage dans six pays, 22 septembre 2020.

FRA, Bien préparer l'avenir. L'intelligence artificielle et les droits fondamentaux, 14 décembre 2020 (en anglais).

FRA, Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration. Édition 2020, 16 décembre 2020.

FRA, La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux : rétrospective de l'année 2020, 10 juin 2021.

FRA, Encourager le signalement des crimes de haine : le rôle des services répressifs et des autres autorités, 7 juillet 2021.

FRA, Normes européennes sur les voies de recours, les mécanismes de plainte et les enquêtes effectives aux frontières, 9 juillet 2021.

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 2006[242] 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 méthodologiques destinés à lutter contre les discriminations fondées sur le sexe et à favoriser l'intégration de l'égalité

242. 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*.

entre les hommes et les femmes 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 domaine[243].

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* »[244]. 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.

243. *Ibid.*

244. 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*.

CHAPITRE 1.1.3.

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 Constitution* »[245]. Le Conseil d'État[246] et la Cour de cassation[247] ont rappelé que les conventions internationales n'ont pas, en droit interne, une autorité supérieure à la Constitution.

Le sort du droit de l'Union européenne 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 constitutionnelle* »[248], 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 consenti* »[249].

Il convient toutefois de rappeler qu'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 coutumière[250] a été confirmée par un grand nombre de juridictions internationales, telles que la CJUE[251], la CEDH[252], ou la Cour internationale de justice[253]. 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 celles-ci et la Constitution. C'est le cas, par exemple, concernant la reconnaissance

245. Art. 54 de la Constitution.
246. CE, ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n° 200286 et 200287.
247. Cass., plén., 2 juin 2000, *Fraisse*, pourvoi n° 99-60.274.
248. CC, Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*.
249. CC, Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.
250. V. Commission du droit international, Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, *op. cit.*, art. 32.
251. CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 janvier 1970, n° 11/70, Rec. p. 1125.
252. CEDH, *Py c. France*, arrêt du 11 janvier 2005, requête n° 66289/01.
253. CPJI, avis, *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, 4 février 1932, Série A/B 1932.

des minorités[254]. 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. Ainsi, le Gouvernement 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.

1.1.3.1. 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 conventionalité du droit français, contrairement aux juridictions judiciaires et aux juridictions administratives.

1.1.3.1.1. 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* » concernant les lois ordinaires[255]. Pendant la période de référence, il s'est prononcé à ce titre sur la constitutionnalité de nombreuses lois, dont beaucoup concernent directement les droits et libertés : la loi *confortant le respect des principes de la République*[256], la loi *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*[257], la loi *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*[258], la loi *relative à la bioéthique*[259], la loi *pour une sécurité globale préservant les libertés*[260], la loi *instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*[261], la loi *visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*[262], la loi *relative à l'énergie et au climat*[263], la loi *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*[264], les lois *relatives*

254. *Cf.* Partie II, « Promotion de l'égalité, lutte contre les discriminations et inclusion dans la société ».
255. Art. 61-1 de la Constitution.
256. CC, Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*.
257. CC, Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.
258. CC, Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, *Loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*.
259. CC, Décision n° 2021-821 DC du 29 juillet 2021, *Loi relative à la bioéthique.*
260. CC, Décision n° 2021-818 DC DU 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*.
261. CC, Décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, *Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*.
262. CC, Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*.
263. CC, Décision n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, *Loi relative à l'énergie et au climat, 7 novembre 2019*.
264. CC, Décision n° 2019-7804 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*.

à la lutte contre la manipulation de l'information[265], la loi *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*[266], deux lois *relatives à l'asile et à l'immigration*[267], la loi *relative à la protection du secret des affaires*[268], la loi *relative à la protection des données personnelles*[269], la loi *relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*[270], la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté*[271] ainsi qu'un ensemble de lois relatives à la crise sanitaire liée à la Covid-19[272].

Le Conseil constitutionnel peut également être saisi dans le cadre du contrôle *a posteriori*. 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 la portée de la disposition législative critiquée* »[273].

---

265. CC, Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information* et Décision n° 2018-774 du 20 décembre 2018, *Loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information*.
266. CC, Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*.
267. CC, Décision n° 2018-770 6 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, et Décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, *Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen.*
268. CC, Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, *Loi relative à la protection du secret des affaires*.
269. CC, Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*.
270. CC, Décision n° 2017-747 DC du 16 mars 2017, *Loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse*.
271. CC, Décision n° 2016-745 du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*.
272. CC, Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*; Décision DC n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*; Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020*, Loi organisation la sortie de l'état d'urgence sanitaire*; Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020, *Loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire*; Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, *Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire*; Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire*.
273. CC, Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009*, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*. Sur la notion de changement de circonstances, V. CC, *QPC et changement des circonstances*, novembre 2013.

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 internationaux[274]. 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 peut mobiliser les normes conventionnelles relatives aux droits et libertés comme source d'inspiration : lorsque cela lui est possible, le Conseil constitutionnel fait 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 européen[275]. 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'UE[276].

1.1.3.1.2. 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.

L'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle[277] ; elle est en principe seule compétente pour se prononcer sur la régularité de privation de liberté individuelle. Pour cette raison, le juge judiciaire est compétent pour se prononcer sur la régularité des placements en zone d'attente et en centre de rétention[278], ou dans le cas d'une hospitalisation d'office.

D'une manière établie, le juge judiciaire reconnaît le principe de primauté du droit international[279] et de l'effet direct des traités dont les dispositions sont claires et précises. Article après article, la Cour de cassation analyse les

274. Il convient néanmoins de souligner qu'il peut prendre en compte les conventions régulièrement ratifiées dans le cadre du contentieux électoral, V. CC, Décision n° 88-1082/1117 DC 21 octobre 1988, *AN, élection des députés de la 5° circonscription du Val-d'Oise*.
275. CC, Décision n° 2013-314, QPC du 14 juin 2013.
276. CC, Décision n° 2014-439, QPC du 23 janvier 2015.
277. Art. 66 de la Constitution.
278. 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.
279. Cass., ch. mixte, 24 mai 1975, pourvoi n° 73-13.556, *Administration des Douanes c. Café Jacques Vabre*, Bull. civ. 1., n° 4.

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 multilatérales[280] ou bilatérales[281]. 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* »[282].

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 ;* […] à défaut, elles peuvent être prises en considération par le juge en tant que fait juridique »[283].

1.1.3.1.3. Juridictions administratives

L'ordre administratif regroupe l'ensemble des juridictions soumises au contrôle du Conseil d'État. Outre les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, doivent être citées ici la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et 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 du référé suspension et du référé liberté par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000. 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 publiques[284]. À ce titre, elle a publié, au cours de la période de référence, des rapports sur la protection de l'enfance[285], le logement[286], les personnes en situation de handicap[287], l'accès aux services publics dans les territoires ruraux[288], la gestion du service public de la justice[289], sur l'éducation prioritaire[290], ou encore sur l'entrée et le séjour des personnes étrangères[291].

---

280. Soc., 25 janvier 2005, pourvoi n° 04-41.012, *Banque africaine de développement*.
281. Civ. 1re, 17 février 2004, pourvoi n° 01-11.549, Bull. civ., 2004, I, n° 47.
282. Cass. plén., 15 avril 2011, pourvoi n° 10-30.316.
283. Civ. 1re, 25 avril 2006, pourvoi n° 02-17.344, Bull. civ., 2006, I, n° 202.
284. Art. L111-3-1 du code des juridictions financières.
285. Cour des comptes, *La protection de l'enfance*, 30 novembre 2020.
286. Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer*, 17 septembre 2020 ; *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 22 février 2017.
287. Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, 25 novembre 2019 ; *La politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme*, 24 janvier 2018.
288. Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, 20 mars 2019.
289. Cour des comptes, *Améliorer la gestion du service public de la justice*, 21 octobre 2021.
290. Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, 17 octobre 2018.
291. Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 5 mai 2020.

Jusqu'en 1989, le Conseil d'État refusait de contrôler la conformité des lois aux conventions régulièrement ratifiées[292]. Depuis l'arrêt *Nicolo*[293], la théorie de la loi écran est largement délaissée. Le juge administratif écarte désormais toute loi ne respectant pas les conventions internationales ou le droit dérivé de l'Union européenne, dès lors que ces derniers sont applicables. Il peut également reconnaître une responsabilité sans faute de l'État dans l'hypothèse d'une loi contraire à une obligation internationale, si un préjudice anormal et spécial est constitué[294].

Par un arrêt d'assemblée du 11 avril 2012[295], le Conseil d'État a apporté des précisions quant aux conditions que doivent remplir les dispositions conventionnelles pour être directement invocables par les requérants. Sont d'effet direct les dispositions 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* ». Pour déterminer lesquelles peuvent bénéficier d'un effet direct, le Conseil d'État effectue une analyse article par article.

D'autre part, il faut souligner l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État concernant les directives, qui jouent un rôle important en matière de droits et libertés. Depuis un arrêt *Perreux* de 2009[296], le juge considère que les dispositions inconditionnelles, claires et précises d'une directive qui n'a pas été transposée dans le délai imparti sont directement invocables par les particuliers. Lorsqu'il est saisi d'un moyen relatif à l'inconstitutionnalité d'une mesure d'exécution nationale d'une directive, le juge administratif est tenu « *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* »[297]. Une telle exigence 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 réglementaires[298], il n'existe pas de décisions se fondant sur une coutume internationale en matière de droits de l'Homme pour annuler un règlement. Par ailleurs, le juge administratif ne reconnaît aucune valeur juridique aux recommandations et 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 y soit insensible.

---

292. CE, sect., *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, 1er mars 1968, n° 62814.
293. CE, ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° 108243.
294. CE, ass., 8 février 2007, *Gardedieu*, n° 79522.
295. CE, ass., 11 avril 2012, *GISTI et FAPIL*, n° 322326 ; V. ég. CE, 6 décembre 2012, *Société Air Algérie*, n° 347870. Ces arrêts permettent de clarifier la jurisprudence antérieure du Conseil d'État, not. CE, sect., 23 avril 1997, *GISTI*, n° 163043.
296. CE, ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, n° 298348.
297. CE, ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, n° 287110.
298. CE, ass., 6 juin 1997, *Aquarone*, n° 148683 ; CE, sect., 14 octobre 2011, *Saleh*, n° 329788.

1.1.3.2. INSTITUTIONS INDÉPENDANTES ET INSTANCES CONSULTATIVES

La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes (AAI)[299] a modifié le paysage des institutions indépendantes en France en fixant des règles quant à l'organisation, le fonctionnement et les règles déontologiques qui régissent désormais les AAI, et en établissant la liste des institutions françaises ayant le statut d'AAI.

Si les autorités administratives indépendantes sont une innovation par rapport au « *schéma traditionnel de l'administration française* »[300], elles se sont progressivement développées. Elles sont de nature diverse et présentent de telles différences qu'il est parfois malaisé de leur trouver une définition commune. Certaines de ces AAI ou autorités consultatives apportent une contribution substantielle à la protection des droits de l'Homme en France. 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 publics.

Fondée en 1947, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), assimilée à une AAI, et la plus ancienne autorité indépendante, est l'Institution nationale des droits de l'Homme accréditée de statut A auprès des Nations Unies.

Le Défenseur des droits, 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 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).

Certaines instances consultatives, bien que n'étant pas strictement indépendantes du pouvoir exécutif, sont amenées à jouer un rôle en matière de promotion et de protection des droits de l'Homme : le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP), et le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh).

Il faut en outre mentionner les disparitions, durant la période de référence, de l'Observatoire de la laïcité ainsi que de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

299. *https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033897475*
300. CE, « Les autorités administratives indépendantes », in *Rapport public 2001, Jurisprudence et avis de 2000*, La Documentation française, 2002.

1.1.3.2.1. Commission nationale consultative des droits de l'homme

Créée en 1947, à l'initiative de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'une des plus anciennes institutions de la République et la première institution nationale de promotion et de protection des droits de l'Homme (INDH). La CNCDH a toujours été accréditée de statut A auprès des Nations Unies par le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), considérée ainsi comme pleinement conforme aux Principes de Paris[301]. Elle a été réaccréditée en 2019 pour une période de cinq ans.

Son indépendance, sa composition pluraliste, ses attributions, son fonctionnement sont régis par la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 et le décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007.

Elle est composée de 64 membres répartis en trois collèges : 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, anciens hauts fonctionnaires), et quatre membres de droit (le Défenseur des droits, une conseillère ou un conseiller du Conseil économique, social et environnemental, une députée ou un député, une sénatrice ou un sénateur). Cette composition vise à garantir le pluralisme et l'indépendance de la Commission et 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.

Sur la période concernée, la CNCDH a vu sa composition renouvelée par un arrêté du 10 avril 2019 pour une période de trois ans[302].

Missions

La CNCDH est chargée de trois grandes missions principales : 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 le respect par la France de ses engagements internationaux en matière de droits de l'Homme ; former et sensibiliser aux droits humains. Dans le cadre de ces missions, elle s'est vu confier différents mandats qui se sont récemment accrus et densifiés.

Depuis 1990[303], la CNCDH est rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Dans ce cadre elle publie

301. AGNU, Résolution 48/134 du 20 décembre 1993, *Principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme.*
302. Arrêté du 10 avril 2019 *relatif à la composition de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme*.
303. Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 *tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe,* art. 3, et *https://www.cncdh.fr/lutte-contre-le-racisme-lantisemitisme-et-la-xenophobie*.

chaque année un rapport qui fait référence en la matière[304]. Dans cette même perspective d'évaluer les politiques publiques, la CNCDH est rapporteur national indépendant sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014[305].

Entre 2017 et 2021, la CNCDH s'est vue confier trois nouveaux mandats de Rapporteur national indépendant :

Le plan national de mise en application des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme, publié en 2017, confie la mission d'évaluation de la mise en œuvre du plan à la CNCDH. Il est à noter que la CNCDH a publié de nombreux travaux sur le sujet depuis 2008[306] et est membre de la Plateforme nationale d'actions globales pour la Responsabilité Sociétale des Entreprises depuis sa création

Par lettre du Premier ministre en date du 3 avril 2018, la CNCDH a été mandatée pour évaluer le Plan national de lutte contre toutes les formes de haines anti-LGBTI (2017-2019). Le deuxième Plan national d'actions pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ 2020-2023 établit la CNCDH comme rapporteur national indépendant. Un premier rapport *Orientation sexuelle, identité de genre, intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits* a été publié dans ce cadre en mai 2022[307].

En sa qualité d'Institution nationale des droits de l'Homme, la CNCDH a une mission particulière de suivi du respect par la France des droits protégés par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)[308]. À ce titre, elle participe au Comité national de suivi de la mise en œuvre de la CIDPH. De plus, par lettre du Premier ministre en date du 3 décembre 2020, la CNCDH a été mandatée afin d'assurer « *la mesure de l'impact de la lutte contre les stéréotypes à l'égard des personnes handicapées, notamment au moyen d'une étude sociologique, et* [de procéder] *à l'évaluation de la politique menée en faveur des droits des personnes en situation de handicap* ». Dans le cadre de ce mandat, elle publie un rapport périodique d'évaluation.

La CNCDH évalue également la mise en œuvre du Plan d'action « Femmes, Paix et Sécurité »[309].

La CNCDH est par ailleurs reconnue comme Commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix Rouge[310] et la Croix-Rouge française. Deux missions principales lui

304. CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport annuel 2021*, La Documentation française, 2022.
305. *https://www.cncdh.fr/lutte-contre-la-traite-et-lexploitation-des-etres-humains*.
306. V. par ex. Déclaration du 28 octobre 2021, *Projet de traité entreprises et droits de l'Homme : Déclaration pour une implication substantielle de la France et de l'Union européenne dans les négociations*.
307. CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre, intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits*, La Documentation française, mai 2022.
308. Art. 33 de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées.
309. Adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du CSNU.
310. 118 commissions et autres instances nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire existent actuellement. CICR, « Questions-réponses sur la 5e réunion universelle des Commissions et autres instances nationales chargées de la mise en œuvre du DIH », 26 janvier 2022, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/cinquieme-reunion-universelle--commissions-dih-questions.*

incombent à ce titre : conseiller et aider le gouvernement dans la mise en œuvre et la diffusion du droit international humanitaire et contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux dans ce domaine[311].

Moyens d'action : expertise et conseil aux pouvoirs publics

La CNCDH fait valoir son expertise dans le cadre d'avis et de déclarations publiés au Journal Officiel de la République française. Elle agit sur saisine du Gouvernement ou du Parlement ou de sa propre initiative. Ses avis interviennent notamment dans le temps parlementaire, au cours de l'élaboration de la loi, pour conseiller le Gouvernement et le Parlement afin d'améliorer les projets et propositions de loi dans le sens d'une meilleure garantie des droits et libertés fondamentaux. 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.

Indépendante, la Commission peut 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.

La CNCDH peut adopter des avis et déclarations sur des projets ou propositions de loi, ou plus largement sur des sujets de société touchant au plus près les droits humains ou lorsqu'elle constate des dérives et des menaces pesant sur les droits fondamentaux. Sur certains sujets nécessitant une analyse plus approfondie et un état des lieux détaillé, la CNCDH produit des études thématiques. À travers ses différentes publications, la CNCDH alerte l'opinion publique, la société civile et l'ensemble des acteurs étatiques.

Elle effectue en tant que de besoin des missions sur le terrain comme à Calais[312] ou dans les établissements pénitentiaires.

Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement

Dès le mois d'avril 2020, la CNCDH a mis en place un Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement[313], afin d'analyser l'impact des mesures prises par les autorités françaises pour lutter contre la Covid-19 sur le respect et l'effectivité des droits fondamentaux. La CNCDH a porté une attention particulière aux personnes les plus vulnérables. Dans ce cadre, la CNCDH a publié les « Lettres de l'Observatoire », chacune d'entre elles étant consacré à un droit ou une catégorie de la population : la protection de l'enfance, le droit au logement, les personnes en situation de pauvreté, l'accès aux soins, la protection des travailleurs, et le droit à l'éducation.

La CNCDH a formulé une série de recommandations à destination des pouvoirs publics pour pallier les effets des mesures prises pour lutter contre la pandémie et en tirer des enseignements pour l'avenir.

311. V. l'art. 1 de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 *relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, JORF n° 55 du 6 mars 2007, texte n° 6 et l'art. 2 du 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*, JORF n° 172 du 27 juillet 2007, texte n° 12.
312. V. par exemple CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe (A-2021-3),* Assemblée plénière du 11 février 2021, JORF n° 0045 du 21 février 2021, texte n° 44.
313. *https://www.cncdh.fr/covid-19-et-droits-de-lhomme*.

S'agissant plus spécifiquement du Conseil de l'Europe, la CNCDH produit 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.

En 2016, dans son plan d'application de la Déclaration 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, le gouvernement français a consacré le rôle de conseil de la CNCDH en la matière. La CNCDH est désormais saisie par le Gouvernement (par la direction des Affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères) dans le cadre de l'élaboration des plans d'action de mise en œuvre des arrêts de la CEDH, ce qui lui permet de mettre en avant les mesures tant générales qu'individuelles qu'elle estime nécessaires à la bonne exécution de ceux-ci.

Contrôle des engagements internationaux

En qualité d'INDH française, la CNCDH a pour mission de contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux en matière de droits de l'Homme. À ce titre, au sein de Nations Unies, elle intervient dans le cadre de l'Examen périodique universel[314], comme lors des dialogues constructifs de la France avec les organes des traités. Dans le cadre de ces procédures d'examen, la CNCDH est consultée par le Gouvernement lors de l'élaboration des rapports remis aux organes conventionnels des Nations Unies[315] : pour chaque rapport périodique – de même que pour chaque rapport de bilan à mi-parcours –, la Commission se prononce d'abord de manière informelle sur un premier projet de rapport, puis émet un avis public sur sa version définitive. Elle contribue ensuite, en toute indépendance, au contrôle exercé sur les engagements de la France en produisant son propre rapport à l'attention des experts et en intervenant au moment de l'examen oral du rapport par le comité concerné. La CNCDH joue en outre un rôle de mobilisation et de soutien auprès de la société civile, en organisant notamment des réunions d'échanges afin de favoriser la mobilisation des ONG pour chacun des examens périodiques.

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.

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 humains.

En qualité de commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire (DIH), la CNCDH a en outre pour mission de diffuser les principes du DIH auprès des acteurs étatiques et non étatiques.

Pour l'accomplissement de cette mission, la CNCDH a considérablement intensifié et diversifié ses activités en matière d'éducation aux droits humains. Elle

314. V. *supra*, chapitre relatif aux Nations Unies.
315. *Ibid*.

crée des vidéos à destination de publics très variés, des brochures permettant de vulgariser le contenu des rapports qu'elle produit, des ouvrages visant par exemple à déconstruire les préjugés… Les membres de la CNCDH participent très régulièrement à des colloques, séminaires, conférences organisées par des acteurs publics (ministères, administrations…), des associations, des professionnels du droit. Les membres de la CNCDH peuvent également intervenir en milieux scolaire et universitaire, dans le cadre d'actions de sensibilisation et de formation.

Coopération et relations institutionnelles

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 européen des rapporteurs nationaux sur la traite des êtres humains, le réseau FRANET des points focaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, *etc.*

La Commission 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.

Enfin, la CNCDH est engagée dans un certain nombre de jumelages institutionnels et d'actions de coopération[316], en vue du renforcement des capacités de ses homologues en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme.

1.1.3.2.2. Défenseur des droits

Créé en 2011, inscrit dans la Constitution, le Défenseur des droits[317] a succédé au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et à la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS)[318].

La compétence du Défenseur des droits concerne plusieurs mandats circonscrits. Il est ainsi chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ; de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ; enfin, de veiller au respect de la

316. Par ex. avec la Fondation pour la mémoire de l'esclavage, ou encore avec la Fondation René Cassin et l'Institut français des droits et libertés.
317. *https://www.defenseurdesdroits.fr/fr*.
318. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 *relative au Défenseur des droits* et loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 *relative au Défenseur des droits*.

déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République[319].

Il peut être saisi gratuitement et directement par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public (ou par ses ayants droit). Cette saisine peut s'effectuer par l'intermédiaire des délégués territoriaux, chargés d'assurer des permanences dans divers points d'accueil (préfectures, sous-préfectures, maisons de justice et du droit, *etc.*). Le Défenseur des droits peut être également saisi des agissements de personnes publiques ou privées et il peut se saisir d'office[320]. Sa saisine n'interrompt cependant aucun délai de prescription ni de recours administratif ou juridictionnel.

En matière de déontologie et de sécurité, de protection de l'enfance et de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, il est assisté d'adjoints et de collèges spécialisés qu'il préside.

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* ».

Le Défenseur des droits est membre de la CNCDH.

Depuis le 22 juillet 2020, la Défenseure des droits est Claire Hédon. Elle a été nommée pour un mandat de 6 ans.

1.1.3.2.3. Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)[321] 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 CGLPL 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

319. Art. 4 de la Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 *relative au Défenseur des droits*.
320. 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, V. art. 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 *relative au Défenseur des droits*, et décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 *relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits*.
321. *https://www.cglpl.fr/*.

sur l'état, l'organisation et le fonctionnement des lieux de privation de liberté et s'entretient de manière confidentielle avec les personnes privées de liberté, les personnels et tout intervenant dans ces lieux. Le Contrôleur général et son équipe 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 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* »[322]. 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), le 6 décembre 2011.

En outre, le CGLPL peut aussi décider de publier au *Journal officiel* des recommandations spécifiques à un ou plusieurs établissements ainsi que des avis généraux sur une problématique transversale lorsqu'il estime que des faits constatés à l'occasion de plusieurs visites ou de courriers reçus portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte à un ou plusieurs droits fondamentaux. Peuvent être cités ici les avis relatifs à l'enfermement des enfants en centres de rétention administrative (14 juin 2018), à la prise en compte des situations de perte d'autonomie dues à l'âge et aux handicaps physiques dans les établissements pénitentiaires (22 novembre 2018), à la prise en charge sanitaire des personnes étrangères au sein des centres de rétention administrative (21 février 2019), à la prise en charge des personnes détenues atteintes de troubles mentaux (22 novembre 2019), à la défense dans les lieux de privation de liberté (25 juin 2020), ou encore à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté (6 juillet 2021).

La loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 a apporté plusieurs modifications concernant notamment les modalités et moyens d'action du CGLPL : 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 recommandations pour observations aux chefs d'établissement et aux ministres concernés avant publication ;

322. Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 *instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté*.

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 CPLGL et pour permettre à ce dernier de ne pas subir d'entrave à sa mission.

L'actuelle CGLPL est Dominique Simonnot, dont le mandat a débuté le 14 octobre 2020.

La CNCDH et le CGLPL coopèrent étroitement, en particulier en faisant des actions communes vis-à-vis de la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs tierce-interventions conjointes ont été réalisées ainsi que des positions communes relatives à l'exécution des arrêts de la Cour. Les deux institutions échangent en outre sur leurs sujets de préoccupation respectifs dans le cadre de l'examen de la France par les organes des traités ou de l'Examen périodique universel, et peuvent parfois intervenir conjointement.

1.1.3.2.4. Commission nationale de l'informatique et des libertés

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)[323] 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 (statut confirmé par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017), 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 obligations, et de proposition au Gouvernement de mesures législatives ou réglementaires de nature à adapter la protection des libertés et de la vie privée à l'évolution des techniques. L'avis de la CNIL doit ainsi être sollicité avant toute transmission au Parlement d'un projet de loi créant un traitement automatisé de données nominatives.

La Commission peut en outre, s'agissant des données et 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. À ce titre, elle a pu

323. *https://www.cglpl.fr/*

engager en 2020 une procédure de sanction à l'encontre du ministère de l'Intérieur pour l'usage de drones équipés de caméras de surveillance dans le cadre de manifestations 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 la mise en œuvre des normes européennes par ses recommandations destinées à l'application homogène du Règlement général sur la protection des données (RGPD)[324] au sein de l'UE. Elle communique des avis sur le niveau de protection dans les pays tiers et des conseils à la Commission sur tout projet de mesure ayant une incidence dans ce domaine. Elle dispose d'un pouvoir de labellisation. Jouant aussi un rôle d'alerte et de conseil, la CNIL a fondamentalement pour mission de veiller à ce que le développement des nouvelles technologies ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'Homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. La CNIL a par ailleurs 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 a été membre de la CNCDH pendant plusieurs mandatures.

1.1.3.2.5. 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 entre les femmes et les femmes, à la Commission nationale contre les violences faites aux femmes, et à la Commission sur l'image des femmes dans les médias. Ses missions ont été renforcées par la loi sur l'égalité et la citoyenneté du 27 janvier 2017. La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 *d'accélération et de simplification de l'action publique* a ensuite élargi son champ d'action à l'égalité professionnelle. 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, 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 objectif 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*

324. Règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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.

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, aux niveaux national, européen et international*» et «*formule des recommandations, des avis et propose des réformes au Premier ministre*». Le HCEfh doit en outre rendre un rapport annuel sur l'état du sexisme en France[325]. Le HCEfh formule des recommandations, adopte des avis et rapports thématiques, publie des guides et met en place des activités de plaidoyer. Il peut adresser des lettres au président de la République et au Premier ministre. Plus particulièrement, il peut être saisi par le Premier ministre ou la ou le ministre en charge des droits des femmes ou encore s'autosaisir de toute question en lien avec ses missions. Ses travaux sont organisés en six commissions thématiques : violences faites aux femmes ; santé et droits sexuels et reproductifs ; parité ; égalité professionnelle ; stéréotypes et rôles sociaux ; enjeux européens et internationaux. Au niveau international, le HCEfh participe aux travaux des organes européens et internationaux dans le domaine des droits des femmes.

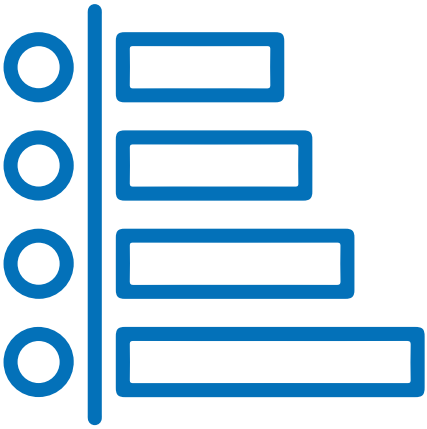
* * *

Cette présentation n'est pas exhaustive. Il existe en France d'autres institutions dont le mandat et le travail visent ou sont susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice effectif des droits, notamment en matière de liberté d'expression dans les médias et sur Internet, et de protection de l'enfance (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique), 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), de participation aux affaires publiques (Commission nationale du débat public), du climat (Haut Conseil pour le climat), de l'éthique (Comité consultatif national d'éthique) ou encore des mesures de surveillance (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement)[326]. 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 2013[327]. 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.

325. V. site internet du Haut Conseil : *https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/a-propos-du-hce/presentation-et-missions/*.

326. V. ég. la liste des AAI et une présentation de leurs compétences, à jour du 18 septembre 2020 sur : *https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/autorites-independantes/autorites-administratives-independantes-et-autorites-publiques-independantes-relevant-du-statut-general-defini-par-la-loi-n-2017-55-du-20-janvier*.

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



SECTION 1.2.

ANALYSE THÉMATIQUE

La période 2017-2021 a été marquée par une série d'événements aux conséquences majeures sur l'exercice des droits et libertés en France. Certains de ces événements dépassent largement le cadre national et embrassent des enjeux planétaires, à l'instar de l'épidémie de Covid-19, dont la gestion par les autorités publiques a eu un impact – considérable – sur les droits et libertés fondamentaux. Les instances internationales devraient à cet égard en faire un thème majeur de leurs prochaines analyses de la situation française, s'agissant notamment de la création et de la mise en œuvre du nouveau régime d'« état d'urgence sanitaire ».

De manière plus générale, il convient de souligner les inquiétudes formulées quant à la poursuite des réformes de grande ampleur initiées en réaction aux attentats de 2015 et 2016, avec l'adoption de plusieurs lois qui présentent un risque important pour les droits et libertés. Comme pour la période précédente, si les thématiques dont ces réformes relèvent sont étroitement liées à la lutte contre le terrorisme (loi « sécurité globale », loi SILT, *etc.*), les effets des mesures engagées sur les droits fondamentaux débordent largement ce seul objectif. C'est pourquoi elles font l'objet de développements distincts dans le présent rapport et sont traitées avec la lutte contre le terrorisme seulement lorsqu'un lien direct le justifie.

Par ailleurs, la question migratoire, qui marquait déjà fortement la période couverte par le dernier rapport, a suscité des préoccupations durant ces cinq dernières années. On relève une dégradation des conditions d'accueil des personnes migrantes, soumises à des conditions de vie d'une précarité extrême et une approche répressive des autorités. À cet égard, et bien que sa survenance soit postérieure à la période de référence du présent rapport, il convient de souligner que le conflit armé en Ukraine aura inévitablement un impact considérable sur la situation des personnes migrantes dans les pays d'Europe centrale et occidentale et engendrera de lourdes difficultés pour l'exercice effectif de leurs droits, dont les prodromes sont déjà visibles.

Par ailleurs, la plupart des instances internationales établissent expressément l'impact du changement climatique sur la question migratoire, aussi bien dans les problèmes posés que dans les mesures à mettre en œuvre pour y remédier.

Enfin, les questions climatiques, migratoire et sanitaire ne doivent pas occulter le contexte de fortes contestations et revendications sociales en France depuis 2017, dans le cadre notamment du mouvement des « gilets jaunes ». C'est pourquoi la période de référence se caractérise aussi par une augmentation significative des considérations relatives à la liberté de manifestation et au comportement des forces de l'ordre, qui ont suscité des réactions de la part des instances internationales.

CHAPITRE 1.2.1.

ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Le précédent rapport se penchait sur le régime de l'état d'urgence tel que prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*. L'instauration de ce régime, les modifications dont il a fait l'objet à la suite des attentats de 2015 et 2016, ainsi que les nombreuses mesures prises pour le mettre en œuvre ont fait l'objet d'un certain nombre de critiques de la part d'instances internationales et nationales durant la période 2014-2016.

Le présent rapport se concentre quant à lui sur le nouveau régime d'exception nommé « état d'urgence sanitaire », tel qu'il a été mis en place par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*. Cette nouveauté appelle deux remarques préalables. D'une part, l'état d'urgence sanitaire diffère de l'état d'urgence « classique ». Ce dernier ayant pris fin au début de la période de référence et n'ayant pas fait l'objet de nouvelles remarques de la part des instances internationales, il n'en sera fait mention que de manière très ponctuelle. D'autre part, contrairement à la situation post-attentats de 2015 et 2016 et au contexte de lutte contre le terrorisme, l'adoption et la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire n'ont pas conduit à l'activation des régimes dérogatoires prévus par l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La France n'ayant pas notifié sa volonté de déroger à ces mécanismes[328], il faut considérer que les droits et libertés garantis par les deux instruments bénéficient de leur pleine portée, sans que cela n'empêche les instances chargées de veiller à leur respect d'apprécier les ingérences étatiques dans ces droits à la lumière de la particularité de la situation.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19* ajoute un nouveau chapitre au Code de la santé publique (CSP) portant création d'un nouveau régime d'exception : l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux ans. Celui-ci peut être mis en œuvre en cas de « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* »[329]. Cette loi offre au Premier ministre et au ministre de la Santé la possibilité de prendre un certain nombre de mesures de police administrative. La loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 *autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* habilite le gouvernement à rétablir, prolonger et modifier par ordonnance des mesures adoptées sur le fondement de la loi du 23 mars 2020. Prorogé à plusieurs reprises, l'état d'urgence sanitaire a pris fin avec la loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 *mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la Covid-19*.

328. Cette attitude a été critiquée par certaines instances. V. par ex. Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 14 avril 2020.
329. Art. L. 3131-12 du Code de la santé publique.

Plusieurs acteurs se sont prononcés à plusieurs reprises sur la mise en place de l'état d'urgence sanitaire en France. À titre d'exemple, la CNCDH[330] s'est notamment inquiétée de l'étendue des pouvoirs conférés aux préfets et plus généralement de la concentration inédite, entre les mains de l'Exécutif, du pouvoir de restreindre les droits et libertés. La CNCDH s'est également inquiétée à plusieurs reprises de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire[331] et du « *recours systématique à un régime d'exception quel que soit le nom qu'on lui donne* »[332], les périodes nommées « *sortie d'état d'urgence* » maintenant les habilitations à prendre des mesures exceptionnelles pour le Premier ministre et le ministre de la Santé[333]. La CNCDH a enfin pu relever un grand nombre d'atteintes graves aux droits et libertés et formulé plusieurs recommandations pour y remédier, concernant notamment : la protection de l'enfance, le logement, les personnes en situation de pauvreté, l'accès aux soins, la protection des travailleurs[334], le droit à l'éducation[335], le droit à l'information[336], le droit au respect de la vie privée, ou encore les violences policières.

Il convient de souligner que le caractère général et vague des cadres juridiques mobilisés a été dénoncé à l'égard de nombreux pays, que ce soit au sein de l'Union européenne par la FRA, ou plus largement par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association[337]. Ce dernier a par ailleurs appelé expressément au renforcement des « *garde-fous et contrepoids que constituent les pouvoirs judiciaires et parlementaires* […] *afin d'éviter que l'exécutif dispose d'un pouvoir vague et*

330. CNCDH, *Avis État d'urgence sanitaire et État de droit (A – 2020 – 3)*, Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n° 0108 du 3 mai 2020 texte n° 49 ; *Avis Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice (A-2020-4)*, Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n° 0108 du 3 mai 2020, texte n° 51 ; *Avis Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés (A-2020-6)*, Assemblée plénière du 26 mai 2020, JORF n° 0132 du 31 mai 2020, texte n° 98 ; *Déclaration relative au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (D-2020-5)*, Assemblée plénière du 23 juin 2020, JORF n° 0159 du 28 juin 2020, texte n° 76 ; *Avis sur la santé publique et la coopération internationale dans le contexte de la Covid-19 (A-2020-13)*, Assemblée plénière du 15 octobre 2020, JORF n° 0260 du 25 octobre 2020, texte n° 66 ; *Déclaration sur l'état d'urgence sanitaire (D-2020-7)*, Assemblée plénière du 26 novembre 2020, JORF n° 0288 du 28 novembre 2020, texte n° 110*; Déclaration sur les droits fondamentaux des travailleurs pendant l'état d'urgence sanitaire (D-2021-1)*, Assemblée plénière du 28 janvier 2021, JORF n° 0039 du 14 février 2021, texte n° 50.

331. CNCDH, *Avis Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés (A-2020-6)*, 26 mai 2020, *op. cit.* ; *Déclaration relative au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (D-2020-5)*, 23 juin 2020, *op. cit.*

332. CNCDH, *Déclaration relative au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ibid.*

333. V. par ex. la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 *organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*.

334. V. not. CNCDH, *Avis Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés (A-2020-6)*, 26 mai 2020, *op. cit.* p. 8-9 et *Déclaration sur les droits fondamentaux des travailleurs pendant l'état d'urgence sanitaire (D-2021-1)*, 28 janvier 2021, *op. cit.*

335. V. not. CNCDH, *Avis sur l'État d'urgence sanitaire : le droit à l'éducation à l'aune de la Covid-19 (A-2020-7)*, 26 mai 2020, JORF n° 0132 du 31 mai 2020, texte n° 97.

336. Il convient à cet égard de relever la résurgence, dans le contexte de la Covid-19, des inquiétudes formulées à l'égard de la désinformation (« *fake news* »). V. par ex. le communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association du 14 avril 2020, soulignant la nécessité d'éviter les lois pénalisant les « fausses nouvelles ; ou encore le rapport FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, ibid.* p. 12, qui a relevé que plus de la moitié des personnes interrogées dans le cadre d'une vaste enquête en ligne avaient déclaré avoir été confrontées à la désinformation et aux fausses informations sur la Covid-19.

337. Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 14 avril 2020.

excessif »[338]. En outre, et au contraire de la concentration du pouvoir entre les mains de l'Exécutif qui a pu être constatée par la CNCDH, le Rapporteur spécial a recommandé une pleine association de la société civile à l'élaboration des politiques de gestion de l'épidémie (participation à l'élaboration des stratégies de santé publique notamment). Celle-ci doit ainsi être considérée comme « *un partenaire essentiel* »[339].

Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association a souligné l'importance de lever toutes les restrictions et de rétablir la pleine jouissance des droits et libertés dès que « *l'urgence de santé publique causée par le Covid-19 prend fin. À cet égard, les États devraient incorporer des clauses de caducité dans tous les états d'urgence ou lois adoptés* […] *garantissant leur expiration automatique une fois l'urgence de santé publique terminée* »[340].

À l'exception du CPT, aucune instance internationale ne s'est à ce jour prononcée sur les mesures prises par les autorités françaises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. En revanche, certaines considérations générales peuvent éclairer le régime d'exception français et les mesures qui ont été prises en vertu de celui-ci[341]. L'Agence des droits fondamentaux, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme[342] et l'Expert des Nations Unies sur les droits aux libertés de réunion pacifique et d'association, notamment, ont formulé des remarques substantielles sur le sujet.

Une attention particulière devra être portée dans les années qui viennent à ce que pourront en dire l'ensemble des instances internationales chargées de surveiller le respect par la France de ses engagements internationaux en matière de droits et libertés.

1.2.1.1. IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION

De manière générale, la FRA a constaté que la crise sanitaire avait « *exacerbé les inégalités existantes, creusant l'écart entre riches et pauvres et affectant de manière disproportionnée les personnes occupant des emplois précaires et à faibles revenus, les jeunes, les femmes et les groupes ethniques minoritaires* »[343]. Elle a recommandé que les personnes vulnérables dans leur ensemble, « *plus exposées au risque de contamination et/ou de maladie grave* », bénéficient en priorité de la vaccination contre la Covid-19.

338. *Ibid.*
339. *Ibid.*
340. Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 14 avril 2020.
341. V. not. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux : rétrospective de l'année 2020*, 10 juin 2021 ; Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 14 avril 2020.
342. V. OHCHR, Orientations concernant la Covid-19 : *https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx.*
343. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, op. cit.* p. 18.

Le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association a affirmé l'importance d'accorder un soutien financier aux organisations « *apportant un soutien social vital, en particulier les organisations qui soutiennent et défendent les personnes handicapées et les communautés vulnérables* »[344]. Ces organisations doivent notamment pouvoir accéder aux populations qu'elles protègent, et « *la crise ne doit pas être utilisée pour empêcher* » les organisations, avocats et journalistes « *d'entreprendre ce travail crucial qu'est celui du contrôle de la police, des prisons, des centres de détention pour migrants ainsi que d'autres éléments faisant partie des procédures judiciaires de l'État* »[345].

1.2.1.1.1. Femmes

La FRA a relevé que la crise sanitaire avait « *touché de manière disproportionnée les femmes, en particulier dans les domaines de l'emploi, de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, et des responsabilités familiales. Elles ont également été plus exposées aux risques pour la santé, étant donné qu'elles sont davantage représentées parmi les travailleurs essentiels, en particulier en tant que travailleuses de première ligne dans le secteur de la santé et des soins* »[346].

Il convient en outre de mentionner un rapport du BIDDH relatif à l'égalité de genre dans le contexte de l'épidémie de Covid-19[347].

1.2.1.1.2. Personnes en situation de handicap

Le CRPD a recommandé aux autorités françaises de prendre un ensemble de mesures visant à : « *pallier les effets disproportionnés de la pandémie de Covid-19 sur les personnes handicapées, notamment de procéder d'urgence à la désinstitutionalisation de ces personnes, d'éviter qu'elles soient abandonnées à leur domicile, et de leur fournir le soutien dont elles ont besoin pour vivre au sein de la collectivité en toute sécurité* » ; contenir la pandémie, en procédant à des aménagements pour adapter les mesures aux personnes en situation de handicap « *en fournissant une assistance à domicile, des masques transparents pour les personnes sourdes et l'aide nécessaire dans le contexte de l'environnement de travail en ligne* » ; « *veiller à ce que les informations concernant la pandémie soient accessibles à toutes les personnes handicapées, notamment au moyen de la langue des signes et de la reproduction des alarmes visuelles et sonores* » ; *enfin, garantir aux personnes en situation de handicap, « en particulier les enfants qui vivent dans des camps de réfugiés ou de demandeurs d'asile et les Roms* », un accès à des hébergements d'urgence et à une aide humanitaire[348].

344. Communiqué du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 14 avril 2020.
345. *Ibid.*
346. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, op. cit.* p. 20.
347. BIDDH, *Human Rights and Gender Equality during Public Emergencies. How Women are impacted by restrictions to fundamental freedoms and human rights : Observations from the Covid-19 Pandemic*, 2020.
348. CRPD, C/FRA, CO/1, §24.

Le Comité a également invité les autorités à garantir aux personnes en situation de handicap un accès prioritaire au vaccin contre la Covid-19[349].

La FRA a souligné que la Covid-19 engendrait des risques accrus pour la santé et la vie des personnes en situation de handicap, en raison de leurs pathologies préexistantes. En outre, « *les risques se sont révélés plus élevés pour les personnes qui se trouvaient dans des établissements de soins, qui étaient également confrontées à des interdictions de visites, à l'isolement et au stress psychologique* »[350]. Figurent également, au titre des difficultés majeures vécues par les personnes en situation de handicap, la « *perturbation et la diminution des services essentiels* » : éducation, écoles adaptées, soins de santé, soutien de proximité et aide à domicile, transports facilités, ou encore accès au numérique[351].

1.2.1.1.3. Personnes âgées

La FRA a constaté que « *les personnes âgées ont été confrontées à davantage de restrictions liées à la distanciation physique* […] *et à l'accès aux biens et aux services* »[352].

Deux avis de la CNCDH, relatifs à l'accompagnement de la fin de la vie et aux inégalités sociales de santé[353], contiennent un certain nombre de remarques et recommandations s'agissant des conséquences de l'épidémie de Covid-19 et de sa gestion sur les droits des personnes âgées.

1.2.1.1.4. Roms et Gens du Voyage

Comme l'a relevé la FRA, « *les Roms et les Gens du Voyage vivent souvent dans des milieux marginalisés, dans des conditions de logement inférieures aux normes et surpeuplées. Non seulement ils ont été confrontés à un risque accru de contracter la Covid-19, mais les mesures de confinement les ont également touchés de manière disproportionnée* […] *Cela concerne en particulier leur droit à la non-discrimination et à l'égalité de traitement avec la population non rom, y compris dans les domaines des soins de santé, du travail, de l'éducation, de la sécurité sociale et de l'aide sociale, ainsi que du logement* »[354].

Notamment, Roms et Gens du Voyage ont été particulièrement touchés par une « *augmentation de la pauvreté et du risque de malnutrition* » en raison d'une forte hausse du chômage – due à la perte d'emplois le plus souvent précaires – et des difficultés d'accès aux aides et prestations sociales.

349. *Ibid.,* §53.
350. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, op. cit.* p. 26.
351. *Ibid.*
352. *Ibid.,* p. 25.
353. CNCDH, *Avis sur les inégalités sociales de santé (A – 2022 – 1)* et *Mieux accompagner la fin de la vie à la lumière des enseignements de la crise sanitaire (A – 2022 – 2)*, Assemblée plénière du 17 février 2022, JORF n° 0055 du 6 mars 2022, textes n° 83 et 84.
354. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, ibid.* p. 28.

1.2.1.1.5. Demandeurs d'asile, réfugiés et migrants

La FRA a constaté que « *les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants ont également été touchés de manière disproportionnée* », surtout les enfants et mineurs non accompagnés : hébergements surpeuplés, conditions d'hygiène précaires et accès limité aux services de santé, ont augmenté le risque d'infection, notamment pour ceux qui « *étaient exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale et qui vivaient dans des logements surpeuplés et de mauvaises conditions d'hygiène* »[355]. Outre les problèmes liés à leur santé, les demandeurs d'asile, réfugiés et migrants ont également subi un chômage plus élevé et ont été soumis à des conditions de vie particulièrement difficiles dans les centres d'accueil et de rétention, où les mesures de distanciation et de quarantaine ont provoqué tensions et souffrance[356].

1.2.1.2. DROITS DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ DANS LE CONTEXTE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

La gestion de l'épidémie de Covid-19 a soulevé d'importantes difficultés quant aux droits des personnes privées de liberté, en particulier s'agissant des détenus. C'est pourquoi le CPT a adopté une déclaration de principes[357] énonçant un certain nombre de mesures destinées à garantir le respect des droits des personnes privées de liberté en période de crise sanitaire.

De manière générale, le CPT a salué l'effort de certains États à réduire leur population carcérale par un recours accru à des mesures alternatives à la privation de liberté[358]. À l'issue de sa visite *ad hoc* en France du 6 au 10 juillet 2020, effectuée dans l'objectif « *d'évaluer la situation de différentes catégories de personnes privées de liberté au regard* [de son mandat] *en lien avec la pandémie de la Covid-19* »[359], le Comité a constaté que, dans l'ensemble, les mesures pertinentes avaient été prises par les directions et agents des établissements visités, malgré plusieurs difficultés[360].

La FRA, quant à elle, a relevé que les multiples restrictions mises en place dans le cadre de la détention (relatives aux visites aux détenus, au temps accordé hors de leur cellule, aux activités sportives et extérieures en général, ou encore aux transferts carcéraux), de même que les mesures de quarantaine (et notamment de quarantaine préventive) ont « *porté atteinte aux droits des détenus et ont exercé sur eux une tension psychologique pénible affectant leur santé mentale* »[361].

355. *Ibid.*, p. 29-30.
356. *Ibid.*, p. 30.
357. CPT, *Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus*, 20 mars 2020, CPT/Inf (2020) 13.
358. CPT, *Nouvelle déclaration relative à la situation des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie actuelle de Covid-19*, 9 juillet 2020, CPT/Inf (2020) 21.
359. CPT/Inf (2021) 16, §2.
360. *Ibid.*, §34.
361. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux, ibid.* p. 32.

1.2.1.2.1. Nombre de personnes privées de liberté

Lors de sa visite *ad hoc* de 2020, le CPT a constaté une diminution du nombre de personnes privées de liberté[362], jusqu'à ramener le taux global d'occupation des établissements pénitentiaires sous le seuil des 100 %. Il a relevé plusieurs explications à ce phénomène, pour la plupart inhérentes au contexte sanitaire : l'octroi de réductions de peine supplémentaires et la prononciation d'assignations à domicile pour des reliquats de peine d'un maximum de deux mois ; la baisse de certaines formes de délinquance ; la réduction de l'activité des tribunaux ; ou encore le report de la mise à exécution de courtes peines d'emprisonnement.

Le Comité a ainsi salué « *la réactivité des autorités françaises dans l'adoption des mesures liées à la Covid-19 qui ont largement contribué à la diminution de la surpopulation carcérale et à l'amélioration des conditions de vie en prison* ». Il a en outre « *noté avec intérêt* » deux décisions de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel « *allant dans le sens d'un meilleur respect de la dignité des personnes détenues* »[363] – la première se conformant à l'arrêt *J.M.B. et a. c. France* de la CEDH[364].

1.2.1.2.2. Procédures d'admission et d'isolement

Le CPT a rappelé « *la nécessité de maintenir des contacts humains significatifs en cas d'isolement ou de mise en quarantaine* » des personnes privées de liberté. À cet égard, il a relevé que la procédure d'admission et d'isolement[365] dans les établissements pénitentiaires n'avait pas posé de difficulté particulière s'agissant des hommes, qui bénéficiaient d'un isolement en unité spécifique. Toutefois, les femmes et les mineurs étaient pour leur part contraints de passer la période d'admission seuls dans une cellule ordinaire, « *avec des contacts très limités aux soignants et au personnel pénitentiaire* », ce qui avait engendré un fort sentiment d'abandon et de l'anxiété. En outre, « *par contraste, il n'existait pas de procédures spécifiques pour les arrivants, ni dans les commissariats de police et les postes de gendarmerie visités, ni aux geôles du tribunal judiciaire de Strasbourg* », même si les membres des forces de l'ordre avaient essayé de maintenir une distanciation entre les personnes privées de liberté[366]. La Comité a ainsi invité les autorités françaises « *à revoir toutes les procédures de séparation ou d'isolement sanitaire* »[367].

362. CPT/Inf (2021) 16, *op. cit.*, §10 et s.
363. *Ibid.,* §13. Le CPT évoque notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 8 juillet 2020 qui prévoit la possibilité pour le juge judiciaire de libérer une personne détenue dans des conditions indignes. Cass. crim., 8 juillet 2020, nº 20-81.739. Il se réfère ég. à CC, *Geoffrey F. et a.*, 2 octobre 2020, nº 2020-858/859.
364. V. *infra*, chapitre relatif à la justice pénale et à la réponse pénale.
365. Pour toute personne ayant une température supérieure à 38°, placement à l'isolement dans une unité spécifique pour une durée de 14 jours, puis de 7 jours à partir de mai 2020. À l'issue de ce délai, un test PCR était pratiqué, et en cas de résultat négatif, la personne était transférée en détention ordinaire.
366. CPT/Inf (2021) 16, *op. cit.*, §17 et s.
367. *Ibid.,* §39.

1.2.1.2.3. Mesures barrières

Le CPT a souligné la nécessité de mettre en place des mesures barrières spécifiques (distanciation physique, port du masque, lavage régulier des mains, désinfection des espaces utilisés…) afin d'« *offrir aux personnes privées de liberté des conditions sanitaires adaptées* ». Il a relevé à cet égard que si des affiches en français rappelant les gestes barrières avaient été disposées dans les établissements visités, « *des informations complètes n'étaient pas toujours disponibles en langues étrangères, notamment au CRA* »[368]. Il a également constaté que la distanciation physique comme le port du masque n'étaient pas systématiquement respectés (ni entre personnes détenues, ni dans les relations avec le personnel), et que l'accès à du désinfectant était « *loin d'être généralisé* »[369]. En particulier, le Comité a exprimé sa préoccupation quant au « *peu de respect des mesures d'hygiène et de désinfection constaté lors de la visite des locaux de police de Haguenau et surtout de l'hôtel de police de Strasbourg* », carence auxquelles « *les directions des établissements n'ont pas paru vouloir ou pouvoir remédier* »[370]. Le Comité a ainsi recommandé de prendre des mesures pour rendre l'accès à des masques et à l'information sur le virus effectif pour tous les détenus[371].

1.2.1.2.4. Conditions de détention et activités des détenus

Le CPT a souligné la nécessité de s'assurer que la suspension des activités non essentielles soit « *la plus brève possible et qu'un équilibre* [soit] *trouvé entre les nécessités sanitaires et les conséquences que peut avoir cette suspension. Il importe également d'offrir des alternatives ou d'éventuelles compensations* ». Dans les établissements visités, le CPT a noté que « *le droit de maintenir une hygiène personnelle adéquate* […] *et le droit d'accès quotidien à l'air libre pendant au moins une heure* » avaient été respectés. De plus, si la plupart des activités avaient été suspendues, des mesures compensatoires ont pu être prises[372].

1.2.1.2.5. Prolongation des détentions provisoires

La version initiale des articles 16 et suivants de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 prévoyait la prolongation des détentions provisoires, pour une durée de trois mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est supérieure à trois mois, ou de six mois en matière criminelle et pour l'audiencement des appels. En outre, la prolongation pouvait intervenir sans débat contradictoire ni examen individuel de la situation par le juge des libertés et de la détention. La CNCDH s'est fermement opposée à ces dispositions[373]. Si l'absence de débat

368. *Ibid.*, §22.
369. *Ibid.*, §23 et s.
370. *Ibid.*, §27.
371. *Ibid.*, §35-37.
372. *Ibid.*, §28 et s.
373. CNCDH, *Avis Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice (A-2020-4), op. cit.*

contradictoire a été corrigée par la loi du 11 mai 2020, les dispositions relatives à la prolongation des détentions provisoires ont été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel seulement en janvier 2021[374].

1.2.1.3. TRAÇAGE NUMÉRIQUE ET CONSERVATION DES DONNÉES DE SANTÉ

Synthétisant un ensemble de recommandations émanant de plusieurs instances internationales en la matière, la FRA a rappelé la « *nécessité de veiller à ce que seules des données minimales, précises et sûres soient collectées, et à ce qu'elles soient traitées de manière transparente et selon des méthodes technologiques appropriées* », impliquant par exemple, « *pour les applications de recherche de contact* […] *l'utilisation de données de proximité Bluetooth, de méthodes de stockage décentralisées et de codes open source* ». En outre, « *toute collecte et tout traitement de données visant à lutter contre la pandémie* [doivent] *être limités dans le temps et liés à la crise sanitaire* », et « *l'utilisation de ces outils numériques* [doit] *être volontaire* »[375].

1.2.1.4. DROITS SOCIAUX

Entre autres droits sociaux, l'épidémie de Covid-19 a eu un impact considérable sur de nombreux aspects de l'exercice du droit à la santé des individus. La FRA en a relevé quelques-uns[376] : tri médical des patients ; accès physique aux médecins et services de santé ; difficultés d'accès aggravées pour certains groupes (personnes en situation de handicap, Roms, réfugiés et migrants, sans-abris) …

L'épidémie a également touché l'exercice du droit à l'éducation. Ainsi, comme l'a relevé la FRA, la transition soudaine vers l'enseignement à distance a eu un impact considérable sur l'éducation de tous les enfants (systèmes éducatifs non préparés, infrastructures et formations numériques insuffisantes, *etc.*)[377].

374. CC, *M. Ion Andronie R. et autre,* 29 janvier 2021, n° 2020-878/879 QPC.
375. FRA, *La Pandémie de Coronavirus et les droits fondamentaux : rétrospective de l'année 2020*, 10 juin 2021. p. 24.
376. *Ibid.,* p. 15-16.
377. *Ibid.,* p. 16-17.

CHAPITRE 1.2.2.

DROITS ET LIBERTÉS EN MATIÈRE DE JUSTICE

1.2.2.1. QUESTIONS DE PROCÉDURE

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. Il convient d'évoquer ici la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 *portant réforme de la prescription en matière pénale*. Cette dernière double les délais de prescription de l'action publique en matière délictuelle (de trois à six ans) et criminelle (de dix à vingt ans)[378]. Le délai de droit commun de prescription des peines correctionnelles a quant à lui été allongé de cinq à six ans. La loi consacre également les jurisprudences relatives au point de départ du délai de prescription des infractions occultes ou dissimulées ainsi qu'aux causes interruptives et suspensives de la prescription.

1.2.2.1.1. Ingérence du législateur dans l'administration de la justice

La Cour européenne a déclaré conforme à l'article 6§1 de la Convention l'intervention du législateur pour clarifier une loi qui était au cœur de procédures en cours devant les juridictions internes, et dont l'adoption a modifié l'issue de celles-ci[379]. Était en cause le refus opposé à plusieurs établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de rembourser la part employeur des cotisations pour leurs salariés. L'article L. 240-10 III du code de la sécurité sociale prévoyait à l'origine qu'un tel remboursement devait intervenir dès lors que l'établissement assurait des prestations « *effectuées chez les personnes* ». Certaines juridictions internes ont considéré que l'expression « *chez les personnes* » devait être comprise comme désignant le « *domicile privatif* » de celles-ci, qualité que ne peuvent recouvrir les foyers-logements que sont les EHPAD. La loi du 20 décembre 2010 a ensuite entériné ce changement en remplaçant les mots « *chez les* » par les mots « *au domicile à usage privatif* ». Pour motiver son constat de non-violation, la Cour a notamment relevé que l'exonération de cotisations patronales des rémunérations des aides au domicile des personnes dépendantes avait pour « *but de maintenir leur autonomie au sein de leur foyer personnel* ». Se fondant sur les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi en cause, la Cour a considéré que l'intervention

378. Le délai de prescription de l'action publique des contraventions est quant à lui maintenu à une année.
379. CEDH, *Hôpital local Saint-Pierre d'Oléron et a. c. France*, arrêt du 8 novembre 2018, requête n° 18096/12 et a.

du législateur visait donc surtout à « *remédier à une faille technique du droit* » afin d'éviter que n'en soit détourné l'esprit, et qu'elle était donc « *prévisible et répondait à une impérieuse justification d'intérêt général* »[380].

1.2.2.1.2. Annulation d'une assignation en justice pour diffamation et injure

La CEDH a considéré que l'annulation d'une assignation en justice pour diffamation et injure, au motif qu'elle ne répondait pas aux exigences de l'article 53 de la loi du 29 juillet 1881 *sur la liberté de la presse*, ne portait pas atteinte à l'article 6§1 de la Convention[381]. Elle a estimé que la raison de l'annulation, à savoir l'imprécision de l'assignation, qui qualifiait certains faits à la fois d'insulte et de diffamation, ne pouvait s'analyser comme un formalisme excessif. Pour arriver à cette conclusion, la Cour a notamment relevé que « *certes, la limitation du droit du requérant à un tribunal aurait été moindre si, plutôt que d'annuler l'assignation dans son intégralité, les juridictions internes avaient restreint l'annulation aux propos doublement qualifiés* », mais que les États jouissent d'une ample marge d'appréciation lorsque la réglementation des conditions de recevabilité des recours vise à ménager un équilibre entre différents droits en conflit[382]. Or, en l'occurrence, la limitation visait à protéger la liberté d'expression et les droits de la défense de l'auteur des propos incriminés.

1.2.2.1.3. Point de départ du délai de prescription d'une action en indemnisation dans le cadre d'une maladie évolutive

Dans l'affaire *Sanofi Pasteur c. France*[383], était en cause le point de départ du délai de prescription d'une action en responsabilité civile engagée contre la société de fabrication d'un vaccin – la société requérante – par une personne qui, à la suite de l'inoculation de ce vaccin, avait contracté plusieurs maladies, dont une sclérose en plaques, maladie évolutive « *insusceptible de consolidation* ». La société requérante soutenait que le délai de prescription d'une action en réparation à raison d'un défaut de vaccin (dix ans) courait à partir de la vente de celui-ci. Les juridictions internes, quant à elles, avaient estimé au contraire qu'à défaut de consolidation, puisqu'il s'agissait d'une maladie chronique évolutive, l'action en réparation n'était pas prescrite. La société requérante considérait ainsi que la fixation du point de départ de la prescription à la date de consolidation de la maladie, dès lors que cette dernière était insusceptible de consolidation en raison de son caractère évolutif, revenait à rendre l'action imprescriptible, ce qui était contraire au principe de sécurité juridique garanti à l'article 6§1 de la Convention européenne.

380. *Ibid.*, §72.
381. CEDH, *Debray c. France*, arrêt du 2 mars 2017, requête n° 52733/13.
382. *Ibid.*, §38 et s.
383. CEDH, *Sanofi Pasteur c. France*, arrêt du 13 février 2020, requête n° 25137/16.

La CEDH a rappelé que « *dans les affaires d'indemnisation de victimes d'atteinte à l'intégrité physique, les personnes concernées devaient avoir le droit d'agir en justice lorsqu'elles étaient effectivement en mesure d'évaluer le dommage subi, et que leur opposer un délai de prescription ayant expiré avant la date à laquelle le dommage était évalué pouvait porter atteinte à leur droit à un tribunal* ». Or, en l'espèce, « *compte tenu du caractère évolutif de la maladie dont elle souffre et en l'absence de consolidation de cette maladie,* [la personne malade] *ne* [pouvait] *évaluer pleinement son préjudice et, de ce fait,* [n'était] *pas en mesure d'agir en justice contre la société ayant fabriqué le vaccin à une date antérieure à ladite consolidation en vue d'une complète réparation* ». Pour la Cour, une telle situation opposait le « *droit à la sécurité juridique* » et le droit à un tribunal[384], ce qui impliquait de reconnaître une ample marge d'appréciation à l'État pour ménager un équilibre entre les deux. En l'occurrence, « *le choix ainsi opéré dans le système juridique français était* […] *de donner plus de poids au droit des victimes de dommages corporels à un tribunal qu'au droit des personnes responsables de ces dommages à la sécurité juridique. La Cour ne saurait le mettre en cause en tant que tel* »[385]. En outre, l'appréciation des juridictions internes n'avait pas eu pour effet de rendre l'action civile en réparation imprescriptible, mais simplement de décaler le point de départ de sa prescription[386]. Partant, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 6§1 de la Convention.

1.2.2.1.4. Obligation de motivation des décisions de rejet de demande de renvoi préjudiciel

Dans l'affaire *Sanofi Pasteur c. France* précitée, la Cour a conclu à la violation de l'article 6§1 de la Convention en raison du défaut de motivation de la décision de rejet opposée par la Cour de cassation à une demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne[387]. Elle a notamment considéré que « *les circonstances de l'espèce appelaient tout particulièrement une motivation explicite de la décision de ne pas saisir la CJUE des questions préjudicielles formulées par la société requérante* »[388].

1.2.2.1.5. Publicité des audiences

Dans une affaire *Philippe Rudyard Bessis c. France*, le CCPR a conclu à la non-violation de l'article 14§1 du PIDCP concernant la publicité d'audiences devant les juridictions ordinales portant sur la radiation à vie de l'auteur de la communication de l'ordre des chirurgiens-dentistes. Le Comité a notamment considéré qu'en l'espèce, l'auteur avait pu se faire représenter par son conseil au cours de la deuxième audience, et qu'il avait pu « *prendre part aux différentes audiences*

384. *Ibid.,* §53-56.
385. *Ibid.,* §57-59.
386. *Ibid.,* §60.
387. *Ibid.,* §68-81.
388. *Ibid.,* §79.

dont les procès-verbaux [avaient] *attesté la publicité, laquelle, à l'époque, ne* [semblait] *pas avoir été contestée* » par lui. En outre, l'auteur n'avait « *pas fait la preuve de l'inobservance de l'affichage du rôle huit jours avant les audiences, aussi bien en première instance qu'en appel* », et n'avait « *pas démontré que l'accès aux salles d'audience avait été refusé à ses amis ou à ses proches, ou à toute autre personne qui pouvait être intéressée par l'instance* »[389].

1.2.2.1.6. Impossibilité pour une partie civile de saisir le juge pénal par citation directe après le prononcé d'une ordonnance de non-lieu

Dans l'affaire *Allègre c. France*, la requérante, dont le mari ingénieur au Centre d'Étude du Commissariat à l'Énergie atomique (CEA) était décédé dans une explosion lors d'une opération de démantèlement d'un réacteur, se plaignait de n'avoir pu agir par voie de citation directe à la suite du prononcé d'une ordonnance de non-lieu au bénéfice du CEA, et ainsi d'avoir été empêchée d'exposer sa cause devant un tribunal, en violation de son droit d'accès à un tribunal (art. 6§1 de la Convention)[390]. Elle soutenait qu'une telle possibilité lui était offerte depuis la jurisprudence *Botrans* de la Cour de cassation[391], et que l'arrêt rendu par cette dernière le 11 octobre 2011[392] constituait un revirement de jurisprudence imprévisible, et donc contraire au principe de sécurité juridique.

La Cour a conclu à la non-violation de la Convention. D'une part, elle a considéré qu'en choisissant de ne pas faire appel de l'ordonnance de non-lieu, rendue par le juge d'instruction onze ans après l'ouverture de l'information judiciaire pour absence de charges suffisantes, et ainsi de ne pas poursuivre la procédure déjà engagée, la requérante risquait de voir sa demande de citation directe à l'encontre du CEA déclarée irrecevable[393]. Alors même qu'elle disposait d'une voie de recours contre l'ordonnance de non-lieu, la requérante avait préféré opter pour une procédure, la citation directe, dont les modalités d'exercice en cas d'information préalable étaient très incertaines. D'autre part, tout en rappelant que le principe de sécurité juridique « *ne consacre pas de droit acquis à une jurisprudence constante* », les juges ont constaté que l'arrêt de la Cour de cassation du 11 octobre 2011 ne constituait pas un revirement de jurisprudence imprévisible, étant donné qu'un autre arrêt rendu trois ans plus tôt par la même juridiction allait déjà dans le sens d'un contrôle plus étroit de la liberté d'agir des parties civiles[394].

389. CCPR, *Philippe Rudyard Bessis c. France,* 24 mars 2021, nº 2988/2017, CCPR/C/131/D/2988/2017, §9.6.
390. CEDH, *Allègre c. France*, 12 juillet 2018, nº 22008/12.
391. Cass. ch. réunies 24 avril 1961, pourvoi nº 59-95.402, Bull. des arrêts Cour de Cassation Chambres réunies N. 2.
392. Crim 11 octobre 2011, pourvoi nº 10-87.212, Bull. crim. 2011, nº 202.
393. CEDH, *Allègre c. France, op. cit.*, §60.
394. *Ibid.*, §61 et s.

1.2.2.1.7. Impossibilité pour un prévenu de soulever la nullité de la procédure d'instruction

Dans l'affaire *Ait Abbou c. France*, la Cour européenne a conclu à la non-violation de l'article 6§1 de la Convention par l'article 385 al. 1er du code de procédure pénale, qui prévoit l'impossibilité de soulever la nullité de la procédure d'instruction pour un prévenu en fuite, au regard de la nécessité de lutter contre les manœuvres dilatoires[395]. En l'espèce, la CEDH a confirmé le constat de la Cour de cassation selon lequel le requérant « *ne pouvait pas ignorer qu'il était recherché* » et « *s'était volontairement enfui afin de se soustraire à la justice* »[396].

1.2.2.1.8. Constitution de partie civile du Président de la République en exercice dans le cadre d'une procédure pénale

La CEDH a considéré que la constitution de partie civile du Président de la République en exercice dans le cadre de la procédure ayant conduit à la condamnation du requérant pour escroquerie à la carte bancaire ne violait pas l'article 6 de la Convention[397].

La Cour a d'abord conclu au respect de l'égalité des armes en raison, notamment, de ce que l'absence du président de la République au procès était exigée par « *son statut protecteur défini* » à l'article 67 al. 2 de la Constitution. La Cour a reconnu qu'un tel statut répondait à un « *motif juridique sérieux* » et à des « *considérations objectives de protection qui s'attachent à la fonction des gouvernants* », et, partant, qu'il ne « *heurt*[ait] *pas en tant que tel l'article 6 de la Convention* ». *D'ailleurs, « pour condamner le requérant, les juridictions nationales n'ont fait référence à aucune preuve à charge déterminante que la partie civile* […] *aurait pu apporter et dont il aurait fallu vérifier la crédibilité et la fiabilité au cours d'un interrogatoire ou d'une audience* »[398]. En outre, « *aucun élément du dossier n'indique que l'intervention* [du Président de la République] *en cours de procédure aurait encouragé le ministère public à des agissements ayant pour but ou pour effet d'influencer indûment la juridiction pénale ou d'empêcher* [le requérant] *de se défendre efficacement* ». Enfin, rien n'indique que ce dernier ne bénéficiait pas du contradictoire[399].

S'agissant des exigences l'indépendance et de l'impartialité du tribunal, la Cour a rappelé que « *la situation de partie demanderesse à un litige d'une personnalité ayant un rôle institutionnel dans le déroulement de la carrière des juges est susceptible de créer un doute légitime sur l'indépendance et l'impartialité de ceux-ci* »[400]. Néanmoins, dans les circonstances de l'espèce, un tel doute ne s'est pas vérifié, pour plusieurs raisons. Concernant l'éventuelle partialité

395. CEDH, *Ait Abbou c. France*, arrêt du 2 février 2017, requête n° 44921/13, §59-60.
396. *Ibid.*, §63.
397. CEDH, *Thiam c. France*, arrêt du 18 octobre 2018, requête n° 80018/12.
398. *Ibid.*, §64-65.
399. *Ibid.*, §66-67.
400. *Ibid.*, §85.

des juges, la Cour a relevé que la culpabilité du requérant avait été établie par des éléments de preuve indépendants de l'action civile du Président de la République[401]. De plus, l'inamovibilité des magistrats du siège est garantie par la Constitution et les protège des pressions ou instructions de l'autorité de nomination, de la même manière que leur statut les empêche de subir des pressions ou instructions de la part du ministère de la Justice dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle[402]. Concernant l'indépendance des magistrats au regard du pouvoir de nomination du Président de la République, la Cour a rappelé que « *la seule nomination de magistrats par un membre de l'exécutif ne crée pas pour autant une dépendance si, une fois nommés, ces magistrats ne reçoivent ni pressions ni instructions dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* »[403]. Si la présidence du Conseil supérieur de la magistrature exercée par le Président de la République s'opposait à ce que les pouvoirs de proposition et d'avis conforme du premier constituent une garantie suffisante à d'éventuelles pressions de la part du second[404], du moins si elle pouvait légitimement conduire le requérant « à s'interroger sur l'influence [du président] *sur l'avenir professionnel des magistrats qu'il contribuait à nommer et qui étaient saisis d'une demande portant sur ses intérêts privés* », selon la Cour, le requérant n'avait « *fourni aucun élément concret de nature à démontrer qu'il pouvait avoir la crainte objectivement justifiée que les juges* […] *se trouvaient sous l'influence du président* ». En outre, « *l'affaire soumise aux juges ne présentait aucun lien avec les fonctions politiques* » de ce dernier, qui « *n'avait ni déclenché l'action publique, ni fourni d'élément destiné à établir la culpabilité du requérant* »[405].

Dans une affaire *Ramda c. France*[406], la CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur la question de la motivation des arrêts de cours d'assises spécialement composées, c'est-à-dire sans participation d'un jury populaire. Estimant que la procédure est comparable à celle qui fait intervenir un jury populaire, la Cour considère que les principes qu'elle a pu dégager concernant les cours d'assises dotées d'un jury populaire trouvaient à s'appliquer pour celles spécialement composées[407]. Selon la jurisprudence de la CEDH, « *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* »[408]. Pour déterminer s'il y a eu ou non violation de l'article 6§1 de la Convention, la Cour examine « *si, à la lumière de toutes les circonstances de la cause, la procédure suivie a offert suffisamment de garanties contre l'arbitraire et a permis à l'accusé de comprendre sa condamnation* »[409]. En l'espèce, la Cour a jugé ces garanties suffisantes, compte tenu notamment de la motivation des arrêts de mise en accusation ainsi que du nombre et de la précision des questions posées

401. *Ibid.*, §72.
402. *Ibid.*, §73-78.
403. *Ibid.*, §80-82.
404. D'ordinaire, l'exercice collégial de ces pouvoirs de proposition et d'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature suffisent, pour la Cour comme pour la Commission de Venise, à protéger les magistrats des pressions de l'Exécutif, *ibid.*, §82.
405. *Ibid.*, §83-84.
406. CEDH, *Ramda c. France*, arrêt du 19 décembre 2017, requête n° 78477/11.
407. *Ibid.*, §64.
408. CEDH, GC, *Taxquet c. Belgique*, arrêt du 16 novembre 2010, requête n° 926/05.
409. *Ibid.,* §93 ; *Ramda c. France, ibid.,* §61.

à l'audience[410]. Elle s'est toutefois félicitée de l'adoption de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 *sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, qui exige une feuille de motivation y compris pour les décisions des cours d'assises spécialement composées.

Il convient de souligner par ailleurs qu'un mouvement actuellement à l'œuvre en France vise à supprimer les jurys populaires des cours d'assises pour une grande majorité des crimes dont elles peuvent connaître[411]. La CNCDH a rappelé à cet égard que « *la présence d'un jury populaire permet d'associer les citoyens à la justice et est emblématique d'une acceptation sociale de ses verdicts* »[412].

1.2.2.1.9. Cumul de sanctions et principe *ne bis in idem*

Dans l'affaire *Nodet c. France*[413], le requérant alléguait une violation du principe *ne bis in idem* tel qu'il est garanti à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, du fait de poursuites pénales et d'une condamnation par une juridiction pénale pour délit d'initié, alors même qu'il avait fait l'objet d'une décision de l'Autorité des marchés financiers (AMF) le condamnant pour manquement d'initié pour les mêmes faits et devenue irrévocable. Depuis, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel censurant les dispositions pertinentes du code monétaire et financier[414], a été adoptée la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 *réformant le système de répression des abus de marché*, qui vise à éviter que les dispositifs mis en place ne portent atteinte au principe *ne bis in idem*[415].

La Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 7. Tout en rappelant que la Convention n'empêche pas les États de réprimer des infractions « *dans le cadre de phases parallèles, menées par des autorités différentes et à des fins différentes* »[416], elle souligne qu'en l'espèce, le cumul de sanction de l'AMF et de la condamnation pénale constituait une violation du principe *ne bis in idem* au regard de quatre éléments[417] : la sanction de l'AMF était de nature pénale ; l'infraction pénale pour laquelle le requérant avait été poursuivi et condamné était la même que celle pour laquelle la sanction de l'AMF lui avait été infligée ; la procédure pénale s'est poursuivie après la décision définitive de l'AMF, sans pour autant constituer un « *tout intégré* » avec cette dernière ; enfin, le requérant « *a subi un préjudice disproportionné en conséquence de la double poursuite*

410. *Ibid.,* §69-70.
411. En témoigne la loi organique *pour la confiance dans l'institution judiciaire*, soumis au contrôle du Conseil constitutionnel le 19 novembre 2021.
412. CNCDH, Avis *Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice*, 28 avril 2020, *op. cit.*
413. CEDH, *Nodet c. France*, arrêt du 6 juin 2019, requête n° 47342/14.
414. CC, Décision 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015.
415. Pour cela, la loi, d'une part, aligne le montant maximum des sanctions pécuniaires pouvant être infligées par l'AMF sur le montant des amendes pénales encourues, et d'autre part, établit un mécanisme de coordination entre les autorités pénales et l'AMF.
416. CEDH, *Nodet c. France, ibid.*, §41.
417. *Ibid.*, §43 et s.

et de la double condamnation » par l'AMF et les juridictions pénales, « *pour les mêmes faits* »[418].

Dans l'arrêt *Ramda c. France*, en revanche, la Cour a conclu à la non-violation du principe *ne bis in idem* concernant une condamnation infligée au requérant en matière correctionnelle par la cour d'appel de Paris et une condamnation prononcée cette fois par la cour d'assises de Paris. Elle a notamment relevé en ce sens que les arrêts de mise en accusation rendus dans le cadre de la procédure criminelle « *ignor*[aient] *de nombreux éléments factuels évoqués dans le cadre de la procédure correctionnelle* » et « *vis*[aient] *des comportements et s'appu*[yaient] *sur des faits* » qui n'avaient pas été évoqués lors de la première procédure[419]. Il s'agissait en l'espèce de condamnations pénales pour des attentats commis sur le territoire français entre juillet et octobre 1995 par le Groupement islamiste armé (G.I.A.).

1.2.2.1.10. Condamnation pénale à la suite du refus de se soumettre à un prélèvement biologique en vue d'une inscription au FNAEG

Dans une affaire *Aycaguer c. France*[420], la CEDH a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention en raison de la condamnation pénale du requérant pour avoir refusé l'inscription, dans le Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), de ses données ADN à la suite de sa condamnation pour une infraction pénale. Considérant que la marge d'appréciation de l'État était restreinte en l'espèce, en raison de ce que l'affaire concernait un « *aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité* » du requérant[421], la Cour a estimé que l'État n'avait pas ménagé un juste équilibre entre le droit à la vie privée du requérant et l'objectif de lutte contre la répression et la prévention des infractions graves. Pour cela, elle s'est notamment appuyée sur le fait que la durée de conservation des données ADN prévue par la loi, 40 ans, aurait dû constituer un maximum, mais qu'elle était devenue la norme en pratique, en raison de l'absence de décret l'aménageant[422]. Une telle absence revenait à ne pas différencier les durées de conservation selon la nature et la gravité de l'infraction commise (en l'espèce, des coups de parapluie sur des gendarmes, « *dans un contexte politique et syndical* », loin d'infractions aussi graves que les infractions sexuelles, le terrorisme ou les crimes contre l'humanité)[423]. En outre, l'accès à la procédure d'effacement du fichier n'était prévu que pour les personnes soupçonnées, non pour les condamnées. Or, ces dernières doivent également pouvoir bénéficier d'un tel accès[424].

418. *Ibid.*, §53.
419. CEDH, *Ramda c. France, op. cit.*, §94.
420. CEDH, *Aycaguer c. France*, 22 juin 2017, n° 8806/12.
421. *Ibid.*, §37.
422. *Ibid.*, §42.
423. *Ibid.*, §43.
424. *Ibid.*, §44.

1.2.2.1.11. Non-rétroactivité de la loi pénale plus douce

La CJUE a considéré, dans un arrêt rendu le 7 août 2018, que l'article 49§1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devait « *être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une personne soit condamnée pour avoir indûment obtenu des restitutions particulières à l'exportation* » prévues par un règlement européen « *par le moyen de manœuvres ou de fausses déclarations portant sur la nature des marchandises pour lesquelles les restitutions étaient demandées, alors que, à la suite d'une modification de ce règlement intervenue postérieurement aux faits incriminés, les marchandises qu'elle a exportées sont devenues éligibles à ces restitutions* »[425]. À cet égard, la Cour a notamment souligné que ladite modification du règlement n'avait pas modifié les éléments constitutifs de l'infraction reprochée aux prévenus[426].

1.2.2.2. COMPORTEMENT DES FORCES DE L'ORDRE

Comme pour les rapports précédents, la période de référence est marquée par un certain nombre de remarques et critiques en matière de justice pénale. Les comportements des forces de l'ordre et les questions relatives à la détention ont fait l'objet de vives préoccupations, allant jusqu'à engendrer des constats de violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces difficultés sont traitées dans ce chapitre, à l'exception des questions relatives au terrorisme et aux mesures d'éloignement du territoire en tant que réponse pénale à ces infractions commises par des personnes non ressortissantes de la France, qui seront analysées dans leurs développements respectifs *infra*.

À la lecture des remarques et recommandations des différentes instances internationales appelées à se prononcer en la matière, la période de référence du rapport se caractérise par une augmentation significative des violences commises par les forces de l'ordre, en particulier dans le contexte des manifestations des « gilets jaunes ». À cet égard, doit être mentionné l'avis de la CNCDH adopté le 11 février 2021 sur les rapports entre police et population.

Concernant le profilage ethnoracial, nous renvoyons à la partie consacrée à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité. En outre, il faut souligner que plusieurs séries d'actes commis par les forces de l'ordre au moment de l'état d'urgence sanitaire ont été portées à l'attention des instances internationales, mais ces dernières ne se sont pas encore prononcées.

425. CJUE, *Administration des douanes et droits indirects et Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) c. Hubert Clergeau e. a.*, 7 août 2018, C-115/17.
426. *Ibid.*, §39.

Le schéma national du maintien de l'ordre

Le ministère de l'Intérieur s'est doté d'un schéma national du maintien de l'ordre (SNMO), publié le 16 septembre 2020, puis le 6 décembre 2021 dans une nouvelle mouture[427] en raison d'un certain nombre de problèmes soulevés, notamment, par le Conseil d'État[428], la Commission indépendante *relative aux relations entre la presse et les forces de sécurité intérieures*[429], ou encore le Défenseur des droits[430]. Le SNMO représente, selon les termes du ministère du l'Intérieur, une « *étape cruciale dans la pratique du maintien de l'ordre en France* », qui repose désormais « *sur des tactiques plus mobiles et réactives* […] *mais également sur un dialogue permanent avec les manifestants afin d'apaiser les tensions. Le SNMO a vocation à traiter l'ensemble des configurations de manifestations rencontrées sur le territoire national (pacifiques, violentes, urbaines, rurales…)* ». Telle que publié dans sa version du 6 décembre 2021, le SNMO porte un certain nombre d'évolutions, notamment[431] : la reconnaissance de la place des journalistes dans les manifestations, les conditions de mise en œuvre de la pratique dite de la « nasse » (en lien avec la décision du Conseil d'État), la formulation des sommations, ainsi que les types de « *moyens et armes de force intermédiaire* » pouvant être utilisés dans le cadre du maintien de l'ordre (avec, par exemple, le remplacement de la grenade GLI-F4 par la grenade GM2L).

1.2.2.2.1. Violences commises par les forces de l'ordre

Dans son observation générale n° 36 relative au droit à la vie (art. 6), le Comité des droits de l'homme a rappelé que les États parties « *sont censés prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute privation arbitraire de la vie par leurs agents de maintien de l'ordre, y compris les soldats chargés de missions de maintien de l'ordre* »[432]. En outre, il pèse sur les États une « *obligation d'enquêter dans les cas où l'usage d'une force potentiellement meurtrière a entraîné un risque grave de privation de la vie, même si le risque ne s'est pas matérialisé* »[433].

Dans son rapport faisant suite à sa septième visite périodique en France, le CPT a de nouveau demandé aux autorités françaises de poursuivre leur action pour que « *les corps de direction et de commandement délivrent régulièrement un message de "tolérance zéro" des mauvais traitements à l'ensemble des agents placés sous leur responsabilité* », énonçant que « *toute forme de mauvais traitement, notamment les insultes et menaces* […] *est rigoureusement interdite et que les auteurs de tels actes, ceux qui les encouragent et ceux qui les tolèrent feront l'objet de sanctions adaptées* »[434]. En outre, « *une culture professionnelle doit être créée dans laquelle l'attitude correcte consiste à signaler les cas de*

427. Ministère de l'intérieur, *Schéma national du maintien de l'ordre*, décembre 2021.
428. V. not. CE, déc. 10 juin 2021, n° 444849.
429. *Rapport de la Commission indépendante sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre*, 2 avril 2021.
430. V. not. Défenseure des droits, Avis n° 20-08 du 30 novembre 2020 *relatif au nouveau schéma national du maintien de l'ordre*.
431. V. Ministère de l'Intérieur, *Schéma national du maintien de l'ordre, op. cit.*, p. 6-7.
432. CCPR, *Observation générale n° 36 (2019) sur le droit à la vie (art. 6),* 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36, §13.
433. *Ibid.,* §27.
434. CPT/Inf (2021) 14, §14.

mauvais traitements par des collègues » : « *la culpabilité s'agissant des mauvais traitements s'étend non seulement à ceux qui les ont infligés, mais aussi à toute personne qui sait ou qui devrait savoir qu'il y a mauvais traitements et qui n'a pris aucune mesure pour les empêcher ou les dénoncer* », ce qui nécessite la mise en place d'une « *procédure claire de signalement* » et l'adoption de mesures de protection des lanceurs d'alerte[435]. Il conviendrait également de garantir la « *pleine autonomie et l'autosaisine des mécanismes d'inspection* » et de publier des « *statistiques unifiées à ce sujet* »[436].

1.2.2.2.1.1. Violences des forces de l'ordre dans un contexte d'interpellation

Comme dans son précédent rapport, le CPT a recommandé de « *rappeler avec la plus grande fermeté qu'au moment de procéder à une interpellation, il ne faut pas employer plus de force qu'il n'est strictement nécessaire et que, dès lors que les personnes interpellées sont maîtrisées, rien ne saurait justifier de les brutaliser* »[437]. Dans le même sens, les menottes ne doivent pas être excessivement serrées, et l'utilisation de « *moyens de contrainte susceptibles de provoquer une asphyxie posturale ne devrait constituer qu'un ultime recours* […] *dans des circonstances exceptionnelles et pour une durée la plus brève possible* »[438].

Pour sa part, lorsqu'elle contrôle les modalités d'interpellation mises en œuvre par les forces de l'ordre, la Cour européenne des droits de l'homme « *doit s'assurer, dans un premier temps, qu'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la société et la sauvegarde des intérêts fondamentaux de l'individu ont été respectés dans les circonstances de l'affaire* […] *et que la planification de l'opération a pris en compte l'ensemble des circonstances pertinentes et a observé des garanties suffisantes. Elle doit également examiner, dans un second temps, si, au vu notamment de l'ensemble des constatations des autorités internes, la force physique dont il a été fait usage à l'encontre du requérant était ou non rendue strictement nécessaire par son comportement* »[439].

Dans l'affaire *Castellani c. France*, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention. Quant à la planification de l'opération, elle a souligné que, s'il ne lui appartenait pas en principe « *de juger du choix d'un service plutôt qu'un autre pour appréhender une personne aux fins d'audition dans le cadre d'une enquête pénale* », pour autant, « *l'intervention d'unités spéciales habituellement engagées dans des situations d'extrême violence ou particulièrement périlleuses exigeant des réactions promptes et fermes* […] *peut comporter des risques particuliers d'abus d'autorité et de violation de la dignité humaine* ». Une telle intervention doit donc être entourée de « *garanties suffisantes* »[440], ce qui n'était pas le cas en l'espèce, puisque l'interpellation du requérant n'avait pas été expressément autorisée par la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) ni par le juge d'instruction. La Cour a de plus relevé que la dangerosité du requérant

435. CPT/Inf (2017) 7, §13, CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §30.
436. *Ibid.*, §30.
437. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §13 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §30.
438. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §14.
439. CEDH, *Castellani c. France*, 30 avril 2020, n° 43207/16, §57.
440. *Ibid.*, §58.

justifiant l'intervention du GIPN n'avait pas été appréciée sur le fondement d'éléments probants, que des juridictions internes avaient « *elles-mêmes remis en cause la proportionnalité de l'intervention* » de celui-ci, et qu'aucune investigation préalable quant à la présence de la famille du requérant sur les lieux au moment de l'interpellation n'avait été effectuée[441]. Aussi la Cour a-t-elle considéré « *que l'opération policière au domicile du requérant* [n'avait] *pas été planifiée et exécutée de manière à s'assurer que les moyens employés soient strictement nécessaires pour atteindre ses buts ultimes, à savoir l'interpellation d'une personne suspectée d'avoir commis une infraction pénale* »[442]. En outre, concernant l'usage de la force en lui-même par les forces de l'ordre, la Cour a constaté que « *les moyens employés n'étaient pas strictement nécessaires pour permettre l'interpellation du requérant et que la force physique dont il a été fait usage à son encontre n'a pas été rendue telle par son comportement* ». Elle s'est notamment appuyée sur les blessures subies par le requérant et sur la constatation, par les juridictions internes, du fait que les coups que ce dernier avait portés à un policier résultaient de ce qu'il « *avait pu légitimement se croire agressé à son domicile et qu'il avait agi en état de légitime défense* »[443].

La Cour européenne s'est également prononcée à deux reprises sur les techniques de contrainte physique exercées par les forces de l'ordre sur les personnes interpellées. Dans une affaire *Semache c. France*[444], elle a été appelée à statuer sur la conventionnalité du recours à la technique d'immobilisation dite du « pliage » à l'encontre d'une personne âgée en état d'ivresse, laissée ensuite plus d'une heure sans surveillance médicale. La Cour a considéré qu'une telle technique poursuivait bien un but légitime – neutraliser l'interpellé afin qu'il ne fasse pas courir de risque pour les autres ni pour lui-même – et que l'immobilisation forcée de l'interpellé était « *justifiée et strictement proportionnée* » à ce but[445]. Elle a néanmoins relevé, dans la continuité de son arrêt *Saoud c. France*[446], que le pliage, et plus généralement les techniques d'immobilisation impliquant une compression du thorax, présentaient un degré de dangerosité important pour les personnes interpellées[447]. C'est toutefois sur le fondement des manquements liés à la prise en charge de l'interpellé au commissariat que la Cour a établi son constat de violation, au motif que les juridictions internes n'avaient pu établir de lien de causalité direct entre la force utilisée contre l'interpellé et son décès[448]. À cet égard, la Cour a souligné que les policiers ne pouvaient ignorer l'état de santé de l'interpellé (âge et état d'ébriété) et que pesait dès lors sur eux une obligation de vigilance renforcée[449]. Pourtant, en l'espèce, l'interpellé est

441. *Ibid.,* §60-62.
442. *Ibid.,* §63.
443. *Ibid.,* §64-66.
444. CEDH, *Semache c. France*, arrêt du 21 juin 2018, requête n° 36083/16.
445. *Ibid.,* §79-86.
446. CEDH, *Saoud c. France*, arrêt du 9 octobre 2007, requête n° 9375/02. L'affaire concernait une autre technique, dite du « décubitus ventral », mais qui impliquait comme le « pliage » une compression du thorax.
447. Une telle dangerosité a été reconnue par les autorités françaises, qui ont intégré à la formation des policiers des préconisations quant à l'usage de la technique, concernant notamment la nécessité de n'y recourir que de manière éphémère et de placer la personne interpellée en position latérale de sécurité sitôt maîtrisée. En ce sens, *Semache c. France, op. cit.,* §90-92.
448. *Ibid.,* §77.
449. *Ibid.,* §95 et s.

resté « *allongé sur le sol, dans son vomi, les mains menottées, sans vérification ni surveillance médicale immédiate et sans soins* »[450]. De plus, le contrôle des juridictions internes a été largement insuffisant[451]. Au regard de l'ensemble de ces circonstances, la Cour a ainsi constaté « *un manquement par l'État défendeur à l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie* » de la personne interpellées, emportant dès lors la violation de l'article 2 de la Convention dans son volet matériel[452].

Dans une autre affaire, concernant cette fois le décès d'un homme souffrant d'une maladie psychiatrique à l'occasion de son interpellation par des policiers, la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 2 mais à la violation de l'article 3 de la Convention[453]. S'agissant de l'article 2, la Cour a relevé que la pathologie cardiaque de la personne, cause de son décès, n'était pas connue des forces de l'ordre, et que, dès lors, « *s'il* [existait] *un certain lien de causalité entre la force utilisée par les policiers et la mort de M. B., cette conséquence n'était quant à elle pas prévisible dans les circonstances de l'espèce* »[454]. De plus, « *la demande rapide d'assistance de la part des fonctionnaires de police et l'intervention rapide de ces services de secours* » ont exclu « *tout manquement des autorités quant à leur obligation de protéger la vie* »[455]. Néanmoins, la Cour a considéré que les modalités d'interpellation de la personne décédée, mettant en œuvre des « *gestes violents, répétés et inefficaces, pratiqués sur une personne vulnérable* », étaient constitutives d'une « *atteinte à la dignité humaine* »[456]. D'une part, les coups de poing portés au plexus constituent « *un traitement ni justifié ni strictement nécessaire, infligé à une personne vulnérable qui ne comprenait manifestement pas l'action des policiers* ». D'autre part, « *bien que placé dans une situation de vulnérabilité tant en raison de sa maladie psychiatrique que de sa qualité de personne privée de sa liberté* », la personne interpellée « *a littéralement été foulé*[e] *aux pieds par les forces de police. Ces dernières sont clairement apparues dans l'incapacité de faire face à la situation, qui a semblé leur échapper* », témoignant d'un « *manque de préparation, d'expérience, de formation adéquate ou d'équipement* »[457].

Suites judiciaires

Dans son arrêt *P.M. et F.F. c. France*, concernant des allégations de mauvais traitements lors d'une interpellation puis d'une garde à vue, la CEDH a conclu à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention tant dans son volet matériel, au regard des incohérences du récit des requérants et des explications jugées satisfaisantes du gouvernement quant aux blessures qu'ils ont subies, que dans son volet procédural, estimant que l'enquête avait été conduite « *avec diligence et minutie, par des autorités nationales présentant au cas d'espèce les garanties d'indépendance requises* […] *et qui se sont efforcées d'établir, de*

450. *Ibid.,* §97.
451. *Ibid.,* §100.
452. *Ibid.,* §102.
453. CEDH, *Boukrourou et a. c. France*, arrêt du 16 novembre 2017, requête nº 30059/15.
454. *Ibid.,* §59-62.
455. *Ibid.,* §63-66.
456. *Ibid.,* §87.
457. *Ibid.,* §85-87.

manière contradictoire, la réalité des faits avant de présenter leurs conclusions par des décisions circonstanciées et dûment motivées »[458].

1.2.2.2.1.2. Recours à une arme létale

Dans une affaire *Toubache c. France*, la France a été condamnée pour violation de l'article 2 de la Convention en raison du tir mortel d'un gendarme visant une voiture en fuite dont les occupants étaient soupçonnés d'avoir commis un cambriolage : dans les circonstances de l'espèce, « *en dirigeant le feu de manière soutenue, le gendarme courait un grand risque de blesser ou tuer certains occupants de la voiture* […] *Ce risque était d'autant plus important s'agissant des derniers tirs, dont l'un a été mortel, que, comme l'ont souligné les juges d'instruction, les chances de toucher le moteur ou les pneus pour stopper le véhicule étaient pratiquement inexistantes, compte tenu de la distance et de l'axe de tir. Or,* […] *un tel degré de risque pour la vie ne peut être justifié que si la puissance de feu est utilisée en dernier recours, pour éviter le danger très clair et imminent que représente le conducteur de la voiture au cas où il parviendrait à s'échapper* »[459]. Toutefois, en l'espèce, les occupants de la voiture n'étaient pas armés, ni même soupçonnés d'avoir commis des faits violents, et seul le conducteur avait eu un comportement dangereux pour autrui (en l'occurrence, le gendarme auteur du tir mortel, en roulant à vive allure en sa direction). Aussi, et malgré l'échec des méthodes alternatives mobilisées pour tenter d'arrêter la voiture, « *le niveau de la menace* [n'exigeait pas] *que le véhicule soit immédiatement arrêté par des coups de feu potentiellement mortels* », et le recours à la force ne pouvait dès lors s'analyser comme « *absolument nécessaire* »[460].

En revanche, dans l'affaire *Chebab c. France*, la Cour a considéré que « *l'usage de la force* […], *aussi regrettable* » qu'il fût, n'avait pas « *dépassé ce qui était "absolument nécessaire" pour "assurer la défense de toute personne contre la violence" et, notamment, "effectuer une arrestation régulière"* »[461]. Le policier, qui s'était retrouvé acculé contre un grillage lors d'une intervention par un individu soupçonné de cambriolage, ivre et agressif, avait « *raisonnablement pu penser qu'il lui fallait utiliser son arme pour neutraliser la menace constituée par le requérant* ». Il n'avait donc pas fait usage d'une force « *inutilement excessive* »[462].

Effectivité et rapidité de l'enquête consécutive à l'usage d'une arme létale par les forces de l'ordre

Dans l'affaire *Chebab c. France* précitée, la CEDH a conclu à la violation de l'article 2 de la Convention dans son volet procédural, estimant que l'enquête relative aux circonstances dans lesquelles le policier avait tiré sur le requérant ne pouvait être considérée comme rapide et effective[463]. À cet égard, la Cour a constaté que dans un premier temps, en dépit de la blessure par balle subie par le requérant, seule une enquête pour les faits qu'il avait lui-même commis

458. CEDH, *P.M. et F.F. c. France*, arrêt du 18 février 2021, requête n° 60324/15 et 60335/15, §72 et §88.
459. CEDH, *Toubache c. France*, arrêt du 7 juin 2018, requête n° 19510/15, §44-45.
460. *Ibid.*, §46 et s.
461. CEDH, *Chebab c. France*, arrêt du 23 mai 2019, requête n° 542/13, §83.
462. *Ibid.*, §83.
463. CEDH, *Chebab c. France, op. cit.*, §101.

avait été ouverte, sans qu'eut été effectuée une expertise médicale complète, ni même une expertise balistique[464]. La Cour a également relevé que l'enquête avait « *souffert de nombreuses lacunes qui auraient pu être évitées* », et que, ajoutées au retard de l'ouverture de l'enquête sur les blessures du requérant, ces lacunes avaient altéré l'effectivité de la procédure et « *affecté* » son « *caractère adéquat* »[465]. En outre, l'enquête avait été confiée, dans un premier temps, au commissariat dans lequel travaillait le policier en cause. Certes, celui-ci n'avait opéré que très peu d'actes d'enquête avant que le parquet ne saisisse un service d'enquête distinct, mais la Cour a néanmoins considéré « *qu'une saisine plus rapide de l'IGPN et d'un juge d'instruction aurait pu avoir des conséquences positives sur l'effectivité de la procédure* »[466]. Enfin, l'ensemble de la procédure a duré douze années, dont près de huit pour la phase d'instruction[467].

1.2.2.2.1.3. Recours à certaines armes (Taser/Flash-Ball)

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rappelé que, bien que « *préférables à des armes plus meurtrières, les États parties devraient veiller à ce que les armes à létalité réduite soient soumises à des contrôles indépendants stricts et évaluer et surveiller les incidences sur le droit à la vie d'armes comme les dispositifs agissant par rupture électromusculaire (Tasers), les balles en caoutchouc ou en mousse et autres projectiles* […] *conçus pour être utilisés ou* […] *effectivement utilisés par des agents du maintien de l'ordre* […] *L'utilisation de telles armes doit être réservée aux membres des forces de l'ordre ayant suivi une formation appropriée et doit être strictement réglementée conformément aux protocoles internationaux pertinents* […] *En outre, les armes à létalité réduite ne doivent être employées que dans le strict respect des exigences de nécessité et de proportionnalité, dans les situations dans lesquelles d'autres mesures moins agressives se sont révélées être, ou sont clairement, inefficaces face à la menace* ». Notamment, il conviendrait de ne pas recourir à de telles armes « *dans les situations de lutte antiémeute auxquelles il est possible de faire face en ayant recours à des moyens moins agressifs, en particulier dans le contexte de l'exercice du droit de réunion pacifique* »[468]. Des considérations spécifiquement relatives à l'usage des armes à létalité réduite dans le cadre des manifestations sont évoquées ci-après.

Le CPT, quant à lui, a invité les autorités françaises à « *encadrer davantage l'emploi du pistolet à impulsion électromagnétique en proscrivant son utilisation à l'encontre de mineurs, en limitant son utilisation aux cas de danger réel et immédiat pour la vie ou un risque évident de blessures graves ainsi qu'en revoyant son usage en mode contact* »[469].

464. *Ibid.*, §89-90.
465. *Ibid.*, §91-96.
466. *Ibid.*, §97-99.
467. *Ibid.*, §100.
468. CCPR, *Observation générale n° 36 (2019) sur le droit à la vie (art. 6), op. cit.*, §14.
469. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §17.

1.2.2.2.2. Comportement des forces de l'ordre lors des manifestations

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a rappelé dans son Observation générale n° 37[470] certaines obligations pesant sur les forces de l'ordre quant à leur comportement dans le cadre des manifestations. L'usage de la force, notamment, doit « *impérativement s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de précaution et de non-discrimination* […] *et ceux qui font usage de la force doivent systématiquement en rendre compte* […] *Lorsqu'il est indispensable de faire usage de la force dans le but légitime de maintenir l'ordre durant un rassemblement, l'emploi de la force doit être limité au minimum. Une fois que la nécessité d'employer la force a cessé, par exemple parce qu'un individu violent a été appréhendé, utiliser la force n'est plus autorisé* »[471]. Ces principes irriguent l'ensemble des considérations formulées par le Comité quant au comportement des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations.

Comportement des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations des « gilets jaunes »

Lors des manifestations des « gilets jaunes », un groupe d'experts indépendants des Nations Unies a pu constater, en février 2019, un certain nombre d'atteintes aux droits et libertés de la part des forces de l'ordre, comprenant, notamment, un usage excessif de la force ayant entraîné des blessures graves, ainsi qu'un usage disproportionné des interpellations, gardes à vue, fouilles et confiscations de matériel[472]. Le 6 mars 2019, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies, Michelle Bachelet, a demandé à la France une enquête approfondie concernant « *tous les cas rapportés d'usage excessif de la force* » dans le cadre des manifestations du mouvement des « gilets jaunes »[473].

Dans son mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France[474], la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dite « *extrêmement préoccupé par le degré de violence* » reflété par le nombre de blessés « *inédit* » parmi les manifestants. Tout en condamnant « *fermement le recours à la violence comme modalité d'expression de toute forme de mécontentement ou de désapprobation à l'égard de décisions prises par des institutions démocratiquement désignées opérant dans le respect des principes de la prééminence du droit* », la Commissaire a souligné qu'un État ne pouvait faire usage de la force « *qu'en dernier ressort et dans le strict respect des conditions de nécessité et de proportionnalité, l'obligation première* […] *étant de protéger les personnes sous sa juridiction et leurs droits de l'homme. En outre, la violence ne saurait en aucun cas être*

470. CCPR, *Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21), op. cit.*
471. *Ibid.*, §78-79.
472. Communiqué conjoint du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, 14 février 2019.
473. *V. https://www.youtube.com/watch?v=MPCwER-tYjM*.
474. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France*, 26 février 2019, CommDH (2019) 8.

utilisée comme un moyen de résoudre une crise sociale et/ou politique »[475]. Pour la Commissaire, la mise en œuvre de la doctrine du maintien de l'ordre, « *bâtie autour d'un processus de pacification de la gestion des manifestations* », avait été compliquée par les « *traits particuliers* » du mouvement des « gilets jaunes ». Par exemple, « *le nombre important des manifestations et leur répartition en de nombreux points du territoire* [avait suscité] *la mobilisation de personnels de force de l'ordre n'appartenant pas seulement aux unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, mais aussi à d'autres unités non spécialisées dans ce domaine* »[476].

La Commissaire a ainsi rappelé que « *les membres des forces de l'ordre ont* […] *une responsabilité particulière et que leur tâche première consiste à protéger les citoyens et leurs droits de l'homme. Or, le nombre et la gravité des blessures infligées aux manifestants* [mettaient] *en question la compatibilité des méthodes employées dans les opérations de maintien de l'ordre avec le respect de ces droits* », notamment celui de pas subir de violences et de traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a demandé aux autorités françaises de « *publier des données chiffrées précisant la gravité des personnes blessées* […] *ainsi que la gravité, la localisation des blessures et leur cause* »[477]. Elle a également souligné que « *le respect des droits économiques et sociaux des membres des forces de l'ordre est un facteur important de diminution du risque d'abus et d'usage excessif de la force. Il est donc primordial de leur assurer* […] *un salaire et des temps de repos et de récupération suffisants, ainsi qu'un soutien psychologique approprié* ». En outre, la Commissaire a invité les autorités à « *privilégier le recours aux unités spécialisées* » dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, et à « *s'assurer que si, de manière exceptionnelle, d'autres représentants de la force publique* [étaient] *mobilisés, tous* [bénéficieraient] *d'une formation au maintien de l'ordre* […] *actualisée* » ainsi que des équipements nécessaires « *pour se protéger et être identifiables* ». Il convient par ailleurs « *d'éviter* […] *de placer les forces de l'ordre dans des situations de tension extrême, notamment par le développement de méthodes dites de ''désescalade'', qui visent à faire du dialogue et de la communication des principes stratégiques du maintien de l'ordre* »[478]. Enfin, et de manière plus générale, la Commissaire a rappelé que « *la réponse policière ne saurait, en aucune circonstance, constituer l'unique réponse à un mouvement social* »[479].

Usage des armes en manifestation

S'agissant du contexte des manifestations des « gilets jaunes », la Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiétée du « *nombre élevé de tirs d'armes dites de force intermédiaire alors même que leur cadre d'emploi* [était] *restrictif et qu'ils* [pouvaient] *provoquer de graves blessures* ». Elle a observé à cet égard que des armes telles que le lanceur de balles défense (LBD) avaient été « *mises en cause par de nombreuses victimes de blessures à la tête, alors même que les tirs de LBD doivent, selon les instructions rappelées par le Directeur général*

475. *Ibid.*, §7-8.
476. *Ibid.*, §11-12.
477. *Ibid.*, §26-27.
478. *Ibid.*, §33-34.
479. *Ibid.*, §35.

de la police nationale […] être ''ciblés'', le tireur ne devant ''viser exclusivement que le torse et les membres supérieurs ou inférieurs'' »[480]. Aussi, « *préoccupée par le nombre d'allégations sérieuses et concordantes et crédibles de violences policières ayant entraîné des mutilations et de graves blessures, notamment à la tête* », la Commissaire a estimé que de telles blessures, occasionnées par des tirs de LBD, révélaient un « *usage disproportionné de la force ainsi que l'inadaptation de ce type d'arme au contexte d'opérations de maintien de l'ordre* ». Elle a ainsi invité les autorités à procéder à une évaluation approfondie de la dangerosité de ces armes et à suspendre leur usage en attendant[481].

1.2.2.3. PRIVATION DE LIBERTÉ ET DÉTENTION

1.2.2.3.1. 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 le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2010[482]. 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 était jusqu'en septembre 2021 régi par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*, modifiée à de nombreuses reprises depuis son adoption. La réforme de la justice pénale des mineurs a donné lieu à l'adoption du code de la justice pénale des mineurs (CJPM)[483] entré en vigueur le 30 septembre 2021. Il intègre expressément, dans son article préliminaire, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant et reprend les grands principes de l'ordonnance de 1945 : « *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* », qui avaient été élevés au rang de principes constitutionnels[484]. Cette réforme présente un certain nombre d'avancées, comme la limitation du recours à la détention provisoire. La CNCDH a néanmoins exprimé son inquiétude à l'égard de plusieurs points de la réforme, notamment le potentiel manque de moyens empêchant d'assurer la prévalence de l'éducatif sur le répressif, les risques de prononcé de mesures

480. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France, op. cit.*, §16.
481. *Ibid.*, §28-29.
482. Comité des ministres, *Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants,* 17 novembre 2010.
483. Loi n° 2021-218 du 26 février 2021 *ratifiant l'ordonnance 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code la justice pénale des mineurs.*
484. V. par ex. Décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011.

plus coercitives en audience unique et de placement accru des mineurs non accompagnés en détention[485].

S'agissant de l'âge de la responsabilité pénale, le Comité européen des droits sociaux a constaté durant la période de référence que le droit français antérieur au CJPM ne prévoyait pas d'âge minimal en dessous duquel les enfants ne peuvent être tenus responsables pénalement, mais simplement que « *les personnes de moins de 18 ans "qui ont la capacité de comprendre ce qu'elles font" sont pénalement responsables des crimes, délits et infractions dont elles sont reconnues coupables* ». Il a rappelé à cet égard que « *l'âge de la responsabilité pénale ne devrait pas être trop bas et qu'en tout état de cause, il ne devrait pas être inférieur à 14 ans* »[486]. Le CJPM a fixé un âge de la responsabilité pénale : aux termes de l'article L. 11-1 « *les mineurs de moins de treize ans* [au jour des faits] *sont présumés ne pas être capables de discernement* […]. *Est capable de discernement le mineur qui a compris et voulu son acte et qui est apte à comprendre le sens de la procédure pénale dont il fait l'objet* ».

Le Comité a également demandé des informations relatives au fait, constaté par d'autres instances internationales, que les filles pouvaient être détenues avec des femmes, et rappelé que les enfants ne devaient pas être détenus avec des adultes. Il a en outre renouvelé son constat de non-conformité à la Charte sociale européenne concernant la durée maximale de la détention provisoire, qu'il considère trop longue : si elle varie selon le cas, l'âge de l'enfant et l'infraction dont il est accusé, une telle durée peut atteindre, après prolongation, deux ans pour les mineurs de plus de 16 ans mis en examen du chef de crime[487].

1.2.2.3.1.1. Mineurs gardés à vue

Le CPT a encouragé les autorités françaises à « *assurer la notification de l'ensemble des droits aux mineurs et de garantir la présence, en principe, d'un adulte responsable lors de leur audition de garde à vue* »[488].

Le Comité a par ailleurs regretté que la loi ne prévoie pas le droit d'être systématiquement assisté par un avocat. Il a ainsi recommandé qu'ils ne puissent « *jamais être soumis à un interrogatoire ni contraint*[s] *de faire des déclarations ou de signer un document* […] *sans la présence d'un avocat et, en principe, d'un adulte de confiance pour l'assister* »[489].

L'article L. 413-8 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *dès le début de la garde à vue d'un mineur de moins de seize ans, le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne un médecin qui examine le mineur dans les conditions prévues par l'article 63-3 du code de procédure pénale. Lorsqu'un mineur d'au moins seize ans est placé en garde à vue, il est informé de son droit de demander un examen médical conformément aux dispositions de l'article 63-3 du code de procédure pénale. Ses représentants légaux sont*

485. V. CNCDH, *Avis relatif à la réforme de la justice des mineurs : premier regard de la CNCDH*, Assemblée plénière du 9 juillet 2019, JORF n° 0161 du 13 juillet 2019, texte n° 108.
486. CEDS, *Conclusions 2019 (France)*, mars 2020, Art. 17.
487. *Ibid.*, p. 4.
488. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §27.
489. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §23.

avisés de leur droit de demander un examen médical lorsqu'ils sont informés de la garde à vue. L'avocat du mineur peut également demander que celui-ci fasse l'objet d'un examen médical». En outre, l'article 413-5 du même code prévoit que le mineur de plus de dix ans et de moins de treize ans doit systématiquement être assisté d'un avocat lorsqu'il fait l'objet d'une mesure de retenue.

1.2.2.3.1.2. Mineurs en détention

Tout en saluant le dévouement des agents pénitentiaires dans les établissements visités à l'occasion de sa sixième visite périodique, le CPT a pointé du doigt certaines insuffisances en matière de formation des personnels, notamment ceux qui travaillent avec les détenus mineurs[490]. Une difficulté similaire a été soulignée par la CNCDH[491].

Constatant une tendance croissante au recours à l'isolement des détenus mineurs, le CPT a rappelé que celui-ci devait être absolument évité, en raison de l'effet néfaste qu'il peut avoir sur le bien-être physique et psychique[492].

1.2.2.3.2. Majeurs

1.2.2.3.2.1. Garde à vue

Audition libre d'une personne conduite au commissariat sous la contrainte

Dans une affaire *Jarrand c. France*, la CEDH a conclu à la violation de l'article 5§1 de la Convention européenne en raison de l'audition libre d'une personne qui avait été conduite au commissariat sous la contrainte : une telle mesure était en effet constitutive d'une «*privation de liberté*» au sens de l'article 5, et devait dès lors se dérouler «*selon les voies légales*». Or, existait déjà, à l'époque des faits, une «*exigence de niveau constitutionnel selon laquelle toute personne entendue, après avoir été conduite devant un officier de police judiciaire sous la contrainte, doit pouvoir bénéficier des garanties particulières liées au placement en garde à vue*», auxquelles échappe la procédure d'audition libre[493].

Conséquences à tirer du non-respect des droits de la personne gardée à vue par les juridictions internes

Dans deux arrêts rendus le même jour[494], la Cour européenne a eu l'occasion de se prononcer sur l'attitude des juridictions françaises en matière de droits des personnes gardées à vue après l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 *relative à la garde à vue*. Pour rappel, cette loi tire les conséquences des constats d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité des articles 63-1 et s.

490. *Ibid.*, §81-88.
491. CNCDH, *Avis sur la privation de liberté des mineurs*, Assemblée plénière du 27 mars 2018, JORF n° 0077 du 1er avril 2018, texte n° 48.
492. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §95.
493. CEDH, *Jarrand c. France*, arrêt du 9 décembre 2021, requête n° 56138/16, §57-67 et §66.
494. CEDH, *Olivieri c. France*, arrêt du 11 juillet 2019, requête n° 62313/12 et *Bloise c. France*, arrêt du 11 juillet 2019, requête n° 30828/13.

du code de procédure pénale, respectivement établis par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation[495]. Elle prévoit ainsi l'obligation de notification du droit de se taire au suspect gardé à vue et son droit d'être assisté par un avocat dès le début de la mesure. L'une et l'autre des affaires concernaient des gardes à vues antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 14 avril 2011, mais dont la phase sentencielle était intervenue postérieurement à celle-ci. Dans les deux cas, les juridictions internes avaient condamné les requérants, en dépit de l'absence de notification de leur droit à garder le silence et de l'absence d'avocat pendant les interrogatoires.

La Cour a examiné la question du respect de la Convention par les juridictions au regard de « *l'équité globale de la procédure* », appréciée à la lumière de « *la procédure pénale menée* […] *considérée dans son ensemble* ». Dans la continuité de sa jurisprudence antérieure[496], lorsque la restriction du droit d'accès à un avocat ne repose sur aucune raison impérieuse, la Cour opère un « *contrôle très strict* » du déroulement de la procédure interne[497], et examine attentivement si celle-ci a permis de remédier aux « *lacunes procédurales survenues durant la garde à vue* ». Dans les cas sur lesquels elle était appelée à statuer, la Cour a réaffirmé qu'en dépit de l'absence de vulnérabilité des personnes gardées à vue, et bien que ces dernières aient pu faire valoir leurs arguments par la suite au moment de l'instruction – cette fois assistés d'un avocat – la seule possibilité d'exercer un recours pour exception de nullité devant les juges du fond ne suffisait pas à déterminer si d'autres garanties avaient pu assurer « *l'équité globale de la procédure* ». Encore fallait-il déterminer que ces garanties avaient bien eu « concrètement un effet compensatoire ». Or, dans les espèces considérées, les juridictions internes n'avaient pas « *procédé à l'analyse nécessaire de l'incidence de l'absence d'un avocat à un moment crucial de la procédure* »[498]. Ainsi, dans l'affaire *Olivieri*, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 de la Convention, notamment parce que la condamnation du requérant reposait sur les éléments obtenus pendant une garde à vue pour laquelle il n'avait pu être assisté par un avocat, et que les autres garanties n'étaient pas de nature à compenser cette absence[499]. En revanche, dans l'affaire *Bloise*, la Cour a considéré que la procédure avait été « *équitable dans son ensemble* » dès lors que les juridictions n'avaient pas fait référence, dans la motivation de leurs décisions, aux déclarations formulées par le requérant lors de sa garde à vue, mais aux déclarations qu'il avait faites devant le juge d'instruction, où il avait cette fois pu être assisté par un avocat[500].

Droits des personnes gardées à vue

Le CPT a émis un certain nombre de recommandations à destination des autorités françaises s'agissant des droits des personnes gardées à vue : mettre un terme

495. V. CC Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 et Crim. 19 octobre 2010, pourvoi n° 10-82.306, 10-85.051 et 10-82.902.
496. V. par ex. CEDH, GC, *Ibrahim et a. c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 septembre 2016, requête n° 50541/08 et a. et GC, *Beuze c. Belgique*, arrêt du 9 novembre 2018, requête du n° 71409/10.
497. CEDH, *Olivieri c. France, op. cit.*, §33 et §38 ; *Bloise c. France, op. cit.*, §52 et §60.
498. CEDH, *Bloise c. France,* §53-55 ; *Olivieri c. France,* §34-36.
499. EDH, *Olivieri c. France,* §37-41.
500. CEDH, *Bloise c. France*, §56-61.

à la pratique systématique de confiscation des lunettes et soutiens-gorges des personnes gardées à vue[501], à tout le moins s'assurer qu'elle ne soit pas systématique mais fondée sur une stricte nécessité, selon la situation de l'individu concerné[502] ; proscrire l'usage de bombes lacrymogènes dans les cellules de garde à vue[503] ; garantir « *en toutes circonstances et à toute personne placée en garde à vue, quel que soit le type d'infraction qu'elle est soupçonnée d'avoir commise ou ait tenté de commettre le droit d'être assistée par un avocat dès le début de la garde à vue* »[504], et amender le code de procédure pénale en ce sens[505] ; rappeler « *l'obligation de remettre aux personnes gardées à vue un formulaire à jour récapitulant leurs droits, dans une langue qu'elles comprennent, et leur permettre de le conserver en cellule* »[506] ; garantir à toute personne privée de liberté en état d'intoxication d'être « *vue immédiatement par un médecin* »[507] ; garantir « *le respect de la confidentialité et de l'indépendance du personnel médical* » *intervenant dans les locaux des forces de l'ordre*[508] ; « *renforcer les procédures relatives au droit d'informer un tiers de sa privation de liberté en informant systématiquement la personne gardée à vue de la transmission ou non de l'information, en permettant d'appeler un numéro à l'étranger et en améliorant l'information sur la possibilité d'effectuer directement un appel* »[509] ; « *offrir une interprétation durant l'ensemble des étapes de la garde à vue* »[510].

Le CPT a en outre relevé que si l'obligation de notification de ses droits à la personne gardée à vue et le respect de son droit d'être examiné par un médecin sont généralement observés, des lacunes demeurent. S'agissant de l'intervention d'un médecin, des difficultés ont pu être observées dans les zones périurbaines ou rurales[511].

Conditions matérielles de détention dans les établissements de police

Dans son rapport faisant suite à sa sixième visite périodique, le CPT s'est dit satisfait des conditions matérielles de détention des locaux de gendarmerie visités (à l'exception de l'absence de système d'appel dans de nombreuses chambres de sûreté) et des commissariats d'Albi et de Toulouse-Mirail. D'autres établissements de police, en revanche, ont fait l'objet de vives préoccupations. Le Comité a notamment dénoncé l'utilisation de cellules collectives « *d'à peine 6 m²* » pour la détention de plusieurs personnes pour des durées prolongées, l'absence d'aération et de fenêtre, l'« *état d'entretien et de propreté inacceptables* » de

501. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit*. §14.
502. CPT/Inf (2021) 14, §16.
503. CPT/Inf (2017) 7, §17.
504. *Ibid.*, §22.
505. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §24 : « *le pouvoir* […] *de différer l'exercice du droit d'être assisté par un avocat, y compris lors des auditions et confrontations, ne devrait viser que l'avocat du choix de la personne gardée à vue ; la possibilité de faire désigner un avocat indépendant, par exemple par le bâtonnier, doit être prévue* ».
506. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §19.
507. *Ibid.*, §20.
508. *Ibid.*, §25.
509. *Ibid.*, §21. V. ég. §22.
510. *Ibid.*, §26.
511. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §24-25.

certains locaux, ou encore le manque de produits d'hygiène[512]. S'agissant de l'espace des cellules, le Comité a souligné que les cellules, censées accueillir une seule personne, devraient mesurer « *au moins 7 m²* », qu'il y ait « *au moins 4 m² par personne* » dans les cellules collectives. Il a en outre recommandé d'assurer aux personnes gardées à vue pendant 24h ou plus l'accès à une douche et à un kit d'hygiène personnel, et de supprimer les installations prévues pour y attacher des personnes dans tous les établissements de police[513].

Le Comité a réitéré ces préoccupations et recommandations dans son rapport sur sa septième visite périodique, ajoutant par ailleurs que toutes les cellules devaient être dotées d'un accès suffisant à la lumière naturelle, de systèmes d'aération et d'appel opérationnels, et que les autorités devaient garantir à toutes les personnes privées de liberté un accès à l'eau potable et à la possibilité de « *satisfaire leurs besoins naturels au moment venu dans la propreté et la décence* »[514].

1.2.2.3.2.2. Détention

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, et notamment la rétention administrative[515] ou l'hospitalisation sans consentement[516].

La matière est actuellement régie en France par le code pénitentiaire entré en vigueur le 1er mai 2022, et notamment son article L6 qui dispose que « *l'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* », à laquelle s'ajoutent l'ensemble des règles européennes et internationales[517] incorporées en droit interne. Deux autorités administratives indépendantes sont par ailleurs directement habilitées à intervenir auprès des personnes détenues : le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des droits. La CNCDH, qui est, elle aussi, régulièrement interpellée sur la situation des personnes détenues, a été amenée à déposer plusieurs tierce-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 de respect des droits de l'homme dans les établissements pénitentiaires. Au cours de la période de référence, la CEDH s'est prononcée à plusieurs reprises en la matière. Le CPT du Conseil de l'Europe a rendu quatre rapports sur la situation des lieux de privation de liberté en France, dont trois relatifs à des visites effectuées entre 2018 et 2020. De manière générale, seul le centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe semble satisfaire aux exigences du Comité, les autres établissements ayant été critiqués à de nombreux égards.

512. *Ibid.*, §27 et s.
513. *Ibid.*, §28-30.
514. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §31-35.
515. V. Titre consacré aux migrations.
516. V. Chapitre consacré aux discriminations à l'égard des personnes en situation de handicap.
517. V. not. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, adoptées par la résolution 70/175 de l'AGNU du 17 décembre 2015.

Les conditions matérielles de détention, ainsi que le problème de la surpopulation carcérale, ont été une nouvelle fois dénoncés[518], notamment dans le cadre de l'EPU, de même que des violences commises par les personnels pénitentiaires et l'absence de recours effectif au bénéfice des personnes détenues pour dénoncer les violations de leurs droits[519].

Surpopulation carcérale

Dans son rapport faisant suite à sa sixième visite périodique, le CPT a dénoncé le caractère endémique de la surpopulation carcérale des prisons françaises, génératrice d'importantes tensions entre les personnes détenues. Il appelle les autorités françaises à garantir à chaque personne détenue « *un minimum de 4 m² d'espace de vie en cellule collective (l'espace occupé par les sanitaires/les toilettes étant exclu du calcul) et de disposer d'un lit individuel dans l'ensemble des établissements pénitentiaires français)* »[520]. Il a néanmoins salué les efforts des autorités françaises en la matière, s'agissant notamment du plan de rénovation et d'accroissement du parc pénitentiaire, les a encouragées à poursuivre leurs efforts, et a demandé à recevoir des informations régulières sur le sujet[521]. Toutefois, dans son rapport sur sa septième visite périodique, le Comité a à nouveau insisté sur la nécessité de garantir ce minimum de 4 m² par détenu en cellule. Il a ainsi appelé les autorités à prendre des « *mesures urgentes* […] *localement et nationalement pour désencombrer les établissements les plus affectés et garantir immédiatement que chaque personne incarcérée dispose d'un lit individuel dans tous les établissements pénitentiaires français* ». En outre, et de manière plus générale, face à « *l'inefficacité des mesures prises depuis 30 ans pour enrayer la surpopulation carcérale* », il a recommandé l'adoption d'une « *stratégie globale en matière pénale et pénitentiaire* […] *afin de réduire drastiquement le taux d'occupation des prisons françaises et d'offrir des conditions d'incarcération dignes* », et demandé à ce qu'elle lui soit communiquée dans les six mois[522].

De la même manière, dans son arrêt *J.M.B. et a. c. France*[523], la Cour européenne a conclu à la violation par la France de l'article 3 de la Convention concernant les requérants qui ont bénéficié de moins de 3 m² d'espace personnel dans leurs cellules, y compris pour des périodes courtes, ainsi que d'un espace de 3 à 4 m² pour des périodes un peu plus longues. En outre, elle a considéré que l'absence de cloisonnement complet des sanitaires, en particulier des toilettes, justifiée selon le Gouvernement par des raisons sécuritaires, constituait un « *facteur aggravant du manque d'espace dont les requérants ont pu souffrir* »[524]. Le constat de violation de la Cour s'est accompagné de la préconisation de mesures générales au titre de l'article 46 de la Convention. Elle a notamment

518. V. ég. le précédent rapport, au même point.
519. V. ég. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison : du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement,* Assemblée plénière du 24 mars 2022, JORF n° 0079 du 3 avril 2022, texte n° 73.
520. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §33.
521. *Ibid.*, §34 et s.
522. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §42-43.
523. CEDH, *J.M.B. et a. c. France*, arrêt du 30 janvier 2020, requête n° 9671/15 et 31 a.
524. *Ibid.*, §261.

recommandé à l'État français de prendre des mesures « *afin de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention* », ce qui passe par la « *résorption définitive de la surpopulation carcérale* ». En particulier, elle a proposé une « *refonte du mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires et l'amélioration du respect de cette capacité d'accueil* ». Elle a également souligné que la loi de programmation 2018-2022 « *comport* [ait] *des dispositions de politique pénale et pénitentiaire qui pourraient avoir un impact positif sur la réduction du nombre de personnes incarcérées* »[525].

Les 14 et 16 septembre 2021, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, chargé du suivi de l'exécution de l'arrêt *J.M.B.*, a souligné le caractère systématique de la violation par la France de ses obligations en matière de conditions de détention, exprimant sa « *préoccupation face aux derniers chiffres qui attestent de* [l'] *augmentation, à nouveau, rapide et importante* » de la surpopulation carcérale[526]. Pour le Comité, l'adoption d'une « *stratégie cohérente à long terme* » de réduction de la surpopulation carcérale passe par le développement de mesures non privatives de liberté, ainsi que la sensibilisation des magistrats « *aux objectifs de réduction carcérale de la loi de programmation 2018-2022 (LPJ), tout en envisageant rapidement de nouvelles mesures législatives qui réguleraient, de manière plus contraignante, la population carcérale* »[527].

Les recommandations du CPT et les mesures demandées par la CEDH ont également été portées par la CNCDH dans un avis de mars 2022[528]. Les autorités françaises, quant à elle, ont concentré leurs efforts de réduction de la surpopulation carcérale sur la création de 15000 places supplémentaires en prison d'ici 2027, dans le cadre d'un plan immobilier pénitentiaire sur dix ans, lancé en 2021 par le président de la République.

Lors de l'EPU de la France de 2018, des recommandations ont porté sur la surpopulation carcérale. À titre d'exemple, il a été recommandé à la France de « continuer de lutter contre le surpeuplement *carcéral en s'inspirant des initiatives existantes telles que le projet de loi prévoyant la création de 15000 nouvelles places de prison et l'installation de lignes de téléphone dans les cellules* »[529].

Conditions matérielles de détention

Comme l'ont fait avant lui le CAT et la CEDH[530], le CPT a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation à l'égard des conditions matérielles de détention dans un certain nombre de lieux, notamment dans les maisons d'arrêt de Nîmes, Villepinte et Fresnes[531], ainsi que dans les établissements de Maubeuge, Bordeaux-Gradignan et Lille-Sequedin[532] : malpropreté générale des locaux ; infiltrations d'eau ; moisissures ; problèmes d'aération ; absence de mobilier de base (absence de table et chaises pour manger, matelas posés à même le

525. *Ibid.*, §315-316.
526. CdM, 1411e réunion, *J.M.B. et a. c. France* (req. no 9671/15), H46-12, 14-16 septembre 2021.
527. *Ibid.*
528. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit*.
529. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. no 145.145.
530. V. précédent rapport.
531. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §41 et s.
532. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §49 et s.

sol…) ; présence de rats, cafards, puces, punaises de lit ; absence de système d'appel *etc.* Il a ainsi demandé aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour y mettre fin.

Le Comité a également critiqué le manque d'activités (ou les difficultés d'accès) proposées aux personnes détenues dans la plupart des établissements pénitentiaires, exception faite du centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe[533], ainsi que le manque de place pour faire de l'exercice physique[534].

Au cours de l'EPU de 2018, plusieurs recommandations ont porté sur l'amélioration des conditions de détentions[535].

Conditions de détention des femmes

Lors de sa 7e visite périodique, le CPT s'est penché sur les conditions d'incarcération des femmes dans les lieux de détention de Bordeaux-Gradignan et de Lille-Sequedin. Il a relevé un certain nombre de difficultés accrues par rapport à celles rencontrées par les hommes (problèmes pour maintenir les liens familiaux en raison d'une distance plus grande de leur lieu de vie habituel ; structures, procédures et mouvements pensés pour les détenus masculins et non adaptés aux femmes détenues ; etc.) et a recommandé aux autorités « *d'offrir aux femmes détenues une prise en charge équivalente à celle des hommes* », d'apporter plusieurs modifications nécessaires dans les unités mère-enfant et leur nurserie, de prévoir « *dans l'idéal* » la « *création de petites structures indépendantes similaires à celles des unités de vie familiale (UVF) offrant un cadre adapté à l'enfant, propice au développement de liens* » avec la mère, et d'envisager d'augmenter la possibilité pour la mère détenue de garder son enfant en détention de 18 mois à 3 ans « *si cela répond à l'intérêt supérieur de l'enfant* »[536].

Effectivité du recours préventif en vue de dénoncer de mauvaises conditions de détention

Dans l'affaire précitée *J.M.B. et a. c. France*[537], la CEDH a également conclu à la violation par la France de l'article 13 de la Convention en raison de l'absence de recours préventif effectif pour que les personnes détenues puissent dénoncer leurs conditions de détention.

Concernant l'absence de recours préventif, l'arrêt de la Cour s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence *Yengo c. France*[538], dans lequel elle avait déjà constaté une violation de l'article 13 de la Convention. Elle avait considéré que la possibilité de réclamation devant l'administration pénitentiaire (parce qu'assortie d'un recours pour excès de pouvoir) et la possibilité d'engager une procédure en référé-liberté constituaient les seules voies de recours effectives s'agissant de la contestation par les personnes détenues de leurs conditions de détention. À l'époque néanmoins, elle avait noté que rien ne permettait « *d'envisager que l'administration pénitentiaire puisse réagir à une demande*

533. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §48 et s.
534. *Ibid.*, §98 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §57 et s.
535. V. par exemple *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.141.
536. CPT/Inf (2021) 14*, op. cit.*, §61-63.
537. CEDH, *J.M.B. et a. c. France, op. cit.*
538. CEDH, *Yengo c. France*, arrêt du 21 mai 2015, requête n° 50494/12.

de changement de cellule ou de transfèrement de la part du requérant», et que « *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'était intervenue qu'après les faits de l'espèce[539].

Dans l'affaire *J.M.B. et a.*, la Cour était ainsi amenée à évaluer l'effectivité des recours devant le juge administratif. Elle a notamment rappelé, conformément à sa jurisprudence antérieure, que « *la possibilité pour les détenus ayant obtenu une décision favorable d'obtenir le redressement de leur situation ne suffit pas si la situation de surpeuplement ne connaît pas une amélioration. Dans une telle situation, l'amélioration de la situation d'un détenu se ferait au détriment de celle des autres, et la capacité du recours à produire un effet préventif n'est pas démontrée* »[540]. En l'espèce, la Cour a souligné que le référé-liberté avait bien permis « *la mise en œuvre de mesures visant à remédier aux atteintes les plus graves auxquelles sont exposées les personnes détenues dans plusieurs établissements pénitentiaires* », ainsi que la mise en évidence de « *l'état de suroccupation et d'insalubrité des prisons* », *contribuant* « *assez rapidement à la réalisation de certaines améliorations à dimension collective des conditions de détention* » (comme des opérations de désinsectisation et de dératisation)[541]. De plus, elle a constaté que le recours en référé-liberté était disponible pour les personnes détenues, que les saisines étaient fréquentes, que le juge administratif statuait rapidement et « *en considération de la loi pénitentiaire garantissant des conditions de détention dignes ainsi que des droits définis par la Convention et des principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour* », et que les conditions de détention étaient appréciées en tenant compte de la vulnérabilité des personnes détenues[542].

Toutefois, la Cour a considéré que le référé-liberté n'avait pas permis de « *mettre fin réellement à des conditions de détention contraires à la Convention* », pour quatre raisons. D'abord, le pouvoir d'injonction du juge du référé-liberté est limité : il ne peut exiger la réalisation de travaux pour mettre fin aux conséquences de la surpopulation carcérale, ni prendre des mesures pour réorganiser le service public de la justice, ni même veiller à l'application des mesures de politique pénale par les autorités judiciaires. En deuxième lieu, le juge des référés fait dépendre son office « *du niveau des moyens de l'administration* » *et* « *des actes qu'elle a déjà engagés* ». Or, l'administration pénitentiaire dispose de moyens d'action fortement limités, les mesures prescrites par le juge du référé-liberté sont transitoires et peu contraignantes, et l'administration peut soulever l'ampleur des travaux à effectuer pour s'opposer au pouvoir d'injonction du juge. Une telle approche, pour la Cour, est incompatible avec le caractère intangible de l'article 3 de la Convention : peu importe le manque de ressources financières ou le taux élevé de crime, « *l'État est tenu d'organiser son système pénitentiaire de telle sorte que la dignité des détenus soit respectée* ». Troisièmement, la mise en œuvre des injonctions du juge du référé-liberté « *connaît des délais qui*

539. *Ibid.*, §67-68.
540. *J.M.B. et a. c. France, ibid.*, §209.
541. *Ibid.*, §213.
542. *Ibid.*, §214-215.

ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent», et «*on ne saurait attendre d'un détenu qui a obtenu une décision favorable qu'il multiplie les recours pour obtenir la reconnaissance de ses droits*». Enfin, les mesures exécutées sur le fondement des injonctions du juge ne produisent pas toujours les résultats escomptés, ce qui illustre «*l'ampleur des conséquences de la vétusté d'une partie du parc pénitentiaire français*». Pour toutes ces raisons, les injonctions prononcées par le juge du référé-liberté sont en pratique difficiles à mettre en œuvre et ne permettent pas de faire cesser «*pleinement et immédiatement les atteintes graves portées à l'article 3* […] *ou d'y apporter une amélioration substantielle*». Le référé-liberté ne peut donc être considéré comme un «*recours préventif*» tel qu'exigé par la CEDH. Partant, la Cour «*considère qu'il n'a pas été démontré que les voies de recours préventives indiquées par le Gouvernement sont effectives en pratique, c'est-à-dire susceptibles d'empêcher la continuation de la violation alléguée et d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions matérielles de détention*»[543].

La Cour a joint à son constat de violation plusieurs recommandations, formulées au titre de l'article 46 de la Convention. Considérant que «*les référés administratifs ne pouvaient être considérés, à l'heure actuelle, comme des recours permettant de faire cesser ou d'améliorer, de manière effective, des traitements contraires à l'article 3*», en ce que «*l'exécution des décisions du juge administratif se heurt*[ait] à un phénomène structurel», elle a préconisé à la France d'établir un recours préventif «*permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes et d'empêcher la continuation d'une violation alléguée*»[544].

Dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, tout en notant avec intérêt la nouvelle procédure créée par la loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 *tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention*, a mis en lumière les «*préoccupations exprimées à propos du nouveau recours légal*» et invité la France à se prononcer sur «*les délais d'examen en pratique du recours et la place conférée à l'administration et aux ''transferts'' qu'elle pourrait décider, sans vérification par le juge des nouvelles conditions de détention*»[545]. Dans le même sens, la CNCDH a relevé que les modalités de recours actuelles ne présentaient pas les garanties suffisantes pour constituer une exécution effective de l'arrêt. Elle a ainsi invité les autorités à modifier le nouveau recours prévu à l'article 803-8 du code de procédurale pénale, afin de le rendre effectif[546].

Effectivité du recours indemnitaire pour conditions de détention contraires à la dignité humaine

Dans l'affaire *Barbotin c. France*, le requérant se plaignait de l'ineffectivité du recours indemnitaire qu'il avait exercé devant les juridictions françaises pour ses conditions de détention, en raison de ce que le montant de l'indemnisation obtenue lui paraissait insuffisant et s'avérait inférieur à la mise à sa charge des

543. *Ibid.*, §217-221.
544. *Ibid.*, §315-316.
545. CdM, 1411e réunion, *J.M.B. et a. c. France* (req. n° 9671/15), H46-12, op. cit.
546. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit.*, p. 20-21.

frais d'expertise, conduisant à le rendre débiteur de l'État français. La Cour se prononçait pour la première fois sur l'effectivité du recours indemnitaire sous l'angle de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné à l'article 3 de la Convention. Elle a conclu à la violation de l'article 13, relevant la « *modicité* » de la somme allouée au requérant à titre d'indemnité pour conditions de détention indignes (500 euros), ainsi que le « *fardeau excessif* » que faisait peser sur le requérant la mise à sa charge des frais d'expertise (notamment parce que cette mise à charge conduisait à rendre le requérant débiteur de l'État, les frais d'expertise étant supérieurs au montant de l'indemnité versée). Ainsi, « *dans les circonstances particulières de l'espèce, le résultat auquel a abouti l'action engagée par le requérant qui l'a placé en situation, compte tenu tant de la faiblesse du montant de l'indemnisation allouée que de la mise à sa charge des frais d'expertise, de devoir à l'État une somme de 273,57 EUR après qu'eut été caractérisée l'existence d'un préjudice moral subi du fait de conditions de détention attentatoires à sa dignité a privé le recours qu'il a exercé de son effectivité* »[547].

Régimes spéciaux de détention

Détenus particulièrement signalés (DPS)

Dans son rapport faisant suite à sa sixième visite périodique, le CPT a « *noté avec satisfaction* » que les autorités avaient pris en compte ses précédentes recommandations relatives aux garanties à mettre en place dans le cadre de la procédure d'inscription et de maintien au répertoire des détenus particulièrement signalés (DPS)[548], qui revêt un caractère contradictoire depuis une circulaire du 15 octobre 2012[549]. Il a néanmoins regretté que les avis de la commission nationale DPS et les décisions du ministre de la Justice en la matière souffrent d'une motivation « *sommaire voire stéréotypée* », et a donc recommandé d'assurer une meilleure motivation de ces décisions.

De manière générale, le Comité a recommandé aux autorités de « *prendre les mesures nécessaires afin d'assurer quotidiennement des contacts humains réels* » pour les DPS, de leur proposer plus d'activités et d'améliorer les conditions d'exercice en plein air[550].

Détenus placés en isolement

Le CPT a souligné la nécessité de permettre à tous les détenus « *quelle que soit leur catégorie* » de « *bénéficier d'au moins deux heures de contact humain réel chaque jour* » et « *de développer des activités y compris en petit groupe* »[551]. Il a également questionné la pertinence des unités pour détenus violents, recommandant à tout le moins d'en « *modifier l'approche* », « *notamment en*

547. CEDH, *Barbotin c. France*, arrêt du 19 novembre 2020, requête n° 25338/16, §57-58.
548. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §56 et s.
549. *Circulaire relative à l'instruction ministérielle relative au répertoire des détenus particulièrement signalés*, 15 octobre 2012.
550. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §58.
551. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §66.

matière de sélection des personnes affectées, du régime appliqué et de l'offre occupationnelle »[552].

Concernant l'isolement disciplinaire, le Comité a considéré que le placement ne devait pas concerner les mineurs, qu'il ne devait pas dépasser 14 jours, et qu'il « *devrait être interdit d'imposer plusieurs sanctions disciplinaires à la suite si cela signifie un séjour à l'isolement d'une durée ininterrompue et supérieure au maximum* ». Les personnes placées en isolement cellulaire devraient, quant à elles, bénéficier d'une « *visite immédiate, puis quotidienne* » d'un médecin ou d'un infirmier[553].

Protection des détenus

Protection des détenus contre les violences du personnel pénitentiaire et des autres détenus

Les violences commises par le personnel pénitentiaire français sur les personnes détenues sont régulièrement dénoncées par un certain nombre d'instances internationales, par des associations et ONG[554], ainsi que par la CNCDH[555]. Tout en reconnaissant qu'elles « *concernaient des actes isolés et ne paraissaient pas refléter une violence structurelle* »[556], le CPT a exprimé sa préoccupation concernant des allégations d'insultes, de comportements inadaptés et de recours excessif à la force dans plusieurs établissements. À cet égard, il a intimé aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires en la matière[557], dont la systématisation du port d'une plaque d'identité ou d'un numéro d'identification pour le personnel pénitentiaire[558], et de s'assurer que soient menées des « *enquêtes promptes, indépendantes et approfondies* […] *en cas de plainte de mauvais traitement* »[559].

Le Comité a en outre relevé la difficulté des autorités pénitentiaires à faire face aux tensions entre personnes détenues, qui résultent de la surpopulation carcérale, et aux actes qui s'y rattachent (rackets, bagarres, agressions y compris avec des armes, pressions sur les détenus les plus faibles)[560]. À la suite de sa septième visite périodique, il a ainsi recommandé de mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour y remédier, en particulier dans les établissements de Bordeaux-Gradignan, Lille-Sequedin et Maubeuge[561].

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt *J. M. c. France*[562], en raison des mauvais traitements subis par un détenu de la part de ses surveillants pénitentiaires, ainsi que de l'absence

552. *Ibid.,* §69.
553. *Ibid.*, §99-100.
554. V. par ex. OIP, *Omerta, opacité impunité. Enquête sur les violences commises par des agents pénitentiaires sur les personnes détenues*, mai 2019.
555. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit.* p. 11-12.
556. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §45.
557. *Ibid.,* V. ég. §94.
558. *Ibid.,* §91.
559. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §38.
560. *Ibid.,* §39.
561. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §46-48.
562. CEDH, *J.M. c. France*, arrêt du 5 décembre 2019, requête n° 71670.

d'enquête effective sur ces faits. Concernant la violation de l'article 3 dans son volet matériel, la Cour a rappelé que si « *le recours à la force peut parfois être nécessaire pour assurer la sécurité dans les prisons, maintenir l'ordre ou prévenir la criminalité dans les lieux de détention* », « *lorsqu'une personne est privée de liberté, tout usage de la force physique qui n'est pas rendu strictement nécessairement par le propre comportement de cette personne porte atteinte à la dignité humaine et constitue, en principe, une violation du droit garanti par l'article 3* »[563]. En l'espèce, la force physique exercée sur le requérant, qui avait engendré de nombreuses lésions corporelles (et en particulier une trace de strangulation) ainsi qu'un traumatisme psychologique important[564], n'avait pas été « *rendue strictement nécessaire par son comportement* ». Certes, le requérant était dans un « *état d'extrême agitation* », avait refusé de regagner sa cellule, mit le feu à des papiers et détruit les sanitaires dans sa cellule, mais son comportement résultait d'« *état de détresse psychique* » tel qu'il pouvait être qualifié de « *particulièrement vulnérable* ». Étant donné que « *l'usage de la force* […] *sur une personne vulnérable* [peut] *avoir pour effet d'amplifier son agitation et sa résistance* », le personnel pénitentiaire aurait dû s'abstenir d'y recourir, d'autant qu'il « *ne s'agissait pas d'interventions nécessaires pour maîtriser une personne qui constituait une menace pour la vie ou l'intégrité physique d'autres personnes* »[565]. La Cour a en outre relevé que plusieurs témoins parmi le personnel pénitentiaire avaient fait état d'un « *passage à tabac* » et du fait que le requérant avait été retrouvé dans la salle d'attente à moitié nu, mains menottées et pieds attachés avec du scotch, ce qui contredisait la version des agents pénitentiaires ayant commis les faits. Enfin, la Cour a constaté que le requérant était uniquement vêtu d'un tee-shirt et d'un drap cachant sa nudité pendant toute la durée de son transfert, ce qui a « *provoqué* [chez lui] *des sentiments d'arbitraire, d'infériorité, d'humiliation et d'angoisse* »[566].

Concernant la violation de l'article 3 dans son volet procédural, la Cour a souligné qu'en dépit du fait qu'elle ait été effectuée avec célérité et en toute indépendance, « *l'enquête n'a pas mené à l'identification et à la punition des responsables des traitements inhumains et dégradants qu'elle a constatés* ». La Cour a également relevé que les juges avaient semblé avoir appliqué des « *critères différents lors de l'évaluation des témoignages, celui du requérant étant considéré comme subjectif, à l'inverse de ceux des surveillants* », alors même que la crédibilité de ces derniers était discutable[567].

Prévention des suicides en prison

Le CPT a invité les autorités françaises à revoir les dispositions de l'arrêté du 9 juin 2016 *portant création de traitements de données à caractère personnel relatifs à la vidéoprotection de cellules de détention* qui concernent la prévention du suicide. Il a rappelé le caractère « *particulièrement intrusif* » de la vidéosurveillance et la nécessité de maintenir une « *intimité raisonnable* » des détenus « *lorsqu'ils*

563. *Ibid.*, §87.
564. *Ibid.*, §91.
565. *Ibid.*, §93-95.
566. *Ibid.*, §96-99.
567. *Ibid.*, §107-108.

utilisent les toilettes, les lavabos et la douche». Il a souligné que l'utilisation de la vidéosurveillance dans le but de prévenir le suicide d'un détenu est très contestable, « *d'autant plus si cette mesure se justifie par l'impact qu'aurait ce suicide sur l'ordre public ou l'opinion publique* »[568]. Une gestion par le personnel médical est, dans tous les cas, préférable.

Concernant la prévention contre le suicide en tant que telle, le Comité a recommandé d'envisager un recours plus fréquent aux cellules « lisses » de protection d'urgence, jusqu'ici limitées aux situations de risque suicidaire imminent[569], tout en critiquant un emploi « *inapproprié* » de ces cellules dans certains cas, lorsqu'étaient en cause des « *comportements inadéquats sans risque suicidaire* » ou qu'étaient mis en place des placements pour une durée supérieure à 24h[570].

Détenus nécessitant des soins

Concernant les services de santé à destination des personnes détenues, le CPT s'est dit globalement satisfait de la situation dans les établissements pénitentiaires français[571]. Il a salué les mises à jour, en 2012 et en 2019, du *guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes placées sous-main de justice*, ainsi que l'adoption en 2017 de la stratégie *Santé des personnes placées sous-main de justice*. Il a toutefois relevé quelques difficultés, liées au manque de médecins spécialistes, dentistes et personnels paramédicaux dans certains établissements, et a recommandé de prendre des mesures pour y remédier. Il a également invité les autorités à renforcer la présence de médecins généralistes dans les maisons d'arrêt de Nîmes et de Villepinte, à garantir la présence d'une personne pouvant « à tout moment » assurer les premiers soins – « *de préférence un infirmier* » – dans l'ensemble des établissements pénitentiaires, et à s'assurer que les nouveaux détenus arrivant dans ces derniers bénéficient systématiquement d'un examen médical.

Concernant les cas de constat de lésions traumatiques, le Comité a recommandé aux autorités françaises de prendre les mesures nécessaires afin que soit systématiquement établi un compte rendu contenant une description exhaustive des constatations médicales, les déclarations du détenu concerné et les observations du professionnel de santé indiquant la correspondance entre les allégations formulées et les constatations médicales. Dans le même sens, devraient être mis en place : un formulaire spécialement dédié à la consignation des lésions traumatiques (avec présence de schémas corporels), l'ajout systématique des photographies des lésions dans le dossier médical du détenu, un registre spécial des traumatismes, ainsi qu'une procédure garantissant que toute consignation de lésions compatibles avec des mauvais traitements soit portée à l'attention des organes de poursuites compétents « *indépendamment de la volonté de la personne concernée* »[572].

568. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §61-62.
569. *Ibid.*, §79.
570. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §86.
571. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §63 et s. ; CPT/Inf (2021) 14, §75 et s.
572. CPT/Inf (2017) 7, §70 ; CPT/Inf (2021) 14, §80.

Le CPT a également relevé la nécessité d'assurer la confidentialité des consultations médicales et de garantir une tenue des consultations médicales « *hors de portée de voix et – sauf demande contraire du médecin dans un cas particulier – hors de la vue du personnel de surveillance* », y compris s'agissant des détenus placés en isolement. Il conviendrait aussi de ne pas avoir recours aux menottes pour les consultations médicales et de mettre en place une pièce adaptée pour « *limiter les risques de sécurité* »[573].

Il a par ailleurs constaté que si la prise en charge psychiatrique des détenus à la maison d'arrêt de Fresnes ainsi qu'au centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan était bonne, la situation dans les autres établissements était « *préoccupante* »[574] : les équipes psychiatriques et l'offre de soins y étaient insuffisantes, et plusieurs détenus auraient dû être transférés dans une structure hospitalière de santé médicale[575].

Enfin, s'agissant du transfert des personnes détenues et des soins qui leur sont prodigués en milieu hospitalier extérieur, le CPT a vivement regretté que ces derniers soient pratiqués dans des conditions « *inacceptables* », en dépit de ses recommandations. Ainsi, le recours aux entraves pour les transferts demeure très répandu, à l'instar de la présence du personnel d'escorte lors des examens ou interventions médicaux. Le Comité a souligné l'urgence de la cessation de ces pratiques, qui « *peuvent être considérées comme humiliantes et dégradantes* ». D'une part, plutôt que de systématiser la présence du personnel d'escorte, il conviendrait de prévoir des pièces dédiées sécurisées permettant d'assurer la confidentialité des examens et soins médicaux. D'autre part, pratiquer des examens et soins médicaux sur des détenus soumis à la contrainte s'avère contestable d'un point de vue déontologique et clinique, et la décision sur ce point devrait appartenir au personnel de santé[576]. Ces recommandations ont été réitérées à l'issue de la septième visite périodique du Comité[577].

Plusieurs recommandations ont été formulées par le CPT concernant le traitement des personnes privées de liberté en milieu hospitalier, à l'issue de sa visite de l'hôpital de l'Hôtel-Dieu à Paris, comme « *assurer que l'accès des personnes privées de liberté* [à l'hôpital] *ne soit pas visible par le public* », ou encore « *mettre un terme immédiat à la pratique consistant à contraindre les personnes transportant des stupéfiants* in corpore à extraire ces substances de leurs selles »[578].

Relations avec l'extérieur

Le CPT a relevé certaines difficultés concernant les relations des détenus avec l'extérieur : l'insuffisance de la motivation des décisions du procureur de la République quant aux demandes et retraits de permis de visite, susceptible de créer des confusions et un sentiment d'arbitraire ; le caractère « *inacceptable* »

573. CPT/Inf (2017) 7, §72 ; CPT/Inf (2021) 14, §83.
574. CPT/Inf (2017) 7, §75 et s. ; CPT/Inf (2021) 14, §84.
575. La CNCDH a récemment formulé une recommandation similaire en ce sens, afin de garantir le droit à la santé des personnes détenues. V. CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison, op. cit.*, p. 17-18.
576. *Ibid.*, §81.
577. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §87.
578. *Ibid.*, §36-37.

des conditions matérielles dans lesquelles se déroulaient les visites à Fresnes et à Nîmes ; le coût excessif des communications téléphoniques[579].

Dans un arrêt *Guimon c. France*, la CEDH a conclu à la non-violation du droit au respect de la vie privée de la requérante concernant le refus de sa demande d'autorisation de sortie pour aller se recueillir sur la dépouille de son père. La Cour a estimé que les autorités judiciaires avaient examiné avec diligence la demande de la requérante et procédé à une juste mise en balance des intérêts en jeu – droit au respect de la vie privée de la requérante d'un côté, sûreté publique, défense de l'ordre et prévention des infractions pénales de l'autre –, et que leur refus d'autoriser la sortie était proportionné au regard des difficultés logistiques que cette dernière soulevait[580] : le profil pénal de la requérante – condamnée pour terrorisme –, la distance géographique entre le lieu d'incarcération et le funérarium où reposait son père, ainsi que le contexte de la sortie, nécessitaient la mise en place une escorte « *particulièrement renforcée* », composée d'agents spécialisés dans le transfert et la surveillance de détenus condamnés pour terrorisme, avec repérage des lieux préalable. Or, le délai de six jours laissé aux autorités pour organiser celle-ci était beaucoup trop court pour satisfaire à ces exigences[581]. En outre, aucune alternative à une sortie sous escorte ne pouvait être envisagée dans les circonstances de l'espèce, et la requérante avait pu bénéficier régulièrement de visites de la part des membres de sa famille et d'amis[582].

Fouilles et contrôles

Le CPT a rappelé que les fouilles à nu devaient être pratiquées à la suite d'une évaluation individuelle des risques, et effectuées par étapes, « *devant des agents de même sexe et dans un endroit dédié, respectant l'intimité et la dignité* »[583]. En matière de contrôles nocturnes, il a recommandé de revoir les modalités de surveillance et de n'allumer l'éclairage des cellules qu'en cas de stricte nécessité[584].

Par ailleurs, il est à noter qu'à l'issue de sa septième visite périodique, le Comité a dénoncé une « *surenchère sécuritaire élevant le seuil de sécurité passive de plus en plus haut à la suite d'incidents dramatiques en détention* », notamment au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil[585].

579. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §90-93 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.,* §97.
580. CEDH, *Guimon c. France*, arrêt du 11 avril 2019, requête n° 48798/14, §50-51.
581. *Ibid.,* §46-47.
582. *Ibid.,* §48-49.
583. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §99 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §102.
584. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §100 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §103.
585. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §104.

1.2.2.4. LUTTE CONTRE CERTAINES ATTEINTES GRAVES AUX PERSONNES

1.2.2.4.1. Torture

En vertu de l'article 222-1 du code pénal français, les « actes de torture et de barbarie » sont punis de quinze ans de criminelle. Le CAT avait constaté l'absence de définition de la « torture » lors de l'examen de la France en 2016. Il a ainsi recommandé d'intégrer une définition de la torture en conformité avec l'article 1er de la Convention contre la torture et de l'ériger en infraction imprescriptible. Lors de l'EPU de 2018, il a été recommandé à la France d'« *envisager d'inclure dans le droit pénal français une définition de la torture qui comprenne tous les éléments énoncés à l'article 1 de la Convention contre la torture et de faire de la torture un crime imprescriptible* »[586]. Enfin, la liste de questions adressées aux autorités françaises en vue de l'examen du 8e rapport périodique de la France va dans le même sens et laisse entendre que le Comité réitérera une telle demande[587].

1.2.2.4.2. Disparitions forcées

Le Comité des disparitions forcées (CED) s'est félicité, dans ses observations finales relatives à la France, de l'adoption de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, qui prévoie la compétence du parquet national antiterroriste en matière de disparitions forcées, et qui, conformément aux demandes du Comité, prévoit la compétence d'un pôle spécialisé du TGI de Paris pour connaître des cas de disparition forcée[588]. Il a toutefois estimé que « *le cadre législatif et institutionnel* [pouvait] *encore être renforcé* » et a formulé un certain nombre de recommandations en ce sens, insistant par ailleurs sur la nécessité « *d'intégrer systématiquement une perspective de genre et de tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants* »[589].

Harmonisation de la législation nationale avec la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

Le CED a salué l'introduction, dans le code pénal de la disparition forcée dans les crimes sous-jacents pouvant constituer un crime contre l'humanité[590]. Il a néanmoins formulé un certain nombre de recommandations, dont certaines

586. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. n° 145.140.
587. CAT, *Liste de points établie avant la soumission du huitième rapport périodique de la France*, 2 janvier 2019, CAT/C/FRA/QPR/8, §2.
588. Comité des disparitions forcées, *Observations finales concernant les renseignements complémentaires soumis par la France en application de l'article 29 (par. 4) de la Convention*, 19 octobre 2021, CED/C/FRA/OAI/1, §5.
589. *Ibid.*, §24.
590. Art. 212-1 9° du code pénal.

étaient déjà présentes dans ses observations antérieures[591]. Il a ainsi recommandé « à nouveau » de revoir le libellé de la disposition et de « *supprimer l'expression "dans le cadre d'un plan concerté" afin d'en garantir la conformité avec l'article 5 de la Convention et avec le droit international applicable pour éviter d'introduire une condition supplémentaire à la poursuite des cas de disparition forcée* »[592]. De même, le Comité a une nouvelle fois invité la France à « *considérer l'inclusion des circonstances atténuantes dans la législation relative aux disparitions forcées comme mesure pouvant contribuer à élucider certains cas de disparition forcée ou d'en identifier les auteurs* »[593]. Il a en outre préconisé « *d'exclure expressément de la juridiction militaire les enquêtes et poursuites des disparitions forcées commises par des militaires en situation de crise (état de siège) ou de guerre* »[594].

Concernant la lutte contre la soustraction d'enfants, dont les différentes hypothèses sont inscrites à l'article 25§1 de la Convention, plusieurs préconisations ont été adressées à la France : incorporer en droit pénal français l'ensemble de ces hypothèses en tant qu'infractions spécifiques et « établir des peines appropriées prenant en compte leur extrême gravité » ; établir des « *procédures légales spécifiques visant à réviser la procédure d'adoption ou de placement d'enfants et, le cas échéant, à annuler toute adoption ou placement d'enfants qui aurait trouvé son origine dans une disparition forcée* »[595].

Mesures préventives

Comme dans ses précédentes observations, le CED a recommandé aux autorités françaises d'inclure dans la législation l'interdiction de refoulement d'une personne risquant d'être victime d'une disparition forcée[596]. Il a d'ailleurs conclu à une violation de la Convention par la France sur ce point dans le cadre de l'examen d'une communication individuelle[597].

S'agissant du droit à la communication des personnes privées de liberté et du droit à l'information des personnes ayant un intérêt légitime, le Comité a demandé à l'État de garantir « *que toute personne privée de liberté, indépendamment de l'infraction dont elle est accusée, jouisse en droit et en pratique de toutes les garanties prévues dans la Convention, en particulier à l'article 17* »[598], qui prévoit notamment le droit des personnes privées de liberté de communiquer avec leur famille, leur conseil et « *toute autre personne de leur choix* » *et à recevoir leur visite (art. 17§2 d). Une même exigence a été formulée à l'égard de l'accès, pour* « *toute personne ayant un intérêt légitime* », aux informations énumérées

591. V. Comité des disparitions forcées, *Observations finales sur le rapport présenté par la France en application de l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, adoptées par le Comité à sa quatrième session* (8-19 avril 2013), 8 mai 2013, CED/C/FRA/CO/1.
592. *Ibid.*, §9-10.
593. *Ibid.*, §11-12.
594. *Ibid.*, §13-14.
595. CED/C/FRA/OAI/1, §15-16.
596. Comité des disparitions forcées, *Observations finales concernant les renseignements complémentaires soumis par la France en application de l'article 29 (par. 4) de la Convention*, 19 octobre 2021, *op. cit.*, §17-18.
597. V. *infra*, chapitre sur le séjour et l'éloignement des étrangers.
598. Comité des disparitions forcées, *Observations finales concernant les renseignements complémentaires soumis par la France en application de l'article 29 (par. 4) de la Convention*, 19 octobre 2021, *op. cit.*, §20.

à l'article 18§1 de la Convention concernant les personnes privées de liberté et qu'elle ait le droit, « *à un recours judiciaire rapide et effectif afin d'obtenir ces informations sans délai, sans qu'il soit nécessaire de se constituer partie civile* » (art. 20§2 de la Convention)[599].

Enquête, réparation et sanction des cas de disparitions forcées

Le CED a préconisé l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour « *garantir à toutes les victimes de disparition forcée le droit à la vérité et à la réparation, quelle que soit la date de perpétration du crime et même si aucune poursuite pénale n'a été engagée* », et notamment : « *d'inclure de façon explicite le droit des victimes à la vérité* » *dans la législation nationale ; et de prévoir un* « *système de réparation intégrale* » (art. 24§5 de la Convention) applicable même en l'absence de poursuite pénale ou d'identification des auteurs présumés, et qui « *tiennent compte de la situation particulière des victimes, notamment de leur sexe, orientation sexuelle, identité de genre, âge, origine ethnique, situation sociale et de handicap* »[600].

1.2.2.4.3. 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. Le GRETA et le Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains[601] ont salué les « *progrès accomplis* » par la France depuis le premier cycle d'évaluation, s'agissant notamment du renforcement des obligations des employeurs à l'égard des salariés détachés[602] ; de l'élargissement du mandat des inspecteurs du travail à la constatation des infractions de traite[603] ; de la mise en place de référents spécialisés sur la traite au sein de l'Ofpra afin d'améliorer la détection des victimes de traite engagées dans la procédure de demande d'asile[604] ; ou encore de la possibilité pour les victimes de traite sur le territoire français de demander une indemnisation indépendamment de leur nationalité ou de leur statut de résidence. Il a également appuyé les recommandations formulées par le GRETA, détaillées ci-après, qui nécessitent une action immédiate des autorités françaises. Enfin, dans le cadre de l'EPU, plusieurs recommandations adressées à la France ont porté sur la lutte contre la traite des êtres humains[605].

599. *Ibid.*
600. *Ibid.*, §22.
601. Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Recommandation CP (2017) 28 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,* 13 octobre 2017, CP (2017) 28.
602. 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*, deuxième cycle d'évaluation, 31 mars 2017, GRETA (2017) 17, §310.
603. *Ibid.*, §25 et §306.
604. *Ibid.*, §137 et §311.
605. V. par exemple *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.151 à 145.164.

1.2.2.4.3.1. Mise en place d'un cadre spécifique

Cadre institutionnel

Le GRETA a invité les autorités françaises à mettre en place une « *instance de coordination dédiée exclusivement à la traite des êtres humains, afin d'assurer qu'une attention suffisante est accordée à toutes les formes d'exploitation et à la sensibilisation à celles-ci, et ayant l'autorité la plus grande possible* »[606]. À l'instar du Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, il a également salué la désignation de la CNCDH en tant que rapporteur national indépendant sur la traite : « *Le GRETA salue le fait qu'un mandat de rapporteur national sur la traite a été confié à une autorité indépendante, la CNCDH* »[607].

La Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), instance de coordination demandée par le GRETA dont la création a été accueillie avec satisfaction par le Comité des Parties, a piloté l'élaboration du premier plan national d'action contre la traite des êtres humains, adopté en 2014. Au moment de l'évaluation du GRETA, les coordinations départementales entre les différents acteurs de la mise en œuvre du plan national d'action n'avaient toutefois pas été mises en place, et le Groupe d'experts a recommandé de remédier à cette insuffisance « *sans délai* »[608]. Il a en outre invité les autorités à « *instaurer une évaluation indépendante de la mise en œuvre des plans d'action nationaux afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite* »[609].

Par ailleurs, le GRETA a souligné la nécessité d'« *assurer un soutien financier adéquat et pérenne aux ONG spécialisées actives sur tout le territoire dans le domaine de la lutte contre la traite, qui soit spécifique à la traite quel que soit le type d'exploitation* »[610].

Formation

Le GRETA a souligné la nécessité de mettre en place des formations périodiques « *de façon à améliorer la détection des victimes potentielles de la traite, l'identification officielle des victimes et l'aide qui leur est apportée* », à destination des forces de l'ordre, des magistrats, des personnels de l'aide sociale à l'enfance, des inspecteurs du travail, des personnels des centres d'accueil des réfugiés et des centres de rétention administrative, des travailleurs sociaux et des professionnels de santé de manière générale, ainsi que du personnel diplomatique et consulaire[611].

606. 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,* deuxième cycle d'évaluation, 2017, GRETA (2017) 17, *op. cit.*, §30.
607. *Ibid.*, §31.
608. *Ibid.*, §39.
609. *Ibid.*, §47.
610. *Ibid.*, §303.
611. *Ibid.*, §64.

Collecte de données

Rappelant et précisant une recommandation déjà formulée à l'occasion du 1er cycle d'évaluation de la France[612], le GRETA a exhorté les autorités françaises à « *poursuivre leurs efforts visant à créer et à gérer un système complet et cohérent de collecte de données sur la traite des êtres humains, en recueillant des données statistiques auprès de tous les acteurs principaux sur les mesures de protection et de promotion des droits des victimes ainsi que les enquêtes, poursuites, condamnations et indemnisations dans les affaires de traite* », dans le respect des règles relatives à la protection des données personnelles. Ces statistiques devraient « *pouvoir être ventilées non seulement par sexe, âge, pays d'origine et/ou destination mais aussi par type d'exploitation* »[613]. Cette recommandation fait partie des questions nécessitant une action immédiate.

1.2.2.4.3.2. Prévention

Sensibilisation à la traite

À l'occasion du 1er cycle d'évaluation, le GRETA avait pointé du doigt l'absence de campagne de sensibilisation à la traite à l'échelon national, malgré l'émergence de plusieurs initiatives au niveau local[614]. Il a réitéré cette critique lors du 2e cycle d'évaluation, appelant à « *sensibiliser davantage le grand public ainsi que des groupes cibles à la traite des êtres humains et aux différents types d'exploitation* », par le biais de « *campagnes nationales d'information et de sensibilisation* » incluant la société civile et fondées sur des recherches et études d'impact[615].

Prévention de la traite aux fins d'exploitation par le travail

Le GRETA a demandé aux autorités françaises de « *veiller à ce qu'une formation soit fournie en continu à tous les agents de contrôle* », notamment ceux de l'inspection du travail et de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), afin de « *permettre une identification proactive et des signalements de cas de traite aux fins d'exploitation par le travail et l'application de l'ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016* relative au contrôle de l'application de l'application du droit du travail ». Face aux nombreux cas de servitude domestique relevés en France, le Groupe d'experts a également souligné la nécessité de faciliter les inspections dans les domiciles privés, pour lesquelles la procédure s'avère « *lourde et très exceptionnelle* »[616], afin de « *prévenir les abus envers les employés de maison et détecter les cas de traite* »[617].

612. V. précédent rapport pour un rappel.
613. 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*, deuxième cycle d'évaluation, 31 mars 2017, §68.
614. V. précédent rapport.
615. 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*, deuxième cycle d'évaluation, 31 mars 2017, §78.
616. Une telle inspection est opérée par l'inspection du travail uniquement avec l'autorisation d'un procureur dans le cadre d'une perquisition, délivrée en cas de forte présomption de traite. En pratique, l'inspection du travail n'intervient « *qu'en appui d'une opération menée par les services enquêteurs* ».
617. *Ibid.*, §85-86.

Il a en outre invité les autorités à poursuivre leur collaboration « *avec le secteur privé et les syndicats afin de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* »[618].

Prévention de la traite des enfants

Le GRETA s'est « *alarmé* » du fait qu'à la suite du démantèlement du camp de Calais, des enfants étaient restés plusieurs jours sans accompagnement, soulignant que « *tout futur démantèlement de camps de réfugiés ne devrait avoir lieu qu'après la mise en place de l'ensemble des mesures d'accompagnement prévues par la Convention* [sur la lutte contre la traite des êtres humains] *pour des enfants non accompagnés* »[619]. Il a également exhorté les autorités à veiller à ce que ces enfants « *bénéficient d'une prise en charge effective, incluant un hébergement, un accès à l'éducation et à la santé, afin qu'ils ne soient pas exposés aux risques de traite, ainsi qu'un accompagnement juridique adéquat* ». À cet égard, la protection des enfants non accompagnés contre la traite doit concerner non seulement l'exploitation sexuelle, mais aussi « *d'autres types d'exploitation comme le travail forcé, la mendicité forcée, ou la criminalité forcée* »[620]. Ces recommandations font partie des questions nécessitant une action immédiate.

Prévention du trafic d'organes

Le GRETA a encouragé la France à souscrire à la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains[621], qui l'a signée le 25 novembre 2019 avec un certain nombre de réserves. Un projet de loi autorisant la ratification de la Convention a été adopté le 22 juillet 2022[622].

Le Groupe d'experts a également invité les autorités à renforcer la sensibilisation des professionnels de santé impliqués dans la transplantation d'organes.

Mesures visant à décourager la demande

La loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 *visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées* inscrit, à l'article 611-1 du code pénal, une infraction punissant l'achat de services sexuels punie d'une amende d'un montant maximum de 1500 euros, pouvant aller jusqu'à 3000 euros en cas de récidive. La loi du 13 avril 2016 instaure également, à l'article 225-12-1 une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende pour « *le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir, en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage, des relations de nature sexuelle de la part d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, lorsque cette personne est mineure ou présente une particulière vulnérabilité, apparente ou connue de son auteur, due à une maladie, à*

618. *Ibid.*, §87.
619. *Ibid.*, §96-97.
620. *Ibid.*, §100.
621. *Ibid.*, §101.
622. Loi n° 2022-1032 du 22 juillet 2022 *autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains*.

une infirmité, à un handicap ou à un état de grossesse». La peine a été portée à 5 ans d'emprisonnement et 75000 euros d'amende par la loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 *visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels de l'inceste*. Dans son rapport sur le 2e cycle d'évaluation de la France, le GRETA a demandé aux autorités d'« *évaluer en continu les effets de l'incrimination de l'achat de services sexuels sur la réduction de la demande de services fournis par des victimes de la traite*»[623].

Mesures aux frontières

Le GRETA a demandé aux autorités françaises de « *renforcer la détection des victimes de traite à l'occasion des contrôles aux frontières*», en « *renforçant la formation du personnel effectuant les contrôles d'identité afin qu'ils soient en mesure de mieux détecter les signes indiquant une victime potentielle de traite*», en « *équipant la police aux frontières dans les aéroports, gares et ports d'unités composées de personnes ayant reçu une formation avancée à la détection de victime de traite*», en « *renforçant la coopération avec la société civile et les services de protection de l'enfance en cas de détection de victimes potentielles pour qu'elles reçoivent une assistance adaptée le plus tôt possible et en conformité avec l'intérêt supérieur de l'enfant*», et en « *développant la sensibilisation des compagnies de transports à la détection de victimes à l'aide d'indicateurs de traite*»[624].

1.2.2.4.3.3. Répression de la traite et de l'exploitation

Traitement des affaires de traite par les autorités judiciaires

Le GRETA a invité les autorités à « *intensifier leurs efforts pour que l'infraction de traite soit retenue chaque fois que les circonstances d'une affaire le permettent, notamment des affaires de traite aux fins de travail forcé et de servitude*». À cette fin, elles doivent assurer une « *meilleure diffusion de la circulaire de politique pénale sur la lutte contre la traite des êtres humains*» du 22 janvier 2015, et développer la spécialisation à la traite des magistrats au sein des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)[625].

S'agissant de la protection des témoins de cas de traite, le Groupe d'experts a salué le développement de l'arsenal législatif en la matière, et a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts afin de s'assurer que les dispositions relatives à la protection des témoins et des victimes soient pleinement mises en œuvre « *pendant* […] *et après l'enquête et la procédure judiciaire*». En outre, il conviendrait d'informer les victimes de la date de remise en liberté du prévenu et des mesures de protection mises en place en conséquence, et de « *prévoir*

623. 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*, deuxième cycle d'évaluation, 31 mars 2017, §111.
624. *Ibid.*, §126. V. ég. CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne*, Assemblée plénière du 19 juin 2018, JORF n° 0150 du 1er juillet 2018, texte n° 24.
625. 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*, deuxième cycle d'évaluation, 31 mars 2017, §273.

une protection spécifique aux enfants victimes de traite » adaptée à leurs besoins et « *dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant* »[626].

Infraction spécifique de « traite » et incrimination de l'utilisation des services d'une victime de traite

Le GRETA a exhorté les autorités françaises à « *aligner la notion d'abus de vulnérabilité prévue à l'article 225-4-1 du code pénal sur celle de la Convention* », et d'y inclure ainsi « *toute sorte de vulnérabilité, qu'elle soit physique, psychique, affective, familiale, sociale ou économique* ». Il a également préconisé d'exclure de la qualification de l'infraction de « traite » la condition d'absence de consentement de la victime, « *ou à tout le moins de prendre des mesures supplémentaires pour sensibiliser les enquêteurs* [et les magistrats] *à l'importance de ce principe dans le cadre des affaires de traite* »[627].

La création d'une infraction spécifique visant « *les personnes ayant recours, en connaissance de cause, aux services d'une victime de traite* » a par ailleurs été suggérée par le Groupe d'experts, « afin de rendre plus aisées les poursuites et condamnations desdites personnes »[628].

1.2.2.4.3.4. Protection des victimes

Identification des victimes de traite

Le GRETA a relevé un certain nombre de difficultés en matière d'identification des victimes de traite, regrettant par exemple que la consultation d'ONG spécialisées par les services enquêteurs des forces de police aux fins d'identification de victimes potentielles de traite ne soit pas formalisée et systématique mais dépende des relations établies avec certains enquêteurs[629]. Il a ainsi rappelé les recommandations qu'il avait déjà formulées dans le rapport sur le 1er cycle d'évaluation, exhortant les autorités françaises à : instaurer un « *mécanisme national d'orientation qui définisse le rôle à jouer et la procédure à suivre par l'ensemble des acteurs* […] *amenés à avoir des contacts directs avec des victimes de la traite, notamment les inspecteurs du travail et les ONG spécialisées* » ; « *s'assurer qu'en pratique, l'identification des victimes de traite ne repose pas sur leur coopération avec les forces de l'ordre* » ; « *prendre sans délai des mesures pour assurer l'identification des victimes de traite parmi les migrants vivant dans des camps de fortune ainsi que ceux qui ont été envoyés en centre d'accueil et d'orientation* » ; « *s'assurer que les efforts d'identification portent sur toutes les victimes* […] *quel que soit le motif d'exploitation* »[630]. En outre, des « *outils pour l'identification des victimes de la traite* », et notamment des indicateurs tels que ceux qui ont été développés dans le cadre du projet EuroTrafGuid et par les ONG spécialisées, devraient être diffusés à l'ensemble des acteurs institutionnels concernés (forces de l'ordre, inspecteurs du travail, personnels de

626. *Ibid.*, §284.
627. *Ibid.*, §236-237.
628. *Ibid.*, §242.
629. *Ibid.*, §128.
630. *Ibid.*, §142.

l'OFII, *etc.*)[631]. À cet égard, il faut préciser que la mise en place d'un mécanisme national d'identification et d'orientation des victimes (MNIO) devrait intervenir via l'adoption d'une circulaire attendue courant octobre 2022.

Assistance et hébergement des victimes

Plusieurs difficultés liées à l'assistance et à l'hébergement des victimes de traite ont été relevées[632]. De manière générale, c'est le manque de moyens alloués par l'État qui a été souligné, amenant le GRETA à rappeler un certain nombre de recommandations déjà formulées dans son premier rapport. Les autorités ont été exhortées à « *allouer les fonds nécessaires* » à la mise en œuvre des mesures d'assistances lorsque celles-ci sont déléguées à des ONG spécialisées et à « *garantir la qualité des services fournis* » *par ces dernières ; à « accorder des ressources suffisantes à la création de places d'hébergement permettant une mise à l'abri effective de toute victime de traite* […] *dans le cadre du dispositif national Ac. Sé* [dont il a été relevé qu'il était saturé] *et de l'hébergement proposé par les ONG spécialisées* » ; garantir un « *accès effectif aux soins de santé, à l'allocation pour demandeur d'asile et aux logements sociaux* »[633].

Par ailleurs, comme dans son rapport sur le 1er cycle d'évaluation, le Groupe d'experts a exhorté les autorités françaises à « *prendre toutes les mesures appropriées afin que la possibilité prévue en droit interne de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes soit respectée dans le cas des victimes de traite* », en élaborant des « *instructions* » à destination des services enquêteurs et des parquets précisant « *la portée de la disposition d'irresponsabilité* »[634].

Identification et prise en charge des enfants victimes de traite

Le GRETA s'est notamment inquiété « *de ce que les dispositifs existants au sein de l'aide sociale à l'enfance sont souvent inadaptés à la situation particulière des enfants victimes de traite, parce qu'ils fuguent quelques heures après leur placement et ont des troubles psychosociaux liés à leur exploitation qui ne peuvent être appréhendés dans des structures classiques et sans un suivi stable et effectué par un personnel formé à la traite* ». Une telle difficulté est selon lui imputable à la saturation et à l'inadaptation du dispositif d'hébergements pour enfants[635].

Le GRETA a également jugé « *très inquiétant* » l'absence d'exercice de détection des enfants victimes de traite mené dans le camp de Calais[636]. De manière générale, le Groupe d'experts a exhorté les autorités à « *renforcer sans délai le processus d'identification et d'assistance aux enfants victimes de traite, dans le plein respect de l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Pour cela, il a préconisé plusieurs mesures : la mise en place d'un « *mécanisme national d'orientation* » établissant le rôle et la procédure à suivre pour l'ensemble des autorités et professionnels

631. *Ibid.*, §143.
632. *Ibid.*, §153-160.
633. *Ibid.*, §161.
634. *Ibid.*, §251.
635. *Ibid.*, §167.
636. *Ibid.*, §174.

amenés à avoir des contacts directs avec des enfants victimes de la traite ; assurer la désignation « *systématique et dans les plus brefs délais d'une tutelle pour les enfants de victime de traite* » ; le développement d'une offre d'hébergement dont le personnel est spécifiquement formé à accueillir des enfants victimes de traite ; la mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires à l'identification des enfants victimes de traite parmi les enfants non accompagnés se trouvant dans les camps de migrants ; développement de programmes de réinsertion des enfants victimes de la traite et de la formation des acteurs institutionnels pouvant être en contact avec des enfants victimes de traite[637].

Indemnisation des victimes

Dans son rapport sur le 2e cycle d'évaluation, le GRETA a considéré que « *les autorités françaises devraient adopter des mesures supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite* », notamment de « *veiller à ce que les personnes victimes* […] *soient systématiquement informées* […] *de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre* » et de « *s'assurer que les juridictions prud'homales* […] *et les juridictions d'appel compétentes en matière de recouvrement de salaires impayés soient informées des spécificités de la situation des affaires de traite et des victimes de traite, par le biais de formations adaptées et d'instructions* ». En outre, il a une nouvelle fois invité les autorités à « *instaurer un système d'enregistrement des indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite* », aussi bien dans le cadre des procédures pénales que prud'homales[638].

Protection des victimes étrangères de traite des êtres humains

L'article R. 425-1 du Ceseda prévoit l'octroi aux victimes de traite d'un délai de rétablissement et de réflexion de 30 jours, afin que celles-ci puissent déterminer si elles souhaitent ou non collaborer avec les autorités en déposant plainte contre les auteurs de la traite et ainsi bénéficier d'un permis de séjour au titre de l'article L. 425-1 du même code.

Le GRETA a de nouveau exhorté les autorités françaises à informer systématiquement de l'existence de ce délai et à l'accorder de manière effective à toutes les victimes étrangères de la traite, y compris lorsqu'elles sont ressortissantes de l'Union européenne[639]. Cette recommandation fait partie des mesures à mettre en œuvre en priorité.

Le Groupe d'experts a également demandé aux autorités de « *s'assurer que les victimes de la traite, y compris les ressortissants d'un pays de l'Union européenne qui ne remplissent plus les conditions de régularité de séjour, bénéficient du droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable* », et de « *veiller à une application homogène du droit sur l'ensemble du territoire* […] *en nommant sans délai un référent dans chaque préfecture et en formant et sensibilisant à tout type de traite des êtres humains les personnels préfectoraux concernés* ». Il a également invité les autorités à considérer l'octroi de cartes de séjour pluriannuelles aux

637. *Ibid.,* §175.
638. *Ibid.*, §215.
639. *Ibid.,* §185.

victimes de la traite bénéficiant d'une carte de séjour liée à leur coopération « étant donné la durée des procédures judiciaires auxquelles elles participent »[640]. Depuis l'adoption de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 *portant partie législative du Ceseda*, l'article L. 425-1 du même code prévoit le renouvellement du titre de séjour de la personne victime de traite « *pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites* ».

S'agissant du retour des victimes de traite dans leur État d'origine, le GRETA a souligné qu'il devait être tenu « *dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité* » et que ce retour devait être « *de préférence volontaire et en conformité avec l'obligation de non-refoulement* ». L'exigence « *comprend l'information aux victimes sur les programmes de soutien existants et la protection contre la revictimisation et la traite répétée* ». En outre, les autorités doivent préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, « *notamment grâce à une évaluation des risques et de la sécurité effectuée avant toute mesure d'éloignement par des organismes spécialisés* ». L'évaluation doit également « *permettre à l'enfant d'exercer son droit à l'éducation et à des mesures visant à lui assurer le bénéfice d'une prise en charge ou d'un accueil adéquats par sa famille ou des structures d'accueil appropriées* ». Enfin, le Groupe d'Experts a demandé aux autorités de « *s'engager à examiner régulièrement leurs politiques de retour et de rapatriement pour vérifier qu'elles sont conformes à l'article 16 de la Convention* »[641].

1.2.2.5. LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Les attentats qui ont frappé la France ces dernières années ont conduit les autorités à consolider l'arsenal juridique interne de lutte contre le terrorisme. Le régime de l'état d'urgence a officiellement pris fin le 1er novembre 2017, en vertu de la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 *prorogeant l'application de la loi n°* 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Un certain nombre des mesures prévues par le dispositif de l'état d'urgence a néanmoins été intégré dans le droit commun, assorti de quelques garanties, par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*. Plusieurs recommandations concernant la lutte contre le terrorisme ont été formulées par la France notamment par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste à la suite de sa visite en France ou encore dans le cadre de l'EPU de la France qui a eu lieu en 2018. Ces recommandations adressées à la France en la matière répondent à une logique de conciliation entre lutte contre le terrorisme et protection des droits de l'homme, qui « *sont des objectifs non pas contradictoires mais complémentaires et synergiques* »[642]. Il convient par ailleurs de souligner que certaines remarques débordent du champ de la lutte contre

640. *Ibid.*, §204.
641. *Ibid.*, §224.
642. Selon les termes de la *Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*. V. A/HRC/40/52/Add. 4, §51.

le terrorisme et embrassent d'autres enjeux, à l'instar des critiques formulées à l'encontre de la loi sécurité globale en lien avec le droit au respect de la vie privée ou la liberté de manifester. Nous renvoyons donc aux développements correspondants sur ces points.

1.2.2.5.1. Cadre légal et institutionnel

Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (dite loi SILT)

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* (SILT) vise à inscrire dans le droit commun un certain nombre de mesures jusqu'alors réservées au cadre juridique de l'état d'urgence, afin, selon les termes du communiqué de presse du Conseil des ministres du 22 juin 2017, « *de mieux prévenir la menace terroriste hors période d'état d'urgence* ». Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme, Fionnuala D. Ní Aoláinont, ont formulé un certain nombre de commentaires à l'égard de cette loi[643].

De manière générale, des inquiétudes ont été exprimées quant à la pérennisation de l'état d'urgence dans le droit commun. Ainsi, là où le Commissaire des droits de l'homme s'est contenté de rappeler que « *l'état d'urgence doit demeurer provisoire et ne doit pas contaminer de manière permanente le droit commun* », la Rapporteuse spéciale a dénoncé l'instauration d'un « *état d'urgence qualifiée dans le droit commun français* » par la loi du 30 octobre 2017[644]. Elle a ajouté « *qu'un état d'urgence de longue durée a généralement des conséquences néfastes pour l'intégrité de l'état de droit, peut aboutir à un renforcement considérable du pouvoir exécutif au détriment du contrôle démocratique et judiciaire exercé sur le régime des pouvoirs exceptionnels, freine l'établissement des responsabilités et a parfois des effets disproportionnés sur les minorités et les groupes vulnérables* »[645]. Des points plus spécifiques de la loi ont également suscité des critiques de la part des deux instances en raison du risque d'arbitraire qui pèse sur la mise en œuvre des mesures prévues[646]. Il convient seulement d'évoquer, à ce stade, la critique relative au caractère vague de certaines dispositions, telles que celles qui définissent les notions de « *terrorisme* » et de « *menaces pour la sécurité nationale* », ou encore celle prévoyant la possibilité pour le préfet, sans

643. Lettre de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 22 septembre 2017, FRA 6/2017 ; *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add. 4 ; Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Lettre à la commission des lois du Sénat, 10 juillet 2017, CommHR/NM/sf 029-2017.
644. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §23. « *La notion d'état d'exception atteint manifestement ses limites lorsque les mesures antiterroristes ont des répercussions profondes, durables et potentiellement disproportionnées sur l'exercice des droits de l'homme* ».
645. *Ibid.*, §21.
646. V. *infra*.

critère précis pour y procéder, d'instaurer des périmètres de sécurité et d'en régir les entrées et sorties avec fouilles et palpations.

La Rapporteuse spéciale a également critiqué les modalités d'évaluation de la loi SILT, qui n'a pas « *permis un dialogue transparent avec la société civile ainsi qu'avec les communautés et les personnes touchées* » et n'a laissé qu'une « *place marginale* » aux droits de l'homme [647].

Lors de l'EPU de la France, il a été recommandé la création d'un « *organe chargé de suivre la mise en œuvre des mesures prévues par la loi sur le renforcement de la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en axant particulièrement l'action menée sur la nécessité et la proportionnalité* » [648].

Lutte contre la participation aux combats auprès d'une organisation terroriste à l'étranger

Dans un rapport publié en 2018, le BIDDH a émis un certain nombre de recommandations à destination des États membres de l'OSCE quant à la « *gestion des risques et menaces liés aux combattants terroristes étrangers* » en lien avec les droits de l'Homme [649]. Concernant la nature, la portée et les définitions des lois et politiques relatives aux combattants terroristes étrangers, le Bureau a invité les États à « *définir et limiter* […] *le champ des activités couvertes par les lois et les politiques* […] *et veiller à ce que les mesures prises s'articulent autour du comportement des individus et soient clairement définies par la loi* » ; à légiférer sur le fondement d'une « *définition du terrorisme qui suive l'approche de la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité* » ; à « *éviter d'employer* […] *des termes vagues ou imprécis sans lien avec un comportement violent particulier ou une incitation à la violence et pouvant être appliqués arbitrairement comme le mot "extrémisme", et veiller à ce que la qualification de "terroriste" obéisse aux normes procédurales* » ; distinguer les « *combattants terroristes étrangers* » des personnes participant à un conflit armé au sens du DIH et « *interpréter les mesures concernant* [les premiers] *dans le respect et sans préjudice du cadre juridique global, notamment du DIH* » ; prévoir des « *garanties adéquates pour les activités légitimes comme la défense des droits de l'homme et l'action humanitaire* […] *et exempter en particulier l'action humanitaire en zone de conflit des restrictions visant à lutter contre les actions des combattants terroristes étrangers* » [650].

Le BIDDH a également formulé des recommandations générales relatives à « *l'application du cadre des droits de l'homme* », visant, notamment, l'amélioration des connaissances sur les manifestations et vecteurs des activités des « *combattants terroristes étrangers* » – en particulier des facteurs « *susceptibles de favoriser la participation des femmes et des filles* » ; la mise au point de « *ripostes ciblées, efficaces et fondées sur des données probantes* » ; l'adoption d'une approche globale équilibrée entre répression et prévention ; le respect des principes de

647. *Ibid.*, §32.
648. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.137.
649. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers » : orientations sur une approche conforme aux droits de l'homme*, 2020 (version anglaise publiée en 2018).
650. *Ibid.*, p. 22 et s.

légalité, de nécessité, de proportionnalité, d'égalité et de non-discrimination ; la prise en compte de la spécificité des cas d'espèce et le traitement individualisé et ciblé des combattants terroristes étrangers ; la garantie de recours effectifs[651].

Concernant plus particulièrement la matière pénale, le Bureau a notamment souligné la nécessité de définir le champ de l'activité criminelle des « *combattants terroristes étrangers* » « *dans le respect du principe fondamental de légalité, qui exige sécurité, clarté et précision* », de « *veiller à ce que la responsabilité pénale ne repose pas uniquement sur une association avec des groupes terroristes ou sur l'expression d'opinions concernant leurs activités, mais sur une participation ou une incitation intentionnelle à des actes terroristes* », d'« *améliorer la coopération interétatique en matière de poursuites* » et de s'assurer que les renseignements obtenus ou transmis ne proviennent ni n'engendrent des violations des droits de l'homme, et de punir les infractions liées au terrorisme de manière proportionnée, en assurant un traitement digne aux personnes détenues tout « *en tenant dûment compte des vulnérabilités et besoins particuliers des combattantes terroristes étrangères détenues* »[652].

Pénalisation de la provocation et de l'apologie du terrorisme

Pour le BIDDH, il convient d'« *éviter d'introduire dans le droit pénal des infractions trop générales comme l'apologie, la glorification, ou la justification du terrorisme, qui atteignent rarement le seuil de l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence et qui entraînent des restrictions inadmissibles à la liberté d'expression* ». En outre, les termes « *extrémisme* » et « *radicalisation* » sont en eux-mêmes « *trop généraux et vagues* » et doivent être employés en « *lien évident avec le terrorisme, la violence ou d'autres actes illicites* »[653].

Discriminations liées à la lutte contre le terrorisme

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a exprimé sa préoccupation quant à l'amalgame parfois opéré entre islam et terrorisme, aussi bien dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la radicalisation que dans l'application des mesures administratives qui en découlent. Un tel amalgame « *stigmatise indûment la communauté musulmane*[654]*, creuse un fossé entre elle et l'État et crée une forme de marginalisation politique et sociale qui est incompatible avec la Constitution et la législation nationale, et à plus forte raison avec les obligations de la France au titre du droit international des droits de l'homme* »[655]. C'est pourquoi elle a demandé aux autorités françaises de prendre des mesures pour « *pallier les effets négatifs et stigmatisants qu'ont les stratégies de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme sur la population musulmane de France et pour combattre les stéréotypes qu'elles*

651. *Ibid.*, p. 30 et s.
652. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers », op. cit.* p. 36 et s.
653. *Ibid.*, p. 58.
654. CNCDH, *Avis sur la prévention de la radicalisation*, assemblée plénière du 18 mai 2017, JORF n° 0077 du 1er avril 2018, texte n° 46.
655. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §50.

véhiculent»[656], et plus généralement de «*protéger activement* […] *les libertés des diverses communautés religieuses et des groupes minoritaires*»[657].

1.2.2.5.2. Mesures concrètes de lutte contre le terrorisme

Mesures préventives

Le BIDDH a formulé plusieurs recommandations relatives aux mesures préventives adoptées dans la lutte contre les combattants terroristes étrangers. Il a notamment préconisé, dans la lutte contre «*l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme*», de «*confier des responsabilités aux communautés et nouer des partenariats efficaces*» afin de «*s'attaquer aux divers facteurs d'attraction et de répulsion et aux situations propices au recrutement et à la mobilisation de combattants terroristes étrangers*»; de mettre en place des programmes de réinsertion et de réadaptation «*adaptés, respectueux des droits de l'homme et sexospécifiques*», «*fondés sur des évaluations des risques et des besoins individualisées*» et «*fermement ancrés dans des mesures plus vastes de prévention* […] *s'attaquant efficacement aux griefs et aux conditions sociales structurelles propices à la radicalisation terroriste*»[658]. Le Bureau a en outre rappelé que la lutte contre les risques et menaces liés aux combattants terroristes étrangers passe par la promotion de l'égalité et de la non-discrimination, «*les stigmatisations et la marginalisation* […] *aliment*[a]*nt le recrutement et la mobilisation des combattants terroristes étrangers*». À cet égard, il convient de «*veiller à ce que les lois, politiques et pratiques liées aux combattants terroristes étrangers soient conçues et mises en œuvre de façon à n'entraîner aucune discrimination*»[659].

S'agissant de la lutte contre la radicalisation, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a souligné la nécessité «*d'établir une distinction claire entre la pensée et les idéologies radicales, d'une part, et l'extrémisme violent ou la radicalisation menant à la violence, d'autre part*», et s'est inquiétée des «*fondements empiriques et scientifiques sur lesquels reposent la détection et la gestion du risque de radicalisation dans les politiques et pratiques nationales*». Selon elle, la plupart des mesures envisagées ne constituent pas «stricto sensu *des mesures de lutte contre la radicalisation*», à l'instar de la mise à jour des données des dossiers passagers (données PNR) et de l'automatisation des fichiers judiciaires[660].

La Rapporteuse spéciale a également recommandé l'élaboration d'un cadre juridique «*clair et conforme aux droits de l'homme sur le rôle du secret professionnel et des autres obligations de confidentialité dans le contexte de la lutte contre la radicalisation*». De plus, si «*le signalement et la surveillance sont des aspects*

656. *Ibid.*, §55.
657. *Ibid.*, §59.
658. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux «combattants terroristes étrangers», op. cit.* p. 58.
659. *Ibid.*, p. 68 et s.
660. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §39-40.

importants de la lutte contre la radicalisation», d'autres dimensions s'avèrent essentielles. À cet égard, la Rapporteuse a notamment insisté sur «*l'importance de privilégier l'établissement de relations durables avec les communautés concernées, ce qui devrait être un élément central de toute politique en la matière. Le* [Plan national de prévention de la radicalisation présenté en février 2018] *met sans relâche l'accent sur la radicalisation islamiste sans aborder les autres catégories de radicalisation violente qui se font jour en France, en particulier celle de l'extrême droite*» et présente ainsi un «*risque non négligeable que la démarche* […] *fasse l'amalgame entre pratique religieuse légitime et protégée et radicalisation terroriste*»[661].

En outre, il convient d'adopter une approche globale de la lutte contre la radicalisation, «*non seulement en prenant les mesures antiterroristes nécessaires sur le plan de la sécurité mais aussi en remédiant aux conditions sociales, économiques et culturelles qui poussent les personnes à se radicaliser et à devenir membres de groupes extrémistes violents*». Or, «*l'approche actuelle ne semble reposer sur aucune analyse structurelle de ce type*»[662].

Mesures administratives

Au sens du BIDDH, les mesures administratives prises dans le cadre de la lutte contre les «*combattants terroristes étrangers*» ne doivent pas être mobilisées pour contourner les protections prévues par le droit pénal, elles doivent être prévues par la loi, et être «*strictement nécessaires, proportionnées, non discriminatoires et du reste conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*»[663].

De nombreuses mesures administratives prévues par la loi SILT ont été pointées du doigt par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. De manière générale, l'extension des pouvoirs discrétionnaires octroyés aux préfets sur fondement de cette loi a été vivement critiquée en raison de ce qu'elle s'accompagne d'un faible rôle joué par le juge en la matière. Une telle combinaison, au sens du Commissaire aux droits de l'homme, caractérise un contournement des garanties du contrôle judiciaire[664]. Plusieurs mesures ont été mises en cause : l'instauration, sans critère précis pour y procéder, de périmètres de sécurité et d'en régir les entrées et sorties avec fouilles et palpations, sans réquisition du juge ; la fermeture des lieux de culte sans mandat judiciaire ; ou encore la possibilité octroyée au ministre de l'Intérieur de décider de limiter la liberté d'aller et venir de certaines personnes (assignation à résidence, placement sous surveillance électronique…) sur sa seule appréciation, sans critère précis, et avec intervention du juge seulement *a posteriori*[665].

Dans son rapport sur sa visite en France de 2019, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme est allée dans le même sens, concernant

661. *Ibid*., §41-43.
662. *Ibid*., §43.
663. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux «combattants terroristes étrangers», op. cit.*, p. 50 et s.
664. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Lettre à la commission des lois du Sénat, *op. cit.*
665. *Ibid.*

l'instauration des périmètres de sécurité, la fermeture des lieux de culte, les assignations à résidence et la mise en place de mesures de surveillances. À titre d'exemple, les mesures d'assignation à résidence ont suscité des critiques en raison des restrictions à la liberté de travailler, jugées « *non conformes aux obligations relatives aux droits de l'homme. Les allocations-chômage et l'aide de l'État ne remplacent pas un emploi* »[666]. La Rapporteuse spéciale s'est également inquiétée du « *risque de mauvais usage des informations personnelles saisies* » et de « *l'humiliation, la diffamation, le préjudice et la stigmatisation auxquelles sont exposées les personnes qui font l'objet d'une perquisition ou d'une saisie* »[667]. En outre, elle a constaté que les « notes blanches » utilisées par les tribunaux administratifs, non signées ni datées, bien que « *de plus en plus détaillées* », n'ont « *toujours pas la rigueur juridique et factuelle sur laquelle doit reposer tout élément de preuve susceptible d'aboutir à une privation de liberté lourde de conséquences* […] *Ces notes remettent indûment en cause la présomption d'innocence, ont pour effet de renverser la charge de la preuve et affaiblissent les droits de la défense* […] *L'accès au contrôle judiciaire administratif ne permet pas de pallier ces insuffisances, notamment en raison de la difficulté de statuer sur de tels éléments de preuve et de la charge subjective que représente le fait d'ignorer les informations émanant des services de renseignement* »[668]. S'agissant de la fermeture des lieux de culte, la Rapporteuse spéciale a relevé qu'elle pouvait conduire à des mesures disproportionnées stigmatisant des communautés religieuses entières : « *il existe un grave danger que des fermetures prévues et mises en œuvre à grande échelle donnent lieu à des pratiques discriminatoires qui ciblent, intentionnellement ou non, des individus ou des groupes d'individus membres d'une religion particulière* ». C'est pourquoi elle a insisté sur le « *caractère exceptionnel que doivent revêtir les mesures collectives qui ont d'importantes répercussions sur des groupes dont les liens avec des agissements répréhensibles peuvent être ténus* », et a encouragé l'État à s'assurer qu'à la suite d'une fermeture d'un lieu de culte, « *les fidèles puissent continuer de se réunir dans un lieu approprié* »[669].

De manière générale, la Rapporteuse spéciale a estimé que l'ensemble des mesures administratives de lutte contre le terrorisme avaient « *pour effet conjugué de conférer à la réglementation des libertés individuelles un caractère excessivement prudentiel et presque pénal* », et qu'il était nécessaire de faire jouer pleinement son rôle *a priori* au juge judiciaire[670].

Déchéance de nationalité

Selon les termes du BIDDH, les États doivent « *s'abstenir d'appliquer de façon généralisée une politique de déchéance de nationalité pour prévenir et combattre le terrorisme* », et veiller à ce que les restrictions imposées aux personnes soient soumises au contrôle d'un juge[671].

---

666. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §24.
667. *Ibid.*, §25.
668. *Ibid.*, §27.
669. *Ibid.*, §28.
670. *Ibid.*, §60.
671. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers », op. cit.* p. 50 et s.

Les juridictions européennes ont également formulé certaines exigences en matière de déchéance de nationalité. Durant la période de référence, la CEDH a eu l'occasion de se prononcer, dans une affaire *Ghoumid et a. c. France*[672], sur la mise en œuvre d'une mesure de déchéance de nationalité, prise en vertu de l'article 25 du code civil français. En effet, si le droit à la nationalité n'est pas garanti en tant que tel par la Convention, une telle mesure peut soulever des difficultés au regard du droit au respect de la vie privée de la personne qui la subit[673]. Le contrôle de la Cour en la matière se concentre sur deux points : le caractère arbitraire ou non de la mesure, et les conséquences de la déchéance de nationalité sur la vie privée des personnes concernées[674]. S'agissant du premier critère, la Cour a considéré en l'espèce que la mesure n'était pas entachée d'arbitraire : elle était prévue par la loi, et les requérants ont bénéficié de garanties procédurales substantielles[675]. De plus, si les autorités n'ont pas agi avec « *diligence et promptitude* » (les personnes intéressées ont été informées de la volonté des autorités de les déchoir de leur nationalité en 2015, plus de dix ans après les faits pour lesquels elles ont été condamnées), elles pouvaient, en présence de circonstances particulières – les attentats de 2015 – « *reprendre avec une fermeté renforcée l'évaluation du lien de loyauté et de solidarité* » entre l'État et les individus concernés, et « *en conséquence, sous la condition d'un strict contrôle de proportionnalité, décider de prendre contre elles des mesures* » non retenues initialement[676]. S'agissant du second critère, lié aux conséquences de la mesure[677], la Cour a souligné qu'aucune mesure d'éloignement n'ayant été prise, la déchéance de nationalité avait essentiellement pour conséquence « *la perte d'un élément de leur identité* ». Or, les condamnations pénales des intéressés montraient « *le peu d'importance* » qu'avait eu « *leur attachement à la France et à ses valeurs dans la construction de leur identité personnelle* ». En outre, elle n'avait pas eu pour effet de les rendre apatrides[678]. C'est pourquoi la Cour a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention.

Dans la même affaire, la Cour a, par ailleurs, considéré que la mesure de déchéance de nationalité telle que prévue à l'article 25 du code civil ne constituait pas une « *punition pénale* » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7, au regard de la nature même de la mesure, ainsi que de la nature et du degré de sévérité de la sanction : en droit français, la déchéance de nationalité est inscrite dans le code civil et s'analyse en une « *sanction de nature administrative* » au sens du Conseil d'État[679] ; la mesure « *a un objectif particulier en ce qu'elle vise à tirer les conséquences du fait d'une personne ayant bénéficié d'une mesure d'acquisition de*

672. CEDH, *Ghoumid et a. c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requête n° 52273/16 et a.
673. V. par ex. CEDH, *Ramadan c. Malte*, arrêt du 21 juin 2016, requête n° 76136/12, §85.
674. CEDH, *Ghoumid et a. c. France, op. cit.*, §44 ; *Ramadan c. Malte,* §86-93.
675. CEDH, *Ghoumid et a. c. France*, §46-48.
676. *Ibid.*, §45.
677. Il convient également de souligner que la CJUE a pu considérer dans un cas néerlandais qu'il appartenait « *aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la perte de nationalité de l'État membre concerné, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union* », CJUE, *M. G. Tjebbes et a.*, 12 mars 2019, C-221/17, §40.
678. *Ibid.*, §49-50.
679. CE, *M. B.*, arrêt du 8 juin 2016, requête n° 394352, §10.

la nationalité française a par la suite brisé son lien de loyauté envers la France en commettant des actes particulièrement graves», et «*tend ainsi avant tout à prendre solennellement acte de la rupture de ce lien*»; la mesure est sévère mais son degré de sévérité doit être «*significativement relativité eu égard au fait* [qu'elle] *répond à des comportements qui, s'agissant d'actes terroristes, sapent le fondement même de la démocratie*», et qu'elle n'a pas en elle-même pour effet d'éloigner ses destinataires hors du territoire français[680].

Mesures pénales

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a formulé plusieurs critiques relatives à l'incrimination du délit d'«*apologie du terrorisme*» en droit pénal français, considérant notamment que la loi «*est rédigée en termes généraux, ce qui entraîne une grande insécurité juridique et un risque d'abus du pouvoir discrétionnaire, et porte atteinte à la protection de la liberté d'expression et à la liberté d'échanger des idées dans un système démocratique solide* […] *La définition de ce délit vise un éventail d'opinions et d'acteurs qui est à ce point large et ouvert qu'elle est l'illustration d'une restriction injustifiée à la liberté d'expression, telle que celle-ci est protégée par le droit international des droits de l'homme*»[681].

De la même manière, s'agissant des infractions d'appartenance à une organisation terroriste et de soutien à une telle organisation, la Rapporteuse spéciale a mis en garde contre une interprétation extensive des dispositions : «*une interprétation trop large de la notion de soutien à une organisation peut avoir pour effet d'incriminer les relations familiales et les autres relations personnelles*», et «*l'aide visant à faire en sorte qu'une personne jouisse d'un «niveau essentiel minimum» de droits économiques et sociaux, y compris des droits à l'alimentation, à la santé et au logement, ne devrait pas être érigée en infraction pénale au titre de soutien au terrorisme*». Les infractions ne devraient viser que les activités ayant un «*véritable lien*» avec des actes ou opérations terroristes et «*ne devraient pas faire obstacle à l'action humanitaire et aux relations avec les acteurs concernés*»[682].

Enfin, la Rapporteuse spéciale a constaté que «*le recours aux pouvoirs exceptionnels et l'administration de la justice dans les affaires de terrorisme* [avaient] *limité l'exercice effectif du secret professionnel entre l'avocat et son client*»[683].

Prise en charge des détenus dits «radicalisés»

Lors de sa sixième visite périodique, le CPT s'est prononcé sur les mesures mises en œuvre par les autorités françaises pour lutter contre le prosélytisme des détenus identifiés comme «*radicalisés*». Généralement, les personnes poursuivies ou condamnées pour des infractions en lien avec une activité terroriste

680. CEDH, *Ghoumid et a. c. France, op. cit.,* §69-73.
681. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste,* §29.
682. *Ibid.*, §30.
683. *Ibid.*, §31.

sont séparées des autres détenus (soit au sein d'une unité dédiée, soit placées à l'isolement). Le Comité a souligné que « *le risque d'embrigadement et de radicalisation n'est, en principe, pas plus important dans les lieux de privation de liberté que dans le monde libre, dans la mesure où la détention se déroule dans des conditions dignes et que des activités constructives et motivantes permettant aux détenus de passer une large partie de la journée en dehors de leur cellule sont offertes* »[684]. Il a ainsi recommandé aux autorités françaises de revoir leur approche en la matière, rappelant notamment les *lignes directrices du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent*[685].

Un *Plan national de prévention de la radicalisation* a été adopté en 2018[686]. Il prévoit notamment la création de « *quartiers pour l'évaluation de la radicalisation* » (QER) dans plusieurs établissements, à l'égard desquels le CPT a pu formuler plusieurs remarques et recommandations[687], invitant notamment à appliquer dans ces quartiers un régime d'activités proche de celui préconisé pour les détenus de droit commun[688].

Procédure pénale diligentée à l'encontre de personnes anciennement détenues sur la base américaine de Guantánamo.

Dans un arrêt *Sassi et Benchellali c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté la non-violation de l'article 6 de la Convention concernant les poursuites et les condamnations pénales dont les requérants, anciennement détenus sur la base américaine de Guantánamo, avaient fait l'objet en France. Ces derniers estimaient que les déclarations effectuées au cours de leur détention avaient été utilisées dans le cadre de la procédure devant les juridictions françaises, s'appuyant sur plusieurs visites qu'ils avaient reçues de missions tripartites composées d'un représentant du ministère des Affaires étrangères, d'un représentant de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et d'un représentant de la Direction générale de la surveillance du territoire. Suivant l'appréciation des autorités internes, la Cour a considéré que ces missions avaient un caractère « *exclusivement administratif* », qu'elles étaient « *sans rapport avec les procédures judiciaires concomitantes* », et qu'elles « *avaient pour objectif d'identifier les personnes détenues et de recueillir des renseignements, et non de collecter des éléments de preuve d'une infraction pénale qui aurait été commise* ». Elles n'entraient donc pas dans le champ définitoire d'une « *accusation en matière pénale* »[689].

Concernant spécifiquement la procédure en France, la Cour a relevé que les requérants avaient subi plus d'une douzaine d'interrogatoires, à l'occasion desquels ils avaient livré de nombreux détails sur leurs parcours et leurs motivations.

684. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §52 et s.
685. CdM, *Lignes directrices du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent*, 2 mars 2016. La recommandation a été réitérée par le CPT dans son rapport rendu à la suite de sa 7e visite périodique.
686. *Plan national de prévention de la radicalisation, « prévenir pour protéger »*, 23 février 2018.
687. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §70 et s.
688. V. *supra,* chapitre sur la justice pénale et la réponse pénale.
689. CEDH, *Sassi et Benchellali c. France*, arrêt du 25 novembre 2021, Requêtes n 10917/15 et 10941/15, §75.

Elle a également souligné qu'« *aucun élément au dossier* » ne permettait d'établir que les agents chargés des interrogatoires « *auraient été au courant du contenu des informations collectées par leurs collègues sur la base de Guantánamo* ». En outre, le juge d'instruction avait interrogé les requérants, assistés de leurs avocats, « *à dix et huit reprises* », et avait pu faire valoir leurs arguments, présenter leurs demandes et exercer les recours qui leur étaient ouverts tout au long de la procédure[690].

Dimension sexospécifique de la lutte contre la participation aux combats auprès d'une organisation terroriste à l'étranger

Le BIDDH a demandé à ce que les mesures prises pour lutter contre les risques et menaces liés aux combattants terroristes étrangers « *ne soient pas fondées sur des stéréotypes liés au genre mais sur des éléments probants* »[691]. Les États doivent « *prendre en compte les besoins, les préoccupations et les vulnérabilités des femmes comme des hommes* », *ainsi que le* « *rôle que les femmes et les hommes jouent à la fois en tant qu'acteurs/auteurs d'actes* [en lien avec le terrorisme] *et en tant que victimes/survivants* ». Ils doivent également lutter efficacement contre les violences sexuelles, mettre en place des formations sur les questions de genre à destination des professionnels concernés (magistrats, forces de l'ordre, personnel pénitentiaire…) et « *nouer un dialogue approprié avec* […] *les groupes et organisations de femmes et leur donner les moyens de s'attaquer aux facteurs en jeu et aux problèmes liés aux combattants terroristes étrangers* »[692].

Personnes françaises ayant participé aux combats auprès d'une organisation terroriste à l'étranger, détenues à l'étranger, et membres de leur famille qui les accompagnent

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a mis en lumière un certain nombre de violations des droits des combattants terroristes français détenus en Irak et en Syrie avec leur femme et leurs enfants : conditions de détention constitutives de mauvais traitements ; risque de mauvais traitement, y compris de violences sexuelles, pendant la garde à vue ou la détention ; non-respect du droit à un procès équitable et absence d'accès à un conseil qualifié ; risque d'être condamné à mort[693]. Sur ce point, elle a critiqué l'État français en raison de « *son manque d'initiative en ce qui concerne la situation et le statut de ces ressortissants français* », considérant qu'il « *n'assume pas sa responsabilité envers ses citoyens, y compris mineurs qui sont détenus dans des conditions très difficiles et dont bon nombre doivent recevoir, en vertu du droit international, un traitement spécial en raison de leur âge, de leur indigence et de leur vulnérabilité* »[694]. Rappelant les Principes directeurs de Madrid relatifs aux combattants terroristes étrangers, qui exigent notamment la prise en compte

690. *Ibid.,* §95 et s.
691. BIDDH, *Gestion des risques et menaces liés aux « combattants terroristes étrangers », op. cit.*, p. 71.
692. *Ibid.*
693. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §46.
694. *Ibid.*, §47.

du sexe, de l'âge et de l'intérêt supérieur de l'enfant, la Rapporteuse spéciale a ainsi invité la France à mettre en œuvre tous les moyens en sa possession pour « *remédier* […] *aux lacunes des tribunaux qui jugent ses ressortissants sans respecter le droit fondamental à un procès équitable ni l'obligation de traiter les détenus avec humanité* », ainsi que pour « *protéger ceux de ses ressortissants qui encourent la peine de mort* »[695]. À cette fin, il conviendrait de mettre en place une « *protection juridique et diplomatique active* », prendre des mesures pour « *appuyer la détermination de la nationalité et intervenir lorsque des ressortissants français en détention risquent d'être victimes de violations graves des droits de l'homme* »[696].

S'agissant plus particulièrement de la situation des enfants de combattants terroristes détenus dans les camps en Syrie, nous renvoyons *infra* au chapitre relatif aux droits de l'enfant.

Ressortissants français condamnés à mort pour appartenance à une organisation terroriste

La Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Agnès Callamard, a envoyé, en 2018 et 2019, plusieurs lettres au gouvernement concernant le sort des ressortissants français condamnés ou encourant la condamnation à mort par les tribunaux irakiens pour « *appartenance à une organisation terroriste* ». Ces personnes, qui auraient subi des tortures ou autres formes de mauvais traitements, « *auraient été condamnées à la peine de mort par la Cour pénale centrale irakienne (CCCI) de Bagdad au terme de procès prétendument expéditifs et inéquitables* » et que « *toute peine de mort prononcée à l'issue d'un procès inéquitable ou sur la base d'une loi vague ou ambiguë représente une privation arbitraire de la vie, soit une exécution arbitraire* »[697]. La Rapporteuse spéciale a vivement critiqué la possible participation de la France dans des transferts vers l'Irak : « *Sur ce point, je souhaite exprimer mes vives inquiétudes pour ce qui aurait été le rôle exercé par des autorités françaises dans le transfert des sept individus concernés depuis le nord-est de la Syrie vers l'Irak. En effet, ces transferts auraient été effectués malgré les risques encourus par ces individus de subir la torture, de ne pas bénéficier d'un procès équitable et d'être condamnées à la peine de mort et exécutés* ». C'est pourquoi la Rapporteuse a ainsi demandé au gouvernement français « *à assurer une assistance consulaire efficace aux sept ressortissants concernés, ainsi qu'aux autres français éventuellement détenus en Iraq, afin d'assurer qu'ils ne soient pas arbitrairement privés de leur vie et qu'ils puissent retourner dans leur pays pour y être jugés de manière conforme au droit international* »[698].

695. *Ibid.*
696. *Ibid.*, §61.
697. *Informations reçues concernant le risque d'exécution de sept ressortissants français condamnés à mort en Iraq pour appartenance présumée à l'État islamique d'Iraq et du Levant (EI)*, UA FRA 5/2019, 8 août 2019.
698. *Ibid*.

1.2.2.5.3. Contrôle des mesures prises

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a recommandé aux autorités françaises la création d'un « *organe de contrôle composé d'experts, pleinement indépendant, doté des ressources nécessaires et chargé de superviser l'application de l'ensemble des mesures de lutte contre le terrorisme et des pouvoirs exceptionnels en matière de sécurité nationale en France. Cet organe procéderait à un examen indépendant de l'application générale de toutes les mesures, lois et politiques relatives à la lutte contre le terrorisme et des pouvoirs exceptionnels en matière de sécurité dans le pays. Il serait également chargé de veiller à ce que les lois et politiques soient conformes au droit international des droits de l'homme et, selon les cas, au droit international humanitaire* »[699].

Elle a également réaffirmé « *l'importance du contrôle parlementaire* », qu'il conviendrait d'élargir à un ensemble d'activités de surveillance de l'action antiterroriste : « *l'évaluation et le suivi des effets des nouveaux pouvoirs en la matière, le contrôle du respect des droits de l'homme dans le cadre du déploiement de militaires à l'étranger pour des opérations antiterroristes, le contrôle de la déchéance de la nationalité pour les binationaux ou du retrait du titre de séjour pour des raisons de sécurité nationale, le suivi des préoccupations accrues concernant le profilage illégal lorsque les lois et politiques antiterroristes sont susceptibles de stigmatiser les personnes de religion musulmane, et le contrôle des interpellations et des perquisitions auxquelles procède la police dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, opérations qui suscitent des inquiétudes concernant le profilage ethnique ou racial* »[700].

Enfin, elle a encouragé les autorités françaises à rendre « *disponibles et aisément accessibles* » l'ensemble des données relatives à « *l'application, à l'utilisation et aux conséquences des mesures antiterroristes* », afin de permettre la pleine « *prise de conscience et le débat nécessaires à l'évaluation de la nécessité, de la légitimité et de l'efficacité* » des mesures antiterroristes et de leurs potentiels effets discriminatoires[701].

Dans le cadre de l'EPU, il a été recommandé à la France de « *conduire une évaluation de ses nouveaux instruments législatifs et relatifs à la sécurité de lutte contre le terrorisme en vue de prévenir toute violation des droits de l'homme* »[702].

Contrôle des mesures de surveillance

La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a souligné la nécessité d'assurer un « *contrôle complet et pleinement indépendant* » des travaux des services de renseignements[703], « *axé sur les droits de l'homme et la*

699. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §52.
700. *Ibid.*, §54.
701. *Ibid.*, §55.
702. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. n° 145.127.
703. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, op. cit.*, §58.

primauté du droit». Sur ce point, elle a considéré que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement constituait une «étape positive» mais qu'elle n'allait pas «*assez loin dans la création d'une entité pleinement indépendante et légalement habilitée à contrôler de quelle manière les compétences en matière de collecte de données sont exercées par l'ensemble des services de renseignements et des organismes chargés de la collecte, du traitement, du partage et de la conservation de données à des fins de lutte contre le terrorisme*». Elle a ainsi recommandé de ne pas la limiter à un rôle consultatif, «*d'accroître le nombre de représentants du pouvoir judiciaire et d'experts techniques*» qui la composent, de lui allouer «*les ressources suffisantes pour superviser un cadre réglementaire de plus en plus dense, de prendre l'engagement d'adopter comme norme de contrôle un régime d'autorisations préalables* […] *et d'améliorer la transparence par la publication d'un rapport annuel qui expose en détail les mesures prises*»[704].

La Rapporteuse spéciale a en outre demandé aux autorités françaises de veiller au respect des obligations juridiques européennes relatives à la conservation obligatoire des données à caractère personnel ainsi qu'à la protection des communications électroniques. Elle a rappelé à cet égard que la «*conservation obligatoire de métadonnées pendant une période prolongée et la conservation générale des données sont contraires au droit de l'Union européenne*». Concernant l'interception et la surveillance des communications, elle a également suggéré l'adoption d'un régime d'autorisation préalable de la surveillance, dont l'obtention serait «*accordée de préférence par une autorité judiciaire*», et la mise en œuvre contrôlée de façon régulière et indépendante[705].

704. *Ibid.*, §34.
705. *Ibid.*, §35.

CHAPITRE 1.2.3.

DROITS ET LIBERTÉS EN MATIÈRE DE MIGRATION

Les rapports du HCR concernant la période de référence sont particulièrement éclairants quant aux tendances migratoires vers l'Europe. Leur lecture combinée révèle une augmentation croissante du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés ces dernières années, principalement en provenance de Syrie, mais également d'Afghanistan, du Venezuela, de Colombie, d'Irak et d'autres pays. L'augmentation du nombre de déplacés s'explique également par la situation ukrainienne, qui va engendrer en 2022 une hausse significative du nombre de réfugiés dans les États de l'Union européenne. Une exception à cette augmentation concerne l'année 2020 et s'explique notamment par l'épidémie de Covid 19. Sur l'année 2020, le nombre de réfugiés a augmenté de seulement 3 % en Europe, passant de 6,5 millions environ à 6,7 millions[706]. Les États membres ont reçu au total 471270 demandes d'asile, soit une baisse de 32,6 % par rapport à l'année 2019. Il s'agit du nombre le plus bas observé depuis 2013. Parmi ces demandes, 102525 ont été déposées en Allemagne, 86380 en Espagne et 81790 en France. Cette dernière était ainsi le 3e pays de l'UE à avoir eu le plus de demandes. Les ressortissants syriens représentaient 15,2 % 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 59,5 millions en 2014, puis 65,3 millions en 2015, à 82,4 millions de personnes fin 2020[707]. La très grande majorité des réfugiés se trouvaient dans des pays en développement (à 86 %). Il convient de noter par ailleurs que près de la moitié des réfugiés du monde sont des enfants, dont plus d'un million est né réfugié.

Au niveau européen, un projet de « *Pacte sur la migration et l'asile* » a été proposé par la Commission européenne le 23 septembre 2020, visant à réformer la politique européenne en matière d'asile, il est encore en cours de discussion. Il prévoit l'adoption de trois règlements : le premier introduit une « *procédure intégrée à la frontière qui* […] *comprend un filtrage préalable à l'entrée incluant l'identification de toutes les personnes qui franchissent sans autorisation les frontières extérieures de l'UE ou qui ont été débarquées après une opération de recherche et de sauvetage* » ; le deuxième établit un nouveau cadre en matière d'asile et de migration, ayant vocation à remplacer le règlement Dublin II afin d'établir un « *partage équitable des responsabilités* » et une plus grande solidarité entre États membres ; le troisième, enfin, porte sur la gestion des situations de crise et de force majeure. Le projet de réforme ajoute également deux propositions d'amendements, respectivement au règlement « Eurodac » et au règlement sur la procédure commune d'asile, en prévoyant notamment

706. *Ibid.*
707. *Ibid.*

de nouvelles procédures à la frontière. Au niveau international, il convient de mentionner l'adoption par l'AGNU de deux instruments de premier plan en la matière : le Pacte mondial sur les réfugiés du 17 décembre 2018[708], et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières du 19 décembre 2018[709], qui sont des textes non contraignants.

S'agissant de la France, selon le rapport annuel de l'Ofpra[710], 96424 demandes d'asile ont été enregistrées en 2020, ce qui constitue un « *infléchissement notable* » par rapport aux années précédentes (123625 en 2018 et 132826 en 2019), en raison de la fermeture des frontières liée à la Covid-19. Ce nombre demeure néanmoins en constante augmentation depuis le début des années 2010. Le nombre de personnes placées sous protection (hors mineurs accompagnants) s'établit à 36139 en 2019, contre 33216 en 2018. Néanmoins, en incluant les mineurs accompagnants, le nombre de personnes sous protection passe à 45988 pour 2019 et 46838 pour 2018. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui fait l'objet de tensions croissantes sur le plan politique, est plus difficile à appréhender. Nous invitons à croiser les différentes sources, notamment associatives[711], existantes. Le ministère de l'Intérieur a indiqué avoir opéré 14270 départs forcés (vers des États de l'UE et des États tiers) en 2017, 15677 en 2018, 18906 en 2019, 9111 en 2020 et 10091 en 2021[712]. 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 accorde ici une place importante à la situation des migrants en France, s'agissant en particulier de leurs conditions d'accueil et des problèmes liés à leur placement en rétention. Une part significative des développements est également consacrée aux mineurs non accompagnés, qui font l'objet d'une section dédiée dans le chapitre relatif au séjour et à l'éloignement des étrangers – sauf concernant les zones d'attente, traitées dans un paragraphe spécifique dans le chapitre relatif à l'entrée en France.

La protection des droits des personnes migrantes et demandeuses d'asile, en particulier des mineurs non accompagnés, a fait l'objet d'une attention soutenue lors de l'EPU de la France en 2018. À cet égard, il faut souligner que si plusieurs recommandations déjà formulées à de précédentes occasions ont été réitérées, 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 famille, aucune évolution n'a pu être constatée en ce sens. Par ailleurs, certaines recommandations concernant spécifiquement l'identification des potentielles victimes de traite et de la prévention du risque de traite pesant sur les mineurs non accompagnés sont détaillées ci-dessus, au sein du chapitre dédié à la traite.

708. AGNU, Résolution 73/151 du 17 décembre 2018, *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, A/RES/73/151.
709. AGNU, Résolution 73/195 du 19 décembre 2018, *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, A/RES/73/195.
710. Ofpra, *Rapport d'activité 2020,* 2021.
711. V. not. le 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.
712. Ministère de l'Intérieur, *Éloignements et départs des étrangers en situation irrégulière*, 20 janvier 2022.

1.2.3.1. 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[713]. 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 par ailleurs 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'extraterritorialité[714].

1.2.3.1.1. 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 a 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* »[715].

Le CPT a recommandé aux autorités françaises de « *privilégier des alternatives au maintien de mineurs non accompagnés en zone d'attente et de s'assurer que, dans les cas exceptionnels où un mineur fait l'objet d'une telle mesure, la durée du maintien en zone d'attente soit aussi brève que possible* »[716]. Il a également appelé à mettre en place un certain nombre de mesures, comprenant notamment l'équipement des zones d'attente par des jeux, livres et « *autre matériel occupationnel pour enfants* », ainsi que l'organisation d'une formation adéquate pour « *le personnel appelé à travailler en contact direct* » avec les mineurs[717].

Le CEDS, quant à lui, a relevé que le Ceseda, aux articles L. 340-1 et s., ne distinguait pas les mineurs des majeurs s'agissant du maintien en zone d'attente, sauf en ce qui concerne la désignation d'un administrateur *ad hoc*[718] chargé d'assister les mineurs non accompagnés[719]. Il a également constaté que les mineurs de plus de 13 ans étaient « *hébergés ''à l'étage des majeurs''* », alors même que « *l'hébergement de mineurs conjoint à celui de majeurs et* […] *l'hébergement de mineurs à l'hôtel vont à l'encontre de la Charte sociale européenne* », dont l'article 17 « *indique que les mineurs doivent pouvoir bénéficier d'une protection en adéquation à leur âge et aux dangers auxquels ces derniers sont exposés*

713. Art. L. 351-1 et s. du Ceseda.
714. CEDH, *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, requête n° 19776/92.
715. CRC, *Observation générale n° 6 (2005). Traitement des enfants non accompagné et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1er septembre 2005, CRC/GC/2005/6.
716. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018*, CPT/Inf (2020) 11, §68.
717. *Ibid.*, §71.
718. V. art. L. 342-16 du Ceseda.
719. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, 24 janvier 2018, Réclamation n° 114/2015, §95.

du fait de celui-ci. […] *Ces deux modalités de prise en charge, proposées respectivement à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et à l'aéroport d'Orly, ne permettent pas de prendre en considération suffisamment les besoins spécifiques de ces mineurs* »[720]. De plus, en dépit du bénéfice de la présence d'un administrateur *ad hoc* – qui peut nommer un avocat ou renvoyer la situation du mineur devant le juge –, le Comité a relevé que la nomination de celui-ci était, en pratique, « *rarement efficace* ». Il a ainsi conclu à la violation de l'article 17§1 de la Charte en raison des « *retards dans la nomination d'un administrateur* ad hoc ». De manière générale, pour le CEDS, « *la détention d'un mineur dans les zones d'attente, avec des adultes et/ou hébergés dans les zones d'attente, avec des adultes et/ou hébergés dans des hôtels, privés de l'aide d'un représentant légal ne peut être dans l'intérêt supérieur de l'enfant* »[721].

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 ; dont certaines ont rappelé leur opposition aux tests osseux au cours de la période de référence.

Le CEDS a souligné que l'utilisation de tels tests pour déterminer l'âge des mineurs non accompagnés était « *inadaptée et inefficace* » et pouvait avoir « *de graves conséquences pour les mineurs* »[722]. Le GRETA, quant à lui, a rappelé que « *l'examen médical du jeune se présentant comme mineur ne doit intervenir qu'en cas de doute persistant sur la minorité de l'intéressé après avoir mené une évaluation sociale de sa vulnérabilité* »[723]. Par ailleurs, l'évaluation de l'âge d'une victime de traite doit se faire dans le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, et en cas d'incertitude, « *la victime sera présumée être un enfant et se verra accorder des mesures de protection spécifiques dans l'attente que son âge soit vérifié* »[724].

La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 limite les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge en cas d'absence de document d'identité valable et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Il ne peut intervenir que sur décision de justice et avec l'accord de l'intéressé (article 388 du code civil[725]).

Accès au juge

Le CEDS a constaté l'existence d'une forte « *insécurité juridique entourant l'accès à un recours* » permettant de contester le refus de reconnaissance de la minorité, « *incompatible avec les exigences requises par l'article 17§1 et préjudiciable au mineur, dont la situation de danger appelle une réponse urgente* »[726] : Les

720. *Ibid.,* §96-97.
721. *Ibid.,* §100-101.
722. *Ibid.,* §113 ; CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 17-1.
723. 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, deuxième cycle d'évaluation*, 31 mars 2017, *op. cit.*, §172.
724. *Ibid.*
725. Il convient de noter que l'art. 388 prévoit désormais que « *le doute profite à l'intéressé* ».
726. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, 24 janvier 2018, Réclamation n° 114/2015, §117.

textes pertinents ne mentionnent pas les informations devant être fournies aux mineurs quant à leur accès aux droits, les nominations de représentants légaux pour représenter les mineurs dans les procédures judiciaires accusent des retards.

1.2.3.1.2. Conditions de rétention en zone d'attente

Le CPT a considéré que les conditions matérielles de rétention dans les zones d'attente étaient « *généralement bonnes* », tout en recommandant plusieurs mesures à prendre dans certains cas, s'agissant, entre autres, de l'accès des personnes placées à leurs bagages, à des meubles fermant à clé, ainsi qu'à un lave-linge ou à une buanderie[727]. S'agissant du régime d'activités, nous renvoyons aux conclusions formulées par le CPT à propos des conditions de rétention.

Le CEDS quant à lui a considéré que la rétention de mineurs non accompagnés dans les zones d'attente et les hôtels, parfois avec des adultes, privés de l'assistance d'un tuteur, constituait une violation de l'article 17§1 de la Charte sociale européenne[728].

1.2.3.1.3. 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 rend son avis dans un délai fixé par voie réglementaire et dans le respect des garanties procédurales prévues* » par la loi[729]. 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 administratif[730].

Le CPT a émis de « *sérieuses réserves quant à la possibilité des personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire de connaître leurs droits et de les exercer* »[731]. Il a recommandé aux autorités de « *prendre toutes les mesures nécessaires* […] *pour garantir que les personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire français soient effectivement et pleinement informées de l'ensemble de leurs droits, y compris du droit d'accès à un médecin et de bénéficier de l'assistance d'un interprète, dans une langue qu'elles comprennent. Cela devrait être assuré par des renseignements clairs fournis oralement, avec l'assistance d'un*

727. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §32-34.
728. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France, op. cit.,* §100-101.
729. Art. L. 352-2 du Ceseda.
730. Art. L. 352-4 du Ceseda.
731. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §100.

interprète si nécessaire, et complétés dès que possible par la remise d'un feuillet énumérant de manière claire et simple les droits des personnes concernées. Ce feuillet devrait être disponible dans un éventail approprié de langues»[732].

1.2.3.2. DROIT D'ASILE

La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* opère une réforme majeure du cadre juridique de l'asile et de l'immigration en France. Si certaines avancées ont été saluées par la CNCDH dans son avis sur le projet de loi[733] – comme la facilitation du droit au séjour, ou encore l'extension de la carte de séjour de un à quatre ans, des inquiétudes ont également été formulées. En dépit de ces inquiétudes, de nombreux points ont été entérinés dans la version finale du texte, parmi lesquels figurent notamment : la réduction du délai pour l'enregistrement de la demande d'asile, l'introduction de nouveaux cas de placement en procédure accélérée et de jugement à juge unique, l'augmentation des cas de recours aux ordonnances devant la CNDA, la mise en place de l'audience vidéo, la limitation du droit au séjour des demandeurs d'asile, ou encore la mise en place d'un accès plus strict aux conditions matérielles d'accueil. S'agissant, en particulier, de la question de l'éloignement, la CNCDH a en outre pointé du doigt le durcissement des mesures d'éloignement forcé, l'aggravation du régime des décisions d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) et des interdictions de retour, et l'augmentation de la durée de rétention de 45 à 90 jours. La plupart de ces points ont fait l'objet de critiques de la part des instances internationales dont les remarques sont détaillées ci-après.

Il convient en outre de souligner que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été refondu en 2021[734].

Accueil

Le Conseil d'État a infléchi sa jurisprudence en matière d'octroi de protection subsidiaire aux demandeurs d'asile, en application de l'arrêt de la Cour européenne *Z. M. c. France* du 14 novembre 2013[735] : «*L'arrêt par lequel la Cour européenne* […] *juge que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement d'une personne vers le pays dont elle a la nationalité constituerait une violation de l'article 3 de la Convention européenne* […], *compte tenu du risque qu'elle courrait d'y être exposée à des traitements prohibés par cet article*[736], *constitue une circonstance nouvelle justifiant le réexamen de la situation de cette personne par l'Ofpra, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile*[737]. *La complète*

732. *Ibid.*
733. CNCDH, *Avis sur le projet de loi «pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif»*, Assemblée plénière du 2 mai 2018, JORF n° 0105 du 6 mai 2018, texte n° 28.
734. V. ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 *portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* et décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 *portant partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.
735. CEDH, *Z. M. c. France*, arrêt du 14 novembre 2013, requête n° 40042/11.
736. V. ci-dessous.
737. CE, Ass., 30 juillet 2014, *M. B.*, n° 358564.

exécution de l'arrêt de la Cour européenne […] *implique nécessairement, non seulement que les autorités compétentes s'abstiennent de mettre à exécution la mesure d'éloignement, mais aussi, à tout le moins, que, sauf changement de circonstances et sous réserve de l'application de l'article L. 712-2 du* [Ceseda], *la protection subsidiaire lui soit accordée* »[738].

Persécution de personnes en raison de leur appartenance ethnique ou religieuse

Dans une affaire *E.L.A. c. France*[739], le CED a constaté la violation de l'article 31§5 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, s'agissant d'un ressortissant sri-lankais appartenant à la communauté tamoule, qui soutenait que son renvoi au Sri Lanka l'exposait à un risque de disparition forcée. Pour arriver à cette conclusion, le Comité a pris en compte un ensemble d'éléments. D'abord, le TA de Cergy-Pontoise, en 2017, bien qu'ayant fait mention de la disparition du frère de l'auteur de la communication en 2004 et du fait que son corps avait été retrouvé cinq ans plus tard dans une fosse commune, n'a pas « *accordé le poids voulu aux conséquences qui pouvaient découler pour l'auteur* [de la communication] *de la disparition de son frère* »[740]. De plus, le Comité a noté qu'à l'occasion de l'examen des demandes d'asile de l'auteur, les autorités avaient considéré que les faits allégués n'étaient pas établis, et que les certificats médicaux qu'il avait produits afin de prouver l'existence du risque qu'il subissait avaient été refusés « *soit en raison de l'absence de traduction, soit parce qu'ils se rapportaient à des faits qui n'avaient pas été tenus pour établis par les autorités* ». Pour le Comité, ce refus n'avait pas été suffisamment motivé, car « *le point central de l'action entamée par l'auteur était précisément de se soustraire aux risques de torture et de persécution en cas d'expulsion et, implicitement, en substance, de disparition forcée* ». Aussi les autorités n'auraient-elles pas dû « *ignorer les risques soulevés par l'auteur tels qu'ils avaient été étayés par les éléments de preuve produits* »[741]. Au contraire, les juridictions internes auraient dû examiner le risque « *de manière exhaustive* […] *plutôt que* [de] *se contenter de répondre formellement aux moyens soulevés par l'auteur ou d'entériner purement et simplement les conclusions d'une juridiction inférieure* ». Dès lors, entériner les décisions de l'Ofpra et les arguments qu'il avait évoqués à leur appui « *ne pouvait les dégager de leur obligation d'examiner au fond les questions soulevées dans les recours de l'auteur* »[742].

Persécution de personnes en raison de leurs opinions politiques

Dans une affaire *E.H. c. France*, la CEDH était amenée, pour la première fois, à statuer sur un grief tiré de l'article 3 soulevé par un requérant alléguant un risque de mauvais traitement auquel son renvoi vers le Maroc l'aurait exposé en raison

738. CE, 10e et 9e ch. réunies, 3 octobre 2018, n° 406222, §6.
739. CED, *Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 31 de la Convention, concernant la communication n °3/2019, E.L.A. c. France*, 25 septembre 2020, CED/C/19/D/3/2019.
740. *Ibid.*, §7.4.
741. *Ibid.*, §7.5.
742. *Ibid.*, §7.6.

« *de son origine sahraouie et de son militantisme en faveur de cette cause* »[743]. Considérant qu'il ressortait de rapports de diverses instances internationales que « *les ressortissants marocains engagés en faveur de l'indépendance du Sahara occidental et les militants pour la cause sahraouie* » *faisaient partie des personnes* « *pouvant être regardées comme particulièrement à risque* », la Cour a rappelé, dans la continuité de sa jurisprudence, que l'appréciation du risque pesant sur le requérant devait se faire « *sur une base individuelle compte tenu du fait que les personnes relevant de l'une des catégories particulièrement à risque sont susceptibles, davantage que les autres, d'attirer l'attention des autorités* »[744]. En l'espèce, invoquant le principe de subsidiarité, la Cour a considéré qu'elle « *ne* [pouvait] *que partager la conclusion à laquelle sont arrivés l'Ofpra, la CNDA et les tribunaux administratifs de Paris et de Melun qui* […] *se sont prononcés avant elle dans des décisions dûment motivées, eu égard, d'une part, à l'absence d'éléments précis au dossier étayant les allégations du requérant tenant à ses craintes liées à son engagement pour la cause sahraouie et aux recherches menées par les autorités marocaines pour le retrouver et le poursuivre avant son départ au Maroc puis après son retour forcé et, d'autre part, à la circonstance que l'intéressé n'a présenté devant elle aucun document ni élément autres que ceux qu'il avait déjà produits devant les autorités nationales* ». C'est pourquoi elle a conclu à la non-violation de l'article 3 de la Convention en cas d'éloignement du requérant vers le Maroc[745].

La Cour a également conclu à la non-violation des articles 13 et 3 de la Convention combinés s'agissant des recours dont le requérant avait bénéficié alors qu'il était maintenu en zone d'attente puis au moment de son placement en centre de rétention administrative (CRA) : pour la CEDH, le requérant avait « *bénéficié à quatre reprises de recours suspensifs de l'exécution de son renvoi au Maroc* », avait « été entendu à quatre reprises », et avait « été mis à même, en dépit de la brièveté des délais qui les caractérise, de faire valoir utilement ses prétentions grâce aux garanties dont il [avait] *effectivement bénéficié (assistance d'un interprète, accompagnement par une association conventionnée, désignation d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle)* ». Dans leur ensemble, les voies de recours exercées par le requérant avaient bien revêtu un caractère effectif[746].

Persécution de personnes condamnées ou recherchées pour activités terroristes

Dans une affaire *K.I. c. France*[747], la CEDH était amenée à statuer concernant la décision d'expulsion vers la Russie d'un individu dont le statut de réfugié avait été révoqué en raison de sa condamnation pour des faits de terrorisme. À titre liminaire, la Cour a souligné qu'elle n'était pas compétente pour contrôler l'application du droit de l'Union européenne en matière d'asile à moins qu'existe une atteinte aux droits garantis par la Convention. Elle a également précisé qu'en dépit du fait que le droit d'asile ne figure pas dans la Convention,

743. CEDH, *E.H. c. France*, arrêt du 22 juillet 2021, requête n° 39126/18, §136.
744. *Ibid.*, §137.
745. *Ibid.*, §146-147.
746. *Ibid.*, §206-207.
747. CEDH, *K.I. c. France*, arrêt du 15 avril 2021, requête n° 5560/19.

son article 3 « *englobe l'interdiction du refoulement au sens de la Convention de Genève* [de 1951] »[748]. S'agissant du risque de mauvais traitement pesant sur le requérant, la Cour a considéré que la charge de la preuve incombait à ce dernier, et ce malgré sa vulnérabilité, en raison de sa participation à des activités terroristes[749]. Si le requérant n'a pas su démontrer l'existence d'un tel risque, la Cour a néanmoins conclu à la violation de la Convention en raison de l'insuffisance de l'évaluation du risque par les autorités. Dans le cadre de cet examen, les autorités auraient dû prendre en compte la distinction entre qualité de réfugié et statut de réfugié qui avait été établie par la CJUE en 2019[750], et inclure dans leur examen la décision de la CNDA de maintenir la qualité de réfugié du requérant[751].

La CEDH a également modifié son approche relative à l'éloignement des étrangers condamnés ou recherchés pour activités terroristes vers l'Algérie. Alors qu'elle s'y opposait systématiquement en raison des « *motifs sérieux et avérés* » de penser que les individus couraient un « *risque réel* » de subir des traitements contraires à l'article 3[752] – et ce, jusque très récemment, comme en témoigne l'arrêt *M. A. c. France*[753] –, la Cour admet aujourd'hui la compatibilité d'une mesure d'éloignement dans un tel contexte. Dans l'affaire *A.M. c. France*[754], la Cour a ainsi constaté la non-violation de la Convention pour une mesure d'éloignement prononcée à l'encontre du requérant, ressortissant algérien résidant régulièrement en France depuis 2008 et condamné à une peine de six années d'emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. La mesure allait être exécutée à la sortie anticipée de prison du requérant. Pour motiver sa solution, la Cour a retenu un changement de circonstances intervenu dans l'État de destination, considérant que « *la situation générale en matière de traitement des personnes liées au terrorisme en Algérie n'empêch*[ait] *pas en soi l'éloignement du requérant* »[755]. Il convient également de souligner en l'espèce l'assouplissement de la condition d'épuisement des voies de recours internes, ces derniers n'ayant été que partiellement épuisés. Contrairement à sa décision *M.X. c. France*[756], dans laquelle elle avait estimé que le caractère suspensif du contentieux de l'asile constituait une voie de recours à privilégier, la Cour a admis ici que le choix du requérant, qui s'était porté sur un recours en référé-liberté devant le juge administratif, n'excluait pas l'épuisement de ses voies de recours[757]. Une telle appréciation s'explique par la différence de demande entre les deux affaires (M.X. demandait un relèvement de sa peine d'interdiction d'entrée et de séjour sur le territoire, alors qu'A.M. contestait quant à lui son éloignement) et la nécessité de distinguer droit des réfugiés et droit international des droits de l'Homme. La

748. *Ibid.*, §123.
749. *Ibid.*, §140.
750. CJUE, GC, *Affaires jointes M. c. Ministerstvo vnitra et X. et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 14 mai 2019, C-391/16, C-77/17 et C-78/17 §97.
751. CEDH, *K.I. c. France, op. cit.*, §144.
752. V. par ex. CEDH, *Daoudi c. France, op. cit.*
753. CEDH, *M.A. c. France*, arrêt du 1er février 2018, requête n° 9373/15.
754. CEDH, *A. M. c. France*, arrêt du 29 avril 2019, requête n° 12148/18.
755. *Ibid.*, §126.
756. CEDH, *M.X. c. France*, décision du 1er juillet 2014, requête n° 21580/10.
757. *A.M. c. France, op. cit.*, §72.

Cour a ensuite considéré que si les recours devant le juge administratif avaient été mal épuisés par le requérant, ce dernier avait tout de même fini par faire appel de l'ordonnance en référé et par déposer une demande d'asile postérieurement au dépôt de la requête devant elle ce qui suffisait à caractériser un épuisement des voies de recours[758].

De la même manière, dans l'affaire *A.S. c. France*, la Cour a pu constater la non-violation de l'article 3 de la Convention s'agissant d'un ressortissant marocain condamné en France pour des actes terroristes. Le requérant soutenait que son éloignement vers le Maroc l'avait soumis à un risque de subir des mauvais traitements. La Cour a estimé qu'il n'y avait pas « *suffisamment d'éléments montrant, en l'espèce, qu'existait au jour de l'expulsion du requérant un risque de traitements contraires à l'article 3* ». En outre, « *s'agissant des conditions de détention au Maroc, qu'en tout état de cause le requérant* [n'avait] *pas évoquées devant l'Ofpra, la Cour* [a noté] *que, malgré sa libération et malgré les contacts entretenus avec son avocat marocain, il* [s'est contenté] *de verser à l'appui de ses allégations, un simple document manuscrit décrivant ses conditions de détention, sans l'assortir d'aucun élément de preuve tels, par exemple, des certificats médicaux propres à établir que ses conditions de détention auraient dépassé le seuil de gravité nécessaire pour constituer une violation de l'article 3 de la Convention* »[759]. En revanche, la Cour a conclu à la violation de l'article 34 de la Convention, en raison du fait que l'éloignement du requérant avait eu lieu cinq heures après la notification de la décision d'expulsion, « *pourtant édictée plus d'un mois* » auparavant. Le requérant n'avait donc pas bénéficié d'un délai suffisant, et l'exécution de la mesure d'expulsion avait « ôté toute utilité à l'éventuel constat de violation de la Convention, le requérant ayant été éloigné vers un pays qui n'est pas partie à cet instrument »[760].

Mandat d'arrêt européen

Dans son arrêt *Bivolaru et Moldovan c. France*[761], la CEDH a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention pour le cas de M. Moldovan et à la non-violation de l'article 3 pour celui de M. Bivolaru. Les affaires concernaient l'exécution de mandats d'arrêts européens impliquant la remise des requérants aux autorités roumaines par la France. Pour l'un et l'autre des deux cas, le contrôle exercé par la Cour dépendait de la reconnaissance ou non de l'application de la « *présomption de protection équivalente* », sur laquelle il convient de revenir brièvement. Consacrée par l'arrêt *Bosphorus*[762] dans un souci d'assurer une meilleure articulation des obligations pesant sur les États en raison de leurs engagements pris dans le cadre de l'UE d'une part, et de la Convention européenne d'autre part, la présomption de protection équivalente fonctionne de la manière ainsi décrite par la Cour elle-même : « *lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union européenne, les États contractants demeurent soumis aux obligations* »

758. *Ibid.*, §81.
759. CEDH, *A.S. c. France*, arrêt du 19 avril 2018, requête n° 46240/15, §62-63.
760. *Ibid.*, §76-77.
761. CEDH, *Bivolaru et Moldovan c. France*, arrêt du 25 mars 2021, requêtes n° 40324/16 et 12623/17.
762. CEDH, Grande chambre, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, requête n° 45036/98.

qui découlent de la Convention européenne. Simplement, « *une mesure prise en vertu d'obligations juridiques internationales* [comme celles qui découlent des traités de l'Union européenne] *doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux une protection à tout le moins équivalente, c'est-à-dire non pas identique mais "comparable" à celle assurée par la Convention, étant entendu qu'un constat de "protection équivalente" de ce type doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer que les États respectent les exigences de la Convention lorsqu'ils ne font qu'exécuter des obligations juridiques résultant de leur adhésion à l'organisation* »[763].

Dans le cas de M. Moldovan, la Cour a considéré que la présomption de protection équivalente s'appliquait, dès lors qu'étaient remplies les deux conditions de son application : l'absence de marge de manœuvre de l'autorité judiciaire d'exécution, et l'absence de difficulté sérieuse liée à l'interprétation du droit de l'Union pertinent (ici la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen) et à la question de sa compatibilité avec les droits fondamentaux. Elle a donc limité son contrôle à la question de savoir « *si la protection des droits garantis par la Convention est entachée* […] *d'une insuffisance manifeste susceptible de renverser cette présomption* »[764]. Pour cela, elle a recherché « *si l'autorité judiciaire d'exécution disposait ou non de bases factuelles suffisamment solides pour devoir conclure que l'exécution du mandat entraînerait pour le requérant un risque concret individuel d'être exposé à des traitements contraires à l'article 3* »[765]. En l'espèce, le requérant avait fourni des éléments suffisamment étayés quant à la réalité d'un tel risque pour que l'autorité judiciaire d'exécution demande des informations complémentaires et des garanties aux autorités roumaines, ce qu'elle n'a pourtant pas fait. La Cour a donc conclu à la violation de l'article 3 de la Convention en raison de ce que l'autorité judiciaire d'exécution n'a pas livré une bonne appréciation du risque pesant sur le requérant sur la base des informations dont elle disposait[766].

Dans le cas de M. Bivolaru, à l'inverse, la Cour a considéré que la présomption de protection équivalente ne s'appliquait pas car la Cour de cassation avait choisi de ne pas saisir la CJUE d'une question préjudicielle « *sur les conséquences à tirer de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen de l'octroi du statut de réfugié par un État membre à un ressortissant d'un État tiers devenu par la suite également État membre* », et, dès lors, « *le mécanisme international pertinent de contrôle du respect des droits fondamentaux, en principe équivalent à celui de la Convention*, [n'avait pas] *pu déployer l'intégralité de ses potentialités* »[767]. La Cour a ainsi contrôlé la manière avec laquelle l'autorité judiciaire d'exécution avait procédé pour recherche l'existence d'un risque réel de mauvais traitements en cas d'exécution du mandat d'arrêt européen. En l'espèce, elle a considéré

763. CEDH, *Bivolaru et Moldovan c. France, op. cit.,* §97.
764. *Ibid.,* §112-116.
765. *Ibid.,* §118.
766. *Ibid.,* §119-126.
767. *Ibid.,* §130-132.

qu'en dépit de l'examen approfondi et complet de la situation du requérant, et de l'attention particulière qu'elle avait porté au statut de réfugié de celui-ci, l'autorité judiciaire d'exécution « *ne disposait pas de bases factuelles suffisamment solides pour caractériser l'existence d'un risque réel de violation de l'article 3* » : d'une part, le requérant n'avait pas démontré qu'il risquait encore, en cas de remise aux autorités roumaines, d'être persécuté pour des raisons religieuses[768]. D'autre part, il n'avait pas fourni de description des conditions de détention en Roumanie suffisamment détaillée ni étayée pour qu'elle puisse constituer un commencement de preuve d'un risque réel de mauvais traitement[769]. Cet arrêt est à rapprocher de l'affaire *K.I. c. France*.

Dans une affaire *Mikel Kabikoitz Carrera Sarobe c. France*[770], le CAT a conclu à la non-violation de l'article 15 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, concernant la remise aux autorités espagnoles du requérant dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen. Celui-ci soutenait que la procédure relative au mandat d'arrêt émis par les autorités espagnoles incluait comme éléments de preuve des déclarations qui, selon les deux individus qui en étaient à l'origine, avaient été formulées sous la torture. L'affaire avait fait l'objet d'un arrêt de la CEDH, qui avait considéré que l'enquête relative aux allégations de torture avait été insuffisante, entraînant la violation de l'article 3 de la Convention européenne dans son volet procédural[771]. Après avoir constaté que les déclarations litigieuses faisaient « partie des éléments de la procédure de remise du requérant aux autorités espagnoles en vertu d'un mandat d'arrêt européen pour lequel l'État partie [était] *compétent* », et que ce dernier était ainsi « *dans l'obligation de vérifier la valeur des allégations du requérant* », le Comité a relevé que la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris n'avait « *pris une décision finale qu'après avoir constaté que les investigations diligentées par les autorités espagnoles concernant les plaintes pour torture* […] *avaient abouti à une décision de non-lieu* », et postérieurement à l'arrêt de la CEDH, dont elle avait donc tenu compte. Le Comité a souligné qu'il ne pouvait être exigé de l'État partie « *d'entreprendre une enquête directe concernant les allégations de torture formulées par* [les deux individus à l'origine des déclarations], *car une telle enquête était en dehors de sa juridiction* ». Il a également relevé que le juge français avait pris en compte un rapport du CPT pointant les insuffisances de certaines enquêtes menées en Espagne mais considéré que celui-ci était « *insuffisant pour conclure que les deux personnes en question auraient été personnellement soumises à la torture* »[772]. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la procédure interne ne pouvait être qualifiée d'arbitraire ni de déni de justice[773].

768. *Ibid.,* §136-141.
769. *Ibid.,* §142-145.
770. CAT, *Décision adoptée par le Comité au titre de l'article 22 de la Convention, concernant la communication n° 675/2015, Mikel Kabikoitz Carrera Sarobe c. France*, 10 novembre 2017, CAT/C/62/D/675/2015.
771. CEDH, *Etxebarria Caballero c. Espagne*, arrêt du 7 octobre 2014, requête n° 74016/12, §57-58.
772. CAT, *Mikel Kabikoitz Carrera Sarobe c. France, op. cit.* §10.1 et s.
773. *Ibid.,* §11.

1.2.3.3. 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.

1.2.3.3.1. Conditions d'accueil

Conditions de vie dans les camps

La CEDH a eu l'occasion de statuer sur les conditions de vie des personnes migrantes dans plusieurs campements et en dehors.

Dans une affaire *N.T.P. et a. c. France*, la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 3 de la Convention s'agissant de plusieurs requérants qui avaient été hébergés entre août et novembre 2013 dans un foyer géré par une association « *exclusivement financée par des fonds publics* »[774]. Les requérants soutenaient que leurs conditions d'hébergement étaient sommaires et inadaptées à des enfants en bas âge. En dépit du fait que le foyer ne leur offrait qu'un hébergement de nuit, la Cour n'est pas allée dans leur sens, parce que les enfants ont été scolarisés dans une école maternelle, ont pu déjeuner à la cantine et bénéficier d'activités extrascolaires, et parce que les requérants ont bénéficié d'un suivi médical et d'une aide d'autres organisations non-gouvernementales. Les autorités ne pouvaient donc pas être considérées comme étant « *restées indifférentes à la situation des requérants qui ont pu faire face à leurs besoins élémentaires : se nourrir, se laver et se loger* ». En outre, les requérants « *n'étaient pas dénués de perspective de voir leur situation s'améliorer* ». Pour ces raisons, ils « *n'étaient pas dans une situation de dénuement matériel susceptible d'atteindre la gravité nécessaire pour tomber sous le coup de l'article 3* »[775].

La Cour est arrivée à la même conclusion dans un arrêt *B.G. et a. c. France*[776], à propos des conditions de vie de plusieurs personnes, dont des enfants en bas âge, dans le campement de l'avenue de Blida à Metz en 2013. Elle a conclu à la non-violation de l'article 3 de la Convention, en dépit du fait que le campement « était saturé, offrait des conditions sanitaires critiques et était devenu, au fil des semaines, insalubre ». D'une part, les requérants n'ont pas fourni d'éléments précis permettant d'apprécier concrètement leurs conditions de vie. D'autre part, les autorités « *ne sont pas restées indifférentes à la situation des requérants qui ont pu faire face à leurs besoins élémentaires : se loger, se nourrir et se laver* », et deux des enfants, âgés de 9 et 11 ans, ont pu être scolarisés. En outre, la Cour estime que la prise en charge des requérants et l'octroi d'un logement dans une structure pérenne « *est intervenu trois mois et onze jours après leur arrivée*

774. CEDH, *N.T.P. et a. c. France*, arrêt du 24 mai 2018, requête n° 68862/13.
775. *Ibid.,* §45 et s.
776. CEDH, *B.G. et a. c. France*, arrêt du 10 septembre 2020, requête n° 63141/13.

sur le campement, soit relativement rapidement, compte tenu du nombre de demandeurs d'asile qui y étaient alors installés »[777].

L'affaire *N.H. et a. c. France*, en revanche, a abouti à un constat de violation. La Cour a souligné qu'en dépit de « *l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile depuis 2007 et de la saturation du* [dispositif national d'accueil] *qui en est graduellement résultée* », les faits qu'elle avait à examiner s'inscrivaient dans le cadre d'une « *hausse progressive* » et non « *dans un contexte d'urgence humanitaire engendré par une crise migratoire majeure, qualifiable d'exceptionnelle, à l'origine de très importantes difficultés objectives de caractère organisationnel, logistique et structurel* »[778]. Certes, les autorités ont fourni des efforts afin de créer des places d'hébergement supplémentaires et raccourcir les délais d'examen des demandes d'asile, mais les requérants, en l'espèce, « *ont été soumis à des délais pendant lesquels ils n'ont pas été en mesure de justifier de leur statut de demandeur d'asile* ». L'un d'eux a obtenu la protection subsidiaire 229 jours après son arrivée en France, un autre a vu son statut de réfugié reconnu par l'Ofpra 188 jours après sa première convocation en préfecture, et les demandes d'asile de deux autres requérants ont été rejetées après plus de 14 mois[779]. C'est pourquoi les autorités ont été « *tenues responsables des conditions dans lesquelles ils se sont trouvés pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés* ». Par leur inaction – alors mêmes qu'elles avaient été alertées de la situation des requérants –, les autorités ont témoigné « *d'un manque de respect pour leur dignité* », la situation ayant « *sans aucun doute suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir* »[780].

En 2018, plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont exhorté la France à accentuer leurs efforts afin de fournir de l'eau potable, des services d'assainissement et des abris d'urgence aux migrants et demandeurs d'asile des campements du nord de la France[781]. Ils ont également souligné que le démantèlement des camps n'était pas une solution à long terme en l'absence d'alternatives valables – c'est-à-dire des logements convenables – proposées aux personnes qui y vivent. Les rapporteurs spéciaux ont en outre dénoncé le harcèlement et l'intimidation que subissent les bénévoles et membres d'ONG qui fournissent une aide humanitaire aux migrants.

Dans son rapport relatif à sa visite en France d'avril 2019, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Leilani Farha, a, quant à elle, exprimé sa vive préoccupation s'agissant « *des conditions et de vie des réfugiés et des migrants dans la région des Hauts-de-France, près de Calais, ainsi que dans*

777. *Ibid.*, §87-89.
778. CEDH, *N.H. et a. c. France*, arrêt du 2 juillet 2020, requête n° 28820/13 et a., §182.
779. *Ibid.*, §183.
780. *Ibid.*, §184.
781. Il s'agit des experts suivants : Rapporteur spécial sur les droits à l'eau potable et à l'assainissement, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, ONU Info, *Calais : des experts de l'ONU exhortent la France à fournir de l'eau potable et des services d'assainissement aux migrants*, 4 avril 2018.

d'autres campements informels, comme celui de la porte de la Chapelle à Paris »[782]. Tout en félicitant la France d'avoir doublé le nombre de places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, quoiqu'une partie substantielle d'entre eux demeurent hébergés dans des structures d'urgence, la Rapporteuse spéciale a également critiqué les tactiques auxquelles ont eu recours les autorités, qui « *ont provoqué un cercle vicieux d'expulsions forcées et d'augmentation du nombre de sans-abri et de campements de courte durée dans des endroits comme Calais ou la porte de la Chapelle*, […] *Si elles ont pour but de dissuader le développement d'implantations sauvages, ces tactiques ne font qu'aggraver des conditions de vie déjà totalement inacceptables. L'État doit prendre d'urgence des mesures pour mettre la situation en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme* »[783]. S'agissant, en particulier, des implantations sauvages, la Rapporteuse spéciale a par exemple préconisé « *de mettre immédiatement fin à la pratique consistant à refuser les services de base en vue de freiner le développement des implantations sauvages et de reconnaître dans la loi les caravanes en tant que forme possible de logement* », de « *garantir la sécurité d'occupation et l'accès aux services de base dans toutes les implantations sauvages* », et d'« *imposer un moratoire sur toute expulsion forcée, y compris de migrants en situation irrégulière vivant dans des bâtiments abandonnés, des tentes ou des structures de fortune sur les trottoirs ou sur des terrains publics* »[784].

Une critique similaire a été formulée à l'égard de l'instruction reçue par les services intégrés d'accueil et d'orientation d'échanger des informations avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration, qui « *risque de pousser un peu plus dans la clandestinité les migrants et réfugiés qui craignent d'être expulsés* »[785]. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale a recommandé aux autorités de « *reconnaître sur les plans des lois, des politiques et de la pratique que le droit à un logement convenable s'étend à toutes les personnes, quel que soit leur statut d'immigration* » et de « *mettre en place des pare-feu contraignants et sécurisés, afin que les centres de services ne communiquent pas les données de leurs clients aux services d'immigration* »[786].

De manière générale, au regard de l'ensemble des pratiques qui lui ont été signalées au cours de sa visite par des habitants de campements établis autour de Calais, la Rapporteuse spéciale a constaté une « *violation flagrante du droit à un logement convenable et d'autres droits de l'homme, tels que les droits à l'eau, à l'assainissement, à la santé, à l'alimentation et à l'intégrité physique. Le caractère systématique et répété de ces expulsions forcées donne à penser qu'elles constituent également un traitement cruel, inhumain ou dégradant d'un groupe de population parmi les plus vulnérables en France* »[787].

---

782. *Visite en France, Rapport 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*, 28 août 2020, A/HRC/43/43/Add. 2, §67.
783. *Ibid.*, §68.
784. *Ibid.*, §92 h).
785. *Ibid.*, §70.
786. *Ibid.*, §92 f).
787. *Ibid.*, §76.

Assistance humanitaire

Dans un rapport publié en 2019, la FRA a exprimé sa préoccupation à l'égard de l'intimidation ciblant les travailleurs humanitaires et les volontaires qui apportent une aide aux migrants en situation irrégulière. Elle a ainsi demandé aux États membre de l'UE de ne pas « *adopter des mesures qui ont un effet dissuasif, direct ou indirect, sur la fourniture d'une aide humanitaire aux migrants et réfugiés dans le besoin* »[788].

Assistance sociale

À l'instar de ses conclusions précédentes, le CEDS a conclu à la non-conformité de la situation française s'agissant de la condition de durée de résidence de cinq ans exigée pour que les ressortissants d'États tiers à l'Espace économique européen (EEE) puissent bénéficier du droit à l'assistance sociale – notamment du RSA. À cet égard, le Comité a notamment rappelé « *qu'au regard de l'article 13§1, l'égalité de traitement doit être garantie une fois que l'étranger a été admis à résider légalement sur le territoire d'un État partie.* […] *L'égalité de traitement signifie que le bénéfice des prestations d'assistance, y compris les garanties de ressources, ne soit pas réservé en droit aux nationaux ou à certaines catégories de ressortissants étrangers et que les critères appliqués en fait pour attribuer les prestations ne soient pas différents en raison de la nationalité. L'égalité de traitement implique également que des conditions supplémentaires, telle une condition de durée de résidence, ou plus difficiles à remplir par les étrangers ne puissent pas leur être imposées* »[789].

1.2.3.3.2. Droit au séjour et regroupement familial

Tout en rappelant que les États pouvaient imposer « une certaine durée de résidence aux travailleurs migrants avant que leur famille puisse les y rejoindre », et qu'à cet égard, une période d'une année était acceptable, le Comité européen des droits sociaux a conclu que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 19§6 de la Charte sociale européenne « *au motif que la condition établissant que le ressortissant étranger qui souhaite être rejoint par sa famille doit séjourner régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois est excessive* »[790].

1.2.3.3.3. Octroi et refus de délivrance des titres de séjour

La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* a modifié un certain nombre de dispositions du Ceseda. Certaines d'entre elles ont été saluées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : « *la délivrance d'un titre de séjour de quatre ans aux bénéficiaires de protection subsidiaire et aux apatrides dès la reconnaissance de la protection* » ; l'octroi de « *garanties apportées en*

788. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2019*, 29 mai 2019, p. 13.
789. CEDS, *Conclusions 2017, op. cit.*, Art. 13§1.
790. CEDS, Conclusions 2019 (France), op. cit., Art. *19§6.*

matière d'accès au séjour des parents d'enfants mineurs reconnus réfugiés » ; « *l'extension du bénéfice de la réunification familiale non plus seulement aux parents mais aussi aux frères et sœurs mineurs des enfants mineurs reconnus réfugiés ou admis au bénéfice de la protection subsidiaire* »[791]. D'autres, en revanche, ont fait l'objet de vives inquiétudes[792].

Délai de dépôt de la demande d'asile

Le Commissaire aux droits de l'homme a évoqué les nombreuses difficultés soulevées par la loi. Il s'est d'abord inquiété de la réduction du délai de dépôt de la demande d'asile de 120 à 90 jours, qui court à compter de l'entrée sur le territoire, et de l'instauration, au-delà de ce délai, d'une procédure accélérée « *dans le contexte de laquelle les garanties procédurales sont moindres et les conditions d'accueil rarement accordées. Les obstacles linguistiques et matériels auxquels se heurtent les demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire, la nécessité de bénéficier d'un accompagnement juridique et social pour rédiger leur demande et les difficultés rencontrées par un certain nombre d'entre eux pour accéder aux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile ou aux centres d'accueil et d'examen de situation, rendent ce délai difficilement tenable, surtout pour les plus vulnérables* ». Au contraire, il conviendrait de prendre pleinement en compte « *la vulnérabilité des demandeurs d'asile et la complexité des affaires* […] *lorsqu'il est décidé d'appliquer ou non les procédures d'asile accélérées* », ce que l'automaticité du classement en procédure accélérée des demandes déposées plus de 90 jours après l'entrée sur le territoire ne permet pas[793].

Délai de recours contre la décision de rejet de la demande d'asile et effet suspensif

Le Commissaire aux droits de l'homme a également fortement critiqué la réduction à 15 jours du délai de recours devant la CNDA pour l'ensemble des décisions de rejet de l'Ofpra, qui nuit grandement à l'effectivité dudit recours « *compte tenu de la technicité de la matière et de la complexité des parcours* ». Un même problème a été soulevé concernant la suppression de l'effet suspensif automatique des recours déposés par les demandeurs d'asile ressortissants de « *pays sûrs* », par ceux dont la demande de réexamen a déjà été rejetée et par ceux qui constituent une « *menace grave pour l'ordre public* ».

En outre, le Commissaire a noté que la possibilité, en vertu de l'article L. 571-4 du Ceseda, de saisir le juge administratif dans le but d'obtenir la suspension de la mesure d'éloignement consécutive à la décision de rejet de l'Ofpra, n'est prévue que jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA, ce qui n'écarte pas tout risque de nouvelle violation de la Convention européenne des droits de l'homme[794].

---

791. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre du 8 mars 2018, CommHR/NM/sf 005-2018.
792. V. ég. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, *op. cit.*
793. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre du 8 mars 2018, *op. cit.* V. ég. CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif »*, *op. cit.*
794. La France avait été condamnée dans une affaire *I.M. c. France* en raison de l'absence d'effet suspensif du recours devant la CNDA contre les décisions rendues dans le cadre de la procédure prioritaire. CEDH, *I.M. c. France*, arrêt du 2 février 2012, requête n° 9152/09.

1.2.3.3.4. 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 pénitentiaire[795]. Une telle mesure est censée revêtir un caractère subsidiaire, les autorités devant en principe leur préférer l'assignation à résidence, sauf dans des cas précis, tels que l'absence de garantie de représentation, ou l'existence d'un risque de fuite.

À l'occasion de sa visite effectuée du 23 au 30 novembre 2018, le CPT a pu examiner « *la façon dont sont traitées les personnes privées de liberté en vertu de la législation sur l'immigration et le droit d'asile ainsi que les conditions dans lesquelles ces personnes sont privées de liberté* »[796]. De manière générale, s'il a salué l'excellente coopération des autorités françaises, le Comité a regretté le « *peu de progrès s'agissant des formations spécialisées dont devrait bénéficier le personnel appelé à travailler au contact des personnes privées de liberté en vertu de la législation sur l'immigration* »[797]. En outre, à l'occasion des entretiens de fin de visite, le Comité a formulé une « *observation sur-le-champ* » en application de l'art. 8§5 de la Convention européenne pour la prévention de la torture, concernant les locaux de la police aux frontières de Menton-Pont-Saint-Louis. Il a notamment demandé aux autorités de « *mettre immédiatement fin à la garde des personnes non-admises au sein des locaux préfabriqués* […] *dans leur état actuel* », et de « *limiter la durée de la garde en salle d'attente à quelques heures, et en aucun cas de faire passer la nuit à des personnes dans cette salle* »[798]. En réponse au rapport du CPT, le gouvernement français s'est engagé à améliorer les conditions d'accueil et de vie au sein des CRA[799]. Il a en outre assuré la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures pour répondre aux différentes recommandations du Comité en la matière[800].

Le Commissaire aux droits de l'homme, quant à lui, s'est dit « *préoccupé par l'augmentation de la durée maximale de rétention à 90 jours, pouvant être portée à 135 jours dans certains cas* », alors même que la rétention constitue une « *atteinte considérable au droit des migrants à la liberté* », qui a des « *effets néfastes sur leur santé mentale* »[801]. Il a également invité les autorités françaises à « *développer des alternatives à la rétention des majeurs, telles que la surveillance, l'obligation de se signaler régulièrement auprès des autorités, la liberté sous caution ou d'autres moyens de contrôle, conformément aux Vingt principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2005* »[802]. Dans un sens similaire, la FRA a recommandé aux États

795. Art. L. 741-1 et s. du Ceseda.
796. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §4.
797. *Ibid.*, §7 et §8.
798. *Ibid.*, §9.
799. *Réponse du Gouvernement de la République française au rapport du CPT relatif à la visite effectuée en France du 23 au 30 novembre 2018*, CPT/Inf (2020) 12.
800. V. ég., CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne, op. cit.*
801. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre du 8 mars 2018, *op. cit.*
802. *Ibid*.

membres de l'UE d'examiner « *dans chaque cas individuel si un objectif légitime peut être atteint au moyen de mesures moins coercitives avant d'émettre une décision de placement en rétention* », et de « *fournir des motifs de fait et de droit* » si tel n'est pas le cas[803].

1.2.3.3.4.1. Conditions de rétention

Mauvais traitements

À l'occasion de sa visite *ad hoc* de 2018, le CPT a relevé que plusieurs personnes avaient allégué avoir été « *physiquement malmenées* […] *par certains fonctionnaires de la police aux frontières, le plus souvent lors d'altercations verbales* ». Certaines affirmaient également avoir été la cible d'insultes à caractère raciste. Le Comité a ainsi recommandé aux autorités de « *rappeler clairement et à intervalles réguliers aux fonctionnaires de la police aux frontières* […] *que toute forme de mauvais traitement, y compris les propos insultants ou les comportements irrespectueux, est inadmissible et sera sanctionnée en conséquence* »[804]. En outre, eu égard aux cas de violences commises entre coretenus, le Comité a encouragé les autorités à « *rester vigilantes et à recourir à tous les moyens dont elles disposent pour prévenir les actes de violence et d'intimidation entre personnes retenues dans tous les lieux de rétention* »[805].

Conditions matérielles de rétention

Le CPT a encouragé les autorités françaises « à prendre toutes les mesures qui s'imposent […] *afin de rendre les espaces intérieurs et extérieurs plus accueillants* » dans les centres de rétention administrative[806].

Il a également recommandé aux autorités françaises de « *revoir les taux d'occupation dans les chambres et, le cas échéant,* [de] *redéfinir la capacité réelle du centre* » de rétention de Coquelles, et de prendre un certain nombre d'autres mesures pour l'ensemble des CRA sur le territoire, notamment : « équiper les unités de vie avec suffisamment de mobilier », « *veiller à ce que les installations sanitaires soient en état de marche et l'intimité des usagers respectée* », « *assurer la propreté de l'ensemble des locaux* », « *veiller à maintenir des températures adéquates* », « *vérifier la quantité de nourriture servie lors des repas* » et « *veiller à ce que les menus soient adaptés aux obligations religieuses et aux habitudes alimentaires des personnes* »[807].

En outre, le Comité a demandé à ce que toutes les mesures soient prises pour que les lieux de rétention administrative, en particulier celui de Choisy-le-Roi, « *bénéficient d'une luminosité et d'une aération adéquates* », et que « *toutes les personnes retenues devant passer la nuit en LRA disposent de couvertures propres* »[808].

---

803. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017*, 30 mai 2017.
804. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §19.
805. *Ibid.*, §21.
806. *Ibid.*, §23.
807. *Ibid.*, §24-29.
808. *Ibid.*, §30-31.

Régime d'activités

Le CPT a rappelé que les personnes placées en rétention ou maintenues en zone d'attente pour une durée de 24h ou plus « *devaient pouvoir accéder à un espace de plein air* », et a demandé de prendre les mesures en ce sens concernant la zone d'attente de l'aéroport de Marseille et du LRA de Choisy-le-Roi[809].

En raison du peu de possibilités offertes aux personnes placées en CRA – la seule activité disponible étant le plus souvent la télévision –, le Comité a également recommandé aux autorités de « *poursuivre leurs efforts en vue d'étoffer et diversifier l'offre d'activités dans les lieux de rétention, notamment en équipant les espaces communs intérieurs et extérieurs. La recherche de partenariats avec le tissu associatif et les administrations locales est également à privilégier afin d'élargir la palette d'activités* »[810]. Un même effort a été suggéré concernant les zones d'attente et les LRA, où les personnes devraient pouvoir accéder, par exemple, à de la lecture et des jeux[811].

Accès aux droits

Le CPT a souligné la nécessité de remettre systématiquement aux personnes en rétention ou zone d'attente des documents contenant les informations sur leurs droits « *dans les langues les plus couramment utilisées et les plus pertinentes* ». Elles doivent pouvoir conserver ces documents avec elles durant toute la durée de privation de liberté. Leurs droits doivent en outre leur être notifiés dès leur admission en lieu de rétention ou en zone d'attente, et des listes des contacts utiles (avocats, associations, *etc.*) mises à leur disposition[812]. La FRA a également formulé des préconisations en ce sens, mettant l'accent sur la nécessité de fournir une aide linguistique, sociale et psychologique[813].

Accès aux soins de santé

Le CPT a formulé un ensemble de recommandation à destination des autorités françaises concernant l'accès aux soins de santé des personnes placées en rétention ou maintenues en zone d'attente.

Il a d'abord recommandé que « *toute personne retenue ou maintenue fasse systématiquement l'objet d'un examen de santé* » (comprenant un examen physique complet et un dépistage des maladies transmissibles) au plus tard le lendemain de son arrivée, et qu'un dossier médical individuel soit systématiquement ouvert. Un tel examen devrait aussi être effectué en cas de retour à la suite de la suspension d'une opération d'éloignement[814]. Le Comité a précisé le contenu du compte rendu établi à l'issue de l'examen médical : une description exhaustive des constatations médicales objectives fondées sur un examen physique approfondi ; un compte rendu des déclarations faites par la

809. *Ibid.*, §36.
810. *Ibid.*, §37-40.
811. *Ibid.*, §40.
812. *Ibid.*, §45-47.
813. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
814. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §53-54.

personne retenue ou maintenue « *qui sont pertinentes pour l'examen de santé* » (comme la description de mauvais traitements) ; les observations du médecin sur les points précédents « *indiquant s'il y a compatibilité entre toute allégation formulée et les constatations médicales objectives* » ; les résultats des examens complémentaires pratiqués ; les conclusions détaillées des consultations spécialisées ; et une description du traitement dispensé en cas de lésions et de toute autre procédure suivie. Les résultats de tout examen doivent en outre être mis à disposition de la personne retenue ou maintenue, et, chaque fois qu'ils font apparaître des lésions compatibles avec des allégations de mauvais traitements faites par cette dernière, être portés à l'attention du procureur compétent[815].

Le Comité s'est par ailleurs félicité de la mise en œuvre de mesures visant à l'intervention de psychologues au sein de chaque CRA, et a demandé à ce que des consultations psychiatriques régulières soient également organisées[816].

Enfin, plusieurs autres mesures ont pu être recommandées, concernant notamment : l'organisation des consultations avec le personnel de santé « *hors de portée de voix et* […] *de la vue du personnel de surveillance* » ; un recours « *plus systématique aux services d'un interprète qualifié lors des consultations médicales* » ; l'exclusion du recours au menottage des personnes lors des transferts en dehors du centre, sauf circonstances exceptionnelles et sur la base d'une évaluation individuelle des risques ; le fait que la mise à l'isolement pour motif de santé soit effectuée sur décision exclusive d'un médecin et « *ait lieu, de préférence, dans un environnement de soins* »[817].

Contacts avec l'extérieur

Le CPT a invité les autorités à « *veiller à ce que les personnes indigentes placées en rétention puissent bénéficier de contacts réguliers avec l'extérieur, si nécessaire au moyen d'appels par le biais d'internet, peu coûteux* »[818].

1.2.3.3.4.2. Enfants accompagnés en rétention

Le CEDS a souligné que « *le placement en rétention d'enfants sur la base de leur statut ou du statut de leurs parents au regard de l'immigration* [était] *contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* »[819]. C'est pourquoi le Comité a constaté le non-respect par la France de l'article 17 de la Charte sociale européenne.

Une même critique a été formulée par le Commissaire aux droits de l'homme, qui a souligné que la rétention des enfants avait des effets particulièrement néfastes sur leur santé mentale, et constituait « *une expérience choquante, voire traumatisante* ». Il a ainsi exhorté la France à « *mettre fin à la rétention des mineurs* »[820].

815. *Ibid.*, §55.
816. *Ibid.*, §58.
817. *Ibid.*, §59-64.
818. *Ibid.*, §90.
819. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.,* Art. 17-1.
820. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre du 8 mars 2018, *op. cit.*

Conditions de rétention

Dans l'arrêt *M.D. et A.D.*, la CEDH a de nouveau[821] condamné la France pour mauvais traitements en raison des conditions de rétention des enfants.

La Cour a rappelé que le placement en rétention administrative de mineurs « *soulève des questions spécifiques dans la mesure où, qu'ils soient ou non accompagnés, ils sont particulièrement vulnérables et appellent une prise en charge spécifique compte tenu de leur âge et de leur absence d'autonomie* […] *La situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »[822]. Concernant les mineurs accompagnés, l'appréciation de la Cour porte sur trois éléments : l'âge des enfants, le caractère adapté ou non des locaux au regard de leurs besoins, et la durée de la rétention. En l'espèce, la Cour a relevé un certain nombre de problèmes au regard de ces trois éléments : l'enfant était âgé de quatre mois au moment de la rétention ; le centre de rétention, bien qu'habilité à recevoir des familles, ne disposait que d'équipements « *sommaires et largement inadaptés aux besoins spécifiques d'un nourrisson* » ; situé à proximité des pistes de décollage de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, le centre exposait les requérants à « *de sérieuses nuisances sonores qu'aggravent encore les annonces du centre diffusées par haut-parleur* » ; enfin, et surtout, la durée de rétention de 11 jours. « *Compte tenu du très jeune âge de la seconde requérante, des conditions d'accueil dans le centre de rétention* […] *et de la durée de placement en rétention* », la Cour a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention à l'égard de l'enfant. En outre, « *eu égard aux liens inséparables qui unissent une mère et son bébé de quatre mois, aux interactions qui résultent de l'allaitement ainsi qu'aux émotions qu'ils partagent* », les autorités ont également violé l'article 3 concernant la mère[823].

Alternatives à la rétention

En 2012, la CEDH avait relevé que la loi française ne prévoyait pas que les mineurs puissent faire l'objet d'une mesure de placement en rétention[824], et en avait déduit par la suite « *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* »[825]. Elle avait en outre souligné que lorsque la personne étrangère contre laquelle était envisagée une mesure de placement en rétention était accompagnée d'un enfant, le juge devait examiner la situation en recherchant la possibilité de recourir à une mesure alternative à la rétention moins coercitive[826].

---

821. V. précédent rapport, not. *CEDH, R.M. et a. c. France*, arrêt du 12 juillet 2016, requête n° 33201/11 ; *R.C. et V.C. c. France*, arrêt du 12 juillet 2016, requête n° 68264/14.
822. V. CEDH, *Popov c. France*, arrêt du 19 janvier 2012, requêtes n° 39472/07 et 39474/07, §91.
823. CEDH, *M.D. et A.D. c. France*, arrêt du 22 juillet 2021, requête n° 57035/18, §64 et s.
824. CEDH, *Popov c. France, op. cit.*
825. CEDH, *R.M. et autres c. France*, arrêt du 12 juillet 2016, requête n° 33201/11, §90.
826. CEDH, *A.M. et a. c. France*, arrêt du 12 juillet 2016, requête n° 24587/12, §64-78 ; *R.M. et a. c. France, op. cit.,* §84-91.

Durant la période de référence, la Cour européenne a rappelé que le placement en rétention d'une mère et son enfant mineur ne devaient constituer qu'une mesure « *de dernier ressort* » à laquelle « *aucune autre mesure moins restrictive ne pouvait être substituée* », et qu'il appartenait au juge interne de contrôler la légalité de la rétention à cet égard. Elle a ainsi condamné la France à nouveau au titre des articles 5§1 et 5§4 de la Convention [827].

Ces exigences ont été intégrées à l'article L. 741-5 du Ceseda, entré en vigueur le 1er mai 2021. Le CPT a encouragé les autorités françaises « *à poursuivre leurs efforts visant à éviter le placement en rétention administrative des mineurs ainsi que la séparation des familles, en privilégiant les mesures alternatives à la rétention* » [828].

1.2.3.3.4.3. Contrôle du juge

Le placement en rétention est une décision administrative soumise au contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD), selon les règles prévues par le Ceseda [829].

Toute prolongation de la rétention au-delà de 48h doit être autorisée par le JLD [830]. Elle court alors pour une période 28 jours à compter de l'expiration du délai de 48h [831]. Une fois ce délai écoulé, le JLD peut une nouvelle fois prolonger la rétention pour une durée de 30 jours, dans les cas prévus à l'article L. 742-4 du Ceseda [832]. L'article L. 742-5 prévoit en outre la possibilité d'une troisième prolongation de la durée de rétention « *à titre exceptionnel* » [833], pour 15 jours au plus, renouvelable une fois.

Il est à noter que des dispositions dérogatoires permettent la saisine du JLD concernant les étrangers « *dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées* », qui peut alors décider d'une prolongation de la rétention pour une durée maximale de 210 jours [834].

La CEDH a rappelé que dans le cadre de ce contrôle, lorsqu'il est question de procéder au placement en rétention (ou au prolongement de celle-ci) d'un enfant accompagné de ses parents, le JLD doit vérifier que la mesure de placement

827. CEDH, *M.D. et A.D. c. France, op. cit.*, §87-89 et 99-103.
828. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §66.
829. Art. L. 263-1 du Ceseda.
830. Art. L. 742-1 du Ceseda.
831. Art. L. 742-3 du Ceseda.
832. « *En cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* », « *lorsque l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement* », « *lorsque la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison : a) du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la décision d'éloignement ; b) de l'absence de moyens de transport* ».
833. Lorsque « *l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la décision d'éloignement* » ; « *l'étranger a présenté, dans le seul but de faire échec à la décision d'éloignement : a) une demande de protection contre l'éloignement* […] *b) ou une demande d'asile* […] » ; « *la décision d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente que cette délivrance doit intervenir à bref délai* ».
834. Art. L. 742-6 et L. 742-7 du Ceseda.

constitue bien un dernier recours et qu'aucune autre mesure ne pouvait être prise[835].

1.2.3.3.4.4. Formation et comportement des personnels en centre de rétention et zone d'attente

Le CPT a répété sa recommandation relative à la mise en place des formations spécialisées « *initiales et continues* » pour « *tous les fonctionnaires de la police aux frontières appelés à travailler dans les lieux de rétention ou dans les zones d'attente* », en particulier ceux « *appelés à avoir des contacts directs avec les personnes étrangères* »[836]. Afin de « *développer les contacts directs et, de manière plus générale, l'interaction entre le personnel de surveillance et les personnes retenues ou maintenues* », il a également souligné la nécessité de mettre en place des formations portant sur la « *communication interpersonnelle* »[837].

De manière générale, le Comité a recommandé « *d'élargir la réflexion engagée au niveau national sur la sélection et la formation du personnel affecté aux lieux de rétention* » et à la « *redéfinition des missions et des rôles du personnel de police évoluant dans ces lieux* », par exemple « *en s'inspirant d'autres modèles de gestion qui ne reposent pas uniquement sur les forces de police* »[838].

1.2.3.3.4.5. Mesures de sécurité

Le CPT a constaté un certain nombre de déficiences dans plusieurs CRA, concernant la tenue des registres, ou encore l'absence de bouton d'alarme dans les chambres d'isolement. Il a également préconisé de tenir systématiquement informé le personnel de santé de tous les placements, et de faire en sorte que celui se rende auprès de la personne retenue immédiatement après le début de la mesure et lui fournisse « *assistance et prise en charge médicales* »[839].

Le Comité a en outre demandé à ce que « *des directives soient données afin que, dans toutes les zones d'attente en France, les policiers ne portent pas d'arme dans les zones de maintien, conformément à l'instruction du ministère de l'Intérieur n°* 09-9313 du 15 juin 2009 ». De la même manière, s'agissant des CRA, il a suggéré de mettre fin au « *port routinier* » des menottes et matraques télescopiques, qui n'est pas « *propice à l'établissement de bonnes relations entre le personnel et les personnes retenues* ». Il a également rappelé que l'usage d'armes à impulsion électrique devait être réservé à des circonstances « *très exceptionnelles* », telles qu'une prise d'otages[840].

835. *V. supra.*
836. *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 23 au 30 novembre 2018, op. cit.*, §74.
837. *Ibid.*, §75.
838. *Ibid.*, §76.
839. *Ibid.*, §82 et s.
840. *Ibid.*, §87-89.

1.2.3.4. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Dans sa décision sur le bien-fondé *EUROCEF c. France*, le CEDS a rappelé que la garantie des droits sociaux consacrés dans la Charte sociale européenne s'appliquait également aux mineurs étrangers en séjour irrégulier, « *à la lumière de l'exigence impérative et universellement reconnue de protéger tout enfant* »[841]. De manière générale, « *les États parties doivent être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande* »[842].

Pour l'essentiel, les développements qui suivent reprennent des éléments de la décision du CEDS à l'égard des mineurs non accompagnés, qui se réfère à de nombreuses reprises aux travaux de la CNCDH[843] et du DDD, ainsi que des arrêts de la CEDH. Sont également mentionnées des considérations formulées par le Commissaire aux droits de l'homme.

Il convient en outre de mentionner l'adoption de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants*, qui interdit notamment les placements des enfants à l'hôtel[844].

1.2.3.4.1. Dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés

La plainte d'EUROCEF déposée devant le CEDS concernait, pour l'essentiel, « *les carences du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs étrangers non accompagnés, qui rendrait non effectif l'accès à un hébergement et à toutes les autres mesures de protection juridique, économique, médicale et sociale prévues* »[845]. Dans sa décision, le Comité a émis plusieurs critiques et recommandations à l'égard du dispositif français d'accueil des mineurs non accompagnés.

Il a d'abord souligné la nécessité de désigner « *dès que possible* » un représentant légal pour les mineurs non accompagnés ainsi que les jeunes dont l'âge est contesté[846].

841. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, 24 janvier 2018, réclamation n° 114/2015, §55.
842. *Ibid.*, §79.
843. Par ex. CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire national*, Assemblée plénière du 26 juin 2014, JORF n° 0156 du 8 juillet 2014, texte n° 92 ; CNCDH, *Déclaration sur la situation des mineurs isolés placés en centres d'accueil et d'orientation pour mineurs non accompagnés (CAOMI), à l'issue du démantèlement du bidonville de Calais*, Assemblée plénière du 26 janvier 2017, JORF n° 0060 du 11 mars 2017.
844. V. CNCDH, *Déclaration sur le projet de loi de protection des enfants (D-2021-5),* Assemblée plénière du 8 juillet 2021, JORF n° 0170 du 24 juillet 2021, texte n° 80.
845. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France, op. cit.*, §83.
846. *Ibid.*, §88.

Face aux témoignages d'EUROCEF faisant état d'un grand nombre de mineurs non accompagnés hébergés à l'hôtel, le Comité a également rappelé que la situation de ces derniers « *hébergés en hôtel pendant des semaines, voire des mois, ne permet, ni un ''hébergement approprié'', ni ''un encadrement avec du personnel dûment qualifié'', ni même un accès ''aux services de base''* […] *À la différence d'autres centres d'hébergement accueillant également des familles, les hôtels ne disposent d'aucun service éducatif et social. L'hôtel est un environnement provisoire, nullement conçu pour accueillir les enfants, mais une aide conçue comme une simple mise à l'abri* »[847].

Ces considérations ont amené le Comité à conclure à la violation de l'article 17§1 de la Charte sociale « *en raison des carences relevées dans le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation* »[848].

1.2.3.4.2. Conditions d'accueil

De manière générale, le CEDS a considéré que « *l'accueil proposé à l'aéroport de Roissy-Charles – de-Gaulle et à l'aéroport d'Ory ne permet pas de répondre aux besoins spécifiques des mineurs* […] *En raison des centres d'accueil surpeuplés et du manque de foyers d'accueil, un certain nombre de mineurs vivent dans la rue où leur intégrité physique et morale est menacée* » et où ils sont exposés à « *la traite, à l'exploitation de la mendicité et à l'exploitation sexuelle* »[849]. À cet égard, il a souligné que les autorités n'avaient pas « *pris les mesures nécessaires pour garantir à ces mineurs la protection spéciale contre les risques physiques et moraux telle qu'imposée par l'article 7§10, entraînant ainsi une grave menace à leur jouissance des droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychologique et physique et au respect de la dignité humaine* »[850].

Dans un arrêt *M.D. c. France*, la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 3 concernant l'attitude des autorités françaises à l'égard du requérant, qui estimait « *avoir été abandonné* […] *dans une situation matérielle précaire malgré sa situation de mineur isolé étranger* » par ces dernières, qui quant à elles doutaient de sa minorité. En l'espèce, au regard de la procédure interne, la Cour a estimé n'avoir « *aucune raison de mettre en cause l'appréciation des juridictions internes ou* […] *de conclure différemment d'elles* ». En dépit du doute sur son âge, le juge des tutelles avait prononcé une ordonnance de tutelle en faveur du requérant, qui, parce que considéré comme mineur, avait alors bénéficié d'une prise en charge complète, avec désignation d'un représentant légal, mise à disposition d'un hébergement et scolarisation[851]. Par la suite, une fois considéré comme majeur par les autorités, le requérant n'avait plus bénéficié d'une solution d'hébergement de la part des autorités, alors même qu'il était demandeur d'asile. Pour autant, la Cour a considéré que cette situation était directement imputable au requérant, qui avait cessé de solliciter l'aide d'urgence

847. *Ibid.,* §92.
848. *Ibid.*, §94.
849. *Ibid.*, §136-137.
850. *Ibid.,* §138.
851. CEDH, *M.D. c. France*, arrêt du 10 octobre 2019, requête n° 50376/13, §99 et s.

de l'État pour se tourner vers un réseau associatif. Les autorités n'étaient donc pas restées indifférentes. En outre, le requérant n'avait pas établi qu'il n'avait pas été en mesure de faire face à ses besoins élémentaires, et qu'il n'était pas dénué de perspective de voir sa situation s'améliorer[852].

La FRA, quant à elle, a invité les États membres de l'UE à « *renforcer leurs systèmes de protection de l'enfance en appliquant les normes nationales en matière de protection de remplacement aux enfants demandeurs d'asile et migrants, en insistant sur la qualité de la prise en charge. Cela devrait inclure, tel que prescrit par la directive relative aux conditions d'accueil, le placement des enfants non accompagnés en famille d'accueil* »[853]. La FRA a également souligné la nécessité de « *fournir aux enfants des services de base tels qu'un logement adéquat, une représentation en justice, un accès à la scolarisation et un accès à l'éducation continue* »[854].

Conditions de vie à Calais

Dans l'arrêt *Khan c. France*, à l'occasion duquel la CNCDH avait transmis une tierce intervention, la CEDH a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention, s'agissant des conditions de vie d'un mineur non accompagné âgé de 12 ans au moment des faits. Elle a notamment relevé qu'en dépit du fait qu'elles n'étaient « *pas restées totalement inactives* » face à la situation du requérant, les autorités avaient « *omis d'exécuter l'ordonnance du juge des enfants du tribunal de grande instance* […] *ordonnant le placement provisoire du requérant* » et n'avaient dès lors pas fait « *tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour répondre à l'obligation de prise en charge et de protection de ce dernier, qui pesait sur l'État défendeur s'agissant d'un mineur isolé étranger en situation irrégulière âgé de douze ans, c'est-à-dire d'un individu relevant de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société* ». Le jeune mineur concerné avait vécu plusieurs dans le bidonville de la lande de Calais, « *dans un environnement totalement inadapté à sa condition d'enfant, que ce soit en termes de sécurité, de logement, d'hygiène ou d'accès à la nourriture et aux soins, et dans une précarité inacceptable au regard de son jeune âge* ». Pour la Cour, il s'agissait là de « *circonstances particulièrement graves* », constitutives, avec l'inexécution de l'ordonnance susmentionnée, d'une violation de l'article 3[855].

Accès à l'éducation

Constatant que les mineurs non accompagnés de plus de 16 ans « *ne sont en aucun cas prioritaires en termes d'accès à l'éducation* », le CEDS a rappelé que l'égalité d'accès à l'éducation devait, en vertu de l'article 17§2 de la Charte sociale européenne, « *être garantie pour tous les enfants et qu'une attention particulière* [devait] *être accordée aux groupes vulnérables tels que les enfants issus de minorités et demandeurs d'asile* ». Or, les mineurs de plus de 16 ans qui arrivent en France et demandent à être inscrits dans une école après avoir passé des tests d'évaluation de leur niveau scolaire ne peuvent être scolarisés.

852. *Ibid.*, §108-111.
853. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
854. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2019*, 29 mai 2019.
855. CEDH, *Khan c. France*, arrêt du 28 février 2019, requête n° 12267/16, §91-95.

« *Leur droit à l'éducation et à la formation est alors bafoué, ce qui réduit leurs chances d'intégration sociale et professionnelle en France et de régulariser leur statut* », et s'analyse ainsi en une violation de l'article 17§2 de la Charte[856].

Droit à la santé et droit à l'assistance sociale et médicale

Pour le CEDS, « *l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil et le fait que, en conséquence, un nombre significatif de mineurs en question ont été forcés à vivre dans la rue* » a eu pour effet « *d'exposer ces mineurs à des risques accrus pour leur santé et intégrité physique, risques qui découlent notamment de l'absence d'un logement et d'un foyer d'accueil* ». Fournir des logements et des foyers d'accueil aux mineurs étrangers non accompagnés constituait une « *mesure minimale indispensable pour essayer d'éliminer, à l'égard de ces mineurs, les causes d'une santé déficiente* ». Pourtant, en raison du surpeuplement des dispositifs d'accueil, de nombreux mineurs non accompagnés ont vécu et vivent encore dans la rue « *où leur intégrité physique et morale est menacée sans accès aux services de santé* », certains d'entre eux, parce que déclarés majeurs, n'ayant en outre accès ni à la protection universelle maladie ni à l'assistance médicale d'État. C'est pourquoi l'État a violé l'article 11§1 de la Charte[857].

Le Comité, de la même manière, a conclu à la violation de l'article 13§1 de la Charte, qui prévoit que les États doivent « *garantir à toute personne démunie de ressources suffisantes le droit à une assistance sociale et médicale* », car une telle exigence ne saurait être considérée comme respectée lorsque des mineurs sont « *laissés en errance et vivent dans la rue* »[858].

Droit au logement

Le CEDS a conclu à la violation de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne, qui prévoit que les personnes sans-abri doivent bénéficier d'un abri « *en tant que solution d'urgence* » devant « *respecter des normes de santé, de sécurité et d'hygiène adéquates* »[859] – les États devant également « *fournir un abri adapté aux enfants illégalement présents sur leur territoire aussi longtemps qu'ils se trouvent dans leur juridiction* »[860].

Le Comité a souligné que les arrivées de mineurs non accompagnés augmentaient de manière constante et que les capacités d'accueil « *déjà saturées* » du dispositif d'accueil actuel ne permettaient pas « *une prise en charge adéquate* ». Par conséquent, « *les mineurs se trouvent de plus en plus en situation d'errance, sans possibilité de mise à l'abri et sans protection* » et dès lors « *davantage exposés à divers risques qui portent atteinte à leur dignité humaine* »[861].

---

856. CEDS, *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France, op. cit.*, §122 et s.
857. *Ibid.*, §152-155.
858. *Ibid.*, §163 et s.
859. *Ibid.*, §173.
860. *Ibid.,* citant CEDS, *DEI c. Pays-Bas*, 20 octobre 2009, n° 47-2008, §64.
861. *Ibid.,* §175.

Protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le CEDS a conclu à la non-violation de l'article 30 de la Charte sociale européenne, en vertu duquel « *toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ». S'il a reconnu « *que la situation de certains mineurs pourrait les exposer à la pauvreté et à l'exclusion sociale* », le Comité a rappelé qu'il avait déjà considéré, en 2017, que la situation française était conforme à l'article 30 en raison des « *nombreuses mesures prises aussi bien en faveur de la prévention de la pauvreté que de l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté* », à l'instar de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant*. Il a en outre constaté que les autorités poursuivaient leurs efforts « *en faveur d'une approche coordonnée pour protéger les mineurs de la pauvreté et lutter contre leur exclusion sociale* »[862].

1.2.3.4.3. Rétention des mineurs non accompagnés

Le CEDS a considéré que « *le placement en rétention d'enfants sur la base de leur statut ou du statut de leurs parents au regard de l'immigration* [était] *contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* », et que « *des mineurs non accompagnés ne devraient pas être privés de liberté et leur rétention ne saurait être justifiée uniquement par le fait qu'ils sont non accompagnés ou séparés, par leur statut de migrants ou de résidents, ou par l'absence d'un tel statut* »[863]. Une même critique a été formulée par le Commissaire aux droits de l'homme[864].

1.2.3.4.4. Mineurs non accompagnés en outre-mer

L'affaire *Moustahi c. France*[865] est emblématique du traitement des étrangers mineurs non accompagnés à Mayotte. Elle se caractérise par les multiples constats de violation de la Convention auxquels la CEDH est parvenue. Était en cause le renvoi vers les Comores de deux mineurs âgés de cinq et trois ans, après avoir été rattachés à un adulte tiers, puis placés en rétention avec d'autres adultes. Le père des deux enfants, lui, avait été laissé en liberté.

La Cour a d'abord conclu à une violation de l'article 3 pour mauvais traitements s'agissant des conditions de rétention des enfants : ces derniers avaient été placés dans un centre de rétention temporaire créé dans l'enceinte d'un commissariat alors qu'ils étaient séparés des membres de leur famille ; ils n'avaient bénéficié d'aucune prise en charge spécifique (ils avaient été retenus dans les mêmes conditions que les adultes) ; aucun adulte n'avait été désigné pour s'occuper d'eux à l'exception de celui auquel ils avaient été rattachés arbitrairement. « *Eu égard à l'âge des enfants et au fait qu'ils étaient livrés à eux-mêmes, ces constatations* [ont suffi] *à la Cour, indifféremment de la durée de leur placement en rétention, pour conclure que ce dernier* [n'avait] *pu qu'engendrer pour eux*

862. *Ibid.,* §185.
863. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 17-1.
864. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre du 8 mars 2018, *op. cit.* V. *supra*, chapitre sur le séjour et l'éloignement des étrangers.
865. CEDH, *Moustahi c. France*, arrêt du 25 juin 2020, requête n° 9347/14.

une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme »[866].

La violation de l'article 3 a également été relevée en raison des conditions du renvoi des mineurs, et plus particulièrement du « *manque de préparation et de l'absence de mesures d'encadrement et de garanties entourant* » celui-ci : les deux mineurs avaient effectué le voyage seuls, sans être accompagné par une personne adulte autre que celle à qui ils avaient été arbitrairement rattachés ; une fois sur place, les autorités françaises n'avaient entrepris aucune démarche pour contacter leur famille, et n'avaient donc pas tenu compte de leur « *situation réelle* ». Dans ces conditions, « *leur refoulement* […] *leur* [avait] *nécessairement causé un sentiment d'extrême angoisse et* [avait] *constitué un manque flagrant d'humanité envers leur personne, eu égard à leur âge et à leur situation de mineurs non accompagnés, de sorte qu'il* [a] *atteint le seuil requis pour être qualifié de traitement inhumain* »[867]. En revanche, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 3 s'agissant du père. Si ce dernier avait été « *témoin au premier chef du traitement réservé à ses enfants, puisqu'il* [s'était] *présenté au commissariat où ils étaient retenus sans pouvoir faire autre chose que constater, impuissant, leur maintien en rétention puis leur renvoi vers les Comores* », et bien que les autorités se fussent « *bornées à écarter ses affirmations suivant lesquelles il était le père des enfants, sans entamer la moindre démarche de vérification en ce sens* » en dépit des éléments de preuve fournis, la Cour a estimé que la souffrance et l'inquiétude qu'il avait subies du fait de la rétention et du renvoi de ses enfants n'étaient pas constitutives de mauvais traitements, car elles n'avaient pas été « *exacerbées par un sentiment de péril* ». En effet, il avait lui-même organisé la traversée vers Mayotte et savait que les enfants seraient attendus par leur mère à leur retour, et le voyage de retour des enfants avait été effectué « *dans des conditions de transport satisfaisantes* »[868].

La CEDH a également estimé que la rétention des deux mineurs était en elle-même constitutive d'une violation de l'article 5§1 de la Convention, en raison du caractère injustifié de la privation de liberté qu'ils avaient subie. Les enfants avaient été rattachés arbitrairement à un autre adulte dans le seul objectif de « *permettre un placement en rétention puis une expulsion que ne permettait pas le droit interne applicable au moment des faits* ». Il n'était donc pas question de les placer en rétention pour éviter de les séparer d'un membre de leur famille[869].

Ce même rattachement arbitraire les a en outre empêchés d'exercer le recours garanti à la personne à laquelle ils étaient rattachés, car celle-ci n'avait pas autorité pour agir en leur nom. La Cour en a déduit qu'ils n'avaient pu bénéficier de la protection requise par l'article 5§4 « *dès lors qu'aucun recours ne leur* [avait été] *ouvert afin de faire vérifier la légalité de leur placement en rétention* », emportant violation dudit article[870].

866. *Ibid.*, §66.
867. *Ibid.*, §68-69.
868. *Ibid.*, §77-78.
869. *Ibid.*, §93.
870. *Ibid.*, §103-104.

La Cour a par ailleurs conclu à la violation de l'article 8 de la Convention pour les deux enfants et pour leur père : non seulement l'ingérence dans la vie familiale des requérants n'était pas prévue par la loi – puisque les enfants avaient été rattachés arbitrairement à un adulte tiers afin de justifier leur placement en rétention –, mais en outre, les autorités n'ont pas examiné la demande du père qui s'est pourtant présenté à elles avec des éléments prouvant son lien de parenté avec les enfants. Le refus de réunir les requérants ne visait donc pas l'intérêt supérieur des enfants mais leur éloignement « *dans les meilleurs délais* », ce qui ne pouvait s'analyser comme un « *but légitime* » au sens de l'article 8[871].

Enfin, la Cour a constaté une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 interdisant les expulsions collectives car les autorités n'avaient pas procédé à l'examen individuel de la situation de chaque requérant[872].

Il convient de souligner que l'absence d'effet suspensif attaché au recours n'a pas emporté violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention. Tout en soulignant que les États devaient s'assurer que les modalités de renvoi n'étaient pas incompatibles avec l'interdiction des mauvais traitements, « *particulièrement lorsque les étrangers visés présentent une particulière vulnérabilité due notamment à leur âge ou à leur état de santé* », la Cour a estimé que la possibilité d'un recours exercé postérieurement au renvoi suffisait[873]. Inversement, le recours formé par le père des deux enfants devant le tribunal administratif n'a pas été reconnu comme étant effectif : bien qu'introduit « *moins de quatre heures après l'édiction de la mesure d'expulsion* » visant l'adulte tiers auquel avaient été rattachés ses deux enfants, ledit recours était intervenu après mise à exécution de l'éloignement. La brièveté du délai empêchait donc toute juridiction d'être valablement saisie et d'examiner sérieusement les griefs soulevés par le père des enfants. C'est pourquoi la Cour en a conclu à la violation de l'article 13 de la Convention combiné avec les articles 8 et 4 du Protocole n° 4[874].

871. *Ibid.*, §113-114.
872. *Ibid.*, §133-137.
873. *Ibid.*, §154-155.
874. *Ibid.*, §156-164.

CHAPITRE 1.2.4.

PROMOTION DE L'ÉGALITÉ, LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET INCLUSION DANS LA SOCIÉTÉ

Comme pour les précédents rapports, la question de la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations a fait l'objet d'une attention particulière au cours de la période de référence. Plusieurs instances se sont prononcées en la matière, y compris dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) de la France en 2018, où la lutte contre toutes les formes de discrimination a fait l'objet d'un grand nombre de remarques et recommandations, aussi bien en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, de discriminations ethnoraciales, notamment celles subies par les Roms et les Gens du voyage, ou encore en matière de discrimination religieuse.

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.

Droits des minorités et refus de reconnaissance des droits collectifs

Le rapport transmis par la France dans le cadre du 3e cycle d'évaluation de l'EPU a rappelé la position des autorités quant à la reconnaissance des minorités et des droits collectifs : « *les principes constitutionnels français d'unicité du peuple français, d'indivisibilité de la République et d'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion interdisent l'octroi de droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance. La France estime que cette conception fondée sur l'égalité de tous les individus devant la loi garantit le mieux les droits de chacun* »[875]. 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 – à l'instar de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales – soit en émettant des réserves ou déclarations interprétatives comme pour l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[876].

875. *Rapport national présenté conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme – France*, 13 novembre 2017, A/HRC/WG. 6/29/FRA/1, §8.
876. *Ibid.*, §5.

Évolution de l'architecture normative et institutionnelle de la lutte contre les discriminations

Dans son 5e rapport sur la France publié en 2016[877], l'ECRI avait demandé aux autorités françaises, dans le cadre de la lutte contre « *la prévalence des stéréotypes et préjugés raciaux et homo/transphobes* », de revoir « *les curricula scolaires et les programmes de formation des personnels pédagogiques* […] *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* ». Eu égard au contenu du deuxième plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour les années 2018 à 2020, ainsi qu'au soutien des autorités à plusieurs actions de sensibilisation contre le racisme et l'antisémitisme, à l'élargissement du mandat de la Délégation interministérielle contre le racisme et l'antisémitisme à la lutte contre les discriminations anti-LGBT+ , et à la mise en place d'un plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ – dont la mise en œuvre est évaluée par la CNCDH –, l'ECRI a considéré que la recommandation avait été appliquée[878]. En revanche, s'agissant de sa recommandation visant à « *prendre des mesures immédiates et 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* », l'ECRI a estimé qu'elle n'avait été que partiellement respectée, car en dépit des progrès réalisés dans la réglementation de la domiciliation, des problèmes persistants demeuraient dans l'application de celle-ci, notamment : le refus de certaines communes de toute domiciliation, poussant les demandeurs et associations à se tourner vers des communes voisines ; l'absence de motivation des décisions de refus malgré les obligations légales, ou l'invocation de motifs non conformes à la réglementation ; l'exigence de documentation excessive pour prouver le lien avec la commune (ou le refus de certains documents, comme les attestations de scolarité des enfants) ; la lenteur du traitement des dossiers même urgents[879].

Recueil de données statistiques sur les discriminations

La FRA a préconisé aux États membres de l'Union européenne « *d'utiliser toutes les données statistiques et tous les autres éléments factuels disponibles sur la discrimination et la violence ou le harcèlement motivés par des préjugés, ainsi que les données sur la violence à l'égard des femmes, afin de compléter leurs rapports sur les indicateurs pertinents des ODD, y compris les données et les éléments d'appréciation fournis par la FRA. Les États membres devraient collecter et ventiler les données utiles à la réalisation des ODD, notamment en ce qui concerne les groupes de population vulnérables et difficiles à atteindre, afin que personne ne soit laissé pour compte* »[880].

877. V. l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2014 – 2016*, La Documentation française, 2017.
878. *Conclusions de l'ECRI relatives à la mise en œuvre, par la France, des recommandations prioritaires en matière de prévention et de lutte contre le racisme et l'intolérance*, 5 décembre 2018, ECRI (2019) 3.
879. *Ibid.*
880. FRA, *Mise en œuvre des ODD dans l'UE. Une question de droits de l'homme*, 29 mai 2019.

Elle a également invité les autorités à « *adopter une approche coordonnée en matière de collecte des données relatives à l'égalité et garantir la fiabilité, la validité et la comparabilité de ces données ventilées par caractéristiques protégées, fondées sur la manière dont les individus s'identifient eux-mêmes et conformes aux principes et garanties énoncés dans le règlement général sur la protection des données* »[881].

1.2.4.1. ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES

L'égalité entre les femmes et les hommes concentre une part significative des remarques et recommandations des instances internationales, comme dans le cadre de l'EPU[882].

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* »[883].

1.2.4.1.1. 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.

1.2.4.1.1.1. Cadre légal et institutionnel

Une proposition de révision constitutionnelle visant à renforcer à l'article 1 de la Constitution de 1958 le principe d'égalité devant la loi « *sans distinction de sexe* » était en discussion au Parlement en 2018. Encouragée par le GREVIO[884], la révision n'a cependant pas abouti.

881. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2019*, 29 mai 2019.
882. *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 11 avril 2018, A/HRC/38/4.
883. 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.
884. *Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO*, 28 octobre 2019, GREVIO/Inf (2019) 16, §21.

Prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans l'élaboration des lois

Le GREVIO a insisté sur la nécessité de procéder à une « *évaluation préliminaire systématique et rigoureuse* » de l'impact des projets et propositions de loi sur l'égalité femmes-hommes, à l'instar des textes « *visant à imposer le principe de la garde alternée sans tenir dûment compte de la prévalence des violences post-séparations et des risques de violence pour les femmes et leurs enfants* »[885].

Participation des femmes à la vie politique

Au 1er janvier 2021, la France était classée 13e pays de l'OSCE concernant la proportion de femmes au sein d'une chambre basse au Parlement (ou de la chambre pour un parlement monocaméral), avec un peu moins de 40 %[886]. Par comparaison, un rapport du BIDDH de 2016 classait la France 22e pays avec une proportion de femmes au Parlement de 26,2 %[887].

1.2.4.1.1.2. Égalité femmes-hommes au travail

Inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes

Dans une décision *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France* du 5 décembre 2019, le CEDS a rappelé que « *le droit des travailleurs à une rémunération équitable constitue une composante essentielle de la garantie énoncée dans la Charte, qui tend à assurer des conditions de travail raisonnables et sûres et à offrir une juste rétribution du travail accompli* »[888]. Or, « *malgré les obligations découlant de la Charte et d'autres instruments internationaux et européens de reconnaître et de garantir le droit à l'égalité des chances et à un salaire égal pour les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale, les écarts de salaires entre les femmes et les hommes persistent. Les statistiques disponibles révèlent à la fois des tendances à la baisse et à la hausse des indicateurs de disparité salariale dans les États européens, et des résultats positifs insuffisants quant aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour promouvoir une présence équilibrée des femmes aux postes décisionnels* »[889].

Constatant que la France avait adopté un cadre législatif reconnaissant le droit à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes au travail, le Comité a considéré que l'obligation de reconnaître le droit à l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale était respectée[890]. De manière similaire, et « *malgré les obstacles qui subsistent* », il a estimé, « *à la lumière du travail du Défenseur des droits, des mesures législatives récentes adoptées, du système de sanctions en place et de l'évolution du contentieux, que l'obligation d'assurer l'accès à des*

885. *Ibid.*, §34.
886. BIDDH, *Realizing Gender Equality in Parliament. A Guide for Parliaments in the OSCE Region*, 2021.
887. BIDDH, *Compendium of Good Practices for Advancing Women's Political Participation in the OSCE Region*, 2016.
888. CEDS, *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France*, décision du 5 décembre 2019, réclamation n° 130/2016, §112.
889. *Ibid.*, §117.
890. *Ibid.*, §167-168 et §199. V. not. Art. L. 1132-1 et L. 1142-1 et s. du code du travail, ainsi que les loi n° 2006-340 du 23 mars 2006 *relative l'égalité salariale entre les femmes et les hommes et n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*.

recours effectifs au sens de la Charte » était également respectée[891]. Un même constat de conformité a été dressé quant à l'obligation d'assurer la transparence salariale et de permettre la comparaison des emplois[892], ainsi qu'à l'égard de l'obligation de maintenir un organe de promotion de l'égalité efficace en vue de garantir le droit à l'égalité salariale (en raison du rôle joué par le DDD en matière de discrimination)[893].

En revanche, dans la même affaire, le CEDS a conclu à la violation de l'article 20 c. de la Charte sociale « *en raison du manque de progrès suffisamment mesurable dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en matière d'égalité de rémunération* »[894]. En effet, en dépit des mesures adoptées par la France pour s'acquitter de son obligation de collecter et analyser des données sur l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes (recueil de données et analyse statistique des inégalités salariales ; adoption de la loi Pacte qui oblige les entreprises cotées en Bourse à publier les salaires moyens et médians afin de réduire les écarts de rémunération ; mise en place d'un indice d'égalité salariale pour « *mesurer et corriger les écarts salariaux* »)[895], l'écart de rémunération constitue un « *problème persistant* » et « *les plans adoptés n'ont pas réussi à le réduire* ». Au contraire, le Comité relève que « *l'écart s'est creusé* », en raison de « *la ségrégation du marché* », du « *recours à du temps partiel et d'autres obstacles au développement professionnel des femmes* » (tels qu'ils apparaissent sur une fiche d'information de la Commission européenne de 2016 reprise par la décision[896])[897].

Dans le cadre de l'EPU de 2018, des recommandations adressées à la France ont porté sur l'égalité salariale. Par exemple, il a été recommander d'« *agir pour traiter efficacement la question de l'écart de salaire entre les sexes et rendre compte des résultats obtenus lors du prochain cycle d'examen* »[898].

Promotion de l'égalité professionnelle

Constatant que la rémunération des pauses d'allaitement n'était pas garantie aux salariées couvertes par le code du travail, que toutes les femmes employées dans la fonction publique ne bénéficiaient pas du droit à des pauses d'allaitement, et que l'autorisation d'absence n'était pas prévue, le CEDS a conclu que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 8§3 de la Charte sociale européenne[899].

---

891. CEDS, *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France, op. cit.,* §178 et §200.
892. *Ibid.,* §188 et §201.
893. *Ibid.,* §198 et §202.
894. *Ibid.,* §230.
895. *Ibid.*, §225 et s.
896. « *Le fait que les femmes prennent en charge un volume considérable de travaux non rémunérés (tâches ménagères, prise en charge des enfants ou de parents proches) à une échelle bien plus importante que les hommes ; des interruptions de carrière plus fréquentes chez les femmes que chez les hommes – ce qui a non seulement une incidence sur la rémunération horaire, mais aussi sur les revenus futurs et les pensions ; l'existence d'une ségrégation dans l'éducation et sur le marché de l'emploi, avec des secteurs où les femmes sont surreprésentées et d'autres dans lesquels les hommes sont surreprésentés ; enfin, la discrimination salariale, bien qu'illégale, continue de contribuer à l'écart salarial* ».
897. *Ibid.,* §229.
898. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. nº 145.214.
899. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, *Art. 8§3*.

En revanche, et de manière plus générale, dans l'affaire *UWE c. France*, le CEDS a considéré que l'État n'avait pas violé l'article 20. d de la Charte sociale européenne, qui « *impose aux États parties des obligations positives pour lutter contre la ségrégation verticale sur le marché du travail, notamment en favorisant l'avancement des femmes dans les postes décisionnels dans les entreprises privées* » (par le biais, par exemple, de mesures législatives visant à assurer l'égalité d'accès aux conseils d'administration des entreprises)[900]. À cet égard, le Comité a relevé que le cadre législatif relatif à la représentation des femmes aux postes-clés de décision – notamment le décret n° 2011-822 du 7 juillet 2011 *relatif à la mise en œuvre des obligations des entreprises pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* – a « *contribué à l'augmentation du nombre de femmes aux postes-clés de décision des plus grandes entreprises françaises cotées en Bourse* », et qu'à cet égard, « *l'objectif de remplir le quota de 40 % des femmes dans les instances de décision des entreprises cotées en Bourse* » était atteint. Ainsi, « *bien que les mêmes résultats ne soient pas encore atteints dans les plus petites entreprises, le Comité considère que le Gouvernement a pris des mesures effectives pour s'acquitter de ses obligations positives et assurer une représentation équilibrée des femmes dans les postes décisionnels au sein des entreprises privées* »[901].

La CJUE, quant à elle, a considéré que les articles 14 et 28 de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil[902] « *doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la disposition d'une convention collective nationale qui réserve aux travailleuses qui élèvent elles-mêmes leur enfant le droit à un congé après l'expiration du congé légal de maternité, à la condition que ce congé supplémentaire vise la protection des travailleuses au regard tant des conséquences de la grossesse que de leur condition de maternité* ». Il appartient au juge de vérifier cette exigence « *en prenant en compte, notamment, les conditions d'octroi dudit congé, les modalités et la durée de celui-ci ainsi que le niveau de protection juridique qui y est afférent* »[903].

1.2.4.1.2. Violences à l'égard des femmes

Le GREVIO a relevé qu'un certain nombre d'avancées législatives intervenues ces dernières années en France avaient permis un « *renforcement considérable du cadre juridique de prévention et de répression des violences* », traduisant une « *prise de conscience avérée et prometteuse des pouvoirs publics d'accorder une priorité politique à la prise en charge des violences faites aux femmes* »[904]. Il a invité les autorités à poursuivre leurs efforts et les mesures nécessaires pour « *développer une reconnaissance et une compréhension commune du phénomène*

900. CEDS, *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. France, ibid.,* §241.
901. *Ibid.,* §244-246.
902. Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 *relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.*
903. CJUE, *Syndicat CFTC du personnel de la Caisse primaire d'assurance maladie de la Moselle c. Caisse primaire d'assurance maladie de Moselle*, arrêt du 18 novembre 2020, C-463/19.
904. *Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO*, 28 octobre 2019, *op. cit.*, §6.

des violences faites aux femmes comme étant fondée sur le genre»[905], ainsi que pour «*établir des dispositifs juridiques aptes à protéger les femmes des violences économiques*»[906].

Plusieurs recommandations adressées à la France dans le cadre de l'EPU de 2018 ont porté sur les violences faites aux femmes[907].

1.2.4.1.2.1. Cadre institutionnel

Le GREVIO a invité les autorités françaises à prendre des mesures nécessaires afin d'«*assurer la continuité et la cohérence des politiques publiques en matière de lutte contre les violences faites aux femmes*». Il s'agirait notamment d'établir les grands principes et lignes directrices qui doivent gouverner les plans pluriannuels d'action, en lien avec la société civile et en particulier avec les associations de femmes œuvrant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes[908]. Les autorités ont également été encouragées à «*renforcer les mécanismes de coopération interinstitutionnelle, en particulier au niveau départemental, en augmentant les moyens humains et financiers des délégués départementaux aux droits des femmes et à l'égalité*»[909].

S'agissant des ressources financières, le GREVIO a préconisé d'accroître le budget alloué à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, et de «*soutenir davantage l'action des associations spécialisées*» en la matière – notamment «*en leur octroyant des possibilités de financement stables et pérennes à hauteur des besoins estimés, en simplifiant les procédures de financement* […] *et en réservant à ces associations spécialisées des sources de financement* […] *dédiées*»[910]. De manière générale, un renforcement de la coopération et du soutien à ces associations, et plus largement aux ONG impliquées, a été demandé[911].

Le Groupe d'experts a également encouragé les autorités à s'assurer que l'organe de coordination au titre de l'article 10 de la Convention dispose d'un «*mandat effectif et d'un pouvoir fort de coordination nationale des mesures et politiques de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes*», en veillant à ce que l'organe comme son «*réseau délocalisé*» bénéficient des moyens humains et financiers appropriés[912]. Des recommandations similaires ont été formulées concernant le Haut Conseil à l'Égalité et à la MIPROF[913].

En outre, un ensemble de propositions ont été émises par le GREVIO concernant la collecte de données et la recherche en matière de violences faites aux femmes. À cet égard, le Groupe d'experts a notamment souligné la nécessité d'«*harmoniser les catégories d'infraction retenues pour les statistiques des*

905. *Ibid.*, §10.
906. *Ibid.*, §17.
907. V. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. nº 145.224 à 145.229.
908. *Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO*, 28 octobre 2019, *op. cit.*, §38.
909. *Ibid.*, §43.
910. *Ibid.*, §48.
911. *Ibid.*, §53.
912. *Ibid.*, §58.
913. *Ibid.*, §61.

services répressifs et des services de la justice de façon à assurer une reconstitution de la chaîne pénale »[914], ainsi que de développer la collecte de données dans le cadre de l'intervention de plusieurs acteurs, en particulier de la justice civile et des services de santé[915].

1.2.4.1.2.2. Prévention

Un certain nombre d'actions ont été préconisées par le GREVIO s'agissant de la prévention des violences faites aux femmes, en matière de : sensibilisation (en impliquant les associations spécialisées et en leur donnant les moyens de se mobiliser)[916] ; éducation (par le biais, entre autres, d'une éducation à la sexualité appropriée et du renforcement du repérage et de l'accompagnement des victimes de violences)[917] ; formation des professionnels (par exemple en dispensant une « *formation initiale et continue systématique et obligatoire sur toutes les formes de violence, le repérage des victimes, la prévention de la victimisation secondaire et les effets des violences sur les victimes* », et en s'assurant que ces formations « *abordent les conséquences traumatiques des violences sur les enfants témoins* » ; une telle formation devrait être dispensée aussi bien aux agents des services répressifs qu'aux magistrats, ainsi qu'aux personnels amenés à être en contact avec les femmes demandeuses d'asile, depuis l'entretien initial jusqu'à leur placement en structure d'accueil)[918] ; programmes préventifs d'intervention et de traitement (comme le développement de stages de responsabilisation et, de manière générale, l'évaluation des programmes)[919] ; participation du secteur privé et des médias[920].

1.2.4.1.2.3. Protection et soutien des femmes victimes de violences

Le GREVIO a encouragé les autorités à développer et renforcer « *les structures de coopération interinstitutionnelle* », en instituant cette coopération « *sous l'égide du réseau délocalisé du Service des droits des femmes et de l'égalité, et en veillant à ce que ces structures fondent leurs interventions sur une compréhension "genrée" des violences faites aux femmes, sur la priorisation de la sécurité de la victime et de ses enfants, sur l'autonomisation à long terme des femmes victimes, ainsi que sur le respect des droits humains* »[921]. Les victimes, quant à elles, devraient recevoir une « *information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles* », adaptée selon leur situation – notamment si elles sont dans une situation de vulnérabilité particulière[922].

914. *Ibid.,* §70.
915. *Ibid.,* §73 et 75.
916. *Ibid.,* §93.
917. *Ibid.,* §96 et 98.
918. *Ibid.,* §104, 107, 111, 114 et 116.
919. *Ibid.,* §120 et 122.
920. *Ibid.,* §126.
921. *Ibid.*, §136.
922. *Ibid.,* §140.

Services de soutien

Plusieurs recommandations ont été formulées par le GREVIO concernant les services de soutien aux femmes victimes de violence. S'agissant des services généraux, ces recommandations concernent le renforcement du volet sanitaire de l'intervention des services et l'allocation de moyens humains (dispositifs d'accueil, d'orientation et d'accompagnement) plus importants, ainsi que la facilitation de l'accès à un logement[923]. Pour les services spécialisés, il s'agit accroître le nombre de structures offrant de tels services et à consolider les structures existantes[924].

Surtout, le Groupe d'experts a exhorté les autorités françaises à « *prendre des mesures pour se conformer aux exigences de l'article 25 de la Convention d'Istanbul* », et notamment, à cet égard, de « *mettre en place, en nombre suffisant, des centres d'aide d'urgence accessibles aux victimes de viol et/ou de violence sexuelle qui répondent à l'ensemble de leurs besoins* […] *et incluent les soins médicaux immédiats, les examens médico-légaux de haute qualité, indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte, le soutien psychologique et légal, ainsi que l'orientation vers les organisations spécialisées* »[925].

Refuges

Le GREVIO a exhorté les autorités françaises à « *prendre toute la mesure de leur engagement au titre de l'article 23 de la Convention d'Istanbul* », en : « *édictant des directives claires pour que les services en charge d'orienter les victimes ne les dirigent pas vers des structures mixtes et/ou non spécialisées* » ; « *reconnaissant le principe que seul un hébergement dans des structures dédiées, non-mixtes et spécialisées est à même de satisfaire aux prérequis de la convention* » ; « *augmentant le nombre et/ou la capacité de telles structures pour répondre aux besoins de toutes les victimes, et en veillant à ce que les femmes victimes et leurs enfants accueillis dans de telles structures aient accès à des conditions de vie adéquates et appropriées, ainsi qu'à des services de soutien et d'autonomisation par le biais d'équipes pluridisciplinaires formées à la problématique des violences faites aux femmes* » ; « *assurant un accès équitable à de telles solutions d'hébergement pour toutes les victimes des différentes formes de violence couvertes par la convention, y compris les femmes migrantes, les jeunes femmes, les femmes handicapées et les femmes vivant en zones rurales* »[926].

Protection et soutien des enfants témoins

Le GREVIO a exhorté les autorités françaises à « *systématiser le repérage par les professionnels et professionnelles de la protection de l'enfance des violences sur les mères et les enfants, en considérant la protection de l'enfance et la protection des femmes contre les violences au sein du couple comme deux facettes d'une même problématique* », ainsi qu'à développer la formation des personnes amenées à entrer en contact avec des enfants témoins de violence et

923. *Ibid.*, §144 et 146.
924. *Ibid.*, §149.
925. *Ibid.*, §164.
926. *Ibid.*, §156.

à renforcer « *y compris sur le plan financier – les dispositifs d'accompagnement et de soutien des enfants témoins* »[927].

1.2.4.1.2.4. Droits des femmes victimes de violence

Matière civile

Le GREVIO a formulé un ensemble de recommandations relatives aux droits des femmes victimes de violence en matière civile. Ces recommandations visent, notamment, à encourager les victimes à davantage faire usage des voies de recours disponibles contre les autorités qui ont un comportement répréhensible ou omettent de prendre des mesures appropriées dans des affaires violences[928] ; à s'assurer que les femmes victimes de violence aient accès à des mécanismes effectifs d'indemnisation[929] : et à prendre en compte, dans le cadre du règlement des droits de garde et de visite, « *les violences auxquelles sont exposées les enfants et le risque de continuation des violences après la séparation, y compris le danger d'un passage à l'acte meurtrier* »[930]. Sur ce dernier point, le Groupe d'experts a rappelé plusieurs éléments – comme le fait que dans ce type de situations, l'exercice conjoint de la parentalité pouvait constituer un moyen pour l'agresseur de maintenir son emprise sur la mère et ses enfants, ou encore qu'il est indispensable de prévenir la victimisation secondaire des victimes en évitant de les culpabiliser (à cet égard, il est précisé que le placement des enfants ne doit être qu'un dernier recours) – et a préconisé, en particulier, le renforcement de la coopération interinstitutionnelle entre justice civile et justice pénale ainsi que de « *l'évaluation des dangers que pose pour la victime et ses enfants le maintien du contact avec l'auteur des violences lors de l'exercice du droit de visite* » [931].

Matière pénale

Plusieurs recommandations du GREVIO relatives à la lutte contre les violences faites aux femmes ont concerné le droit pénal français. Le Groupe d'experts a notamment exhorté les autorités à « *réexaminer leur législation et leurs pratiques judiciaires, en particulier la pratique de la correctionnalisation* […] *afin de fonder la définition des violences sexuelles sur l'absence de libre consentement de la victime* […] *et d'assurer une réponse judiciaire efficace aux violences sexuelles* »[932]. Il a également appelé à « *ériger en infraction pénale le fait de forcer une personne à contracter un mariage, conformément à l'article 37§1 de la Convention* », dans le cadre d'une stratégie plus globale de prévention contre cette forme de violence[933].

D'autres violences ont été abordées, à l'instar des avortements et stérilisation forcés[934] et du harcèlement sexuel[935]. Le GREVIO a en outre précisé certains

927. *Ibid.,* §169.
928. *Ibid.,* §176.
929. *Ibid.,* §178.
930. *Ibid.,* §186.
931. *Ibid.*
932. *Ibid.*, §196.
933. *Ibid.,* §199.
934. *Ibid.,* §202.
935. *Ibid.,* §206.

aspects relatifs à l'interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (au titre de l'article 48 de la Convention d'Istanbul) : les femmes victimes de violence doivent notamment être informées de leurs droits dans le cadre d'une procédure de médiation pénale (et de son caractère facultatif), et une telle procédure ne doit être proposée qu'aux femmes en mesure d'en décider librement ; les dispositions législatives applicables en matière de législation familiale doivent être harmonisées ; des mesures « *appelant au repérage systématique des violences domestiques* » par les professionnels intervenant dans la mise en œuvre de la médiation familiale doivent être introduites[936].

Mesures procédurales

Le GREVIO a formulé un ensemble de recommandations concernant des mesures à prendre en matière procédurale, concernant la réactivité des enquêtes et la collecte de preuves[937], les mesures de protection[938], ou l'aide juridique octroyée aux victimes[939].

Le Groupe d'experts a également exhorté les autorités françaises à procéder à des analyses fouillées afin de déterminer si la faiblesse des taux de condamnation pouvait être imputable à des « *lacunes dans la chaîne des interventions des services répressifs* », ainsi qu'à prendre des mesures « *pour que les auteurs de toutes les formes de violence visées par la Convention aient à répondre de leurs actes et que la justice se prononce en la matière sans délai excessif* »[940]. Il a en outre préconisé le développement des mesures d'appréciation et de gestion des risques, rappelant que leur application ne devait pas être subordonnée au dépôt de plainte de la victime[941].

Enfin, le GREVIO a demandé aux autorités françaises de revoir « *en profondeur* » le système des ordonnances de protection. Suggérant à cet égard des mesures législatives, le Groupe d'experts a énoncé les principes qu'un tel système devait respecter : « *les victimes de violences domestiques doivent avoir accès, dans des situations de danger immédiat, à des ordonnances d'urgence d'interdiction qui répondent aux exigences de l'article 52 de la Convention* » ; « *des ordonnances d'injonction et/ou de protection doivent être disponibles en lien avec toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention, sans limitation aux violences conjugales* » ; « *les ordonnances de protection doivent être disponibles pour une protection immédiate, sans délai excessif* », et « *indépendamment de la volonté de la victime de porter plainte* » ; « *le processus de décision et de suivi de l'application des ordonnances de protection devrait être porté par un travail interinstitutionnel assurant la coopération entre tous les acteurs concernés, y compris les associations spécialisées* »[942].

936. *Ibid.*, §212 et §217.
937. *Ibid.*, §229.
938. *Ibid.*, §251.
939. *Ibid.*, §253.
940. *Ibid.*, §233.
941. *Ibid.*, §237.
942. *Ibid.*, §246.

1.2.4.1.3. Discriminations multiples subies par les femmes : le phénomène d'intersectionnalité

Le GREVIO a encouragé les autorités françaises à poursuivre leur effort qui visent « *à éliminer la discrimination, laquelle accroît le risque d'exposition aux violences et fait entrave à l'accès aux dispositifs de protection pour les femmes relevant de groupes sujets à discriminations multiples, telles que les jeunes femmes, les femmes d'Outre-mer, les femmes vivant en zone rurale, les femmes âgées, les femmes de la communauté LGBT, les femmes prostituées, ainsi que les femmes handicapées, y compris celles vivant en établissement, sur la base de stratégies à long terme couvrant chacun des piliers* ». Cette lutte doit s'opérer « *sur la base de stratégies à long terme couvrant chacun des piliers* » de la Convention d'Istanbul : la prévention, la protection des victimes et de leurs enfants, les poursuites des auteurs de violence, et les politiques intégrées. Le GREVIO a en outre invité les autorités à élaborer une « *stratégie plus robuste* » quant au cadre normatif de lutte contre les discriminations multiples[943].

Intersectionnalité et migration

Le GREVIO a encouragé les autorités françaises à « *s'assurer que les victimes de violences conjugales algériennes dont la situation relève de l'Accord franco-algérien de 1968 aient accès à un droit de séjour, sans être discriminées en raison de leur nationalité* », ainsi qu'à « *poursuivre leurs efforts visant à fournir aux femmes étrangères victimes de violences, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint, des moyens de sortir de ces situations* » (par exemple en optimisant le traitement des demandes d'octroi d'un permis de séjour, et en « *assurant la sensibilisation et la formation continue du personnel concerné* ») [944]. Il les a également exhortées à « *prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour s'assurer que les victimes de mariages forcés amenées dans un autre pays aux fins de ce mariage et qui perdent en conséquence leur statut de résident dans le pays où elles résident habituellement aient accès à un dispositif leur permettant de récupérer ce statut* »[945].

Des recommandations relatives aux demandes d'asiles présentées en raison de violences fondées sur le genre ont en outre été formulées. À cet égard, le Groupe d'experts a notamment souligné la nécessité de prendre « *toutes les mesures nécessaires* [loi, lignes directrices, formation *etc.*] *pour s'assurer que les violences fondées sur le genre sont détectées et prises en compte au titre de tous les motifs de persécution prévus à l'article 1. A. 2 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951* »[946].

Enfin, le GREVIO a encouragé les autorités à « *sécuriser davantage et garantir l'accès des femmes étrangères victimes de violence au parcours d'admission au séjour lorsque ce parcours dépend de la délivrance d'une ordonnance de protection* »[947].

943. *Ibid.,* §26.
944. *Ibid.*, §259.
945. *Ibid.*
946. *Ibid.*, §267.
947. *Ibid.*, §249.

1.2.4.2. DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITÉ DE GENRE

Orientation sexuelle

Dans une résolution adoptée le 10 octobre 2018[948], l'APCE a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à « *veiller à l'application sans discrimination aucune fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de leurs dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, et de leurs politiques régissant les droits des partenaires, des parents et des enfants, en éliminant toute différence de traitement injustifiée fondée sur ces motifs* » et à « *s'abstenir d'adopter des modifications de leur Constitution qui empêcheraient la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe ou d'autres formes de familles arc-en-ciel, et de laisser au législateur ou à la juridiction suprême le soin de trancher ces questions* ».

Elle a également formulé d'autres recommandations plus détaillées. D'abord, afin « *d'aligner leurs dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, et leurs politiques relatives aux partenaires de même sexe, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine* », les États sont invités à mettre en place « *un cadre juridique spécifique* [prévoyant] *la reconnaissance et la protection des unions de partenaires de même sexe* », « *accorder aux couples de même sexe des droits égaux à ceux des couples hétérosexuels en matière de transmission de bail* », « *faire en sorte que les concubins de même sexe, quel que soit le statut juridique de leur partenariat, soient considérés comme des personnes à charge aux fins de l'assurance maladie* », et faire en sorte, « *dans le traitement des demandes de permis de séjour introduites au titre du regroupement familial* […], *dans le cas où le mariage de personnes de même sexe n'est pas prévu, qu'il existe une autre manière permettant au partenaire de même sexe non ressortissant du pays d'obtenir un titre de séjour* ».

Les États doivent également veiller « *à la satisfaction, sans discrimination aucune fondée sur l'orientation sexuelle, des autres besoins fondamentaux indispensables au bon fonctionnement d'une relation de couple stable et engagée* ». À cette fin, l'APCE leur a demandé de prendre plusieurs mesures : « *en ce qui concerne les migrations, à étendre le droit de séjour aux partenaires de même sexe, sur un pied d'égalité avec les partenaires hétérosexuels, et à accorder une reconnaissance égale aux partenariats homosexuels dans le contexte des demandes de naturalisation* » ; « *en ce qui concerne les situations nécessitant des soins médicaux, à reconnaître les partenaires de même sexe en tant que proches parents à des fins médicales et à leur accorder le droit au congé spécial pour s'occuper d'un partenaire malade ou du parent malade d'un partenaire, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle* » ; « *en ce qui concerne les biens, à prendre en compte les biens acquis par un couple de même sexe au cours de leur relation en tant que biens communs, sans discrimination fondée*

948. APCE, Résolution 2239 (2018), *Vie privée et familiale : parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle*.

sur l'orientation sexuelle » ; « *en matière de droit pénal, à veiller à l'applicabilité de la protection légale contre la violence domestique et à garantir le droit de refuser de témoigner contre son partenaire dans des procédures pénales, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle* » ; « *en ce qui concerne les séparations, à assurer aux couples de même sexe l'applicabilité des règles relatives aux pensions alimentaires, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle* » ; « *en matière de décès et d'héritage, à étendre aux couples de même sexe l'accès à la pension de réversion, le droit à indemnisation en cas d'homicide d'un partenaire résultant d'un acte délictueux ainsi que le droit héréditaire en cas de décès* ab intestat *d'un partenaire, et à accorder l'exemption des droits de succession aux couples de même sexe, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle* ».

Lors de l'EPU de 2018, il a été recommandé à la France de créer un mécanisme indépendant « *chargé de suivre et d'évaluer les mesures prises dans le cadre du Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT* »[949] C'est notamment dans ce contexte, que la CNCDH s'est vu confier le mandat de rapporteur national indépendant sur les droits des personnes LGBTI.

Enfin, s'agissant de la protection des « *droits des parents et des enfants des familles arc-en-ciel* », il convient de « *veiller à accorder tous les droits en matière d'autorité parentale, d'adoption monoparentale, d'adoption simple ou par le second parent, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre* », de « *prévoir la possibilité d'adoption conjointe par des couples de même sexe, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle* », d'« *étendre la reconnaissance automatique de la coparentalité au partenaire de même sexe de la personne ayant accouché d'un enfant dans tous les cas où cette reconnaissance serait accordée au conjoint masculin d'une mère* », de veiller, « *lorsque les femmes célibataires ont accès à la procréation médicalement assistée* […], *à ce que cet accès soit accordé sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre* », et enfin de veiller, « *lorsque les couples hétérosexuels non mariés ont accès à la procréation médicalement assistée*, […] *à ce que cet accès soit accordé aux couples de même sexe* ».

Identité de genre

L'affaire *A.P., Garçon et Nicot c. France*[950] a été l'occasion pour la CEDH d'apprécier la compatibilité à la Convention européenne des conditions légales d'un changement d'état civil pour les personnes transgenres en France.

Dans cette affaire, les trois requérants étaient des personnes transgenres, qui, entre 2007 et 2009, avaient demandé en justice la rectification du sexe et du prénom indiqués sur leur acte de naissance. Les juridictions françaises avaient refusé leurs demandes, au motif qu'ils n'avaient pas prouvé de façon certaine avoir subi le traitement médical et chirurgical nécessaire à une conversion sexuelle irréversible. En outre, d'après les juges, le deuxième requérant n'avait pas établi la réalité du syndrome transsexuel, tandis que le premier requérant avait refusé

949. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.91.
950. CEDH, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, arrêt du 6 avril 2017, requêtes n° 79885/12, 2471/13 et 52596/13.

de se soumettre à une expertise médicale de vérification de son intimité qui avait été ordonnée en raison de l'incomplétude des preuves fournies. Les requérants avaient ensuite formé un recours devant la Cour européenne pour violation de leur droit au respect de leur vie privée. Les requérants contestaient en particulier la subordination de la reconnaissance légale du changement d'identité sexuelle à l'établissement de la réalité du syndrome transsexuel et du caractère irréversible de la transformation de « *l'apparence* » (pour les deuxième et troisième requérants) et à la soumission à une expertise médicale (pour le premier requérant). Pour la Cour, l'affaire devait s'analyser au prisme des obligations positives, notamment celle de garantir la vie privée des individus, quant à la mise en place d'une procédure propre permettant aux personnes concernées de faire reconnaître juridiquement leur nouvelle identité sexuelle après conversion, à laquelle la France répondait « *à première vue* »[951].

S'agissant de la condition d'irréversibilité de la transformation de l'apparence, la CEDH a considéré qu'en dépit de « *l'ambiguïté* » des termes de la loi (notamment la référence à l'« *apparence* »), le droit français « *assujettissait la reconnaissance de l'identité sexuelle des personnes transgenres à la réalisation d'une opération stérilisante ou d'un traitement qui, par sa nature et son intensité, entraînait une très forte probabilité de stérilité* »[952]. Elle a d'abord relevé que l'État jouissait d'une marge d'appréciation restreinte en la matière, malgré l'absence de consensus entre les États membres quant à la condition de stérilité : au cœur de la requête figuraient des « *aspects essentiels de l'identité intime des personnes, si ce n'est de leur existence* » (intégrité physique et identité sexuelle) ; la condition de stérilité avait disparu du droit positif de plusieurs États parties dont la France entre 2009 et 2016, manifestant une tendance à l'abandon de ladite condition ; de nombreuses instances internationales ont pris position en faveur d'un tel abandon[953]. La Cour a ensuite relevé que si « *la préservation du principe de l'indisponibilité de l'état des personnes, la garantie de la fiabilité et la cohérence de l'état civil et, plus largement, l'exigence de sécurité juridique* [relevaient] *de l'intérêt général* », le droit français en vigueur à l'époque des faits « *mettait les personnes concernées devant un dilemme insoluble : soit subir malgré elles une opération ou un traitement stérilisants, et renoncer au plein exercice de leur droit au respect de leur intégrité physique ; soit renoncer à la reconnaissance de leur identité sexuelle et donc au plein exercice de ce même droit* ». En les plaçant face à un tel choix, qui revenait à conditionner le plein exercice de leur droit au respect de leur vie privée à la renonciation au plein exercice de leur droit au respect de leur intégrité physique, les autorités françaises n'avaient pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts des personnes concernées. Le rejet de la demande des deuxième et troisième requérants de modification de leur état civil au motif qu'ils n'avaient pas démontré avoir subi une opération stérilisante était constitutif d'une violation de leur droit au respect de leur vie privée[954].

951. *Ibid.*, §100.
952. *Ibid.*, §120.
953. *Ibid.*, §121-125.
954. *Ibid.*, §132 et s.

S'agissant de la condition de réalité du syndrome transsexuel imposée au deuxième requérant, inversement, la Cour a estimé qu'en dépit de ce qu'« *un aspect important de l'identité des personnes transgenres* [était] *en cause* », l'État jouissait d'une large marge d'appréciation quant à la décision d'y poser la condition d'un psychodiagnostic préalable : il y avait en 2016 une « *quasi-unanimité* » à cet égard au sein des États parties ; le transsexualisme figurait au titre des troubles mentaux et du comportement de la classification internationale des maladies publiée par l'OMS ; l'obligation d'un psychodiagnostic ne mettait pas directement en cause l'intégrité physique des personnes concernées[955]. Sur le fond, l'exigence d'un diagnostic de dystrophie du genre en tant que diagnostic différentiel, visant à établir que la souffrance du patient ne venait pas d'autres causes, avait pour objet de « *préserver les intérêts des personnes concernées* » en faisant « *en sorte qu'elles ne s'engagent pas erronément dans un processus de changement légal de leur identité. En cela,* […] *les intérêts du deuxième requérant se* [confondaient] *partiellement avec l'intérêt général attaché à la préservation du principe de l'indisponibilité de l'état des personnes, de la fiabilité et de la cohérence de l'état civil, et de la sécurité juridique* ». Les autorités françaises avaient donc ménagé un juste équilibre entre les intérêts en cause, et il n'y avait dès lors pas eu violation de l'article 8 de la Convention[956].

Un même constat de non-violation a été établi s'agissant, enfin, de l'obligation de subir un examen médical. La Cour a relevé que le requérant, qui avait subi une opération de conversion sexuelle à l'étranger, avait « *soutenu devant le juge interne qu'il remplissait en conséquence les conditions requises par le droit positif pour obtenir un changement d'état civil. L'expertise litigieuse, qui visait à établir si cette allégation était exacte,* [avait] *donc été décidée par un juge dans le cadre de l'administration de la preuve, domaine dans lequel la Cour reconnaît aux État parties une très large marge de manœuvre sous réserve qu'ils ne se livrent pas à l'arbitraire* ». En l'espèce, rien ne permettait d'établir que la décision avait été entachée d'arbitraire : le code de procédure civile donnait au juge du fond le pouvoir d'ordonner toute mesure d'instruction, y compris des expertises, « *dès lors qu'il ne dispose pas d'éléments suffisants pour statuer* » ; le tribunal avait indiqué précisément les raisons pour lesquelles il jugeait insuffisant les éléments produits et avait désigné des experts en conséquence. Par conséquent, « *en retenant pour rejeter la demande du premier requérant tendant à la modification de la mention du sexe sur son acte de naissance, le fait qu'il opposait un refus de principe à l'expertise médicale qu'il avait ordonnée, le juge interne, qui* […] *pouvait tirer toute conséquence de ce refus*, [avait] *maintenu un juste équilibre* »[957].

La loi n° 2016-1547 *de modernisation de la justice du XXIe siècle*, complétée par le décret d'application n° 2017-450 du 29 mars 2017 *relatif aux procédures de changement de prénom et de modification de la mention du sexe à l'état civil*, est venue faciliter considérablement cette procédure. Désormais les articles 61-5 et 61-6 du code civil, créés par la loi, disposent respectivement que « *toute personne majeure ou mineure émancipée qui démontre par une*

955. *Ibid.,* §139-140.
956. *Ibid.,* §141-144.
957. *Ibid.*, §150 et s.

réunion suffisante de faits que la mention relative à son sexe dans les actes de l'état civil ne correspond pas à celui dans lequel elle se présente et dans lequel elle est connue peut en obtenir la modification » et que « *le fait de ne pas avoir subi des traitements médicaux, une opération chirurgicale ou une stérilisation ne peut motiver le refus de faire droit à la demande* ». La procédure est conduite devant le tribunal judiciaire et n'est pas accessible aux mineurs non émancipés qui doivent soit attendre leur majorité, soit demander leur émancipation à partir de 16 ans. Ces deux articles représentent une avancée majeure pour les personnes concernées car ils permettent d'obtenir un changement d'état civil dès le début de la transition, et rendent ce changement accessible y compris aux personnes ne souhaitant pas recourir à une chirurgie de réassignation. L'article 61-5 facilite la procédure non seulement pour les personnes transgenres, mais aussi pour les personnes intersexes auxquelles s'appliquent ces dispositions, bien qu'elles n'aient pas été pensées pour elles.

Personnes intersexes

Le CRPD a demandé à la France l'interdiction des interventions médicales sans consentement pratiquées sur les personnes intersexes[958].

Lors de l'EPU, il a été recommandé à la France de « *prendre des mesures en vue de l'adoption de lois prévoyant une protection contre la discrimination fondée sur l'intersexualité* »[959].

1.2.4.3. 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.

1.2.4.3.1. Présentation générale

1.2.4.3.1.1. Égalité et discriminations

Statistiques « ethniques »

De manière répétée, les instances internationales demandent à la France de procéder au recensement de la population par auto-identification ethnique ou raciale des individus, volontaire et anonyme, en dépit du refus systématiquement opposé par les autorités françaises. Au cours de la période de référence, la FRA a une nouvelle fois demandé à la France de « *collecter des données*

958. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 4 octobre 2021, CRPD/C/FRA/CO/1, §37.
959. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. n° 145.92.

anonymisées désagrégées par identité ethnique afin de pouvoir évaluer les stratégies nationales d'intégration »[960].

Profilage ethnoracial

Dans un rapport publié en 2019[961], la FRA a constaté que les contrôles de police étaient souvent vécus comme du profilage racial[962]. Elle a ainsi préconisé aux États membres de l'UE de prendre des mesures pour lutter contre le profilage racial, qu'elles soient introduites dans la loi, publiées par les services répressifs ou incluses dans les procédures opérationnelles ou les codes de conduite. Les autorités devraient également « *élaborer des orientations sur la police de proximité afin de pallier les effets négatifs existants du profilage racial sur la confiance des membres de groupes ethniques minoritaires dans la police* ».

1.2.4.3.1.2. Politiques publiques de lutte contre les discriminations

Lutte contre les discriminations en matière d'emploi

La Commission d'experts de l'OIT a déclaré en 2018 « *espérer que le gouvernement fera tout son possible pour prendre les mesures nécessaires dans un proche avenir* » pour combattre les discriminations à l'égard des travailleurs migrants[963].

De manière générale, la FRA a recommandé aux États membres de l'UE d'élaborer des mesures afin de combattre la discrimination en matière d'accès à l'emploi et sur le lieu de travail : « *des actions visant à encourager les audits en matière de diversité au sein des entreprises publiques et privées et la collecte de données ventilées en fonction de l'origine raciale et ethnique ; des actions visant à davantage faciliter la reconnaissance des compétences acquises par l'enseignement et la formation dans des pays tiers ; ou des actions visant à encourager le recrutement de groupes sous-représentés dans le secteur public* »[964].

En matière de droit au maintien des droits en cours d'acquisition, le CEDS a constaté, dans ses conclusions de 2017, que les ressortissants non couverts par la réglementation de l'UE ou des accords bilatéraux ne pouvaient totaliser les périodes d'assurance ou d'emploi en France. Or, « *le fait d'aller travailler dans un autre pays où n'ont pas été acquises les périodes d'assurance ou d'emploi exigées par la législation nationale pour avoir droit à certaines prestations ne saurait entraîner un traitement moins favorable. Cela nécessite, au besoin, de procéder à la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi effectuées sur le territoire d'un autre État partie et, s'agissant des prestations de longue*

960. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
961. FRA, *Être noir dans l'UE. Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Résumé*, 15 novembre 2019.
962. L'ECRI a défini le profilage ethnoracial comme « *l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* ». ECRI, *Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police*, 29 juin 2007, CRI (2007) 39, p. 4.
963. Commission d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2017*, 2018, p. 584.
964. FRA, *Être noir dans l'UE, ibid.*

durée, l'application du principe du prorata pour l'admission au bénéfice, le calcul et le versement des prestations […] *Pour ce faire, les États parties ont le choix des moyens : convention multilatérale, accord bilatéral, ou mesures unilatérales, législatives ou administratives*». C'est pourquoi le droit français a été jugé non conforme à l'article 12§4 de la Charte sociale européenne. Le Comité a également conclu à la non-conformité du droit français au même article au motif que l'égalité de traitement en matière d'accès aux prestations familiales n'était pas garantie aux ressortissants de tous les autres États parties : en effet, les États qui subordonnent le versement des prestations familiales à la condition de résidence de l'enfant sur leur territoire « *sont dans l'obligation, pour garantir l'égalité de traitement au sens de l'article* […] *de conclure dans un délai raisonnable des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les États qui appliquent un principe d'admissibilité différent* »[965].

S'agissant des mesures de lutte contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration, qui doivent être mises en œuvre au titre de l'article 19§1 de la Charte sociale, le CEDS a rappelé les obligations qu'il avait dégagées dans des conclusions précédentes[966] : « *les mesures prises* […] *doivent prévenir la communication aux ressortissants quittant le pays d'informations fallacieuses et lutter contre la diffusion de fausses informations visant les étrangers désireux d'entrer dans le pays* » ; « *la propagande raciste trompeuse, qui est indirectement tolérée ou qui émane directement des autorités publiques constitue une violation de la Charte* »[967], et les autorités doivent à cet égard « *promouvoir une diffusion responsable de l'information,* […] *décourager l'expression d'opinions discriminatoires* » et « *mettre en place un système de contrôle efficace qui puisse détecter les discours discriminatoires, racistes ou haineux, en particulier dans la sphère publique* » ; les autorités doivent également « *prendre des mesures contre la propagande trompeuse afin d'empêcher l'immigration illégale et la traite des êtres humains* » ; les États « *doivent* […] *sensibiliser le personnel chargé d'appliquer la loi, par exemple par des formations à l'intention des personnels en contact direct avec les migrants* ». L'État n'ayant fourni aucune information quant aux mesures prises pour lutter contre la propagande trompeuse et « *éviter que certains médias ne créent un climat d'hostilité et de rejet des travailleurs migrants appartenant à des groupes minoritaires* » – en particulier sur la formation des agents publics de l'État aux problématiques du respect des différences, de la neutralité du service public et plus généralement du respect d'autrui – le Comité a conclu à la non-conformité du droit français à l'article 19§1 de la Charte sociale.

Par ailleurs, en dépit de l'absence de discrimination en droit entre travailleurs migrants salariés et travailleurs migrants indépendants concernant les droits garantis par l'article 19 de la Charte, le CEDS a conclu à la non-conformité du droit français au §10 en raison des constats de non-conformité qui ont été établis à l'égard des autres paragraphes[968].

965. CEDS, *Conclusions 2017 (France)*, janvier 2018, Art. 12§4.
966. CEDS, *Conclusions 2019 (France).*, Art. 19§1.
967. Sur ce point précis, V. CEDS, *Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, réclamation n° 58/2009.
968. CEDS, *Conclusions 2019 (France)*, Art. 19§10.

En revanche, le Comité a considéré que la situation française était conforme à l'article 19§4 de la Charte concernant l'accès des travailleurs détachés à l'affiliation à des organisations syndicales ainsi qu'aux avantages offerts par les conventions collectives[969].

Lutte contre les discriminations en matière d'accès au logement

Une enquête de la FRA publiée en 2019 a mis en lumière la forte discrimination raciale dont les personnes d'ascendance africaine étaient victimes en matière d'accès aux logements publics et privés, ainsi que la précarité des conditions de vie auxquelles elles sont soumises[970]. L'Agence a ainsi demandé aux États de prendre des mesures pour y remédier.

Port d'un numéro d'identification par les agents de police

Mise en place depuis le 1er janvier 2014, l'obligation de porter un numéro d'identification individuel sur les uniformes et brassards des policiers doit permettre de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat, souvent pointé comme source d'impunité[971]. Toutefois, le CPT a noté que le port de ce numéro n'était pas systématique, et a demandé aux autorités françaises de s'assurer que l'ensemble des forces de l'ordre respectent cette obligation en permanence[972].

Dans le cadre de l'EPU de la France (2018), il a été recommandé à la France de « *renforcer le cadre législatif et les mécanismes institutionnels visant à combattre toutes les pratiques discriminatoires fondées sur le profilage racial, ethnique et religieux* »[973].

1.2.4.3.2. Racisme, antisémitisme et xénophobie

En 2019, la FRA a publié ses conclusions relatives à deux enquêtes concernant, pour la première, l'antisémitisme dans l'Union européenne[974], et pour la seconde, le fait d'être noir dans l'Union européenne[975]. D'autres rapports ont concerné des phénomènes plus spécifiques.

De manière générale, la FRA a recommandé aux autorités françaises de procéder à la transposition « *correcte et complète* » de la directive n° 2012/29/UE *relative aux droits des victimes* et de la décision-cadre n° 2008/913/JAI *sur le racisme et la xénophobie*[976].

969. *Ibid.*, Art. 19§4.
970. FRA, *Être noir dans l'UE, op. cit.*
971. V. à ce propos, Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits. Vol. 1 – Relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, janvier 2017.
972. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §29.
973. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. n° 145.787.
974. FRA, *Expériences et perceptions de l'antisémitisme – Deuxième enquête sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des personnes juives dans l'UE. Résumé,* 10 mars 2019.
975. FRA, *Être noir dans l'UE, op. cit.*
976. Outre les documents cités ci-dessus, V. ég. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2021*, 10 juin 2021.

Antisémitisme

Les conclusions de l'enquête de la FRA ont indiqué « *une omniprésence de l'antisémitisme dans le domaine public, reproduisant et perpétuant des stéréotypes négatifs à propos des Juifs* » en Europe. Cette omniprésence se traduit par la banalisation du harcèlement antisémite et « *fragilise le sentiment de sécurité des personnes juives* », qui « *craignent pour leur propre sécurité et pour celle de leur famille et de leurs proches* », poussant certaines personnes à l'émigration.

Pour lutter contre ce phénomène, la FRA a émis plusieurs recommandations. Elle a par exemple souligné que des mesures de prévention devraient être élaborées et leur efficacité évaluée, en faisant intervenir les coordinateurs nationaux chargés de la lutte contre l'antisémitisme ainsi que les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les groupes communautaires juifs ou non juifs. Ces mesures devraient « *porter en particulier sur la sensibilisation en insistant notamment sur l'enseignement consacré à l'Holocauste* ». La FRA a également préconisé la surveillance régulière et détaillée de l'évolution de « *la prévalence des crimes de haine et du sentiment de sécurité parmi la population juive, notamment en menant des enquêtes sur la victimisation* », ainsi que la mise en place de campagnes d'information et de sensibilisation spécifiques pour encourager les victimes de discriminations antisémites à les signaler aux autorités compétentes et faciliter les démarches correspondantes

Stéréotypes et préjugés raciaux

La FRA a relevé que « *partout dans l'UE, les personnes d'ascendance africaine doivent faire face à des préjugés largement répandus et fermement ancrés ainsi qu'à l'exclusion* »[977]. Dans tous les pays concernés par l'enquête, dont la France, « *la proportion de personnes d'ascendance africaine victimes de harcèlement et de violence à caractère raciste, notamment perpétrés par la police, est considérable. Ces incidents sont très rarement signalés à une autorité ou à un organisme* ». Pour remédier à ce problème, les États membres de l'UE « *devraient veiller à ce que les victimes de crimes racistes puissent demander réparation et se voient proposer un soutien adéquat* », en appliquant notamment les principes directeurs sur les crimes de haine et le soutien aux victimes adoptés par le Groupe de haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance. Les autorités devraient également « *tenir compte de la réticence des victimes à signaler le crime raciste à une autorité ou à un organisme, en particulier lorsque les auteurs présumés sont des agents de police* »[978], et faire en sorte que les enquêtes relatives aux infractions racistes et la poursuite de leurs auteurs « *ne dépendent pas d'une déclaration ou d'une accusation émanant de la victime* ».

La FRA a également souligné la nécessité, d'une part, d'allouer des moyens humains, financiers et techniques suffisants aux organismes pour l'égalité de traitement et s'assurer de leur indépendance ; d'adopter des mesures « *destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique* […] *déterminés grâce à l'analyse systématique des cas de discrimination raciale*

977. FRA, *Être noir dans l'UE, op. cit.*
978. V. *infra*, « Phénomène des "sous-déclarations" ».

et ethnique » ; d'autre part, de « *garantir la collecte systématique de données fiables, valides* »[979].

Il convient par ailleurs de mentionner ici une lettre adressée aux autorités françaises en date du 15 novembre 2021[980], dans laquelle plusieurs experts indépendants des Nations Unies ont exprimé leurs préoccupations quant à certains éléments entourant le décès d'Adama Traoré : « *l'absence de prise en considération d'un possible mobile raciste dans la mort de M. Traoré* » ; « *la lenteur de l'instruction, l'absence de mise en examen et le possible manque de garantie d'indépendance, d'impartialité et de transparence de la procédure en cours* » ; et le « *fait que ces possibles manquements à la réalisation d'une enquête efficace ne sont pas un cas isolé, mais reflètent des pratiques récurrentes dans l'instruction d'affaires similaires concernant des individus d'ascendance africaine ou africains* ». Ils ont ainsi demandé un certain nombre de renseignements aux autorités françaises sur ces points.

1.2.4.3.3. Roms et Gens du voyage

En raison du nombre des observations des instances internationales concernant les Roms et les Gens du voyage, une section spécifique leur est consacrée. Le point de vue des instances internationales sur le traitement par les autorités françaises des Roms et 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.

Quelques précisions terminologiques doivent être rappelées. 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*[981], 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*

979. FRA, *Être noir dans l'UE, op. cit.*
980. *Lettre du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, de la Rapporteuse spéciale 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 torture*, 15 novembre 2021, AL FRA 10/2021.
981. CNCDH, *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,* Assemblée plénière du 22 mars 2012.

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». 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 (Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms*». Le Sénat, dans le rapport déposé lors de l'examen de la loi du 7 novembre 2018, précise que le nombre des Gens du voyage est estimé à environ 250 000 à 300 000[982]. S'agissant des Roms, En 2016, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) estime qu'elles sont entre 15 000 et 17 000 personnes à vivre dans des bidonvilles ou grands squats, ce chiffre est stable depuis le premier recensement en 2012[983]. 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.

Pour des considérations relatives aux Roms et aux Gens du voyage en lien avec la Covid-19, il convient de se référer au passage correspondant *supra*.

1.2.4.3.3.1. Stratégie nationale d'intégration des Roms et Gens du voyage

Dans un rapport publié en septembre 2020[984], la FRA a émis un ensemble de recommandations à destination de six États membres de l'Union européenne, dont la France, concernant les stratégies nationales d'intégration, qui doivent inclure des mesures de sensibilisation à la lutte contre les discriminations et l'antitsiganisme, conçues «*de concert*» avec les communautés concernées. De manière générale, ces recommandations concernent : l'enregistrement des cas de crimes de haine «*afin de faciliter les enquêtes et les poursuites*» ; la formation des agents appelés à intervenir en la matière ; l'encouragement des personnes roms et Gens du voyage à signaler les «*incidents motivés par la haine*» dont elles sont victimes ; la lutte contre le racisme structurel, notamment lorsque les forces de l'ordre sont impliquées (avec, entre autres, la collecte et la publication de données statistiques relatives aux cas de profilage ethnique) ; l'emploi de personnes roms et de Gens du voyage au sein des autorités répressives et dans le secteur public au sens large ; la garantie d'accès à l'information juridique et à l'aide juridictionnelle ; l'allocation de ressources financières et humaines suffisantes aux organismes publics compétents de lutte contre les discriminations ;

982. Catherine di Folco, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Claude Carle tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage*, Paris, Sénat, 25 octobre 2017.
983. DIHAL, *État des lieux national des campements illicites, grands squats et bidonvilles*, 2016.
984. FRA, *Roms et Gens du voyage dans six pays*, 22 septembre 2020.

la lutte contre le décrochage scolaire des enfants roms et Gens du voyage, à travers des mesures éducatives spécifiques (éducation inclusive, fourniture de matériel, assistants pédagogiques…) et une incitation de ces derniers à poursuivre leurs études au-delà de la scolarité obligatoire ; l'intégration de « *modules sur l'histoire et la culture des Roms et des Gens du voyage dans les programmes d'enseignement général ainsi que dans l'éducation et la formation des enseignants* » ; la mise en place de programmes d'insertion professionnelle (offrir une première expérience professionnelle aux jeunes Roms et Gens du voyage, inciter les employeurs à embaucher des Roms et des Gens du voyage, *etc.*) ; améliorer l'accès aux soins de santé ; « *mettre en œuvre des mesures urgentes pour éliminer le risque de faim en garantissant une alimentation adéquate et de qualité à tous ceux qui en ont besoin, par exemple en fournissant des repas scolaires gratuits* ».

1.2.4.3.3.2. Lutte contre les discriminations à l'égard des Gens du voyage

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.

Le CEDS a conclu à la non-conformité de la situation française à l'article 31§1 de la Charte sociale européenne en raison de « *la création insuffisante d'aires d'accueil pour les Gens du voyage et des mauvaises conditions de vie et des dysfonctionnements de ces aires d'accueil* »[985].

1.2.4.3.3.3. Lutte contre les discriminations à l'égard des Roms

Dans le cadre de son rapport annuel sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, le bureau pour l'Europe du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a effectué une visite en France en mars 2018 afin de s'assurer « *que les politiques de logement étaient conçues et appliquées de façon à protéger et à promouvoir les droits de l'homme des communautés roms* »[986]. À l'issue de cette visite, un rapport intitulé « *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France* » a été publié[987]. Dans le cadre de ce rapport, plusieurs questions ayant à trait aux discriminations subies par les Roms dans plusieurs domaines dont le logement, l'éducation, l'emploi et la santé sont abordées.

985. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, *Art. 31§1*.
986. *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, A/HRC/40/30 21 décembre 2018, §23.
987. OHCHR, *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France,* juin 2018.

Droit au séjour, liberté de circulation et expulsions

La population Rom présente en France est composée pour l'essentiel de personnes de nationalités roumaine et bulgare. 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.

Dans l'arrêt *Hirtu et a. c. France*, la CEDH a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention concernant l'expulsion de Roms vivant illégalement dans un camp. En l'espèce, la Cour a considéré que les requérants ne pouvaient se prévaloir du droit au respect de leur domicile, car ils n'avaient été installés dans le camp que durant six mois avant d'en être expulsés, et n'avaient donc pu créer de lien suffisant et continu avec le lieu [988]. Il y a toutefois eu ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale des requérants, et ladite ingérence poursuivait le but légitime de la protection de la santé et de la sécurité publiques ainsi que des droits et libertés d'autrui [989].

La Cour a ensuite souligné qu'il était nécessaire de distinguer la décision d'expulsion en elle-même et ses modalités de mise en œuvre. Sur le premier point, « *les autorités avaient en principe le droit d'expulser les requérants, qui occupaient illégalement un terrain communal et qui, en tant qu'occupants sans titre, ne pouvaient prétendre avoir une espérance légitime d'y rester, d'autant plus qu'ils n'y étaient installés que depuis six mois* » [990].

S'agissant des modalités de l'expulsion, la Cour a relevé que la mesure n'avait pas été prise en exécution d'une décision de justice mais « *selon la procédure de mise en demeure prévue par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000* », choix de procédure qui a entraîné deux conséquences majeures. Premièrement, « *vu le bref délai entre l'adoption de l'arrêté préfectoral (29 mars), sa notification (2 avril) et l'évacuation elle-même (12 avril), aucune des mesures préconisées par la circulaire* [interministérielle de 2012 *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*] *n'*[avait] *été mise en place (diagnostic des familles et personnes concernées, accompagnement en matière scolaire, sanitaire et d'hébergement)* » : non seulement les autorités soutenaient qu'elles n'avaient pas d'obligation de relogement dès lors que les requérants disposaient de caravanes alors que toutes les caravanes (à l'exception de celle d'une famille) avaient été saisies, mais en outre, les mesures énumérées par la circulaire étaient applicables « *indépendamment du fait que les intéressés* [disposaient] *ou non de caravanes* ». Les autorités n'avaient donc pas pris en compte les conséquences de l'expulsion et de la situation particulière des requérants [991]. Deuxièmement, le choix de la procédure de mise en demeure avait considérablement compliqué la situation des requérants, qui n'avaient pu exercer de recours qu'après la décision de l'Administration, alors que d'autres procédures permettaient un examen en amont de la proportionnalité de la

988. CEDH, *Hirtu et a. c France*, arrêt du 14 mai 2020, requête n° 24720/13, §65.
989. *Ibid.,* §66-69.
990. *Ibid.,* §71.
991. *Ibid.,* §73.

mesure par le juge judiciaire. En outre, les recours introduits par les requérants avaient été déclarés irrecevables et ne leur avaient ainsi pas permis de faire valoir leurs arguments, en raison de l'existence du recours spécifique prévu pour la procédure de mise en œuvre. La première juridiction à se prononcer sur la proportionnalité de la mesure d'expulsion avait été la Cour administrative d'appel dix-huit mois après l'évacuation du campement. « *Or, d'une part* […] *l'appartenance des requérants roms à un groupe socialement défavorisé et leurs besoins particuliers à ce titre* [auraient dû] être pris en compte dans l'examen de proportionnalité que les *autorités nationales sont tenues d'effectuer, non seulement lorsqu'elles envisagent des solutions à l'occupation illégale des lieux, mais encore, si l'expulsion est nécessaire, lorsqu'elles décident de sa date, de ses modalités et, si possible, d'offres de relogement. D'autre part, au titre des garanties procédurales de l'article 8, toute personne victime d'une ingérence dans les droits que lui reconnaît cette disposition doit pouvoir faire examiner la proportionnalité de cette mesure par un tribunal indépendant à la lumière des principes pertinents qui en découlent* »[992].

Dans la même affaire, la Cour a également conclu à la violation de l'article 13 combiné avec les articles 3 et 8 de la Convention, étant donné que le recours suspensif spécifique à la procédure de mise en demeure, comme les autres recours intentés, bien qu'effectifs *a priori*, avaient été déclarés irrecevables et n'avaient donc pas permis « *un examen juridictionnel des arguments des requérants sous l'angle des articles 3 et 8 de la Convention* […] *en première instance, ni au fond, ni en référé* »[993].

Dans le cadre de sa mission en France précitée, le Haut-Commissariat a noté « *avec préoccupation les rapports continus d'expulsions forcées en l'absence de solutions alternatives de logement pour les Roms en France* ». Considérant que ces expulsions « *portent atteinte au droit à un logement convenable, entraînent la violation du droit à l'éducation des enfants vivant dans des bidonvilles* [qui] *ont une série de conséquences négatives sur les droits de toutes les personnes touchées* », le Haut-Commissariat a appelé la France « *à saisir cette occasion pour élaborer et mettre en œuvre des politiques de manière à protéger et à promouvoir les droits de l'homme des plus démunis, et garantir que personne ne soit laissé pour compte* »[994].

Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

Le CEDS, dans la décision *FERV c. France*[995], a rappelé « *qu'en ce qui concerne les modalités de réalisation des droits que la Charte sociale énonce, il incombe aux États parties, en particulier en ce qui concerne les populations roms, de prendre non seulement des initiatives juridiques mais aussi concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte* ». Conformément à

992. *Ibid.*, §74-75.
993. *Ibid.*, §87-90.
994. OHCHR, *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France, op. cit.*, p. 22.
995. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2017, réclamation n° 119/2015.

la jurisprudence de la CEDH, « *une attention spéciale doit être portée aux besoins et au style de vie particulier de la communauté rom tant en droit qu'en fait* »[996]. En outre, concernant la scolarité des enfants roms, « *si les politiques éducatives à l'égard des enfants roms peuvent aller de pair avec une souplesse des structures qui répond à la diversité de cette catégorie de la population et tient compte de ce que certains groupent mènent une existence itinérante ou semi-itinérante, il ne devrait cependant pas y avoir d'écoles séparées pour les enfants roms. Les orientations qui touchent à l'éducation des enfants roms doivent être conformes, entre autres, aux principes énoncés dans la Recommandation n°* R (2000) 4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants roms/tziganes en Europe »[997].

En l'espèce, s'il a relevé que « *les pouvoirs publics à différents niveaux* […] *assur*[aient] *d'une manière générale la mise en œuvre des droits* » des familles roms, le Comité a néanmoins considéré que ces garanties n'avaient « *pas ou pas complètement fonctionné dans les situations invoquées* » et qu'elles « *affect*[aient] *la régularité de la fréquentation scolaire* »[998]. S'inspirant du DDD et des décisions du juge judiciaire, il a également mis en lumière un certain nombre de garanties devant entourer les décisions d'expulsion afin de réduire leur impact pour les enfants concernés et leurs familles : « *un dialogue préalable avec les personnes concernées ; un avertissement éventuel d'évacuation d'un camp ou d'un lieu assorti d'un délai raisonnable ; une consultation sur les possibilités de relogement* […] *ou une proposition de campement alternatif autorisé ; le maintien provisoire de services ou de facilités pendant la transition ; un accompagnement éventuel et l'information de centres sociaux compétents pour offrir une aide utile ; des garanties de recours contre les décisions ou de procédure régulière* ». S'il vient à manquer l'une ou l'autre de ces garanties, « *l'insécurité des expulsions, légitimes ou abusives, met en danger l'application du droit à l'enseignement du fait des complications et difficultés* » qu'elles engendrent « *inévitablement* ». Les difficultés sont en outre multipliées lorsqu'interviennent des décisions successives d'expulsion dans un court laps de temps, faisant empirer les situations et « *contribu*[ant] *à l'instabilité permanente qui, à son tour, compromet la scolarité* ». C'est pourquoi, en l'espèce, il y avait violation de l'article 17§2 de la Charte[999].

Accès à l'emploi

La Commission d'experts de l'OIT a de nouveau demandé « *instamment au gouvernement de prendre, en collaboration avec les organisations représentant les Roms, des mesures pour lutter de manière effective contre la discrimination et la stigmatisation à l'égard des Roms et promouvoir le respect et la tolérance, et de fournir des informations sur toutes mesures prises en ce sens* »[1000].

Dans l'affaire *FERV c. France*[1001], le CEDS a conclu à la non-violation du droit à la formation professionnelle (article 10§5 de la Charte) des personnes roms : tout

996. *Ibid.*, §67. V. CEDS, *Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, réclamation n° 15/2003, §19, 21 et 25.
997. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, ibid.*, §69.
998. *Ibid.*, §78-79.
999. *Ibid.*, §80-83.
1000. Commission d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2017, op. cit.*, p. 393.
1001. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, op. cit.*, §87-93.

en rappelant que l'assistance financière constitue une mesure complémentaire « *fondamentale pour rendre effectif en pratique l'accès à la formation professionnelle* », et que « *des circonstances d'expulsions répétées* […] *pendant une période courte, un manque d'information sur une assistance financière à cet égard et d'éventuelles discriminations administratives qui en découlent ne facilitent évidemment pas la recherche d'une aide financière disponible* », il a toutefois constaté que l'association requérante n'avait pas « *étayé les difficultés particulières qui entraveraient en raison du non-octroi éventuel ou de la suppression d'une assistance financière, l'exercice du droit à la formation professionnelle* ».

Lors de sa mission en France effectuée en 2018, le Haut-Commissariat s'est attardé sur les discriminations subies par les Roms dans le cadre de l'emploi et a recommandé aux autorités de « *faciliter l'accès à des emplois rémunérés pour les Roms, notamment en offrant une formation linguistique et professionnelle, des programmes de parrainage et une sensibilisation sur le droit à l'emploi des citoyens roms de l'UE* » [1002].

Scolarisation et inclusion sociale

Dans l'affaire *FERV c. France*, le CEDS a constaté « *qu'en dépit de la participation de la France à l'élaboration d'une stratégie de l'Union européenne pour l'intégration des populations roms* [et] *aux travaux du Conseil de l'Europe sur la promotion des droits et libertés fondamentales pour les Roms* […] *il arrive encore que des maires, ''malgré les dispositions légales existantes'', notamment en cas de ''danger imminent'', procèdent à une expulsion urgente même si les conditions légales ou reconnues internationalement ne sont pas remplies pour y procéder dans des bonnes conditions, ou prennent ''des positions discriminatoires dont les enfants de la communauté rom sont directement ou indirectement les premières victimes''* ». Or, « *même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les États parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées* ». En l'espèce, les actes des autorités locales avaient « *eu pour effet ou conséquence d'entraver l'accès à la scolarité des enfants concernés ou l'accès ou la suppression de la participation des jeunes adultes à la formation professionnelle, de les priver d'un soutien d'un accès à l'emploi ou aux dispositifs de politique de l'emploi* », les plaçant « *dans une situation moins favorable que des personnes non Roms* » [1003]. Le Comité a dès lors conclu à la violation de l'article E combiné avec l'article 10§3 et 5 et combiné avec l'article 17§2 de la Charte.

Dans le même sens, le CEDS a constaté la violation de l'article E combiné avec l'article 30 de la Charte, qui exige des États qu'ils rendent « *effectif le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale par des mesures visant à favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance*

1002. OHCHR, *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France, op. cit.*, p. 19.
1003. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, op. cit.*, §111-112.

sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent » : en l'espèce, les garanties devant entourer toute décision d'expulsion n'avaient pas ou « *pas complètement fonctionné dans les circonstances incriminées et* […] *l'absence de concertation préalable avec les personnes concernées pour favoriser leur participation au choix des mesures les plus appropriées* » ayant été établie, ces personnes avaient rencontré « *des difficultés, notamment de relogement et de scolarisation, qui* [avaient] *aggravé leurs conditions de vie et privé ou réduit leur jouissance de droits sociaux. En l'absence de concertation, les mesures, de surcroît répétées, d'expulsion* [étaient] *disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi qui aurait clairement pu être atteint dans des meilleures conditions de stabilité et de durabilité* »[1004].

S'agissant des discriminations à l'encontre des Roms dans le domaine de l'éducation, le Haut-Commissariat a relevé lors de sa mission de 2018 que des enfants se retrouvent isolés, insultés et harcelés « *pour des motifs liés à la discrimination ou à leur apparence* »[1005]. En se basant sur les observations adressées par des comités de surveillance de traités dont le CEDAW, le Haut-Commissariat a recommandé aux autorités françaises de « *redoubler d'efforts pour garantir que tous les enfants soient inscrits et se rendent régulièrement à l'école dans des environnements sûrs et sans ségrégation* »[1006].

Concernant le droit à l'éducation des enfants roms et de Gens du voyage, la FRA a recommandé aux États membres de l'UE de mettre en place des outils d'apprentissage à distance. De manière générale, « *les mesures prises dans le domaine de l'éducation devraient inclure des actions ciblées et adaptées aux besoins spécifiques des divers groupes* […] *en s'appuyant notamment sur l'expérience positive des auxiliaires d'enseignement et des médiateurs roms* »[1007].

1.2.4.3.3.4. Problèmes communs aux Roms et aux Gens du voyage

Accès à un logement digne

Le CEDS a constaté la non-conformité de la situation de la France à l'article 31§1 de la Charte sociale en raison de « *l'accès insuffisant au logement des Gens du voyage sédentarisés* », ainsi que « *du progrès insuffisant concernant l'éradication des conditions de logement particulièrement précaires de nombreux Roms* »[1008]. Une même conclusion a été établie, d'une part, à propos de l'article 16 de la Charte, « *en raison de l'absence de protection adéquate des familles roms et des Gens du voyage en matière de logement, y compris en ce qui concerne les conditions d'expulsion et l'accès aux logements sociaux* »[1009] ; d'autre part, pour les travailleurs migrants roms, qui ne bénéficient pas d'une égalité d'accès à un logement, ce qui constitue une violation de l'article 19§4

1004. *Ibid.*, §127-129.
1005. OHCHR, *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France, op. cit.*, p. 15.
1006. *Ibid.*, p. ii.
1007. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2021, op. cit.*
1008. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 31§1.
1009. *Ibid.*, Art. 16.

de la Charte[1010]. Le Comité a également conclu à la violation de l'article 31§3 pour la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil et « *l'absence d'accès effectif à l'assistance au logement pour les Gens du Voyage et les Roms souhaitant habiter dans des résidences mobiles* »[1011].

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, lors de sa visite en France, s'est dite « *frappée par les conditions déplorables* […] *observées dans une implantation sauvage à Marseille où elle* [avait] *visité un campement rom de 120 personnes dans lequel aucun service d'approvisionnement en eau ou d'assainissement n'était assuré par les autorités* »[1012]. C'est pourquoi elle a rappelé aux autorités françaises que « *les habitants des implantations sauvages* [devaient] *avoir la possibilité de participer effectivement à la prise de décisions concernant leur logement* »[1013].

Lors de sa mission en France effectuée en 2018, le Haut-Commissariat a relevé plusieurs cas portant atteinte à l'accès au logement des populations roms. Les conditions dans la plupart des bidonvilles, habitées par des Roms de Roumanie et de Bulgarie « *allaient de rudimentaires et dangereuses à modestes, quoique décentes. Les observations les plus inquiétantes incluaient des infestations de rats, des niveaux extrêmement déplorables d'hygiène et de dégradation environnementale, ainsi que d'autres risques majeurs pour la santé* »[1014]. Plusieurs recommandations ont été adressées à la France, comme « *fournir, lorsque la réalisation effective des droits de l'homme en dépend, des logements conventionnels intégrés —, y compris dans les localités qui, à ce jour, se sont soustraites à la fourniture d'un logement social — comme première étape vers la réalisation d'un large éventail de droits de l'homme, dont l'éducation, l'emploi et les soins de santé, et davantage de droits à l'intégration tels que la participation publique* »[1015].

En outre, dans l'affaire *FERV c. France*, le CEDS a conclu à la violation de l'article E (interdiction des discriminations) combiné avec l'article 31 (droit au logement) de la Charte en raison de ce que les personnes roms concernées ne jouissaient pas d'un logement d'un niveau suffisant – soit, selon les termes du Comité, « *salubre* » (« *un logement qui dispose de tous les éléments de confort essentiels* […] *et où certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante, sont sous contrôle* »), « *non surpeuplé* » et « *assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux* » – et ce, sans raison valable, ce qui était de nature à constituer un traitement discriminatoire[1016].

1010. *Ibid*., Art. 19§4.
1011. *Ibid*., Art. 31§3.
1012. *Rapport 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 concernant sa visite en France*, 28 août 2020, A/HRC/43/43/Add. 2, §41.
1013. *Ibid.,* §43.
1014. OHCHR, *Aucun laissé-pour-compte : rapport sur l'effectivité du droit au logement, et des droits qui y sont liés, pour les Roms en France, op. cit.*, p. 9.
1015. *Ibid*., p. 13.
1016. CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France, op. cit.,* §123-126.

Prévention des expulsions et solutions de relogement

En 2020, le CEDS a une nouvelle fois conclu à la non-conformité de la situation de la France à l'article 31§2 de la Charte sociale européenne en raison d'une « *application non satisfaisante de la législation en matière de prévention des expulsions et de l'absence d'un dispositif permettant de proposer des solutions de relogement aux familles expulsées* », s'agissant pour l'essentiel des Roms et des Gens du voyage. Malgré le recul des expulsions annoncé par les autorités françaises et une volonté affichée de « *prévenir le plus en amont possible les expulsions locatives en permettant le maintien des locataires qui le peuvent et le relogement de ceux dont la situation locative est irrémédiablement compromise* », des expulsions et évacuations forcées continuaient d'être opérées, y compris en hiver, et « *la moitié du total des expulsions* [avaient] *été opérées malgré l'absence de proposition de relogement aux familles expulsées* » et au mépris du droit national applicable. Les expulsions locatives, quant à elle, avaient augmenté de 140 % en quinze ans. Aussi, dans l'attente d'informations sur les mesures prises pour améliorer la situation, le Comité a maintenu son constat de non-conformité[1017].

Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable s'est dite préoccupée par l'imminence de certaines expulsions de campements[1018]. Elle s'est également inquiétée, de manière plus générale, de plusieurs politiques portant atteinte à leur droit au logement, malgré la suppression de l'obligation pour les Gens du voyage d'être munis d'un titre de circulation – dont elle s'est félicitée[1019], et en dépit des « *initiatives respectueuses de la culture des Gens du voyage que plusieurs communes ont prises dans le domaine du logement social, en concertation avec ces communautés* » – qu'elle a recommandé de renforcer[1020].

Dans le cadre de l'EPU de 2018, plusieurs recommandations ont porté sur la destruction des camps de Roms et leurs expulsions. Il a été ainsi recommandé à la France de « *continuer de prendre des mesures pour traiter les questions soulevées dans les rapports concernant la poursuite des destructions de camps de Roms et des expulsions des populations qui y vivent* »[1021].

1.2.4.4. 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

1017. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 31§3.
1018. *Rapport 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 concernant sa visite en France, op. cit.*, §47.
1019. *Ibid.*, §78.
1020. *Ibid.*, §81.
1021. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. nº 145.186.

et la neutralité de l'État. En vertu de ce principe, la République « *assure la liberté de conscience* », respecte « *toutes les croyances* »[1022] et « *garantit le libre exercice des cultes* »[1023]. 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 religieuse[1024], 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. À cet égard, la FRA a rappelé dans son rapport de 2017 que toute interdiction de symbole ou vêtement associés à une religion devait être proportionnée[1025].

Port du voile intégral

Durant la période de référence, le Comité des droits de l'homme a de nouveau eu l'occasion de se prononcer sur la compatibilité du régime français relatif à l'encadrement du port de signes religieux dans l'espace public. Il avait déjà considéré 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 aux articles 18 (liberté de conscience et de religion) et 26 (principe d'égalité) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[1026].

Dans les affaires *Yaker c. France*[1027] et *Hebbadj c. France*[1028], le Comité a conclu à la violation des articles 18 et 26 du Pacte en raison de l'interdiction du port du voile intégral par la loi française.

Le CCPR a d'abord rappelé son observation générale n° 22[1029], selon laquelle la liste des motifs propres à justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (« *protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui* »), tels qu'inscrits à l'article 18§3 du Pacte, était limitative, et que les motifs qui n'y figuraient pas ne pouvaient être recevables, « *même au cas où ils le seraient au titre d'autres droits protégés par le Pacte* […] *Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci* »[1030]. En l'espèce, la France avait avancé deux objectifs poursuivis par la loi : la protection de l'ordre et de la sécurité publics et la protection des droits et libertés d'autrui.

1022. Art. 1er de la Constitution.
1023. Art. 1er de la loi du 9 décembre 1905 *concernant la séparation des Églises et de l'État*.
1024. CNCDH, *Avis sur la laïcité*, Assemblée plénière du 26 septembre 2013, JORF n° 0235 du 9 octobre 2013.
1025. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
1026. V. le précédent rapport sur la question.
1027. CCPR, *Sonia Yaker c. France, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2747/2016*, 17 juillet 2018, CCPR/C/123/D/2747/2016.
1028. CCPR, *Miriana Hebbadj c. France, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2807/2016*, 17 juillet 2018, CCPR/C/123/DR/2807/2016.
1029. CCPR, *Observation générale n° 22. Article 18 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion)*, 27 septembre 1993, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 4.
1030. CCPR, *Sonia Yaker c. France, op. cit.,* §8.4; CCPR, *Miriana Hebbadj c. France, op. cit.,* §7.4.

S'agissant du premier objectif, le Comité a reconnu qu'il était « *nécessaire pour les États, dans certains contextes de pouvoir requérir que les individus montrent leur visage, ce qui pourrait notamment entraîner des obligations ponctuelles de découvrir leur visage dans des circonstances concrètes de risque à la sécurité ou à l'ordre publics ou à des fins d'identification* ». Néanmoins, l'interdiction prévue par la loi française ne se limitait pas à de tels contextes et concernait plus largement « *le port de certaines tenues couvrant le visage dans l'espace public à tout moment* ». En outre, l'État n'avait pas démontré en quoi le port du voile intégral représentait « *une menace à la sécurité ou à l'ordre publics justifiant pareille interdiction absolue* », ni pourquoi la sécurité publique exigeait d'interdire de couvrir son visage pour certaines raisons religieuses. Il n'avait pas non plus « *décrit l'existence d'un contexte spécifique ni donné d'exemple de menace concrète et significative à l'ordre et à la sécurité publique* », ni – et c'était le principal problème pour le Comité – montré que l'interdiction posée par la loi du 11 octobre 2010 était proportionnée à ce but « *eu égard à son impact considérable* [sur la requérante] *en tant que femme musulmane qui porte le voile intégral* » ni qu'il s'agissait là de la mesure la moins restrictive pour ses droits [1031].

Un raisonnement similaire a été opéré par le Comité s'agissant du deuxième objectif avancé par l'État, c'est-à-dire la protection des droits et libertés d'autrui, et plus précisément le « *vivre-ensemble* » ou « *respect des exigences minimales de la vie en société* ». Reconnaissant que l'État pouvait avoir un intérêt à « *promouvoir la sociabilité et le respect mutuel entre les individus, dans toute leur diversité, sur son territoire* » et que la dissimulation du visage pouvait « *être perçue comme un obstacle potentiel à cette interaction* », le Comité a toutefois souligné que la protection des droits et libertés d'autrui supposait d'identifier clairement lesdits droits et libertés « *concrets* » qui étaient affectés, les interdictions prévues à l'article 18§3 ne pouvant être « *appliquées abstraitement* ». Or, en l'espèce, le concept de « *vivre-ensemble* » était « *très vague et abstrait* », et l'État n'avait défini aucun droit ni liberté concrète d'autrui susceptible d'être affecté par le fait que certaines personnes évoluent dans l'espace public avec le visage couvert, « *notamment des femmes portant le voile intégral* », ni n'avait « *expliqué pourquoi ces droits seraient affectés ''de manière déloyale'' par le port du voile intégral et non par la dissimulation du visage dans l'espace public par de nombreux autres moyens non visés par la loi* ». De plus, « *le droit d'interagir avec n'importe quel individu dans l'espace public et le droit de ne pas être troublé par le port du voile intégral* […] *ne sont pas protégés par le Pacte* ». Et même à supposer que le « *vivre-ensemble* » pouvait être invoqué en tant que but légitime, l'interdiction totale était disproportionnée, l'État n'ayant pas démontré qu'il n'existait aucune autre mesure moins attentatoire. Au regard de ces éléments, il y avait donc violation de l'article 18§3 du Pacte, l'interdiction de la liberté de manifester sa religion ou ses convictions en portant le niqab n'était ni nécessaire ni proportionnée [1032].

S'agissant de l'atteinte à l'article 26 du Pacte (principe d'égalité devant la loi), le CCPR a constaté que la loi du 11 octobre 2010 s'appliquait « *principalement*

1031. CCPR, *Sonia Yaker c. France* , §8.7 et 8.8 ; CCPR, *Miriana Hebbadj c. France*, §7.7 et 7.8.
1032. *Ibid.*, respect. §8.9 et s. et §7.9 et s.

au voile islamique intégral, qui est une forme d'observation des pratiques religieuses et d'identification pour une minorité de femmes musulmanes». Là encore, il a relevé que l'État n'avait pas expliqué en quoi l'interdiction générale du voile intégral était raisonnable ou justifiée. Pour le Comité, contrairement à ce que la loi laissait présupposer, le voile intégral n'est pas discriminatoire en soi et les femmes qui le portent ne sont pas systématiquement contraintes à le faire : même si « *certaines femmes peuvent être contraintes par des pressions familiales ou sociale à couvrir leur visage* […] *le port du voile intégral peut aussi être un choix – voire une revendication – reposant sur une conviction religieuse*», comme en l'espèce. Ainsi, « *loin de protéger les femmes voilées intégralement*», l'interdiction « *peut avoir pour effet de les confiner chez elles, d'empêcher leur accès aux services publics et de les exposer à l'abus et à la marginalisation*», et ainsi aller à l'encontre des buts recherchés (notamment parce qu'elle touche « *particulièrement les personnes appartenant à certaines religions et les filles*» et en raison de « *ses effets sur le sentiment d'exclusion et de marginalisation de certains groupes*»). Enfin, le caractère pénal des sanctions prévues a été jugé disproportionné par le Comité. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Comité a conclu que l'article 1er de la loi du 11 octobre 2010 constituait « *une forme de discrimination croisée basée sur le sexe et la religion, en violation de l'article 26 du Pacte*»[1033].

Laïcité et signes ostensibles au travail

Dans une affaire *F.A. c. France*[1034], le Comité des droits de l'homme a conclu à la violation des articles 18 (liberté de conscience et de religion) et 26 (principe d'égalité devant la loi) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En l'espèce, la requérante, qui portait un foulard couvrant ses cheveux en raison de ses convictions religieuses, avait été informée par la directrice de la crèche (privée) dans laquelle elle travaillait comme éducatrice de jeunes enfants – depuis une quinzaine d'années – qu'elle ne serait plus autorisée à revenir travailler vêtue d'un foulard. Elle était malgré tout retournée travailler peu après et avait alors été licenciée pour faute grave (insubordination), et s'était alors tournée vers les juridictions internes, qui avaient rejeté sa demande visant à faire reconnaître que son licenciement avait eu un caractère discriminatoire.

Le CCPR a d'abord rappelé son observation générale n° 22[1035], selon laquelle la liste des motifs propres à justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (« *protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui*»), tels qu'inscrits à l'article 18§3 du Pacte, était limitative, et que les motifs qui n'y figuraient pas ne pouvaient être recevables, « *même au cas où ils le seraient au titre d'autres droits protégés par le Pacte* […] *Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à*

1033. *Ibid.*, respect. §8.13 et s. et §7.13 et s.
1034. CCPR, *F.A. c. France, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2662/2015*, 16 juillet 2018, CCPR/C/123/D/2662/2015.
1035. CCPR, *Observation générale n° 22, op. cit.*

celui-ci »[1036]. Le Comité a ensuite souligné un certain nombre de lacunes dans l'argumentaire de l'État, qui n'avait pas expliqué « *dans quelle mesure le port du foulard serait incompatible avec la stabilité sociale et l'accueil promus au sein de la crèche* », ni avec le but de l'association gérant la crèche (« *développer une action orientée vers la petite enfance en milieu défavorisé et en même temps œuvrer pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes du quartier* »), et qu'il n'avait dès lors pas suffisamment expliqué en quoi le port d'un foulard par une éducatrice pouvait porter atteinte aux libertés et droits fondamentaux des enfants et des parents la fréquentant[1037]. Le Comité a ainsi conclu à l'absence de proportionnalité de la mesure d'interdiction du port du foulard dans le cas d'espèce : non seulement l'État n'avait pas démontré en quoi l'interdiction « *pouvait contribuer aux objectifs de la crèche ou à ce qu'une communauté religieuse ne soit pas stigmatisée* », mais en outre, « *le port d'un foulard ne saurait en soi être considéré comme constitutif d'un acte de prosélytisme* ». La restriction établie par le règlement intérieur de la crèche emportait donc violation de l'article 18 du Pacte.

S'agissant de la question de savoir si le licenciement avait un caractère discriminatoire au sens de l'article 26 du Pacte, le Comité a rappelé que la prohibition de la discrimination s'appliquait « *tant à la sphère publique qu'à la sphère privée et qu'une violation de l'article 26* [pouvait] *résulter d'une règle ou d'une mesure apparemment neutre ou dénuée de toute intention discriminatoire* » dès lors qu'elle avait un « *effet discriminatoire* »[1038]. En l'espèce, il a considéré que la restriction prévue par le règlement intérieur de la crèche affectait « *de façon disproportionnée les femmes musulmanes* […] *faisant le choix de porter un foulard* », ce qui constituait un traitement différencié, compatible avec l'article 26 à condition qu'il poursuive un but légitime, et qu'il soit objectif et raisonnable. Or, la requérante avait été licenciée pour faute, donc sans indemnité de rupture, parce qu'elle portait un foulard, « *sans qu'il lui soit donné une justification satisfaisante sur comment ce foulard l'empêchait de mener à bien ses fonctions et sans évaluer la proportionnalité* » d'une telle interdiction. L'État n'avait donc « *pas suffisamment étayé la façon dont le licenciement* […] *en raison du port du voile avait un but légitime ou était proportionné à ce but* », entraînant la violation de l'article 26 du Pacte[1039].

Condamnation pénale de membres de l'Église de scientologie

Dans l'affaire *Alain Rosenberg et Sabine Jacquart*, le CCPR a conclu à la non-violation du PIDCP s'agissant de la condamnation pénale de plusieurs membres de l'Église de scientologie pour escroquerie en bande organisée. Le Comité a notamment relevé qu'il ne pouvait conclure que les décisions des juridictions internes avaient « *été adoptées à l'encontre des auteurs simplement en raison de leur appartenance à l'Église de scientologie, mais plutôt en vue de poursuivre des faits considérés spécifiquement comme des infractions pénales, nommément les faits d'escroquerie en bande organisée et de complicité d'exercice illégal*

1036. CCPR, *F.A. c. France, op. cit.,* §8.4.
1037. *Ibid.,* §8.8.
1038. *Ibid.,* §8.11.
1039. *Ibid.,* §8.12 et 8.13.

de la profession de pharmacien». De plus, « *les auteurs* […] *n'ont pas combattu le fondement des condamnations portées contre eux sur la base des éléments constitutifs des infractions portées à leur charge et pour lesquelles ils ont été poursuivis et condamnés*». En outre, « le seul fait d'appartenir à une confession religieuse n'est pas un motif d'exonération par rapport à la législation pénale nationale», et « *l'Église de scientologie continue à fonctionner sur le territoire de l'État partie*»[1040]. Le Comité a en outre observé que les auteurs n'avaient « *pas démontré en quoi les condamnations pénales prononcées contre eux émanaient d'une différence de traitement fondée sur des critères déraisonnables, mettant en doute l'objectivité des juridictions nationales et la poursuite d'un but légitime*»[1041].

1.2.4.5. POPULATIONS AUTOCHTONES ET SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES

La Commission d'experts de l'OIT a formulé plusieurs recommandations à destination des autorités françaises concernant la législation relative aux travailleurs ultramarins de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

La Commission, rappelant la nécessité de « *s'attaquer de manière proactive aux écarts de rémunération entre hommes et femmes pour obtenir des résultats en la matière*», a demandé aux autorités, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, de « *prendre des mesures concrètes pour favoriser l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, en particulier des mesures dans les domaines de l'orientation et de la formation professionnelles pour lutter contre la ségrégation professionnelle selon le sexe, des mesures de sensibilisation et de formation en vue de combattre les stéréotypes sociaux selon lesquels certaines professions ou activités conviendraient mieux aux hommes qu'aux femmes, et des mesures visant à mettre en place des dispositifs permettant aux femmes comme aux hommes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle*». Il a également invité la France à « *modifier l'article Lp. 334-26 du code du travail de Nouvelle-Calédonie afin d'y insérer le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale*», ainsi qu'à « *prendre les mesures nécessaires pour permettre aux inspecteurs du travail d'accomplir leurs fonctions en matière de contrôle de l'application de la législation du travail relative à l'égalité de rémunération f/h pour un travail de valeur égale (formation des inspecteurs, planification thématique des activités de contrôle*»[1042]. Elle a également préconisé de prendre des mesures « *en particulier dans les zones rurales pour* […] *encourager les filles et les femmes à s'orienter vers des filières de formation offrant de réelles possibilités d'emploi diversifiées, notamment dans les secteurs et emplois traditionnellement occupés par les hommes*», « *mieux faire connaître*

1040. CCPR, *Alain Rosenberg et Sabine Jacquart c. France, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2584/2015,* 14 octobre 2020, CCPR/C/130/D/2584/2015, §10.1-10.4.
1041. *Ibid.*, §10.5-10.6.
1042. OIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (art. 19, 22, 23 et 35 de la Constitution)*, 2019, p. 427-428.

aux femmes leurs droits et les dispositifs mis en place pour promouvoir l'accès à l'emploi et aux différentes professions, à tous les niveaux de responsabilité », « *lutter contre les stéréotypes de genre concernant leurs aspirations, préférences et aptitudes professionnelles, notamment via des initiatives de sensibilisation et d'information* », et « *mettre en place et développer des dispositifs permettant aux travailleurs et aux travailleuses de mieux concilier responsabilités familiales et responsabilités professionnelles* »[1043].

Concernant la Polynésie française, la Commission d'experts a invité la France à ajouter le « *lieu de résidence* » et la « *particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* [de la personne], *apparente ou connue de* [l']*auteur* » à la liste des motifs de discrimination interdits par le code du travail de la Polynésie française[1044], et à inscrire la « *situation de famille* » dans la liste des motifs de discrimination interdits par le Statut général des fonctionnaires de la Polynésie française[1045]. Elle a également souligné la nécessité d'« *harmoniser la protection des fonctionnaires et des travailleurs du secteur privé contre la discrimination dans l'emploi et la profession* »[1046].

Enfin, dans le cadre de l'EPU de 2018, deux recommandations ont porté sur la ratification de la convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'OIT[1047].

1.2.4.6. DISCRIMINATIONS LIÉES AU HANDICAP ET INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

L'article 33 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France, 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* ».

Durant la période de référence, plusieurs instances internationales se sont prononcées sur la question des droits des personnes en situation de handicap. Outre l'EPU de la France en 2018[1048], méritent d'être mentionnées la visite en France effectuée par la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées fin 2017 ainsi que les observations finales formulées par le CRPD à la suite de l'examen de la situation française, les 18, 20 et 23 août 2021. Les développements qui suivent se concentrent sur les recommandations formulées par ces deux instances, sans en reprendre rigoureusement la typologie.

1043. *Ibid.*, p. 429.
1044. Commission d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2019*, 2020, p. 428. V. ég. *Rapport pour l'année 2016*, 2017, p. 434.
1045. *Rapport pour l'année 2016, ibid.*
1046. *Rapport pour l'année 2019, ibid. ; Rapport pour l'année 2016, ibid.*
1047. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. n° 145.16 et 145.18.
1048. *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 11 avril 2018, A/HRC/38/4.

Le handicap concerne également le droit de l'UE : outre la Charte des droits fondamentaux[1049], il faut souligner que la Convention des Nations Unies est la première Convention en matière de droits de l'homme ratifiée par l'UE. Les institutions de l'Union ont par ailleurs adopté des textes impactant directement le handicap[1050]. Il est enfin l'un des thèmes de travail de la FRA[1051].

1.2.4.6.1. Cadre juridique et institutionnel

À la suite de sa visite en France effectuée en octobre 2017, la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a relevé qu'en dépit des engagements de l'État à protéger et garantir les droits des personnes en situation de handicap, d'« *importants changements* [devaient] *encore être entrepris* ». De manière générale, « *bien que la France alloue des ressources financières et humaines considérables aux services aux personnes handicapées* », la Rapporteuse a regretté que les mesures prises pour répondre aux besoins de ces dernières soient « *extrêmement spécialisées et cloisonnées* » : « *l'accent est mis sur la prise en charge de l'incapacité, alors que les efforts devraient converger vers une transformation de la société et du cadre de vie, de sorte que toutes les personnes handicapées bénéficient de services accessibles et inclusifs et d'un soutien de proximité. Ce cloisonnement ne fait qu'entretenir une fausse image des personnes handicapées, les présentant comme des personnes à prendre en charge plutôt que comme des sujets de droit. En outre, il contribue à leur mise à l'écart et empêche l'État d'opérer les changements systématiques et profonds qui s'imposent sur le cadre de vie, ou retarde l'avancée des progrès en la matière* ». C'est pourquoi elle a demandé à la France de « *réformer en profondeur son système* » afin d'« *offrir des réponses et des solutions véritablement inclusives à toutes les personnes handicapées, gérer et allouer ses ressources de manière plus efficace et fournir des services spécialisés et une prise en charge de proximité* […] *dans des conditions d'égalité* »[1052]. La Rapporteuse a formulé un certain nombre de recommandations d'ordre général en ce sens, reprises de manière synthétique par le CRPD dans ses observations générales publiées en octobre 2021[1053].

1.2.4.6.1.1. Cadre légal

La Rapporteuse spéciale a souligné la nécessité de procéder à un « *réexamen complet* » de la législation française afin de la rendre pleinement conforme à

1049. 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.
1050. 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. ég. Commission européenne, *Stratégie européenne 2020-2030 en faveur des personnes handicapées*, 3 mars 2021.
1051. V. not. FRA, *De la vie en institution à la vie en société : principales conclusions et avis de la FRA. Résumé*, 28 mai 2018. Les propositions de la FRA correspondent, pour l'essentiel, aux recommandations du CRPD et de la Rapporteuse spéciale. C'est pourquoi elles ne sont pas reprises dans le détail.
1052. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 8 janvier 2019, A/HRC/40/54/Add. 1, §73-75.
1053. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 4 octobre 2021, CRPD/C/FRA/CO/1, §8-9.

la Convention, et à cette fin, notamment, de « *modifier la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 et d'abroger les dispositions discriminatoires que contiennent le code électoral, le code civil, le code de procédure civile, le code de la santé publique et les lois relatives à la santé mentale* »[1054].

Le CRPD, quant à lui, a précisé qu'il convenait de réviser l'article 1er de la loi du 11 février 2005, « *afin de mettre en place des mécanismes transparents permettant de consulter étroitement les personnes handicapées, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, et de les faire participer activement aux processus décisionnels publics à tous les niveaux, notamment en ce qui concerne la réalisation et le suivi des objectifs de développement durable et l'établissement des rapports à ce sujet, et de renforcer les mécanismes existants* »[1055]. Rappelant son observation n° 6 de 2018 *sur l'égalité et la non-discrimination*, le Comité a en outre recommandé d'« *interdire les formes multiples et croisées de discrimination fondées sur le handicap et sur d'autres motifs tels que l'âge, le sexe, la race, l'origine ethnique, l'identité de genre, l'orientation sexuelle et toute autre situation* », et « *d'inscrire dans la législation anti-discrimination que le refus de procéder à des aménagements raisonnables est une forme de discrimination dans toutes les sphères de la vie* »[1056].

1.2.4.6.1.2. Cadre institutionnel et stratégie nationale de lutte contre les discriminations liées au handicap

De manière générale, la Rapporteuse spéciale a souhaité que les autorités procèdent à la refonte de la feuille de route sur le handicap adoptée par le Comité interministériel du handicap en 2017, pour « *en faire une politique nationale exhaustive en matière de handicap* ». Elle a également pointé la nécessité d'intégrer la question du handicap dans toutes les politiques publiques « *selon une approche fondée sur les droits de l'homme* », de « *renforcer la coordination entre l'ensemble des ministères chargés d'intégrer les dispositions relatives au handicap* »[1057].

Le CRPD, dans la continuité de son observation générale n° 7[1058], a recommandé d'adopter une « *stratégie nationale globale afin de* […] *promouvoir l'établissement de dispositifs dans les territoires d'outre-mer, en étroite consultation avec les organisations de personnes handicapées, l'objectif étant de mettre en place un système coordonné de gestion de l'appui aux personnes handicapées* »[1059].

S'agissant des enfants handicapés, le Comité a souligné l'importance « *d'adopter une stratégie spéciale, assortie d'un calendrier et de critères de référence, pour faciliter leur inclusion* […] *et de faire en sorte qu'ils bénéficient d'un environnement sûr et stimulant, respectueux de leur vie et de leur dignité* ». Il a également

1054. *Ibid*.
1055. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France, 2021, op. cit.*, §10-a.
1056. *Ibid.,* §12.
1057. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées, 2019, op. cit.*, §78.
1058. CRPD, *Observation Générale n° 7 sur la participation des personnes en situation de handicap, y compris des enfants, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, à la mise en œuvre et le suivi de la Convention (art. 4.3 et 33.3)*, 9 novembre 2018, CRPD/C/GC/7.
1059. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France, 2021, op. cit.*, §8-d.

demandé de « *garantir que les enfants handicapés ne soient pas forcés de porter des implants cochléaires, aient la possibilité d'apprendre la langue des signes et d'accéder à la culture des sourds et soient informés des effets des implants cochléaires sur leur vie* »[1060].

Recueil de données

La Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a demandé aux autorités de « *veiller à ce que soient recueillies des données relatives à la situation des personnes handicapées, ventilées, au minimum, par sexe et par âge, lesquelles serviront de base aux politiques publiques, et d'inclure des questions sur le handicap dans les prochains recensements de la population et l'ensemble des enquêtes nationales* »[1061]. Le CRPD est allé dans le même sens, ajoutant des demandes plus spécifiques s'agissant des femmes et des filles handicapées[1062], ainsi que des violences commises sur les personnes en situation de handicap[1063].

Sensibilisation

À l'instar de la FRA[1064], le CRPD a recommandé de « *sensibiliser les fonctionnaires de tous rangs, les professionnels du droit, les juges, les procureurs et les professionnels qui travaillent avec des personnes handicapées au modèle du handicap fondé sur les droits de l'homme, et de renforcer leurs capacités en la matière, et de faire en sorte que les organisations de personnes handicapées soient associées à la conception et à la réalisation des formations dispensées aux fonctionnaires* »[1065]. Une même considération a été formulée à propos des personnels médical et administratif des établissements de santé, « *notamment dans le contexte des études supérieures de santé* »[1066]. De manière similaire, le Comité a invité les autorités à « *élaborer des campagnes de sensibilisation visant à promouvoir la participation des femmes handicapées au monde du travail et à faire évoluer les mentalités qui empêchent que les capacités et les contributions de ces femmes dans tous les secteurs du marché du travail général soient reconnues, sur la base de l'égalité avec les autres* »[1067].

Plus généralement, le Comité a estimé qu'il conviendrait d'« *adopter et appliquer une stratégie s'appuyant sur le modèle du handicap fondé sur les droits de l'homme afin d'éliminer les stéréotypes négatifs qui dévalorisent les personnes handicapées, notamment pour ce qui est du dépistage génétique prénatal, et mettre en œuvre les mesures que la Commission nationale consultative des droits*

1060. *Ibid.,* §16.
1061. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §77.
1062. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §14.
1063. *Ibid.,* §63.
1064. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
1065. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §8-e.
1066. *Ibid.,* §53-e.
1067. *Ibid.,* §55.

de l'homme a recommandées dans le cadre de ses évaluations indépendantes périodiques des programmes nationaux visant à éliminer les stéréotypes »[1068].

1.2.4.6.2. Droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société

De manière générale, le CRPD a invité les autorités à inscrire dans la loi le droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, garanti à l'article 19 de la Convention. Il a également proposé des mesures plus spécifiques, telles que celles visant à renforcer l'autonomie des personnes en situation de handicap – mise en place de « *crédits budgétaires* » qu'elles peuvent gérer elles-mêmes, mise en place d'une assistance personnalisée et mise à disposition de logements « *accessibles et d'un coût abordable* » qu'elles peuvent choisir elles-mêmes « *en dehors de toute structure collective* »[1069].

D'autres recommandations, qui n'entrent pas directement dans le champ de l'article 19 et concernent plutôt d'autres articles de la Convention, sont détaillées ci-dessous en raison de leur incidence sur l'autonomisation et l'inclusion.

Protection contre le suicide

Le CRPD a recommandé aux autorités françaises la mise en place d'une « *stratégie nationale de prévention du suicide chez les personnes handicapées, en ciblant en particulier les personnes autistes ou ayant un handicap psychosocial, et ce, en étroite concertation avec les personnes handicapées, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent* »[1070].

Accessibilité et mobilité

La Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a recommandé au Gouvernement « *de hâter et d'achever dans les meilleurs délais la mise en accessibilité des équipements physiques, comme l'exige la loi* […] *du 11 février 2005* », ainsi que d'adopter une réglementation « *en vue de rendre les transports publics accessibles à l'ensemble des personnes handicapées à des prix abordables* »[1071].

Le CRPD, quant à lui, a préconisé de nombreuses mesures en matière d'accessibilité. Celles-ci concernent notamment l'accès aux transports publics, la mise en place d'une signalisation en braille et « *sous des formes faciles à lire et à comprendre (FALC) ainsi que de diverses formes d'aide humaine ou animalière et de médiateurs* », ou encore l'accès aux technologies numériques, qu'il s'agisse des logiciels d'entreprise ou des sites web privés et publics – pour ces derniers, le Comité a recommandé l'application « *pour tous les sites web publics* » de la Directive 2016/2102 du 26 octobre 2016 *relative à l'accessibilité des sites*

1068. *Ibid.,* §18. V. ég. rapport préliminaire publié par la CNCDH en juillet 2021 sur la question (*https://www.cncdh.fr/sites/default/files/rapport_preliminaire_handicap_juillet_2021_-_format_a5_1.pdf*).
1069. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France,* 2021, *op. cit.*, §41-e.
1070. *Ibid.*, §22-a.
1071. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §79.

Internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, ainsi que l'harmonisation du cadre juridique interne avec la Directive 2019/882 du 17 avril 2019 *relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services*[1072].

Désinstitutionalisation

La Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées et le CRPD ont demandé d'engager d'urgence la désinstitutionalisation des personnes en situation de handicap et d'en faire une politique publique prioritaire, impliquant ainsi la fermeture progressive de tous les établissements pour personnes en situation de handicap, la transformation des services offerts en services de proximité, et l'extension « *à toutes les grandes villes du pays* » des initiatives prévoyant des modalités d'hébergement adaptées[1073].

Reconnaissance de la personnalité juridique

Les autorités françaises ont été invitées à revoir leur conception de la personnalité juridique pour en garantir la pleine reconnaissance aux personnes en situation de handicap « *dans des conditions d'égalité* », et en ce sens à abroger les dispositions permettant la prise de décisions substitutive, à l'instar de l'article 459 du code civil qui prévoit la déchéance de la capacité juridique et de l'autonomie et le placement sous tutelle ou curatelle fondé sur l'évaluation des capacités mentales de la personne concernée. Les ressources humaines et institutionnelles allouées à la prise de décisions substitutives devraient être réorientées « *vers la mise en place de mécanismes de prise de décisions accompagnées qui respectent la dignité, l'autonomie, la volonté et les préférences des personnes handicapées* »[1074].

Participation à la vie politique

Plusieurs recommandations ont été formulées concernant la participation des personnes en situation de handicap à la vie politique[1075]. Il a ainsi été demandé aux autorités : de « *garantir que l'ensemble des opérations électorales tiennent compte de toutes les personnes handicapées et leur soient accessibles* », d'« *offrir à l'ensemble des parties prenantes aux opérations électorales des cours de formation sur le droit de vote des personnes handicapées* », « *d'élargir les consultations menées auprès des organisations de personnes handicapées, de veiller à ce que ces organisations soient mieux représentées au Conseil national consultatif des personnes handicapées et d'allouer à cet organe un budget de fonctionnement adéquat* », de « *s'entretenir en priorité avec les différentes organisations de personnes handicapées plutôt que de consulter d'abord les prestataires de services, notamment au cours de la prochaine Conférence*

1072. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §20.
1073. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §84 ; CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §22-b.
1074. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §25.
1075. Sur la question, V. ég. CNCDH, *Avis sur le droit de vote des personnes handicapées. Citoyenneté et handicap « Le droit de vote est un droit, pas un privilège »*, 26 janvier 2017, JORF n° 0055 du 5 mars 2017, texte n° 32.

nationale du handicap et pour ce qui a trait à l'élaboration et à l'application des lois et politiques qui concernent directement ou indirectement les personnes handicapées », et d'« *appuyer la création d'organisations de personnes handicapées, de respecter leur indépendance et de favoriser la participation d'organisations de certains groupes en particulier* »[1076]. Le CRPD a repris certaines de ces recommandations, et a invité les autorités à « *abroger l'article L. 200 du code électoral, qui empêche les personnes soumises au régime de prise de décisions substitutive de se présenter aux élections* ».

1.2.4.6.3. Autres droits civils et politiques

Protection contre les mauvais traitements, la maltraitance et les autres formes d'atteinte à l'intégrité

Le CRPD a recommandé aux autorités françaises de mettre en place plusieurs mesures pour lutter contre les mauvais traitements perpétrés à l'encontre des personnes en situation de handicap. Peuvent être citées, à titre d'exemple : un suivi indépendant, un contrôle judiciaire des décisions et un accès sans restriction aux dossiers médicaux ; la création de « *mécanismes de signalement* » des cas de mauvais traitements ; l'arrêt du « *traitement intensif des personnes ayant un handicap psychosocial* » et la fermeture des unités pour patients difficiles ; ou encore la protection des enfants handicapés contre la surmédication et les mauvais traitements[1077].

Le Comité a également invité la France à adopter une stratégie de prévention des violences et de la maltraitance dans les structures d'accueil et les établissements de santé mentale (avec la mise en place de mécanismes de signalement, notamment), ainsi qu'à prendre des mesures « *pour que les victimes de violence aient accès à la justice et à des voies de recours, à des mesures de réparation, notamment une indemnisation et la réadaptation au sein de la collectivité, et à une aide à l'inclusion sociale, et de veiller à ce que les auteurs des faits soient poursuivis et sanctionnés* »[1078].

S'agissant plus particulièrement de la protection de l'intégrité des personnes en situation de handicap, la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées et le CRPD ont recommandé aux autorités de mettre fin au traitement sans consentement, à la stérilisation et à l'avortement forcés des personnes en situation de handicap, en particulier des femmes, « *y compris lorsqu'ils sont pratiqués à la demande de membres de leur famille, d'un tuteur ou d'une personne de confiance ou avec le consentement de tiers* »[1079]. Le Comité a en outre préconisé de cesser les traitements visant à « *normaliser* » des enfants autistes et à garantir une réparation à ceux qui ont subi de tels traitements[1080].

1076. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §80.
1077. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §33.
1078. *Ibid.*, §35.
1079. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §86 ; CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §37.
1080. *Ibid.*

Privation de liberté, déni de capacité juridique et traitement sans consentement

Plusieurs recommandations ont été formulées par la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées en la matière, visant, en particulier, à « *mettre un terme au placement des personnes qui ont des handicaps intellectuels et psychosociaux et des personnes autistes en hôpital ou en unité psychiatriques* », ainsi qu'à « *interdire le placement administratif ou le placement en institution des enfants autistes et* […] *veiller à ce que les parents qui s'opposent au placement de leur enfant ne fassent plus l'objet de représailles* »[1081]. Ces recommandations ont été reprises par le CRPD, qui en a ajouté d'autres, parmi lesquelles : « *prévenir le placement en institution, en particulier les hospitalisations prolongées ou à durée indéterminée* » ; réduire le délai d'examen par le JLD des décisions relatives au traitement sans consentement dans les établissements psychiatriques « *à la période la plus courte possible* » (actuellement de douze jours) ; mettre en place des aménagements raisonnables pour les personnes en situation de handicap privées de liberté ; « *mettre un terme au traitement ambulatoire obligatoire et appliquer les orientations de l'OMS sur les services de santé mentale de proximité* »[1082].

Sur le plan institutionnel, la Rapporteuse spéciale a en outre préconisé de « *revoir le cadre juridique se rapportant aux soins psychiatriques sans consentement* » afin que « *tous les soins de santé soient prodigués sur la base du consentement libre et éclairé* », d'« *investir dans le développement de services de proximité qui respectent les droits et la dignité des personnes handicapées* », et de « *placer l'infirmerie psychiatrique de la Préfecture de police de Paris sous la responsabilité et la surveillance du service public hospitalier* »[1083].

Accès au juge

En matière d'accès au juge, la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées a invité les autorités à mettre en place des modules d'enseignement sur le droit international des droits de l'homme – notamment la Convention sur les droits des personnes handicapées – dans le programme d'études de l'ENM, et plus généralement d'organiser des formations sur les droits des personnes en situation de handicap à destination de « *l'ensemble des responsables de l'administration de la justice* ». Elle leur a également demandé de veiller à ce que les personnes en situation de handicap bénéficient d'une aide juridictionnelle et d'informations dans des formats accessibles[1084].

De la même manière, préoccupé par les difficultés d'accès à la justice que rencontrent les personnes en situation de handicap, notamment celles qui sont placées en institution ou qui suivent « *un quelconque traitement psychiatrique* », le CRPD a recommandé l'abrogation des dispositions qui restreignent leur

1081. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §86.
1082. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France,* 2021, *op. cit.*, §30. V. ég. §41
1083. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §86.
1084. *Ibid.,* §87-b.

capacité juridique, de « *reconnaître leur pleine capacité* […] *à prendre part à des procédures judiciaires dans différents rôles, compris en tant que témoin, défendeur ou mis en cause, et de prendre des mesures pour éliminer les représentations culturelles et les attitudes discriminatoires au sein de la magistrature* ». D'autres mesures ont été mises en avant : « *garantir un droit d'appel contre toute restriction de liberté, y compris le traitement sans consentement* » ; mettre en place « *un mécanisme indépendant de suivi et de signalement sur l'accès à la justice dans le système de santé mentale* » ; garantir un « *accès physique aux installations de justice* […] *et l'accès à l'information, y compris aux décisions de justice, tout au long de la procédure* » ; renforcer les aménagements procéduraux et les aménagements en fonction de l'âge, « *en particulier aux personnes avec une déficience visuelle ou auditive, aux personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial et les personnes autistes* », tels que le recours à des modes de communication alternative (braille, langue des signes…) ; adopter un mécanisme chargé « *d'examiner les décisions relatives à l'accès à une aide juridictionnelle totale ou partielle dans toutes les branches du droit, de renforcer les capacités des services indépendants de conseil juridique dans les centres départementaux accueillant des personnes handicapées, et de garantir le droit de celles-ci de faire appel des décisions qui restreignent leur liberté, notamment en ce qui concerne les traitements sans consentement* »[1085].

Liberté d'expression et d'opinion

Dans ses observations générales, le CRPD a proposé un certain nombre d'améliorations concernant la liberté d'expression des personnes handicapée, visant notamment à « *garantir l'accessibilité des services publics et privés de diffusion et du contenu audiovisuel, grâce à l'interprétation en langue des signes, aux sous-titres, à l'audiodescription et au recours à des formes accessibles* », à « *reconnaître la langue des signes française comme langue officielle* » dans la Constitution, à « *reconnaître le statut professionnel des interprètes en langue des signes* » et à développer des « *moyens, modes et formes de communication alternative et améliorée* » (braille, FALC, recours à des référents autisme…)[1086].

Vie privée et familiale

Le CRPD s'est dit préoccupé par l'adoption des décrets n° 2019-412[1087] et n° 2018-383[1088] relatifs à la base de données HOPSYWEB, en raison des risques qu'ils font peser sur la protection des données. C'est pourquoi il a demandé leur abrogation et, plus largement, la fin de la « *collecte discriminatoire de données sur les personnes ayant un handicap psychosocial, notamment* […] *la mise en relation des données relatives au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement avec le fichier des personnes surveillées pour radicalisation terroriste* »[1089].

1085. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §28.
1086. *Ibid.*, §45.
1087. Décret n° 2019-412 du 6 mai 2019 *autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement*.
1088. Décret n° 2018-383 du 23 mai 2018 *autorisant les traitements de données à caractère personnel relatifs au suivi des personnes en soins psychiatriques sans consentement.*
1089. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §47.

Le Comité a également recommandé à la France un certain nombre de mesures relatives au respect de la vie familiale, notamment : « *sensibiliser l'opinion au fait que les personnes handicapées ont les mêmes droits que les autres en ce qui concerne le mariage et les questions familiales* » et « *prendre des mesures pour que des tiers ne puissent plus s'opposer au mariage de personnes handicapées en raison de préjugés ou de stéréotypes* » ; « *recenser, en collaboration avec les organisations de personnes handicapées, les obstacles à l'exercice des droits parentaux et de s'attacher à éliminer les stéréotypes qui portent atteinte au droit des personnes handicapées de fonder une famille* » ; « *réformer la prestation de compensation du handicap afin que tous les parents handicapés qui peuvent y prétendre y aient accès, d'harmoniser les critères d'éligibilité sur tout son territoire et d'accroître l'aide fournie, en tenant compte des coûts réels induits par le handicap* » ; « *réformer les règles relatives à l'allocation aux adultes handicapés afin de séparer le revenu de la personne concernée de celui de son/sa conjoint(e), de prendre des mesures pour promouvoir et garantir l'autonomie et l'indépendance des femmes handicapées qui vivent en couple, et de renforcer les mesures d'aide aux couples de personnes handicapées et aux parents d'enfants handicapés* »[1090] ; « *interdire que les enfants soient séparés de leurs parents en raison du handicap de l'enfant ou de celui de l'un de ses parents ou des deux* », et « *faire en sorte que le placement dans un environnement familial sûr soit l'unique type de protection de remplacement dont bénéficient les enfants handicapés* »[1091].

1.2.4.6.4. Autres droits économiques, sociaux et culturels

Droit au logement

Relevant que « *la discrimination en matière de logement* [touchait] *également les personnes handicapées, dont beaucoup n'ont pas accès aux services de soutien psychosocial nécessaires pour vivre de manière autonome ou ne trouvent pas de logement accessible qui soit adapté à leur handicap physique* », la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a « *noté avec regret que la situation ne* [ferait] *qu'empirer avec la mise en œuvre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui ramène de 100 % à seulement 20 % la proportion de logements à étages nouvellement construits qui doivent être entièrement accessibles aux personnes handicapées* », réduisant ainsi l'offre de logements construits « *malgré la pénurie actuelle de logements adaptés* ». Une telle mesure, selon la Rapporteuse spéciale, n'est conforme ni à l'article 19 de la CDPH, ni aux articles 2 et 11 du PIDESC[1092]. C'est pourquoi elle a recommandé de « *modifier les règles de construction de telle sorte qu'une proportion suffisante de tous les logements neufs, privés ou publics, soit pleinement adaptée*

1090. Sur ce point, V. ég. CNCDH, *Avis sur la déconjugalisation de l'Allocation Adulte Handicapé (A – 2021 – 10)*, Assemblée plénière du 30 septembre 2021, JORF n° 0237 du 10 octobre 2021, texte n° 55.
1091. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §49.
1092. *Visite en France, Rapport 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*, 2020, *op. cit.*, §17.

pour permettre aux personnes handicapées de vivre de manière autonome dans leur communauté »[1093].

Éducation

L'article 15§1 de la Charte sociale européenne 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 spécialisées[1094]. 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. Ainsi, durant la période de référence, le CRPD a une nouvelle fois exprimé sa préoccupation quant au « *nombre élevé d'enfants handicapés inscrits dans des structures d'éducation ségrégative* » (structures d'accueil médico-sociales, classes séparées dans des écoles ordinaires…)[1095]. La Rapporteuse spéciale est allée dans le même sens, demandant la fermeture des institutions médico-éducatives existantes et la scolarisation de tous les enfants handicapés dans des établissements ordinaires (avec un soutien adapté)[1096].

La Rapporteuse spéciale a également recommandé aux autorités françaises de prendre plusieurs mesures en matière d'éducation : l'adoption d'un plan visant à instaurer progressivement un « *système scolaire inclusif et de qualité* » ; la mise en place de formations sur l'éducation inclusive et le soutien individualisé à destination des enseignants, professionnels de l'éducation et auxiliaires de vie scolaire ; la mise en place d'un accès garanti à tous les enfants handicapés, « *y compris les enfants ''sans solution''* » à un « *accompagnement adapté dans des établissements scolaires inclusifs et ordinaires* », avec, notamment, l'ouverture d'un service d'éducation spéciale et de soins à domicile ; le transfert au ministre de l'Éducation nationale de « *toutes les ressources financières et humaines et les responsabilités en matière d'éducation des enfants handicapés qui étaient celles du ministère des Solidarités et de la Santé* » ; la mise en place d'un soutien individuel à destination des étudiants handicapés qui suivent des études supérieures[1097].

Le CRPD a repris un certain nombre de ces mesures, y ajoutant : la collecte de données sur les enfants handicapées « *pour recueillir des informations sur les taux d'inscription et de fréquentation scolaires* », la mise en place de systèmes facilitant les plaintes des parents et tuteurs en cas de refus d'admission d'un enfant par une école en raison de son handicap, l'instauration d'un enseignement généralisé du braille et du FALC, ou encore l'élimination du harcèlement et des violences scolaires contre les enfants handicapés[1098].

1093. *Ibid.*
1094. Pour le détail des décisions du CEDS à ce sujet V. l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2014 – 2016*, La documentation française, 2017.
1095. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §50.
1096. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §81.
1097. *Ibid.,* §81.
1098. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France, 2021*, *op. cit.*, §51.

Travail et emploi

Le Comité a recommandé, entre autres : « *d'éliminer progressivement tous les environnements de travail séparés, de renforcer les mesures visant à mettre effectivement un terme aux emplois protégés et d'adopter une stratégie assortie d'échéances et de jalons visant à ce que toutes les personnes handicapées aient accès au travail et à l'emploi sur le marché du travail général, quels que soient leur handicap et le degré d'assistance dont elles ont besoin* », « *de contrôler les conditions de travail de toutes les personnes handicapées et de veiller à ce que celles-ci ne reçoivent pas une rémunération inférieure au salaire minimum* », « *d'encourager l'emploi des femmes handicapées sur le marché du travail général* » en les informant des possibilités de soutien individualisé et de leur en garantir l'accès « *grâce à des aménagements raisonnables* », « *de veiller à ce que les personnes handicapées aient accès aux programmes généraux d'orientation technique et professionnelle, de formation professionnelle et continue et d'orientation vers l'emploi sur la base de l'égalité avec les autres, et de prendre des mesures pour soutenir les personnes handicapées qui souhaitent travailler dans la recherche en mettant en place une planification pluriannuelle dans les instituts de recherche* » ; ou encore de « *faire en sorte que le droit d'obtenir un soutien individualisé au moyen d'aménagements raisonnables sur le lieu de travail soit respecté par les employeurs des secteurs public et privé* »[1099].

La Rapporteuse spéciale, quant à elle, s'est contentée d'appeler les autorités à « *garantir l'inclusion effective des personnes handicapées sur le lieu de travail* », notamment quant à leur recrutement et leur avancement professionnel[1100].

Protection sociale

Plusieurs recommandations générales ont été formulées par la Rapporteuse spéciale à destination des autorités françaises, notamment « *veiller à ce que le système de protection sociale garantisse l'accès à des services de proximité ainsi qu'à des appareils* […] *adaptés* […] *aux besoins liés au handicap* », et « *fournir gracieusement des appareils d'assistance essentiels et une aide technique* » et rendre les autres appareils d'assistance plus abordables[1101].

Le CRPD a, quant à lui, invité les autorités à « *évaluer l'application à l'échelle nationale et régionale des lois et politiques relatives au handicap afin que toutes les personnes handicapées aient accès à l'assistance dans des conditions d'égalité, quel que soit leur âge, de rationaliser les procédures municipales d'appui les concernant, et de leur fournir des informations sur leurs droits et sur les prestations auxquelles elles peuvent prétendre dans des formats accessibles* ». Il a également recommandé de « *revoir les dispositions relatives à l'octroi et au montant de l'allocation aux adultes handicapés* », de « *rationaliser les mécanismes d'aide de la sécurité sociale afin qu'ils soient accessibles à toutes les personnes handicapées* », et « *d'élaborer et d'exécuter des programmes visant à créer des*

1099. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021 §55.
1100. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §82.
1101. *Ibid.*, §83.

logements accessibles et de renforcer les dispositifs d'appui fondés sur les droits de l'homme afin qu'ils couvrent les dépenses liées au handicap »[1102].

Santé

La Rapporteuse spéciale a mis en exergue la nécessité d'améliorer l'accès des personnes en situation de handicap aux soins de santé et de mettre en place un système permettant le diagnostic précoce de l'autisme[1103]. Le CRPD, quant à lui, a invité les autorités à intégrer, dans les plans de redressement, des mesures visant à garantir l'accès aux soins de santé « *en accordant une attention particulière aux personnes qui sont encore placées en institution et à celles qui sont dans un établissement pénitentiaire* ». Il a en outre recommandé de « *fournir aux femmes et aux filles handicapées des soins de santé sexuelle et reproductive adaptés et accessibles, et de consulter les organisations de femmes handicapées au sujet des lacunes et des mesures à prendre pour y remédier* »[1104].

Participation à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports

Le CRPD a recommandé aux autorités françaises « *d'allouer des crédits budgétaires à la promotion du droit des personnes handicapées, en particulier des enfants, de participer à la vie culturelle et aux activités sportives et récréatives et aux loisirs, sur la base de l'égalité avec les autres* », et de prendre des mesures pour valoriser les jeux paralympiques et favoriser leur développement[1105].

1.2.4.7. AUTRES MOTIFS DE DISCRIMINATION

Origine sociale

La Commission d'experts de l'OIT a demandé aux autorités françaises d'inclure l'origine sociale dans la liste des motifs de discrimination interdits par le code du travail[1106].

Âge

Dans une décision sur le bien-fondé *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*[1107], le CEDS a constaté que l'ordonnance n° 2017-192 du 16 février 2017 fixant la limite d'âge pour les candidats aux élections des membres des conseils de l'ordre des professions de santé et assesseurs des chambres disciplinaires était constitutive d'une violation de l'article 23 de la Charte. Si la situation française a finalement été déclarée conforme

1102. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §57.
1103. *Visite en France Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées*, 2019, *op. cit.*, §85-b.
1104. CRPD, *Observations finales concernant le rapport initial de la France*, 2021, *op. cit.*, §53.
1105. *Ibid.*, §61.
1106. Commission d'experts de l'OIT, *Rapport pour l'année 2017, op. cit.*, p. 391 et s.
1107. CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, décision du 10 décembre 2020, réclamation n° 162/2018.

– l'ordonnance a été annulée par le Conseil d'État en 2018[1108] – le Comité a rappelé que « *la limite d'âge* […] *constituait, tout au long de son maintien en vigueur aux termes que de l'ordonnance n° 2017-192 du 16 février 2017, un obstacle pour les personnes concernées à la jouissance de leur droit, consacré par l'article 23 de la Charte, de demeurer le plus longtemps possible des membres à part entière de la société, compte tenu de leurs propres capacités physiques, psychologiques et intellectuelles* ». Elle représentait dès lors « *une mesure qui ciblait l'exclusion de ces personnes, en raison de leur âge, du bénéfice du droit garanti par l'article 23 de la Charte et, en conséquence, emportait violation de cette disposition* »[1109].

Le Comité a formulé un raisonnement similaire concernant le grief d'une violation de l'article E (non-discrimination) combiné avec l'article 5 (droit syndical) de la Charte. À titre liminaire, le Comité a considéré que les ordres de professionnels de la santé concernés par la réclamation d'espèce étaient des organisations « *représentant les intérêts économiques et sociaux de leurs membres, tout en étant compétentes* […] *pour assurer l'intégrité professionnelle et morale de leurs membres sur le lieu de travail et en ce qui concerne les services offerts à leurs patients et disposant à cet effet de pouvoirs disciplinaires à l'égard desdits membres* ». Ces ordres de professionnels ont à la fois une « *fonction de réglementation, de surveillance et de discipline* » et une « *fonction de représentation des intérêts de leurs membres dans la sphère économique et sociale* ». Le Comité a également rappelé que l'article 5 de la Charte ne faisait pas expressément référence aux syndicats « *mais à toutes les organisations locales, nationales ou internationales* […] *créées pour protéger les intérêts économiques et sociaux de leurs membres* », incluant donc les ordres des professionnels de la santé[1110]. Sur le fond, le Comité a considéré que « *la limite d'âge de 71 ans imposée aux candidats aux élections des conseils ordinaux des professions de santé constituait un traitement différencié des personnes de cette tranche d'âge par rapport aux autres citoyens pour ce qui est de l'exercice de leur droit syndical* ». Si « *l'objectif du Gouvernement était de réduire la surreprésentation des membres inactifs et de favoriser le renouvellement des dirigeants au sommet de structures qualifiées de ''figées''* », et si la « *limite d'âge avait été fixée en parallèle avec une autre limite d'âge, de 77 ans, pour l'exercice d'activités professionnelles* », « *les moyens choisis n'étaient ni raisonnables ni proportionnés au but poursuivi* » : le fait que les personnes touchées par l'interdiction pouvaient continuer à « *s'impliquer dans les questions relatives à leur profession et aux ordres auxquels elles étaient affiliées* » ne constituait pas « *une justification suffisante de l'âge limite instauré par les ordonnances incriminées* ». Les mesures constituaient donc une discrimination directe fondée sur l'âge, « *qui empêchait les personnes intéressées de bénéficier du droit garanti par l'article 5 de la Charte* ». Le Comité a ainsi conclu à la violation de l'article E combiné avec l'article 5.

1108. CE, 25 mai 2018, *Conseil départemental de l'ordre des médecins de Haute-Garonne et a.*, n° 409869 et n° 409874.
1109. CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France, op. cit.,* §66-70.
1110. *Ibid.,* §31 et 32.

CHAPITRE 1.2.5.

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 renvoyons 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. De la même manière, les considérations tenant à la vie privée en lien avec la Covid-19 sont traitées dans le titre dédié en début de partie thématique.

Au cours de la période de référence, le rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a effectué une visite en France du 13 au 17 novembre 2017 [1111].

1.2.5.1. VIE FAMILIALE

1.2.5.1.1. Mariage

Refus d'autoriser le mariage d'une personne placée sous un régime de protection juridique

Dans un arrêt *Delecolle c. France* [1112], la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 12 de la Convention européenne s'agissant du refus opposé au requérant – décédé, et soumis, à l'époque du refus, au régime de curatelle renforcée – qui avait demandé à sa curatrice l'autorisation de sa curatrice. La Cour a rappelé que les limitations du droit au mariage ne devaient pas le restreindre ou le réduire jusqu'à l'atteindre dans sa substance même, et que la question des conditions requises pour se marier n'était donc pas totalement soumise à la marge d'appréciation des États. De plus, le droit au mariage pouvait être limité par des considérations d'intérêt public, « *en particulier en matière de capacité* » [1113].

En l'espèce, la Cour a relevé que la décision de refus de la curatrice avait été prise après audition du requérant et de sa compagne. Elle a également relevé que la juge des tutelles s'était prononcée après une enquête sociale qui avait

1111. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 1er février 2021, A/HRC/46/37/Add. 2.
1112. CEDH, *Delecolle c. France*, arrêt du 25 octobre 2018, requête nº 37646/13.
1113. *Ibid.*, §54-56.

établi « *l'existence d'un enjeu financier au centre d'un conflit familial important dans lequel l'intérêt et le bien-être du requérant semblait avoir peu de place* », et après un examen psychiatrique constatant l'existence de troubles intellectuels qui, sans remettre en cause le consentement du requérant à son mariage, l'avait rendu « *incapable de maîtriser les conséquences de son consentement au niveau de ses biens et de ses finances* ». La situation était donc distincte des cas de violation de l'article 12 précédemment constatés par la Cour, qui concernaient des individus jouissant de leur pleine capacité juridique[1114]. Ainsi, « *contrairement aux situations dans lesquelles des personnes se verraient privées en toutes circonstances du droit de se marier* […] *l'obligation pour le requérant de solliciter une autorisation préalable à son mariage était motivée par le fait qu'il faisait l'objet d'une mesure de protection légale, étant placé sous le régime de la curatelle renforcée. Les autorités disposaient dès lors d'une marge d'appréciation, afin d'être en mesure de le protéger effectivement au regard des circonstances, et ainsi anticiper les conséquences susceptibles d'être préjudiciables à ses intérêts* ». En outre, le requérant avait pu former un recours pour contester les limitations à son droit de se marier et les soumettre « à un contrôle juridictionnel, dans le cadre d'un débat contradictoire ». Ces limitations n'avaient donc pas « *restreint ou réduit ce droit d'une manière arbitraire ou disproportionnée* »[1115].

1.2.5.1.2. Filiation et succession

1.2.5.1.2.1. Égalité successorale entre tous les enfants

Dans une affaire *Quilichini c. France*[1116], la CEDH a conclu à la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 concernant le partage d'un bien entre la requérante et les autres héritiers d'une succession, intervenu en 2005 et donc après la modification de la loi consacrant l'égalité successorale entre tous les enfants[1117]. Rappelant les éléments dégagés dans sa jurisprudence *Fabris c. France* de 2013[1118], qui concernaient des faits similaires quoiqu'antérieurs à la loi de 2001, la Cour a relevé plusieurs éléments pour établir la violation de la Convention. Elle a d'abord observé que les intérêts patrimoniaux de la requérante entraient dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1, rendant l'article 14 applicable, et que « la différence de traitement ainsi subie par l'intéressée [avait] *pour seul motif sa naissance hors mariage* »[1119]. Procédant à une analyse fouillée des faits de l'espèce, la Cour a ensuite constaté, d'une part, que la requérante n'avait pas « *librement consenti à un partage inégalitaire ou renoncé à des droits équivalents à ceux des héritiers légitimes* » et, d'autre part, que « *les héritiers légitimes savaient ou se doutaient que leur vocation successorale, telle qu'elle avait été préalablement définie et acceptée sur le terrain litigieux en 1992,* [pouvait] être partiellement remise en

1114. *Ibid.,* §58-63.
1115. *Ibid.,* §64-66.
1116. CEDH, *Quilichini c. France*, arrêt du 14 mars 2019, requête n° 38299/15.
1117. Loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 *relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral*.
1118. CEDH, *GC, Fabris c. France*, arrêt du 7 février 2013, requête n° 16574/08.
1119. CEDH, *Quilichini c. France, op. cit.,* §37.

cause »[1120]. Elle en a déduit que « *le but légitime de la protection des droits successoraux des demi-frère et sœur de la requérante n'était pas d'un poids tel qu'il dût l'emporter sur la prétention de la requérante d'obtenir une part égale dans le partage du terrain* »[1121]. Enfin, la Cour de cassation n'avait « *pas répondu, à tout le moins explicitement, au moyen tiré de la Convention et* [avait] *exclu, de ce fait, la possibilité qu'elle avait de prévenir, le cas échéant, une violation semblable* » à celles déjà constatées par la Cour. Au regard de ces éléments, il n'existait donc pas « *de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but légitime poursuivi* », et la différence de traitement subie par la requérante n'avait dès lors pas de justification objective et raisonnable[1122].

1.2.5.1.2.2. Droit de visite et d'hébergement d'une femme sans lien biologique à l'égard de l'enfant de son ex-compagne conçu par procréation médicalement assistée (PMA)

Dans l'affaire *Honner c. France*[1123], la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention s'agissant du refus opposé à la requérante de lui accorder un droit de visite et d'hébergement à l'égard de l'enfant de son ex-compagne, conçu par PMA, qu'elle avait élevé pendant les premières années de sa vie. Renvoyant à sa jurisprudence antérieure en la matière, la Cour a rappelé que les États jouissaient d'une marge d'appréciation « *de façon générale ample lorsque les autorités publiques doivent ménager un équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou entre différents droits protégés par la Convention* », ce qui était le cas en l'espèce « *dès lors notamment qu'étaient en jeu, non seulement le droit au respect de la vie familiale de la requérante mais aussi le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant* » et les droits de sa mère biologique[1124]. La Cour a ensuite relevé plusieurs éléments pour aboutir à son constat de non-violation : le cadre légal français avait « *donné à la requérante la possibilité d'obtenir un examen judiciaire de la question de la préservation du lien qu'elle avait développé* » avec l'enfant ; la décision du juge interne tendant à faire cesser les rencontres entre la requérante et l'enfant parce que « *trop traumatisantes pour ce dernier* » avait été fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant, lequel « *doit primer* » ; la décision du juge interne avait été « *attentivement motivée, notamment en ce qui concerne l'intérêt supérieur de l'enfant* » ; rien ne permettait d'établir que le juge n'avait pas examiné les pièces produites par la requérante dans son appréciation des faits. Soulignant qu'elle comprenait « *la souffrance que la situation litigieuse et la réponse que lui* [avait] *donnée le juge* [avait] *pu causer à la requérante* », la Cour a néanmoins estimé que les droits de cette dernière ne pouvaient primer sur l'intérêt supérieur de l'enfant[1125].

1120. *Ibid.*, §38-42. Sur ce dernier point, la Cour a mis en avant deux arguments. Premièrement, « *les héritiers légitimes connaissaient parfaitement l'existence de la requérante, qui avait été reconnue par leur père en 1972 et qui avait été partie à l'acte de partage de la succession de celui-ci, en 1992* ». Deuxièmement, la requérante avait formé un recours en rectification du deuxième acte de partage de 2005 sept ans après la loi de 2001, qui avait été rejeté en 2015, deux ans après l'arrêt *Fabris*.
1121. *Ibid.*, §43.
1122. *Ibid.*, §44-45.
1123. CEDH, *Honner c. France*, arrêt du 12 novembre 2020, requête du nº 19511/16.
1124. *Ibid.*, §53-55.
1125. *Ibid.*, §58-66.

1.2.5.1.2.3. 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 la continuité de sa jurisprudence antérieure[1126], partiellement réceptionnée par le juge français[1127], la CEDH a pu se prononcer de nouveau, et à plusieurs reprises, sur l'état du droit français en matière de reconnaissance de la filiation légalement établie à l'étranger pour un enfant né d'une gestation pour autrui (GPA).

La question a d'abord fait l'objet du premier avis consultatif rendu par la CEDH en 2019, sur demande initiée par la Cour de cassation française[1128]. Pour la Cour européenne, « *dans une situation où* […] *un enfant est né à l'étranger par gestation pour autrui et est issu des gamètes du père d'intention et d'une tierce donneuse, et où le lien de filiation entre l'enfant et le père d'intention a été reconnu en droit interne* », le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention « *requiert que le droit interne offre une possibilité de reconnaissance d'un lien de filiation entre cet enfant et la mère d'intention, désignée dans l'acte de naissance légalement établi à l'étranger comme étant la ''mère légale''* ». La Cour s'est ici fondée sur son arrêt *Mennesson*, pour réaffirmer que l'État bénéficiait d'une marge d'appréciation restreinte en la matière, et pour rappeler la prévalence de l'intérêt supérieur de l'enfant[1129]. En revanche, l'article 8 n'oblige pas les autorités à établir cette reconnaissance par transcription sur les registres de l'état civil de l'acte de naissance légalement établi à l'étranger : la reconnaissance « *peut se faire par une autre voie, telle que l'adoption de l'enfant par la mère d'intention, à la condition que les modalités prévues par le droit interne garantissent l'effectivité et la célérité de sa mise en œuvre, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Une telle considération se justifiait par l'absence de consensus européen sur la question et sur l'absence, dans l'article 8, « *d'obligation générale* […] *de reconnaître ab initio un lien de filiation entre l'enfant et la mère d'intention* ». En effet, « *selon les circonstances*

1126. V. CEDH, *Mennesson c. France*, arrêt du 26 juin 2014, requête n° 65192/11. La Cour 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 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 non-reconnaissance du lien de filiation sur la nationalité des enfants et leurs droits de succession. V. ég. CEDH, *Foulon et Bouvet c. France*, arrrêt du 21 juillet 2016, requêtes n° 9063/14 et 10410/14, §56-58.

1127. Cass. plén. 3 juillet 2015, pourvois n° 14-21.323 et n° 15-50-002 : la Cour de cassation a considéré 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. Il faut en outre souligner qu'en décembre 2014, le Conseil d'État avait estimé qu'il fallait interpréter la circulaire du 25 janvier 2013 de la garde des Sceaux en ce sens que la seule circonstance que la naissance d'un enfant à l'étranger a 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'art. 18 du Code civil et sous le contrôle de l'autorité judiciaire, lorsque sa filiation avec un Français est établie. CE, 12 décembre 2014, *Association Juristes pour l'enfance et a.*, n° 36734 et *a*.

1128. CEDH, *Avis consultatif relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention*, 10 avril 2019, n° P16-2018-001.

1129. *Ibid.,* §35-47.

de chaque cause, d'autres modalités peuvent également servir convenablement cet intérêt supérieur, dont l'adoption, qui, s'agissant de la reconnaissance de ce lien, produit des effets de même nature que la transcription de l'acte de naissance étranger »[1130].

La décision *C. et E. c. France*[1131] s'inscrit dans la continuité de l'avis consultatif. À cette occasion, la CEDH a conclu à l'irrecevabilité pour défaut manifeste de fondement d'une requête dénonçant une violation du droit à la vie privée des enfants requérants en raison du refus des autorités françaises de transcrire l'intégralité de leurs actes de naissance sur les registres de l'état civil français. Pour motiver sa solution, la Cour a relevé plusieurs éléments. D'abord, les enfants étaient « *nés à l'étranger par gestation pour autrui,* […] *issus des gamètes du père d'intention et d'une tierce donneuse* », et le « *lien de filiation entre eux et le père d'intention était reconnu en droit interne* ». Ensuite, « *le droit interne* [offrait] *une possibilité de reconnaissance du lien de filiation entre les enfants requérants et leur mère d'intention par la voie de l'adoption de l'enfant du conjoint* ». Ainsi, « *dans les circonstances de la cause, ce n'* [était] *pas imposer aux enfants concernés un fardeau excessif que d'attendre des requérants qu'ils engagent* [alors] *une procédure d'adoption à cette fin* ». En effet, « *il* [résultait] *des éléments produits* […] *que la durée moyenne d'obtention d'une décision* [n'était] *que de 4,1 mois en cas d'adoption plénière et de 4,7 mois en cas d'adoption simple. Dans ces circonstances,* […] *le refus des autorités françaises de transcrire les actes de naissance étrangers des enfants requérants sur les registres de l'état civil français pour autant qu'ils désignent la mère d'intention comme étant leur mère* [*n'était*] *pas disproportionné par rapport aux buts poursuivis* »[1132].

Dans l'arrêt *D. c. France*[1133], la CEDH a eu l'occasion de préciser les obligations des États en vertu de l'article 8 concernant le refus de transcrire l'intégralité d'un acte de naissance légalement établi à l'étranger sur les registres de l'état civil français. Rappelant sa jurisprudence antérieure, la Cour a souligné que « *lorsqu'un enfant est né à l'étranger par gestation pour autrui et est issu des gamètes du père d'intention, le droit au respect de la vie privée de l'enfant requiert que le droit interne offre une possibilité de reconnaissance d'un lien de filiation entre l'enfant et le père d'intention et entre l'enfant et la mère d'intention, qu'elle soit ou non sa mère génétique. Il en ressort de plus que cette reconnaissance du lien de filiation entre l'enfant et le père d'intention, père biologique, et entre l'enfant et la mère d'intention qui n'est pas la mère génétique peut dûment se faire par d'autres moyens que la transcription de l'acte de naissance étranger de l'enfant* »[1134]. Elle a ensuite précisé qu'une telle considération valait également s'agissant de la reconnaissance du lien de filiation entre l'enfant et la mère d'intention, mère génétique, de sorte que « *le rejet de la demande de transcription de l'acte de naissance* […] *de la troisième requérante, pour autant qu'il désign*[ait] *la première requérante,* [était] *constitutif d'une ingérence disproportionnée dans son droit au respect de sa vie privée du*

1130. *Ibid.,* §48-59.
1131. CEDH, *C. et E. c. France*, décision du 19 novembre 2019, requêtes n° 1462/18 et 17348/18.
1132. *Ibid.,* §40-44.
1133. CEDH, *D. c. France*, arrêt du 16 juillet 2020, requête n° 11288/18.
1134. *Ibid.,* §45-54.

seul fait que la première requérante [était] *sa mère génétique, dès lors que le lien de filiation entre l'une et l'autre* [pouvait] *être effectivement établi par une autre voie* »[1135]. Comme la Cour l'avait déjà indiqué dans son avis consultatif à propos d'une situation où l'enfant était issue des gamètes du père d'intention et d'une tierce donneuse (donc sans lien génétique avec la mère d'intention), les autorités devaient seulement garantir à la troisième requérante – l'enfant adoptée – un « *accès à un mécanisme effectif et suffisamment rapide permettant la reconnaissance du lien de filiation entre elle et la première requérante* »[1136]. Une procédure d'adoption, en l'espèce, constituait un tel mécanisme effectif et suffisamment rapide, et l'imposer à la troisième requérante ne faisait pas peser sur elle « *un fardeau excessif* »[1137].

S'agissant des griefs tirés d'une violation de l'article 14 combiné avec l'article 8, la Cour a considéré que la différence de traitement dénoncée par les requérants entre les enfants français nés d'une gestation pour autrui à l'étranger et les autres enfants français nés à l'étranger quant aux modalités de la reconnaissance du lien de filiation avec leur mère génétique, à supposer que les deux situations soient analogues ou comparables, « *reposait sur une justification objective et raisonnable* ». Elle a donc conclu à la non-violation de l'article 14[1138].

1.2.5.2. RESPECT DU DOMICILE

Dans son arrêt *Jarrand c. France*, la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention. L'affaire concernait l'intrusion des forces de l'ordre au domicile du requérant dans le cadre d'une enquête de flagrance ouverte pour « *mauvais traitements à personne vulnérable* » où ce dernier retenait sa mère, personne âgée dépendante en situation de vulnérabilité, en violation d'une décision de placement. La Cour a considéré que si « *l'ampleur de l'opération litigieuse, qui a mobilisé une vingtaine de policiers, dont la moitié est intervenue au domicile du requérant*, [pouvait] *porter à discussion* », elle avait été justifiée par les circonstances d'espèce, notamment « *le comportement passé du requérant et, en particulier, son agressivité envers les services sociaux et son refus répété de coopérer, l'urgence à intervenir en raison de la grande vulnérabilité de sa mère, ainsi que l'existence d'éléments, donnant à penser qu'il était susceptible d'être armé* »[1139].

Dans une affaire *Halabi c. France*[1140], la Cour européenne a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention s'agissant d'une visite de contrôle effectuée par des agents de l'urbanisme dans la résidence partiellement meublée du requérant sans accord préalable de celui-ci. La Cour avait déjà eu à connaître de telles

1135. *Ibid.*, §60.
1136. *Ibid.*, §64 et §70.
1137. *Ibid.*, §65-67.
1138. *Ibid.*, §88-89.
1139. CEDH, *Jarrand c. France, op. cit.*, §86.
1140. CEDH, *Halabi c. France*, arrêt du 16 mai 2019, requête nº 66554/14.

visites en matière douanière[1141]. Considérant que « *l'entrée d'agents publics au sein du domicile du requérant, sans son autorisation, ainsi que la prise de photos à l'intérieur de cet espace utilisé par le requérant pour des activités relevant de sa vie privée, constitu*[ait] *une ingérence* »[1142], la Cour a procédé classiquement au contrôle de l'ingérence en examinant sa base légale, l'objectif poursuivi, ainsi que sa nécessité dans une société démocratique. Sur ce dernier point, elle a relevé que la visite des agents avait été justifiée par les infractions aux règles de l'urbanisme qui y avaient été constatées, que le requérant avait par la suite été condamné par le juge judiciaire pour l'exécution de travaux non autorisés, et que la sanction prononcée contre lui avait été « *d'une ampleur limitée* »[1143]. Toutefois, « *si les États peuvent estimer nécessaire de recourir à de telles mesures pour établir la preuve matérielle des délits et en poursuivre le cas échéant les auteurs, il faut que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties suffisantes contre les abus* », ce qui doit être d'autant plus contrôlé, pour la Cour, lorsque le droit interne « *habilite les autorités à conduire une perquisition sans mandat judiciaire* »[1144]. Si le droit de visite et de communication constituait « *une ingérence moins importante que celle résultant de l'intervention d'autres agents de l'administration disposant du pouvoir de fouiller et de saisir des documents et des objets* » (l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme permettait seulement aux agents de l'urbanisme de visiter les constructions en cours ou achevées depuis moins de trois ans, procéder aux vérifications qu'ils jugeaient utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments), la procédure devait néanmoins garantir aux personnes ciblées des « *garanties suffisantes et effectives contre les abus* ». Or, en droit français, les visites prévues par l'article L. 461-1 pouvaient être effectuées « *dans un domicile, à tout moment et hors la présence d'un officier de police judiciaire, sans que soit explicitement mentionnée la nécessité de l'accord de l'occupant, et sans avoir été préalablement autorisée par un juge* ». Certes, l'absence de pouvoir discrétionnaire interdisait aux agents de pénétrer dans les lieux en cas de refus de l'occupant (sous peine de sanction pénale), mais l'obligation de recueillir l'assentiment de ce dernier n'avait pas été intégrée dans l'article L. 461-1. Elle n'était inscrite que dans une réponse ministérielle, qui n'avait pas été suivie en l'espèce. Les agents habilités avaient pénétré dans le domicile du requérant en son absence et sans son consentement, et la possibilité pour le requérant de s'opposer à la visite n'avait été que théorique (puisque ce refus était constitutif d'une infraction pénale au sens de l'article L. 480-12). En outre, le recours devant la chambre d'instruction tendant à l'annulation du procès-verbal « *dressé sans assentiment préalable de son occupant* » était « *dépourvu de tout effet utile, les juridictions internes ayant refusé* [cette annulation] *sur le fondement de l'inviolabilité du domicile* ». Aussi, « *faute d'accord de l'occupant ou à défaut d'une autorisation judiciaire, et a fortiori en l'absence d'une voie de*

1141. CEDH, *Funke c. France*, arrêt du 25 février 1993, requête n° 10828/84 ; *Ravon et a. c. France*, arrêt du 21 février 2008, requête n° 18497/03.
1142. CEDH, *Halabi c. France, op. cit.,* §55.
1143. *Ibid.,* §63.
1144. *Ibid.,* §64. V. CEDH, *Société Canal Plus et a. c. France*, arrêt du 21 décembre 2010, requête n° 29408/08, §54.

recours effective», la visite ne pouvait «*passer comme proportionnée aux buts légitimes recherchés*»[1145].

Depuis les faits de l'affaire, a été adoptée la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, dite loi «ELAN», qui modifie les conditions d'application du droit de visite en conformité avec la jurisprudence de la CEDH.

1.2.5.3. PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

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. Dans le cadre de l'Union européenne, a été adopté en avril 2016 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 données[1146].

Déréférencement

Dans un arrêt *Google LLC c. CNIL*[1147], la CJUE a considéré que le droit de l'Union européenne[1148] imposait que l'exploitant d'un moteur de recherche, lorsqu'il fait droit à une demande de déréférencement, opère celui-ci «*non pas sur l'ensemble des versions de son moteur, mais sur les versions de celui-ci correspondant à l'ensemble des États membres, et ce, si nécessaire, en combinaison avec des mesures qui, tout en satisfaisant aux exigences légales, permettent effectivement d'empêcher ou, à tout le moins, de sérieusement décourager les internautes effectuant une recherche sur la base du nom de la personne concernée à partir de l'un des États membres d'avoir, par la liste de résultats affichée à la suite de cette recherche, accès aux liens qui font l'objet de cette demande*».

1145. *Ibid.*, §65-70.
1146. 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.
1147. CJUE, *GC, Google LLC c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, 24 septembre 2019, C-507/17.
1148. Art. 12 b) et 14 1° a) de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*; art. 17§1 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *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 (règlement général sur la protection des données).*

1.2.5.3.1. Protection des données personnelles et surveillance

L'adoption de la loi relative au renseignement [1149] en 2015 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 détaillées dans le précédent rapport lui étaient consacrées. Durant la période de référence, le cadre législatif français en la matière s'est encore agrandi : loi antiterroriste de 2017 [1150], loi « Avia » [1151], loi « sécurité globale » [1152], loi « séparatisme » [1153], loi antipiratage [1154], et, surtout, la deuxième loi « renseignement » [1155]. Ces textes ont tous eu un impact plus ou moins important sur la protection des données personnelles en France.

Outre les remarques, recommandations et condamnations détaillées ci-après, il faut également de se référer au rapport de la FRA relatif à la surveillance effectuée par les services de renseignement, dont le deuxième volume a été publié en 2017 [1156]. Il convient par ailleurs d'évoquer la signature par la France du Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, que le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a recommandé de ratifier sans attendre [1157].

1.2.5.3.1.1. Cadre législatif

Plusieurs lois adoptées au cours la période de référence ont une influence directe et significative sur la protection des données personnelles. À noter que plusieurs de leurs dispositions concernent le droit au respect de la vie privée dans le cadre des manifestations, dont certains aspects sont développés dans le chapitre y relatif.

Loi « sécurité globale »

C'est la loi qui a fait l'objet des plus vives préoccupations de la part des instances internationales. Certaines des dispositions prévues par le projet de loi et censurées par le Conseil constitutionnel [1158] avaient fait l'objet de vives inquiétudes

1149. Loi nº 2015-92 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*.
1150. Loi nº 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT)*. V. *supra*. Il convient seulement de rappeler ici que la CNIL a considéré que la loi constituait un « *changement de paradigme en matière de surveillance* », passant d'une surveillance des personnes après les avoir identifiées comme dangereuses à une surveillance généralisée de toutes les personnes dans le but de déterminer lesquelles représentent une menace. V. aussi *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §50.
1151. Loi nº 2020-766 du 24 juin 2020 *visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.*
1152. Loi nº 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*.
1153. Loi nº 2021-1109 du 24 août 2021 *confortant le respect des principes de la République*.
1154. Loi nº 2021-1382 du 25 octobre 2021 *relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique*.
1155. Loi nº 2021-998 du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*.
1156. FRA, *Surveillance par les services de renseignement : protection des droits fondamentaux et voies de recours dans l'Union européenne – Vol. II,* 23 octobre 2017 (en anglais). Un résumé en français est disponible.
1157. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §89.
1158. CC, Décision nº 2021-817 DC du 20 mai 2021 *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, 20 mai 2021, nº 2021-817 DC.

de la part de plusieurs rapporteurs spéciaux, quant à l'utilisation de caméras individuelles et aéroportées d'une part, et quant à la pénalisation de l'« *utilisation néfaste d'images des forces de l'ordre* » d'autre part[1159]. S'agissant de l'utilisation des caméras individuelles, les rapporteurs spéciaux avaient notamment rappelé l'exigence d'un cadre légal « *strictement délimité* […] *en termes de personnes autorisées à visionner les images obtenues par ces caméras, de la durée du stockage de ces données et de l'utilisation en soi de telles données* », dont le non-respect manifeste par le projet de loi était susceptible d'entraîner « *une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée* ». Ils avaient également souligné « *la nécessité absolue de maintenir un équilibre entre d'une part, les objectifs de sauvegarde de l'ordre public, la recherche des auteurs d'infraction, et d'autre part, des garanties pour limiter l'ingérence dans l'exercice du droit à la vie privée et l'obligation positive de l'État de garantir les droits* [à la liberté d'expression et de réunion pacifique qui] *exige que les pouvoirs publics facilitent les réunions* ». S'agissant des caméras aéroportées, les rapporteurs spéciaux ont indiqué que « *la collecte, la conservation, le traitement, le partage et les autres utilisations d'informations relatives à une personne, en particulier lorsqu'elles sont faites sans le consentement valable de la personne, constituent une ingérence dans le droit à la vie privée de cette personne et doivent donc remplir un ensemble de conditions* », liées à la légalité de la mesure, à la poursuite d'un but de protection d'un intérêt légitime, et au respect des principes de nécessité, proportionnalité et non-discrimination, conditions non remplies en l'espèce. La disposition prévoyant l'usage de drones de surveillance aéroportés a en outre été critiquée pour son manque de précision. D'autres préoccupations, portant sur les risques que le projet de loi faisait peser sur la liberté de manifestation, ont par ailleurs été formulées. Elles sont détaillées aux passages correspondants dans les développements ci-après.

Dans une lettre adressée au Sénat, la Commissaire aux droits de l'homme a fortement critiqué la proposition de loi « sécurité globale » dans plusieurs de ses dispositions[1160]. Concernant la disposition prévoyant l'accès aux images de vidéosurveillance des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation, la Commissaire a rappelé un avis de la Commission de Venise[1161] affirmant qu' « *en règle générale, seule une surveillance ponctuelle et temporaire des lieux privés par les autorités publiques peut être considérée comme nécessaire et proportionnelle* », invitant ainsi le Sénat à « *renforcer la protection des droits à la vie privée et de propriété, en délimitant plus strictement le champ d'application* » de la disposition concernée. Concernant l'utilisation des caméras individuelles, la Commissaire a considéré que « *la possibilité, pour des policiers et gendarmes, de répliquer devant le tribunal de l'opinion à des images diffusées par des tiers, que semble en réalité recouvrer* [la finalité avancée par

1159. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 12 novembre 2020, OL FRA 4/2020.

1160. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre au Sénat, 15 décembre 2020, CommHR/DM/sf 032-2020.

1161. Commission de Venise, *Avis sur la vidéosurveillance dans les sphères publiques et privées par des opérateurs privés et dans la sphère privée par les autorités publiques et la protection des droits de l'homme,* 71e session plénière, 1er– 2 juin 2007, CDL-AD (2007) 027.

la proposition de loi « *d'information du public sur les circonstances des interventions* »] *n'apparaît pas constituer un but légitime justifiant une ingérence dans le droit à la vie privée des personnes filmées* », en plus de faire apparaître un « *climat d'opposition entre une partie des forces de l'ordre et une partie de la population* » et de susciter ainsi la défiance. À tout le moins, elle a invité les autorités à « *préciser les conditions et modalités d'accès direct aux images par les personnes ayant procédé à leur enregistrement, de manière à garantir l'intégrité effective des enregistrements et à assurer le respect effectif du droit à la vie privée, y compris de la protection des données personnelles des personnes filmées, conformément aux exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* ».

1.2.5.3.1.2. Surveillance de masse

Bien que le Gouvernement ait indiqué que « *les services de renseignement français n'exercent pas une surveillance de masse* »[1162], plusieurs points doivent être abordés en la matière.

À titre liminaire, il convient de souligner que la FRA a recommandé aux autorités françaises d'« *éviter la rétention de données de façon générale et sans distinction par les fournisseurs de services de télécommunication. Le droit national devrait prévoir des contrôles de proportionnalité stricts ainsi que des garanties procédurales appropriées* »[1163].

Conservation des données relatives au trafic et des données de localisation

Saisi d'un recours en annulation à l'encontre des dispositions du droit français relatives à la conservation généralisée des données de connexion imposée aux opérateurs téléphoniques et Internet ainsi qu'aux hébergeurs, le Conseil d'État a transmis le 26 juillet 2018 une question préjudicielle à la CJUE.

Dans un important arrêt *La Quadrature du Net et a. c. Premier ministre et a.*, rendu le 6 octobre 2020[1164], la CJUE a d'abord rappelé que le droit de l'Union européenne – l'article 15§1 de la directive 2002/58/CE du 12 juillet 2002, telle que modifiée par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009, lu à la lumière des articles 7, 8, 11 et 52§1 de la Charte des droits fondamentaux – s'opposait à des mesures législatives prévoyant « *à titre préventif une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation* ».

La Cour a ensuite, toutefois, précisé qu'un État membre de l'Union peut « *aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale* », prévoir « *le recours à une injonction faite aux fournisseurs de services de communications électroniques de procéder*

1162. V. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*
1163. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
1164. CJUE, GC, *La Quadrature du Net et a. c. Premier ministre et a.*, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18.

à une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation, dans des situations où l'État membre concerné fait face à une menace grave pour la sécurité nationale qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible», dès lors que la décision prévoyant cette injonction peut « *faire l'objet d'un contrôle effectif, soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, dont la décision est dotée d'un effet contraignant, visant à vérifier l'existence d'une de ces situations ainsi que le respect des conditions et des garanties devant être prévues*», et dès lors que l'injonction ne peut être émise que pour une période « *limitée au strict nécessaire*».

Toujours dans le but de sauvegarder la sécurité nationale, de lutter contre la criminalité grave, et de prévenir les menaces graves contre la sécurité publique, les États peuvent également adopter les mesures suivantes : la conservation ciblée des données relatives au trafic et des données de localisation, si elle est « *délimitée, sur la base d'éléments objectifs et non discriminatoires, en fonction de catégories de personnes concernées ou au moyen d'un critère géographique, pour une période temporellement limitée au strict nécessaire, mais renouvelable*» ; la conservation « *généralisée et indifférenciée des adresses IP attribuées à la source d'une connexion, pour une période temporellement limitée au strict nécessaire*» ; la conservation « *généralisée et indifférenciée des données relatives à l'identité civile des utilisateurs de moyens de communication électroniques*» ; et « *le recours à une injonction faite aux fournisseurs de services de communications électroniques, par le biais d'une décision de l'autorité compétente soumise à un contrôle juridictionnel effectif, de procéder, pour une durée déterminée, à la conservation rapide des données relatives au trafic et des données de localisation dont disposent ces fournisseurs de services, dès lors que ces mesures assurent, par des règles claires et précises, que la conservation des données en cause est subordonnée au respect des conditions matérielles et procédurales y afférentes et que les personnes concernées disposent de garanties effectives contre les risques d'abus*».

Enfin, une juridiction nationale ne peut faire application d'une disposition de son droit national qui l'habilite à limiter dans le temps les effets d'une déclaration d'illégalité lui incombant, en vertu de ce droit, à l'égard d'une législation nationale imposant aux fournisseurs de services de communications électroniques, en vue, notamment, de la sauvegarde de la sécurité nationale et de la lutte contre la criminalité, une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation incompatible avec l'article 15§1 de la directive. Ce dernier, « *interprété à la lumière du principe d'effectivité, impose au juge pénal national d'écarter des informations et des éléments de preuve qui ont été obtenus par une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation incompatible avec le droit de l'Union, dans le cadre d'une procédure pénale ouverte à l'encontre de personnes soupçonnées d'actes de criminalité, si ces personnes ne sont pas en mesure de commenter efficacement ces informations et ces éléments de preuve, provenant d'un domaine échappant à la connaissance des juges et qui sont susceptibles d'influencer de manière prépondérante l'appréciation des faits*». À la suite de

la décision de la CJUE, le Conseil d'État a rendu un arrêt le 21 avril 2021[1165], qui enjoint au Premier ministre d'abroger l'article R. 10-13 du code des postes et des communications électroniques et le décret du 25 février 2011 *relatif à la conservation et à la communication des données permettant d'identifier toute personne ayant contribué à la création d'un contenu mis en ligne*.

1.2.5.3.1.3. Contrôle des mesures de surveillance

Contrôle parlementaire

Le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, dans son rapport sur sa visite en France, a souligné que le « *contre-pouvoir* […] *exercé par le pouvoir législatif au moyen de commissions parlementaires chargées de contrôler les activités des services de sécurité* », bien qu'utile, ne constituait qu'une « *forme de haut niveau de contrôle ex post, essentiellement limité à la vérification de la bonne exécution des politiques et de l'utilisation des ressources budgétaires approuvées par le pouvoir législatif* », en raison du manque de temps, de ressources et de connaissance techniques dont disposent les commissions pour « *procéder à un examen approfondi des opérations* » : « *rien ne prouve, et encore moins de manière irréfutable, que l'intervention de responsables politiques, de l'exécutif ou du pouvoir législatif, apporte une quelconque valeur ajoutée aux décisions prises au quotidien pour déterminer qui devrait être mis sous surveillance, quand et pourquoi, en particulier lorsque l'on parle de renseignement intérieur* […]. *En règle générale, il convient d'éviter dans toute la mesure possible que des responsables politiques soient impliqués dans les décisions ad hoc visant à déterminer* » les personnes à mettre sous surveillance et les mesures à mettre en œuvre à cette fin[1166].

Personnes habilitées à mettre en place des mesures de surveillance

Le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a formulé plusieurs recommandations en la matière : mettre en place une formation complète sur les droits de l'Homme à destination des agents des services de renseignement et des services de police ; exiger des agents souhaitant mettre en place une mesure de surveillance qu'ils démontrent que celle-ci « *s'inscrit dans le cadre de la loi et répond aux critères de nécessité et de proportionnalité* » ; dans le même sens, exiger de « *tout responsable des services de renseignement ou des organes d'application des lois qui doit autoriser une opération impliquant la mise en place d'une forme quelconque de surveillance* » qu'il vérifie que celle-ci « *s'inscrit dans le cadre de la loi et répond aux critères de nécessité et de proportionnalité* ». En outre, sous réserve du respect des critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité, « *il est en général préférable de laisser aux professionnels de ce service qui ont une connaissance approfondie et actuelle des risques et des acteurs le soin de décider en premier qui devrait être placé sous surveillance, quand et pourquoi* ». En revanche, les décisions ainsi prises « *devraient* […] être validées par une instance ou une personne extérieure

1165. CE, 21 avril 2021, n° 393099.
1166. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §71-72.

réellement indépendante », et non par un membre de haut rang de l'Exécutif, comme c'est le cas en France. Une telle autorisation devrait être accordée « *exclusivement par l'organisme indépendant spécialisé* » pour le renseignement intérieur comme pour le renseignement extérieur, après avis du ministère des Affaires étrangères dans ce dernier cas[1167].

Contrôle opéré par la CNCTR

En vertu de l'article L. 801-1 du code de la sécurité intérieure, le contrôle des mesures de surveillance incombe à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Cette dernière a un rôle exclusivement consultatif, le Premier ministre demeurant libre de ne pas tenir compte de son avis et d'autoriser le recueil de renseignements demandés par les services[1168]. Les prérogatives de la CNCTR ont été étendues par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, qui lui donne notamment compétence pour contrôler les transcriptions de communications sans fil.

Le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a souligné que la création de la CNCTR était bienvenue et constituait un aspect majeur du respect des obligations tirées des articles 9 et 11 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Il a toutefois émis de vives réserves à l'égard du système français de contrôle des mesures de surveillance, qu'il a qualifié d'« *hybride* », en ce que le processus d'autorisation préalable de ces mesures fait intervenir un « *organisme de contrôle indépendant (la CNCTR) avant que la décision soit prise par un responsable politique (le Premier ministre)* ». Selon lui, une telle approche « *rappelle* […] *des temps anciens où l'exécutif était le pouvoir suprême, souverain et incontesté* », « *met mal à l'aise les responsables politiques et les représentants de la société civile et suscite la crainte* […] *de voir l'exécutif en place abuser de ce pouvoir* ». C'est pourquoi il a recommandé la modification du mécanisme de contrôle, « *de manière à ce que l'autorisation ex ante de la surveillance soit donnée par un organisme totalement indépendant, sans qu'aucun responsable politique ne soit impliqué dans le processus* »[1169].

En outre, bien que le système français de contrôle des mesures de surveillance ait été jugé « *relativement robuste* » et fonctionnel dans la pratique, le Rapporteur spécial a recommandé de renforcer le rôle de la CNCTR en lui attribuant « *au minimum* […] *autorité pour annuler et révoquer toute autorisation de surveillance accordée par le Premier ministre* ». Il a également invité les autorités françaises à envisager un « *organisme hybride, distinct et indépendant* » de contrôle, « *doté de ressources adéquates* » et « *regroupant plusieurs domaines* » et « *responsable uniquement de l'autorisation* ex ante », qu'il s'agisse de créer une entité indépendante de la CNCTR ou de « *donner à la CNCTR un statut plus élevé de*

1167. *Ibid.*, §73.
1168. V. précédent rapport.
1169. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §74-75.

manière à ce que ses décisions […] *avant les opérations ou a posteriori, soient définitives* »[1170].

Plusieurs pratiques de la CNCTR ont cependant été saluées par le Rapporteur spécial : la pratique, adoptée à la demande du gouvernement, qui aligne le régime de garanties du renseignement extérieur sur celui du renseignement intérieur, « *en dépit du fait que* […] *la loi relative à la surveillance internationale* […] *n'est pas aussi stricte sur ces questions que la loi relative au renseignement intérieur* », et que le Rapporteur a recommandé de consacrer dans la loi ; la pratique « *optimale* » donnant à la CNCTR un accès illimité aux journaux de connexion et données collectés dans le cadre des activités autorisées par le Premier ministre, que le Rapporteur a recommandé d'étendre « à l'ensemble des fichiers et enregistrements des services de renseignements » ; ou encore la pratique « *optimale* » consistant à « *maintenir au sein de sa structure – et à déployer – des compétences techniques* » (notamment le test des codes sources des algorithmes utilisés pour analyser les métadonnées des communications avant leur déploiement opérationnel). De manière similaire, le Rapporteur spécial a également noté « *avec satisfaction* » les « *importantes avancées enregistrées dans la mise en place de voies de recours ouvertes aux citoyens dans le cadre du système de contentieux administratif* » s'agissant de la collecte illégale de données, avec la création, par la loi du 24 juillet 2015, d'une formation spécialisée au sein du Conseil d'État. Une même appréciation a été formulée quant à l'obligation faite au service de renseignement ayant demandé l'analyse de métadonnées automatisée de demander l'autorisation à la CNCTR l'autorisation d'accéder aux bases de données concernées lorsque ladite analyse « *fait ressortir un ensemble de transactions ou d'utilisateurs présentant un intérêt* »[1171].

1.2.5.3.1.4. Surveillance électronique et géolocalisation

Dans l'affaire *Ben Faiza c. France*[1172], la CEDH a statué sur des griefs tirés d'une violation de l'article 8 de la Convention s'agissant de la mise en place d'un dispositif de géolocalisation sur le véhicule du requérant et de la réquisition à un opérateur de téléphonie par les officiers de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République.

Sur la géolocalisation, la Cour, relevant que la mesure constituait bien une ingérence dans la vie privée, a constaté qu'au moment des faits de l'espèce, « *dans le domaine des mesures de géolocalisation, le droit français, écrit et non écrit, n'indiquait pas* […] *avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré* ». La mesure était seulement fondée sur l'article 81 du code de procédure pénale, qui ne pouvait constituer à lui seul une base légale à la géolocalisation satisfaisant « *aux critères de prévisibilité et de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre le risque d'abus inhérent à tout système de surveillance secrète* ». Dès lors, « *le requérant* [n'avait] *pas joui du degré minimal de protection voulu par*

1170. *Ibid.*, §76-77.
1171. *Ibid.*, §78-81.
1172. CEDH, *Ben Faiza c. France*, arrêt du 8 février 2018, requête n° 31446/12.

la prééminence du droit dans une société démocratique», emportant violation de l'article 8 de la Convention[1173].

Concernant la réquisition judiciaire à l'opérateur de téléphonie mobile, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 8. Considérant que la mesure constituait bien une ingérence – les facturations détaillées de lignes téléphoniques et des bornes déclenchées par les appels téléphoniques du requérant contenaient «*incontestablement des données personnelles relevant de la vie privée du requérant et* [touchaient] également au secret de ses correspondantes»[1174] –, la Cour a estimé que l'ingérence était prévue par la loi[1175], qu'elle poursuivait un but légitime – la défense de l'ordre, la prévention des infractions pénales et la protection de la santé publique – et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique, car proportionnées à l'objectif poursuivi – les réquisitions étaient nécessaires au démantèlement d'un trafic de stupéfiant de grande ampleur et les informations avaient été obtenues dans le cadre d'une procédure pénale entourée des garanties suffisantes[1176].

La FRA, de son côté, a recommandé aux autorités françaises de limiter les «*mesures visant à remédier aux défis liés au chiffrement*» à une stricte proportionnalité à «*l'objectif légitime de lutte contre la criminalité*», et de vérifier ainsi qu'elles «*ne constituent pas une ingérence injustifiable dans les droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel*»[1177].

1.2.5.3.1.5. Autres cas de surveillance

Surveillance antidopage

L'affaire *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et a. c. France*[1178] a donné l'occasion à la CEDH de se prononcer sur la conformité à l'article 8 de la Convention de l'obligation de localisation imposée aux sportifs du «groupe cible» désignés par l'agence nationale antidopage en vue de la réalisation de contrôles antidopage inopinés. La Cour a conclu à la non-violation de l'article 8. Soulignant qu'elle ne sous-estimait pas «*l'impact que les obligations de localisation* [avaient eu] *sur la vie privée des requérants*», elle a relevé que «*les motifs d'intérêt général qui les rend*[aient] *nécessaires* [étaient] *d'une particulière importance et* [justifiaient] […] *les restrictions apportées aux droits que leur accorde l'article 8 de la Convention. Réduire ou supprimer les obligations* [contestées] […] *serait de nature à accroître les dangers du dopage pour leur santé et celle de toute la communauté sportive, et irait à l'encontre de la communauté de vue européenne et internationale sur la nécessité d'opérer des contrôles inopinés*». Aussi, les autorités françaises avaient «*ménagé un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu*»[1179]. Pour parvenir à cette

1173. *Ibid.,* §59-61.
1174. *Ibid.,* §67.
1175. *Ibid.,* §69-76.
1176. *Ibid.,* §77-80.
1177. FRA, *Rapport sur les droits fondamentaux 2017, op. cit.*
1178. CEDH, *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et a. c. France*, arrêt du 18 janvier 2018, requêtes nº 48151/11 et 77769/13.
1179. *Ibid.,* §191.

conclusion, la Cour a notamment relevé qu'en dépit du caractère contraignant des obligations de localisation imposées aux requérants, qui avaient eu des « *répercussions importantes sur leur vie quotidienne* » et qui pouvaient « *être considérées comme portant des atteintes significatives à leur vie privée en raison de l'ampleur des informations à fournir à l'AFLD et de la limitation au quotidien de leur autonomie personnelle* »[1180], la mesure se justifiait en raison des dangers du dopage pour la santé, qui soulèvent des « *enjeux sanitaires et de santé publique* » *et de* « *légitimes préoccupations d'ordre éthique* »[1181]. En outre, « *les instruments internationaux* [dénotaient] *une évolution continue des normes et des principes appliqués sur la nécessité d'opérer des contrôles inopinés rendus possibles en partie grâce au dispositif de localisation* »[1182]. Enfin, la Cour a constaté, en l'espèce, que la mesure ménageait un juste équilibre entre les intérêts en cause : « *les contraintes imposées par le dispositif de localisation* [pouvaient] *atteindre un degré d'ingérence quotidienne préoccupant sur une longue période* » pour certains sportifs, mais elles avaient depuis une ordonnance du 14 avril 2010 une durée de validité limitée à une année, ce qui constituait une « *amélioration des garanties procédurales fournies aux sportifs concernés* » ; dans certaines circonstances, les sportifs pouvaient être conduits « à se localiser à leur domicile habituel […] *avec l'éventualité d'avoir à y subir des contrôles* », ce qui portait atteinte à la « *jouissance paisible de leur domicile* » et nuisait à leur vie privée et familiale, mais la localisation était faite « à leur demande et selon une plage horaire déterminée » ; le faible nombre de résultats positifs dans les contrôles antidopage résultent moins de l'inefficacité de ces derniers que de leur force dissuasive ; les requérants n'avaient pas démontré que de simples contrôles limités aux lieux d'entraînement et « *respectant les moments dédiés à la vie privée* » auraient suffi à réaliser les objectifs fixés par les autorités nationales[1183].

Surveillance d'un magistrat

Dans une affaire *Terrazzoni c. France*[1184], la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention s'agissant de l'interception et de la retranscription d'une conversation téléphonique impliquant la requérante, magistrate, ainsi que de l'utilisation des procès-verbaux afférents dans le cadre de la procédure disciplinaire diligentée à son encontre. La Cour a relevé que la mesure en cause, qui se fondait sur les articles 100 et s. du code de procédure pénale, était bien prévue par la loi, car la Cour de cassation avait jugé, à plusieurs reprises, que « *les conversations interceptées dans le cadre d'une procédure à laquelle elles étaient étrangères pouvaient être transcrites et versées dans une autre procédure dès lors qu'elles révélaient la commission d'autres infractions* ». Dès lors, « *la requérante pouvait prévoir que ses propos étaient susceptibles d'être interceptés à l'occasion de la surveillance des conversations d'un de ses interlocuteurs, que s'ils laissaient présumer sa participation à une infraction, ils pouvaient faire l'objet d'une transcription et, enfin, que cette transcription*

1180. *Ibid.,* §169.
1181. *Ibid.,* §171-177.
1182. *Ibid.,* §184.
1183. *Ibid.,* §185-190.
1184. CEDH, *Terrazzoni c. France*, arrêt *du* 29 juin 2017, requête n° 33242/12.

pouvait être utilisée dans le cadre d'une procédure pénale ou dans le cadre d'une procédure disciplinaire »[1185]. Quant à la question de savoir si la mesure était nécessaire dans une société démocratique, la Cour a rappelé que les États jouissaient d'une « *certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de pareille nécessité* », mais que cette marge allait « *de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent* », visant à vérifier « *l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus* »[1186]. En l'espèce, plusieurs éléments ont conduit à reconnaître l'existence de telles garanties : « *la garantie spéciale de procédure revendiquée par la requérante* [avait] *effectivement été appliquée dès que son statut* [avait] été découvert » ; « *l'autorisation judiciaire n'ayant pas été délivrée pour intercepter les conversations de la requérante mais celles de son interlocuteur* », la requérante devait seulement bénéficier d'un recours *a posteriori* pour faire contrôler les enregistrements, ce qui avait été le cas en l'espèce, puisque malgré l'absence de contrôle juridictionnel de l'écoute téléphonique dans le cadre de la procédure pénale dirigée contre l'interlocuteur, elle avait « *été mise en mesure de s'expliquer sur la conversation téléphonique litigieuse* » à plusieurs reprises ; en outre, la requérante avait pu avoir accès à l'intégralité des pièces du dossier disciplinaire à son encontre, et avait pu demander, dans le cadre de la procédure disciplinaire, d'écarter des débats la transcription litigieuse ; enfin, « *à l'occasion du pourvoi en cassation de la requérante, le Conseil d'État* [avait] *examiné son moyen relatif à la régularité de l'écoute téléphonique litigieuse selon lequel le CSM avait entaché sa décision d'une erreur de droit en se fondant sur le contenu d'une écoute téléphonique obtenue en méconnaissance des dispositions de la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications, pour décider que ce moyen n'était pas de nature à permettre l'admission du pourvoi* ». Le contrôle de la mesure avait donc été efficace, à même de « *limiter l'ingérence litigieuse à ce qui était nécessaire dans une société démocratique* »[1187].

1.2.5.3.2. Vie privée professionnelle

Protection du secret professionnel de l'avocat

Dans un arrêt *Laurent c. France*[1188], la CEDH a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention. L'affaire concernait l'interception par un policier des papiers remis par un avocat à ses clients, constitutive selon ce dernier d'une violation de son droit au respect de sa correspondance, tel que garanti à l'article 8 de la Convention. Rappelant sa jurisprudence antérieure en la matière[1189], la Cour a d'abord souligné que l'article 8 protégeait la confidentialité des communications, « *quel que soit le contenu de la correspondance dont il est question et quelle que soit la forme qu'elle emprunte* » – ici « *une feuille de papier pliée*

1185. *Ibid.,* §45-51.
1186. *Ibid.,* §53-54.
1187. *Ibid.,* §55-62.
1188. CEDH, *Laurent c. France*, arrêt du 24 mai 2018, requête nº 28798/13.
1189. Not. CEDH, *Frérot c. France*, 12 juin 2007, nº 70204/01, §53 ; *Michaud c. France*, 6 décembre 2012, nº 12323/11, §90.

en deux, sur laquelle un avocat a écrit un message, remise par cet avocat à ses clients » –, avant d'établir que « *l'interception et l'ouverture de la correspondance du requérant, en sa qualité d'avocat, avec ses clients ne répondaient à aucun besoin social impérieux* », puisqu'il n'existait aucun soupçon d'acte illicite à même de les justifier[1190].

Vie privée de la personne salariée

Dans un arrêt *Libert c. France*[1191], la CEDH s'est prononcée sur la conformité à l'article 8 de la Convention de l'ouverture par un employeur des fichiers personnels figurant sur le disque dur de l'ordinateur professionnel d'un salarié en l'absence de ce dernier. Si les faits rappellent ceux de l'affaire *Bărbulescu*[1192], la Cour s'en est toutefois nettement détachée en considérant que le cas d'espèce concernait non un strict rapport entre particuliers (devant alors être apprécié sous l'angle des obligations positives de l'État) mais la relation d'un salarié avec l'autorité publique qui l'emploie (qui doit être analysée sur le terrain des obligations négatives de l'État)[1193]. La Cour a ainsi procédé à l'analyse de l'ingérence selon ses critères classiques, considérant qu'elle était bien prévue par la loi et qu'elle poursuivait le but légitime de la protection des droits d'autrui, à savoir ceux de l'employeur, qui « *a un intérêt légitime à assurer le bon fonctionnement de l'entreprise* » et peut donc, à cette fin, mettre en place « *des mécanismes lui permettant de vérifier que ses employés accomplissent leurs tâches professionnelles de manière adéquate et avec la célérité requise* »[1194]. La Cour a ensuite constaté que l'ingérence était proportionnée et s'accompagnait des garanties procédurales suffisantes pour prévenir tout risque d'arbitraire. À cet égard, elle a notamment relevé que le droit français prévoit que les fichiers identifiés comme personnels sur l'ordinateur professionnel d'un salarié ne peuvent être ouverts par l'employeur qu'en la présence de celui-ci, et que les fichiers en cause n'ayant pas été identifiés comme privés en l'espèce, rien ne s'opposait à ce que l'employeur les ouvre. Elle a en outre considéré que les juridictions françaises, à qui il incombait d'apprécier l'affaire avaient « *dûment examiné le moyen du requérant* », n'avaient pas opéré une interprétation arbitraire ni manifestement déraisonnable, et avaient dûment examiné le moyen du requérant tiré d'une violation de son droit au respect de sa vie privée[1195].

1.2.5.3.3. Vie privée et genre

Le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a invité les autorités françaises à respecter « *strictement* » les conclusions de son rapport publie en mars 2020 sur le respect de la vie privée et le genre[1196], dans lequel[1197] un certain nombre

1190. CEDH, *Laurent c. France, op. cit.,* §43-49.
1191. CEDH, *Libert c. France*, arrêt du 22 février 2018, requête n° 588/13.
1192. CEDH, *Bărbulescu c. Roumanie*, 5 septembre 2017, n° 61496/08.
1193. CEDH, *Libert c. France, op. cit.,* §37-41.
1194. *Ibid.,* §43-46.
1195. *Ibid.*, §47-53.
1196. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §86.
1197. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée*, 24 mars 2020, A/HRC/43/52.

de recommandations ont été formulées à destination des États concernant la vie privée et les questions liées au genre[1198].

1.2.5.3.4. Vie privée et données de santé

Dans son rapport faisant suite à sa visite en France, le Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée a évoqué la publication d'un rapport relatif aux données de santé en lien avec la vie privée[1199], et a invité la France à suivre les recommandations qui y seraient formulées[1200].

Le Rapporteur spécial y énonce notamment plusieurs principes sur le traitement des données : « *les données de santé doivent être traitées de manière transparente, légale et équitable* », recueillies « à des fins explicites, précises et légitimes », et elles « *ne doivent pas être traitées d'une manière incompatible avec les buts pour lesquels elles ont été initialement recueillies* » ; le traitement des données doit être « nécessaire et limité à l'objectif légitime poursuivi » ; les données doivent être « *recueillies, dans la mesure du possible, auprès de la personne concernée* » (sauf si c'est impossible et que les données sont indispensables au traitement) ; elles doivent être « adéquates, pertinentes, exactes et à jour », « *se limiter à remplir l'objectif pour lequel leur traitement doit être effectué* » et « *adaptées à l'usage visé par le traitement des données* » ; le traitement des données « *doit être assorti de dispositions de sécurité et de mesures institutionnelles adéquates* », garantissant le respect des droits de la personne concernée et la sécurité des données de santé ; les droits de la personne concernée « *doivent être respectés dans tous les cas où ses données de santé font l'objet d'un traitement* » (accès aux données et aux informations, rectification, objection, effacement et portabilité des données)[1201]. En outre, « *lorsqu'ils concernent la santé, les principes du respect de la vie privée doivent être pris en compte par défaut (vie privée par défaut) et intégrés dans la conception des systèmes d'information (protection de la vie privée dès la conception)* »[1202].

1198. Par exemple, s'agissant du développement de la personnalité et de la personne, le Rapporteur spécial a notamment demandé la mise en place d'une « *obligation de procéder à une étude d'impact sur la vie privée tenant compte de la question du genre avant d'introduire de nouveaux produits, services, stratégies, lois, procédures et mesures* ».

1199. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *Protection et l'utilisation des données de santé*, A/74/277, 5 août 2019.

1200. *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, Joseph A. Cannataci, sur sa visite en France*, 2021, *op. cit.*, §85.

1201. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la vie privée, *Protection et l'utilisation des données de santé,* A/74/277, 5 août 2019, §4.1.

1202. *Ibid.,* §4.2.

CHAPITRE 1.2.6.

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 enfants[1203], la protection sociale des enfants[1204], ou la scolarisation des enfants roms et des enfants de Gens du voyage[1205], qui procèdent moins de la spécificité liée à l'enfance que de celle liée au thème avec lequel elles sont traitées.

Contrairement au précédent rapport, peu d'instances internationales se sont prononcées sur ces questions durant la période de référence. Outre les quelques développements ci-après, il convient toutefois de mentionner l'observation générale relative aux enfants des rues, publiée par le Comité des droits de l'enfant en juin 2017[1206].

1.2.6.1. PROTECTION DE L'ENFANT CONTRE LES ATTEINTES À SON INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET MORALE

1.2.6.1.1. Violences commises dans le contexte familial

Maltraitance

Dans l'affaire *Association Innocence en Danger et Association Enfance et Partage c. France*[1207], la CEDH a condamné la France en raison du défaut de mesures nécessaires et appropriées des autorités de l'État pour protéger un enfant contre les mauvais traitements infligés par ses parents, ayant causé son décès. En l'espèce, une enfant de huit ans était décédée des suites d'actes de maltraitance de la part de ses parents en août 2009, dont les autorités avaient été alertées près d'un an avant le décès (en juin 2008). La requête, introduite par deux associations de protection de l'enfance, avait été acceptée par la Cour en raison des « *circonstances exceptionnelles permettant de reconnaître aux deux associations requérantes, dont l'objet est précisément la protection et qui ont*

1203. Cf. Chapitre relatif au handicap.
1204. Cf. Chapitre relatif à la protection sociale.
1205. Cf. Chapitre relatif aux discriminations ethnoraciales.
1206. CRC, *Observation générale n° 21 (2017) sur les enfants des rues*, 21 juin 2017, CRC/C/GC/21.
1207. CEDH, *Association innocence en danger et association enfance et partage c. France*, arrêt du 4 juin 2020, requête n° 15343/15 et a.

activement participé à la procédure nationale avec un véritable statut procédural en vertu du droit interne, la qualité de représentantes de facto » de l'enfant[1208].

Sur le fond, la Cour a d'abord souligné que le « *signalement pour suspicion de maltraitance* » opéré par la directrice de l'école de l'enfant en juin 2008 avait mis les autorités au courant de l'éventualité de mauvais traitements subis par l'enfant, et des risques qu'elle en subisse d'autres, déclenchant alors « *l'obligation positive de l'État de procéder à une investigation afin d'apprécier l'éventualité de mauvais traitements et, le cas échéant, de déterminer qui en était l'auteur, ainsi que de protéger l'enfant de futurs traitements de cette nature* »[1209]. Tout en reconnaissant « *le difficile exercice auquel sont confrontées les autorités nationales lorsqu'elles doivent, dans un domaine délicat, trouver un équilibre entre la nécessité de ne pas passer à côté d'un danger et le souci de respecter et préserver la vie familiale* », ainsi que « *la grande réactivité du procureur* » et les mesures « *utiles et pertinentes* » qui avaient été prises dans le cadre de l'enquête (audition filmée de l'enfant, examen par un médecin légiste…), la Cour a constaté un certain nombre de problèmes dans le système de signalement et de protection : d'abord, « *en réponse à la réaction instantanée du parquet, un agent de police* [n'avait] *été saisi que treize jours plus tard et* […] *les préconisations quant au TTR* [n'avaient] *finalement pas été mises en œuvre* » ; les enseignantes qui avaient informé par écrit de leur constat de nombreuses marques sur le corps de l'enfant n'avaient pas été entendues dans le cadre de l'enquête pour préciser des éléments de contexte (notamment quant à la réaction de l'enfant à la découverte des blessures), alors même que le médecin légiste ne pouvait exclure des faits de violence et que le procureur avait été informé du constat de nouvelles traces de coups après le signalement ; en dépit des déménagements successifs de la famille (connus des autorités), aucun acte d'enquête n'avait été effectué pour apporter des éclaircissements sur l'environnement familial de l'enfant (tout au plus sa mère avait été entendue brièvement à son domicile par l'OPJ) ; l'examen médico-légal de l'enfant avait été opéré en présence du père (pratique ensuite prohibée par le protocole départemental de la Sarthe, adopté après les faits) ; l'audition de l'enfant avait été réalisée sans psychologue (qui aurait pourtant été appropriée en l'espèce, et que le protocole de la Sarthe prévoit désormais également) ; enfin, et sans qu'elle remette en cause le classement sans suite en lui-même, la Cour a relevé qu'« *au regard des éléments dont elles disposaient* […] *les autorités auraient dû s'entourer de certaines précautions lorsque la décision de classer l'affaire sans suite avait été prise et non se contenter d'un classement sans suite pur et simple* »[1210]. Sur ce dernier point, la Cour a ainsi noté que le parquet aurait dû informer l'aide sociale à l'enfance de sa décision, pour accroître « les chances d'une réaction appropriée des services sociaux ». Elle a également souligné l'absence de mécanisme centralisant les informations (mis en place ultérieurement), qui aurait pourtant permis d'informer les professionnels à l'origine du signalement des suites données. Ces deux éléments avaient « *fortement diminué les chances d'une surveillance accrue de l'enfant et*

1208. *Ibid.,* §131.
1209. *Ibid.,* §161.
1210. *Ibid.,* §162-172.

d'un échange utile d'informations entre les autorités judiciaires et sociales »[1211], d'autant que les mesures (visites à domicile notamment) finalement prises par les services sociaux – informés tardivement de la décision de classement sans suite – avaient coïncidé avec une hospitalisation de l'enfant d'une durée d'un mois : « *face à ces facteurs combinés* […] [les services sociaux] *auraient dû redoubler de vigilance dans l'appréciation de la situation* [de l'enfant] », mais n'ont « *pas engagé d'action véritablement perspicace qui aurait permis de déceler l'état réel dans lequel se trouvait l'enfant* ». Le système avait ainsi « *failli à protéger* [l'enfant] *des graves abus qu'elle* [avait] *subis de la part de ses parents* »[1212], entraînant dès lors violation de l'article 3 de la Convention.

Dans la même affaire, la Cour a en revanche conclu à la non-violation de l'article 13 de la Convention. Les associations requérantes soulevaient ce grief en raison de l'exigence d'une faute lourde pour pouvoir engager la responsabilité civile de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice. À cet égard, la Cour a relevé que « *l'interprétation de la notion de ''faute lourde'' par les juridictions internes leur* [permettait] *de retenir des fautes simples, en particulier dans les cas de fautes multiples ayant conduit à un dysfonctionnement du service de la justice, pour conclure qu'ensemble elles caractérisent une faute lourde engageant la responsabilité de l'État* »[1213]. En outre, eu égard à la marge d'appréciation reconnue à l'État, il n'était « *pas déraisonnable que le législateur ait encadré la possibilité d'engager la responsabilité civile de l'État dans ce contexte particulier en exigeant une faute lourde, pouvant être constituée par une addition de fautes simples ayant entraîné un dysfonctionnement du service de la justice, dans un but de protection de l'indépendance de la justice* ». La mise en œuvre d'un tel régime de responsabilité civile de l'État dans un « *cadre limité* » correspondait à un « *choix opéré par le législateur* [répondant] *à la prise en considération de la complexité du fonctionnement de la justice et de la spécificité de la fonction juridictionnelle, y compris les activités d'enquête et de police* », choix s'accompagnant ici de la possibilité d'exercer un recours effectif puisque l'association avait été en mesure de saisir le juge judiciaire[1214].

Châtiments corporels et mutilations génitales

Les instances internationales se sont prononcées à de nombreuses reprises en faveur de l'interdiction expresse et totale des châtiments corporels infligés aux enfants et de son inscription dans la loi[1215]. Durant la période de référence, le CEDS a à nouveau constaté la violation de la Charte sociale européenne par la France sur le sujet[1216]. Il a néanmoins pris acte de l'adoption, postérieurement à la période concernée par son évaluation, de l'adoption de la loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 *relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires*, qui modifie l'article 371-1 du code civil pour y inclure que « *l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques* ».

1211. *Ibid.*, §173.
1212. *Ibid.*, §174-175.
1213. *Ibid.*, §191.
1214. *Ibid.*, §192 et s.
1215. V. not. A/HRC/38/4.
1216. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 17-1.

1.2.6.1.2. Situation des enfants ressortissants français dans les camps en Syrie

Conditions de détention des enfants en Syrie

Le 22 septembre 2021, plusieurs membres de la Commission d'enquête des Nations Unies sur la Syrie ont dénoncé la situation des enfants en Syrie et les multiples violations de leurs droits[1217] : détentions arbitraires, torture et traitements inhumains, violences fondées sur le sexe et le genre, mariages forcés, recrutement comme enfants soldats, détentions dans des prisons pour adultes, conditions de détention indignes, risque de radicalisation et d'endoctrinement, privation de leur droit à l'éducation, de leur droit au jeu et aux loisirs, ainsi que de leur droit à la santé, *etc.* Les membres de la Commission ont également répondu aux trois arguments principalement opposés au rapatriement des enfants de djihadistes et de leurs mères. À l'argument selon lequel les États ne voudraient pas rapatrier les enfants sans leurs mères, dont nombre d'entre elles « *ne seraient pas les bienvenues parce qu'elles auraient volontairement rejoint* [Daech] », ils ont souligné que punir les enfants pour les actes de leurs parents ne saurait être justifié, et que certaines mères étaient des enfants lorsqu'elles sont arrivées en Syrie et constituent d'autres victimes de Daech. Ensuite, là où le refus du rapatriement se fonde sur le fait que le lieu idoine pour juger les mères soit « in situ*, en Syrie, où témoins et preuves peuvent être trouvés* », les membres de la Commission ont relevé que les mères peuvent être poursuivies et condamnées dans leur propre État (pour participation à une organisation terroriste, par exemple). Enfin, loin de considérer les mères « *et potentiellement leurs enfants* » comme des « *risques pour la sécurité, apportant une idéologie violente et extrémiste* », les membres de la Commission ont rappelé que dans les camps et prisons où elles sont enfermées, les mères qui résistent à l'idéologie de Daech sont battues, parfois assassinées avec leurs enfants, et voient leurs tentes brûlées.

Rapatriement des enfants français détenus dans les camps en Syrie

Plusieurs instances se sont penchées sur la question du rapatriement des enfants nationaux (ou de parents ressortissants) d'États membres du Conseil de l'Europe présents en Syrie et en Irak.

Deux d'entre elles ont évoqué la question de la juridiction des États de nationalité des enfants. Dans une décision du 30 septembre 2020, rappelant qu'il avait déjà considéré « *qu'au titre de la Convention, les États devaient assumer une responsabilité extraterritoriale en ce qui concerne la protection des enfants qui sont leurs ressortissants et se trouvent en dehors de leur territoire, en mettant en place une protection consulaire qui tienne compte des besoins des enfants*

1217. Commission d'enquête sur la République arabe de Syrie, *The world must bring children home from Syrian detention camps*, 22 septembre 2021.

et soit fondée sur les droits»[1218], le Comité des droits de l'enfant a conclu à la juridiction extraterritoriale de la France pour le cas d'enfants de nationalité française dont les parents «*auraient collaboré*» avec Daech. Les autorités françaises connaissaient les conditions de détention «*déplorables*» des enfants et le «*risque imminent de préjudice irréparable*» pour leur vie, leur intégrité physique et morale et leur développement qu'elles faisaient peser sur eux. En outre, «*le contrôle effectif sur les camps était exercé par un acteur non étatique qui avait fait savoir publiquement qu'il n'avait ni les moyens ni la volonté de prendre en charge les enfants et les femmes détenus dans les camps et qu'il attendait des pays de nationalité des personnes concernées qu'ils les rapatrient*». Aussi, dans le contexte de l'affaire, la France avait «*la capacité et le pouvoir de protéger les droits des enfants en question, en prenant des mesures pour rapatrier les enfants ou d'autres mesures consulaires*»[1219]. La Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable du Conseil de l'Europe a par la suite élargi ce constat à l'ensemble des États membres de l'organisation[1220].

Les autres instances se sont concentrées sur les violations des droits des enfants eux-mêmes, ainsi que sur les modalités de leur retour dans leur État de nationalité. Ainsi, l'APCE a souligné, dans sa résolution du 30 janvier 2020[1221], que les enfants «*ne sont pas responsables des actes de leurs parents ni des situations dans lesquelles ils se trouvent*», qu'ils sont «*titulaires de droits à titre personnel*» et que ces derniers «*ne peuvent donc pas être compromis par les actions de leurs parents*». Elle a en outre rappelé que la Convention internationale des droits de l'enfant «*stipule clairement qu'un enfant ne doit pas être séparé de ses parents contre leur gré, à moins qu'une telle séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant*», et que le fait de «*rester dans des camps ou des centres de détention ne peut être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant*». C'est pourquoi les États membres du Conseil de l'Europe doivent «*procéder activement au rapatriement, à la réadaptation et à la (ré)intégration de ces enfants sans plus tarder* […] *La prise en considération des droits de l'enfant dans les mesures de lutte contre le terrorisme représente non seulement un impératif sur le plan des droits humains, mais elle constitue aussi une contribution essentielle à la sécurité nationale des pays concernés*». L'APCE a invité les États à prendre un certain nombre de mesures concernant le rapatriement des enfants : l'opérer «*indépendamment de leur âge ou de leur degré d'implication dans le conflit*» ; s'assurer qu'ils demeurent «*en compagnie de leur mère ou de la personne qui en a principalement la charge*» ; ne pas en faire des apatrides ; fournir une «*aide d'urgence à l'ensemble des enfants dans les camps et les centres de détention de Syrie et d'Irak*» ; sensibiliser l'opinion

1218. CRC, *L.H. et a. c. France, Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant les communications n° 79/2019 et n° 109/2019*, 30 septembre 2020, CRC/C/85/D/79/2019 et a. §9.6, citant CRC, *Observation générale n° 23 sur les obligations des États concernant les droits fondamentaux des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour*, 16 novembre 2017, CRC/C/GC/23. V. ég. CRC/C/79/D/12/2017.
1219. CRC, *L.H. et a. c. France, op. cit.*, §9.7.
1220. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, *Rapatrier les enfants des zones de conflit est une urgence*, Déclaration du 16 mars 2021.
1221. APCE, Résolution 2321 (2020), *Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits*, 30 janvier 2020.

publique « *afin d'atténuer les inquiétudes des citoyens sur le plan de la sécurité nationale* ». S'agissant de la réadaptation et de la réintégration des enfants, l'Assemblée parlementaire a insisté sur la nécessité d'assurer « *le rétablissement physique et psychologique et la réinsertion sociale* » des enfants, de respecter les garanties relatives au procès équitable lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, « *y compris la présomption d'innocence et le droit d'interjeter appel, en tenant compte à bon escient de leur âge et de leur sexe, dans le respect des normes applicables* […] à une justice adaptée aux enfants ».

Dans le même sens, la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable du Conseil de l'Europe a rappelé que le rapatriement des enfants demeure une priorité : « *grandir dans un camp de réfugiés est une violation des droits humains et une contradiction de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces enfants sont susceptibles d'être victimes d'exploitation, d'abus sexuels et de la traite des êtres humains. Cette situation crée également des risques de radicalisation par leur entourage et par leurs conditions de vie. C'est par conséquent un danger pour la paix et pour la sécurité* »[1222].

Cette position a également été affichée par le Commissaire aux droits de l'homme dans une déclaration du 28 mai 2019. S'agissant de la France, plus précisément, la Commissaire a présenté, en juin 2021, une tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme, dans une affaire concernant le refus des autorités de rapatrier des ressortissantes françaises et leurs enfants[1223]. Dans ses observations, elle a fait valoir notamment que les ressortissants des États parties à la Convention détenus dans ces camps relèvent de la juridiction de ces États et que la situation sanitaire et sécuritaire qui y prévaut met en danger la vie et la santé physique et mentale de ceux qui y sont détenus, en particulier des enfants, et ne saurait être compatible avec l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants énoncée à l'article 3 de la Convention. La Commissaire considère que la seule manière, pour les États parties, de remplir leur obligation de prendre des mesures de nature à empêcher que des personnes placées sous leur juridiction ne soient soumises à des traitements contraires à l'article 3 consiste à rapatrier leurs ressortissants détenus dans ces camps.

1.2.6.2. SITUATION FAMILIALE ET STATUT JURIDIQUE DES ENFANTS

1.2.6.2.1. Autorité parentale

L'affaire *Lacombe c. France* a donné à la CEDH l'occasion de se prononcer sur une décision des juridictions françaises ordonnant le retour du fils du requérant

1222. Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, *Rapatrier les enfants des zones de conflit est une urgence,* Déclaration du 16 mars 2021.

1223. Intervention de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'ar.t. 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, Requêtes n° 24384/19 et 44234/20, H. *F. et M.F. c. France* et *J.D. et A.D. c. France*.

aux États-Unis, et d'appliquer sa jurisprudence de principe en la matière[1224]. Le requérant se plaignait en particulier du défaut de motivation de la décision eu égard à l'existence d'un risque grave pour son fils en cas de retour, au sens de l'article 13 b) de la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 *sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*. La Cour a conclu à la non-violation de l'article 8 « *considéré à la lumière de l'article 13 b) de la Convention de La Haye et de l'article 3§1 de la Convention relative aux droits de l'enfant* », estimant que les « *juges internes* [avaient] *dûment pris en compte les allégations du requérant et que le processus décisionnel ayant conduit à l'adoption des mesures incriminées par les juridictions nationales* [avait] été équitable et [avait] *permis au requérant de faire valoir pleinement ses droits, et ce dans l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Ainsi, « eu égard à la marge d'appréciation des autorités en la matière, la décision de retour se fondait sur des motifs pertinents et suffisants »[1225].

Pour arriver à cette conclusion, la Cour, se fondant sur les critères établis dans sa jurisprudence *X c. Lettonie*[1226], a vérifié que les juridictions françaises avaient « *effectivement pris en compte les allégations du requérant et justifié leurs décisions au regard des exceptions visées par la Convention de La Haye par une motivation suffisamment circonstanciée – c'est-à-dire, appuyée sur les données de l'espèce –, tout en sachant que ces exceptions* [devaient] être d'interprétation stricte »[1227]. Elle a relevé n'avoir pas pour tâche de se substituer aux autorités internes dans l'appréciation du risque grave de danger pour l'enfant, mais qu'elle devait en revanche vérifier que les tribunaux avaient bien respecté les garanties de l'article 8, en « *tenant notamment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* »[1228]. En l'espèce, « *l'allégation de risque grave soulevée par le requérant devant la cour d'appel ne reposait pas sur le certificat médical* [faisant état d'un risque pour l'enfant] », lequel certificat « *ne portait sur aucun des deux dangers invoqués par le requérant pour caractériser l'existence d'un risque grave : il ne se prononçait ni sur la dangerosité de la mère ni sur un risque de rupture des liens entre l'enfant et le père* ». De plus, « *le requérant* [n'avait] *pas davantage développé l'argument selon lequel un retour de son fils auprès de sa mère aux États-Unis serait traumatisant en ce qu'il provoquerait un changement d'environnement et de cadre de vie* »[1229]. Malgré ces difficultés, la cour d'appel n'avait pas exclu le certificat médical ni refusé d'analyser une allégation de risque grave, et le processus décisionnel ayant conduit à ordonner le retour de l'enfant avait été équitable[1230].

Dans une décision sur la communication *J.Y. c. France*[1231], le Comité des droits de l'homme a conclu à la non-violation des articles 17, 23§1 et 24§1 du PIDCP s'agissant de la reconnaissance de l'illicéité du non-retour en Israël de l'enfant de

1224. CEDH, *GC, X. c. Lettonie*, arrêt du 26 novembre 2013, requête n° 27853/09.
1225. CEDH, *Lacombe c. France*, arrêt du 10 octobre 2019, requête n° 23941/14.
1226. *Ibid.,* §56 et s.
1227. *Ibid.,* §61.
1228. *Ibid.,* §63.
1229. *Ibid.,* §70-71.
1230. *Ibid.,* §72.
1231. CCPR, *J.Y. c. France, Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2944/2017*, 5 mars 2021, CCPR/C/131/D/2944/2017.

l'auteure de la communication par le juge interne, sur le fondement de la mise en œuvre de la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants. Le Comité a considéré que les juridictions françaises n'avaient pas manqué à leurs obligations, et avaient bien pris en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être une « *considération primordiale* » dans leur appréciation, au regard des garanties obtenues auprès du mari de l'auteure (notamment la renonciation écrite à demander pour l'avenir une interdiction de sortie du territoire pour l'enfant et sa mère, ou même à engager une procédure coercitive pénale ou civile à l'encontre de la mère). Il a également souligné que décisions des juges avaient satisfait « *aux critères du caractère raisonnable, de l'objectivité et de la légitimité de l'objectif recherche* »[1232].

1.2.6.1.2. Placements d'enfants

Dans son arrêt *G. M. c. France*, la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 8 de la Convention concernant le placement de l'enfant de la requérante, alors en bas âge, auprès de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ainsi que la limitation des droits de visite qui lui ont été accordés[1233]. Pour aboutir à ce constat, elle s'est fondée sur plusieurs éléments. D'abord, la mesure initiale de placement de l'enfant avait été ordonnée « *dans l'urgence et sur requête du procureur de la République en raison de la garde à vue des deux parents et au regard du danger qu'il courait en restant dans sa famille* » (la mère était suspectée de l'avoir enlevé, le père était accusé de viols, violences conjugales, et agressions sexuelles sur mineur)[1234]. Ensuite, les juridictions internes ont opéré un « *véritable exercice de mise en balance entre les intérêts de l'enfant et celui de la requérante* » en s'appuyant sur les constats de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance », aussi bien pour décider du maintien de la mesure de placement que des droits de visite. D'une part, la décision de placement prise par les autorités nationales, qui bénéficiaient d'une ample marge d'appréciation en la matière, n'était pas entachée d'arbitraire, et avait été prise dans l'intérieur supérieur de l'enfant. D'autre part, « *la nécessité de maintenir le contact entre la requérante et son enfant* [avait été] *une préoccupation constante des autorités* »[1235]. Enfin, le processus décisionnel était entouré des garanties de procédure qu'appelait la protection des intérêts de la requérante[1236].

1232. *Ibid.,* §9.7 et s.
1233. CEDH, *G. M. c. France*, arrêt du 9 décembre 2021, requête n° 25075/18.
1234. *Ibid.,* §57.
1235. *Ibid.,* §58-62.
1236. *Ibid.,* §63-67.

CHAPITRE 1.2.7.

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 [1237]. Au niveau international, les libertés de réunion et d'association sont garanties à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux articles 21 et 22 du PIDCP.

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 [1238].

1.2.7.1. LIBERTÉ D'ASSOCIATION

1.2.7.1.1. Dissolution d'une association à la suite de violences commises par plusieurs de ses membres ayant entraîné la mort

L'affaire *Ayoub et a. c. France* [1239] a été l'occasion pour la CEDH de statuer sur la conventionnalité de la dissolution de plusieurs associations d'extrême-droite à caractère paramilitaire (« Troisième Voie », « L'Œuvre française » et les « Jeunesses nationalistes »), à la suite de violences commises par ses membres – une rixe concernant « Troisième Voie » avait entraîné le décès d'un jeune homme. Rappelant sa jurisprudence de principe en matière de liberté d'association et des possibilités de restriction de celle-ci (en particulier par des mesures de dissolution) [1240], la Cour a distingué la situation de la première association, « Troisième Voie », des deux autres groupements.

S'agissant de la première association, « Troisième Voie », elle a relevé que la requête n'entrait pas dans le champ de l'article 17 de la Convention sur l'abus de droit car l'ingérence ne concernait pas des comportements visant à la destruction des droits et libertés garantis, les associations ayant été dissoutes en tant que

1237. CC, 16 juillet 1971, nº 71-44 DC.
1238. V. *infra*, titre relatif aux droits économiques et sociaux.
1239. CEDH, *Ayoub et a. c. France*, 8 octobre 2020, nº 77400/14 et a.
1240. *Ibid.*, §84-101.

groupements présentant le caractère de « *milices privées* », et non au motif de provocation « *à la discrimination, à la haine ou à la violence* » (le Gouvernement lui-même n'avait d'ailleurs pas invoqué l'article 17)[1241]. Sur le fond, l'examen de la Cour s'est fondé sur la nécessité dans une société démocratique. À cet égard, elle a relevé que la dissolution n'avait pas été déclenchée par les activités politiques de l'association (qui portait un programme politique de « *promotion de l'idéologie nationaliste révolutionnaire* »), mais des actes violents de celle-ci agissant comme une milice privée : ainsi les membres de l'association avaient-ils pu défiler à plusieurs reprises pour exprimer leur idéologie commune, mais cette dernière avait « *trouvé son prolongement dans de nombreux actes de violence* » générant « *au fil du temps un climat de menace pour les droits et libertés d'autrui et l'ordre public* », actes dont le requérant, dirigeant de l'association, n'apparaissait pas s'être dissocié. Il existait donc « *des motifs pertinents et suffisants pour démontrer un "besoin social impérieux" d'imposer la dissolution litigieuse pour prévenir les troubles à l'ordre public et y mettre fin* »[1242]. Quant à la proportionnalité de la mesure, la Cour a ensuite relevé qu'elle était certes une « *mesure radicale* », mais qu'au regard des circonstances de l'espèce, les autorités avaient pu considérer la dissolution nécessaire en raison de ce que le maintien de l'association aurait été « *perçu par le grand public, et en particulier chez les jeunes, comme une légitimation indirecte des troubles à l'ordre public passés et à venir* ». En outre, elles n'avaient pas disposé de moyens légaux moins intrusifs (comme la suspension des groupements par exemple), ce qui n'avait pas empêché le Conseil d'État de procéder à un contrôle approfondi de la qualification des faits et d'examiner la question de la compatibilité de la mesure litigieuse avec la liberté d'association. Au regard de l'ample marge d'appréciation dont bénéficient les autorités internes concernant l'incitation à l'usage de la violence, la mesure était « *nécessaire pour prévenir le plus efficacement possible les troubles à l'ordre public* ». Il n'y avait donc pas eu violation des articles 10 et 11 de la Convention[1243].

S'agissant des requêtes relatives à l'« Œuvre française » et aux « Jeunesses nationalistes », la Cour a noté que les membres des associations n'avaient pas pris part à la rixe qui avait entraîné la mort d'un individu, et les associations n'avaient pas fait l'objet, depuis leur création, de poursuites en rapport avec leur objet social (seuls les membres avaient été appréhendés ou condamnés pour des actes commis à titre individuel). De plus, les décrets de dissolution avaient été pris au terme d'une procédure contradictoire, et leurs motifs avaient fait l'objet d'un contrôle juridictionnel incluant la véracité des faits reprochés[1244]. Contrairement à la situation précédente, la Cour a ici analysé la mesure de dissolution sous l'angle de l'article 17 de la Convention, en raison des griefs invoqués par les associations requérantes. Elle a alors conclu à l'application de l'article 17, impliquant dès lors que les requérants ne pouvaient se prévaloir de la protection des articles 10 et 11 de la Convention. Pour aboutir à ce constat, la Cour a relevé un certain nombre d'éléments : les diffusions des associations comportaient des

1241. *Ibid.,* §102-103.
1242. *Ibid.,* §108-117.
1243. *Ibid.,* §118-122.
1244. *Ibid.,* §125-128.

références à des théories ou publications antisémites ou racistes, provoquaient et justifiaient la discrimination (appel à une révolution nationale xénophobe, dénonciation d'un « *judaïsme politique* » menaçant l'identité nationale, accueil d'auteurs négationnistes…) ; les associations faisaient l'apologie de personnages ayant collaboré avec l'Allemagne nazie, entretenaient l'idéologie du régime de Vichy et entendaient mettre en œuvre sa législation raciale ; les associations organisaient des camps de formation paramilitaire pour former des jeunes militants et en faire des « *soldats politiques* », manifestant « *leurs visées d'endoctrinement et d'entraînement en particulier de la jeunesse* », ce qui, « *compte tenu de l'idéologie diffusée et des exercices paramilitaires organisés,* [constituait] *une menace pour l'éducation à la citoyenneté démocratique, essentielle à la lutte contre le racisme et la xénophobie* ». Au regard de ces éléments, les objectifs poursuivis par les associations requérantes contenaient « *de manière non équivoque des éléments de provocation à la haine et de discrimination raciale, interdite aux termes de la Convention* », visant en particulier les personnes musulmanes immigrées, les personnes juives, et les personnes homosexuelles. Aussi l'État avait-il pu valablement considérer que les associations et leurs dirigeants « *poursuivaient des buts prohibés par l'article 17 et qu'ils avaient abusé de leur liberté d'association, en tant qu'organisation radicale menaçant le processus politique démocratique, en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention* ». Leur dissolution était ainsi « *l'expression de décisions prises au regard d'une connaissance approfondie de la situation politique interne et en faveur d'une "démocratie apte à se défendre* […]" *dans un contexte de persistance et de renforcement du racisme et de l'intolérance en France et en Europe* »[1245].

1.2.7.1.2. Dissolution d'une association en application de la loi « séparatisme »

Plusieurs experts indépendants des Nations Unies ont exprimé leur préoccupation aux autorités françaises s'agissant de la dissolution de l'Association de Défense des Droits de l'Homme – Collectif Contre l'Islamophobie en France (CCIF)[1246]. Ils ont notamment indiqué que certains éléments sur le déroulement de la dissolution laissaient « *transparaître des doutes sur la proportionnalité de cette mesure par rapport à l'objectif légitime poursuivi* ». Ils ont également souligné le manque de précision de la loi *confortant le respect des principes de la République*, dite « loi séparatisme », et notamment son article 6, en vertu duquel « *toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de l'article 9-1 auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain* […] *à respecter*

1245. *Ibid.,* §129-139.

1246. Lettre du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, 1er mars 2021, AL FRA 2/2021.

les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République», *et à* «*s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public*». La mention d'un «contrat d'engagement républicain» dans la loi a également été très critiquée pour les mêmes raisons.

Les experts indépendants ont en outre souligné l'insuffisance des garanties entourant l'article 8 de la loi, qui encadre la possibilité de prendre des mesures de dissolution administrative.

S'agissant de la possibilité de fermeture administrative temporaire des lieux de culte, ils se sont inquiétés des «*termes et formulations générales employés*», ainsi que des «*conséquences potentiellement graves sur le droit à la liberté de religion et de croyance des minorités religieuses* […] *à travers des décisions de fermeture administrative qui constitueraient une forme de punition collective à l'égard de ces minorités, pour des actes de certains individus menaçants pour l'ordre public*». Les experts ont exprimé leurs «*préoccupations quant au cas de dissolution de l'association* […] *qui ne sembl* [ait] *pas remplir les conditions strictes de proportionnalité rapport à l'objectif légitime poursuivi et recourir uniquement à cette option lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes. En particulier, la dissolution de l'association ne sembl*[ait] *pas de nature à satisfaire à l'exigence de réponse à un danger imminent et manifeste*».

De manière plus générale, les experts ont relevé un manque de précision de certaines dispositions de la loi, et par le fait que l'ajout, avec la loi «séparatisme», de «*certaines dispositions dont le contenu est déjà couvert par la législation française en vigueur*» n'aient pour effet de «*renforcer un sentiment de stigmatisation, voire de discrimination à l'encontre de certaines associations ou de certaines personnes appartenant à des communautés minorités*».

1.2.7.2. LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE

Le Comité des droits de l'homme a adopté en septembre 2020 une observation générale sur le droit de réunion pacifique, tel que consacré à l'article 21 du PIDCP[1247]. Il y énonce un certain nombre de principes relatifs à l'exercice de la liberté de réunion pacifique. Les développements ci-dessous détaillent certains des aspects de la protection de la liberté de réunion pacifique eu égard aux obligations découlant du PIDCP. Ils évoquent également des considérations plus générales concernant des aspects du cadre juridique et opérationnel interne en lien avec la liberté de manifester (ou ayant une incidence sur celle-ci). D'autres éléments, relatifs notamment au comportement des forces de l'ordre dans le cadre des manifestations, sont développés *supra* dans le chapitre consacré à la justice pénale et à la réponse pénale.

1247. CCPR, *Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique (art. 21), op. cit.*

1.2.7.2.1. Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations

La Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiétée de l'effet dissuasif pour la liberté de réunion de l'ensemble des mesures contenues dans la proposition de loi *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations* – entrée en vigueur depuis[1248] –[1249].

Interdiction de participation à une manifestation

La Commissaire aux droits de l'homme a exprimé sa préoccupation à l'égard d'une disposition contenue dans la proposition de loi[1250] qui octroyait au préfet, donc à des autorités administratives, le pouvoir d'interdire à une personne constituant « *une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public* » de participer à une manifestation. L'interdiction devait être motivée par des violences commises à l'occasion de manifestations antérieures et pouvait être étendue à tout le territoire pour une durée maximale d'un mois, lorsqu'existaient des « *raisons sérieuses de penser que la personne* [était] *susceptible de participer à toute autre manifestation concomitante ou à une succession de manifestations* »[1251]. La Commissaire a estimé que « *l'introduction d'une interdiction administrative de manifester constituerait une grave ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion, alors même qu'une interdiction de manifester* [était] *déjà prévue par le code de la sécurité intérieure en tant que peine complémentaire pouvant être infligée par l'autorité judiciaire* », et qu'il n'était « *ni utile, ni opportun de confier un tel pouvoir, défini en des termes insuffisamment précis, à l'autorité administrative, sans même qu'un contrôle préalable du juge judiciaire ne soit exercé. De manière générale, la Commissaire* [a invité] *le législateur à se garder d'introduire dans le droit commun de mesures inspirées de l'état d'urgence, dont les menaces qu'il fait peser sur l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales avaient mises en lumière par son prédécesseur* »[1252].

Une telle inquiétude avait également été formulée par plusieurs experts indépendants des Nations Unies, qui considéraient que les dispositions instaurant une interdiction administrative de manifester, la mise en place de mesures de contrôle supplémentaires, et la lourdeur des sanctions prévues, constituaient « *de sévères restrictions à la liberté de manifester* » et pourraient être appliquées « *de manière arbitraire et conduire à des dérives extrêmement graves* ». « *Non seulement les manifestants pourraient craindre que leurs opinions politiques soient connues voire stockées et analysées par le pouvoir exécutif, mais cette information pourrait être en outre erronée s'il s'avérait que des individus agissant de manière pacifique se trouvent, de manière fortuite, à côté d'éléments*

1248. Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.*
1249. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France*, 2019, *op. cit.*, §48.
1250. Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 *visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.*
1251. *Ibid.*, §41-42.
1252. *Ibid.*, §48.

violents et puissent par conséquent y être associés »[1253]. L'article 8 de la version finale de la loi a finalement abandonné l'octroi d'une telle prérogative au préfet, préférant la confier à des magistrats du siège (juge d'instruction et JLD).

Interdiction de la dissimulation du visage au cours d'une manifestation

La Commissaire aux droits de l'homme a relevé les inquiétudes formulées par de nombreux professionnels du droit et de la défense des droits de l'Homme à l'égard de l'interdiction de la dissimulation du visage « *sans motif légitime* » « *au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique* », prévue dans la proposition de loi. Selon eux, « *la condition d'absence de motif légitime* [ne constitue pas] *une protection suffisante contre d'éventuels abus qui pourraient consister, par exemple, à interpeller aux abords d'une manifestation une personne dont le visage serait partiellement recouvert d'une écharpe au motif que cet accessoire viserait à faire échec à une identification alors qu'il pourrait tout aussi bien n'être destiné qu'à protéger du froid* »[1254]. La Commissaire a invité les autorités à renoncer à une telle disposition : tout en affirmant comprendre et partager « *le souhait des autorités de permettre l'identification des auteurs de violences, quels qu'ils soient* », elle a souligné « *que l'aggravation des sanctions encourues* [n'était] *pas de nature à faciliter cette identification et* [risquait] *de provoquer des atteintes disproportionnées à la liberté de réunion pacifique, ainsi qu'aux libertés d'aller et venir et d'expression* »[1255]. En dépit de ces avertissements, l'infraction a été érigée en délit par l'article 6 de la loi du 10 avril 2019.

1.2.7.2.2. Loi sécurité globale

Dans une lettre adressée aux autorités françaises le 12 novembre 2020, plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont dénoncé la disposition du projet de loi « sécurité globale », depuis entrée en vigueur[1256], prévoyant la possibilité de faire usage de drones équipés de caméras « *pour surveiller et maintenir l'ordre public lors de manifestations* ». Ils ont affirmé craindre notamment que « *ces données puissent être utilisées de manière disproportionnée, à des fins qui ne sont pas utiles et qui constituent une ingérence à l'application du droit de réunion pacifique* »[1257].

De manière similaire, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné, dans sa lettre au Sénat, qu'une « *garantie défaillante du droit à la vie privée et de la protection des données personnelles serait d'autant*

1253. Communiqué conjoint du président-rapporteur du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, 14 février 2019.
1254. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France, 2019, op. cit.*, §48.
1255. *Ibid.,* §49.
1256. Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés.*
1257. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 12 novembre 2020, *op. cit.*

plus dommageable qu'elle risquerait de dissuader les personnes soucieuses du respect de ces droits de participer, notamment, à des manifestations et d'entraver ainsi leurs libertés d'expression et de réunion pacifique». S'agissant plus particulièrement de l'usage de drones dans le cadre des manifestations, elle a rappelé les lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique[1258] selon lesquelles «*les images numériques des organisateurs et des participants à une manifestation ne doivent pas être enregistrées, sauf lorsque cela est spécifiquement autorisé par la loi et nécessaire dans les cas où il y a des raisons probables de croire que les organisateurs ou les participants se livreront à une activité illégale grave*». Dans cette optique, des méthodes de surveillance intrusives ne sont justifiées «*que s'il existe des preuves manifestes que des activités illicites imminentes, telles que la violence ou l'utilisation d'armes à feu, sont prévues durant un rassemblement*». Ainsi, «*l'enregistrement d'images à des fins d'identification, y compris au moyen de logiciels de reconnaissance faciale, devrait être limité aux circonstances dans lesquelles des infractions pénales sont effectivement commises ou dans lesquelles il existe un soupçon raisonnable de comportement criminel imminent*»[1259].

Il faut souligner que certaines critiques majeures de la loi «sécurité globale» concernaient le droit à l'information et la protection des journalistes dans le cadre des manifestations. Elles sont donc évoquées *infra* dans le paragraphe correspondant.

1.2.7.2.3. Pratiques judiciaires

Garde à vue et détention provisoire

La Commissaire aux droits de l'homme a constaté que l'article 222-14-2 du code pénal (qui sanctionne le délit de participation à un groupement en vue de la préparation de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens) avait, dans le cadre des manifestations des «gilets jaunes», «*conduit à l'interpellation et au placement en garde à vue de nombreuses personnes, parfois contrôlées dans une gare ou sur une aire d'autoroute à plusieurs dizaines de kilomètres d'une ville où se tenait une manifestation, en raison de la détention d'objets tels qu'un gilet jaune, un outil, ou encore un masque de plongée*». Or, face au faible nombre de gardes à vue ayant débouché sur des poursuites pénales, la Commissaire s'est demandé si «*l'objectif poursuivi* [n'était] *pas davantage d'empêcher la participation à une manifestation que de réprimer la commission d'une infraction*», c'est-à-dire si de telles gardes à vues n'étaient pas qualifiables d'arrestations préventives[1260]. C'est pourquoi elle a exprimé sa vive inquiétude à l'égard «*des interpellations et placements en garde de personnes souhaitant se rendre à une manifestation sans qu'aucune infraction ne soit finalement caractérisée et ni aucune poursuite engagée à l'issue de ces*

1258. BIDDH/OSCE & Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 3e éd., 8 juillet 2019, CDL-AD (2019) 017.
1259. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre au Sénat, 2020, *op. cit.*
1260. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des «gilets jaunes» en France*, 2019, *op. cit.*, §39.

gardes à vue. […] *De telles pratiques constituent de graves ingérences dans l'exercice des libertés d'aller et venir, de réunion et d'expression* » et doivent demeurer strictement nécessaires, ce qui signifie qu'elles ne peuvent en aucun cas servir à des fins préventives de maintien de l'ordre [1261].

Répression des violences commises par les manifestants

S'agissant de la répression des violences commises par les manifestants dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », la Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiétée du recours « *très fréquent* […] à la procédure de comparution immédiate permettant au procureur de traduire le prévenu sur-le-champ devant le tribunal à l'issue de sa garde à vue », de ce que « parmi les personnes jugées en comparution immédiate [figuraient] *des primo-délinquants peu familiers du fonctionnement de la justice », et du fait que « des audiences de comparution immédiate* [pouvaient] être tenues nuitamment, alors que les prévenus, déjà éprouvés par la garde à vue, ainsi que les magistrats et les avocats [étaient] *dans un état de fatigue avancé* » [1262]. Elle a ainsi invité les autorités « à faire preuve de prudence et de retenue en matière de recours à la procédure de comparution immédiate », et de ne pas tenir d'audiences de comparution immédiate nocturnes afin de respecter le principe « *plus général de bonne administration de la justice* » – lequel peut « *justifier des choix procéduraux moins rapides mais plus justes* » [1263].

1261. *Ibid.,* §47.
1262. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France*, 2019, *op. cit.*, §23.
1263. *Ibid.,* §36.

CHAPITRE 1.2.8.

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 compte parmi les 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 cet égard révélatrice de ce problème, en témoignent les neuf arrêts rendus par la Cour en la matière. C'est pourquoi une part substantielle des développements ci-dessous est consacrée à sa jurisprudence.

La liberté d'expression est déterminante pour la CEDH 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 que la nécessité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, telle qu'exigée par l'article 10§2 de la Convention, doit en principe se caractériser par un « *besoin social impérieux* », synonyme d'une marge d'appréciation moins importante pour l'État [1264] – à l'exception des cas où l'ingérence a pour but de protéger un autre droit garanti par la Convention [1265], ou lorsque les propos ne relèvent pas d'un débat d'intérêt général [1266]. 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 journalistique [1267]. 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 la liberté d'expression, et le contrôle scrupuleux qu'elle opère à leur égard, en raison du danger qu'elles font peser sur la démocratie. Cet examen s'effectue classiquement à l'aune des trois critères inscrits à l'article 10§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.

1264. V. par ex. CEDH, *Baldassi et a. c. France*, arrêt du 11 juin 2020, requêtes n° 15271/16 et a. et les arrêts cités.
1265. V. par ex. CEDH, *Tête c. France*, arrêt du 26 mars 2020, requête n° 59636/16, §56.
1266. V. par ex. CEDH, *Sellami c. France*, arrêt du 17 décembre 2020, requête n° 61470/15, §65.
1267. Également reconnaissables dans les arrêts sous l'expression de « *devoirs et responsabilités* ».

La question de la liberté d'expression et de la protection de la liberté d'information concerne une part significative de la jurisprudence de la CEDH durant la période de référence. On trouvera dans ce chapitre l'essentiel de la jurisprudence de la Cour en la matière. Comme cela a été affirmé plus haut, la protection des droits d'autrui implique une marge nationale d'appréciation moins réduite, le contrôle opéré par la Cour demeure néanmoins relativement strict.

1.2.8.1. PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'INFORMATION

1.2.8.1.1. Restrictions au droit à l'information

Plusieurs rapporteurs spéciaux ont exprimé leurs préoccupations quant à la pénalisation, dans le cadre de la loi « sécurité globale », de l'utilisation d'images de forces de l'ordre, de nature à « *indûment restreindre le droit à la liberté d'expression* […] *En aucun cas, les restrictions ne peuvent mettre en péril le droit lui-même, par exemple en inversant la relation entre la norme et l'exception. En outre,* […] *toute restriction doit poursuivre un but légitime* […] être prévue par la loi […] [et] être nécessaire dans une société démocratique ». C'est ce dernier critère qui manquait au projet de loi selon les rapporteurs : « *l'information du public et la publication d'images et d'enregistrements relatifs à des interventions de police sont non seulement essentielles pour le respect du droit à l'information, mais elles sont en outre légitimes dans le cadre du contrôle démocratique des institutions publiques* » ; de plus, la disposition est « *insuffisamment précise, contrairement aux exigences de légalité, et pourrait décourager, voire sanctionner ceux qui pourraient apporter des éléments mettant en avant une possible responsabilité des forces de maintien de l'ordre dans des violations des droits de l'homme, et donc conduire à une certaine immunité, produisant une situation d'impunité pour des actes contraires aux droits de l'homme* »[1268].

Rappelant la jurisprudence de la CEDH[1269], la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est allée dans le même sens, soulignant que « *l'interdiction érigée* [par la loi] *constitue une atteinte au droit à la liberté d'expression, laquelle inclut la liberté d'informer* », et rappelant « *le rôle crucial des médias dans l'information sur la gestion des manifestations publiques par les autorités et la maîtrise du désordre* ». L'ingérence est « *d'autant moins nécessaire* […] *que celle-ci est déjà protégée par de nombreuses dispositions du droit en vigueur, ainsi que l'a démontré la Défenseure des droits dans son avis du 17 novembre 2020* »[1270]. La Commissaire a exprimé ses craintes quant au « *risque d'auto-restriction de*

1268. Lettre conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, 12 novembre 2020.

1269. Not. CEDH, *Najafli c. Azerbaïdjan*, arrêt du 2 octobre 2012, requête n° 2594/07, §66 ; *Pentikäinen c. Finlande*, arrêt du 20 octobre 2015, requête n° 11882/10, §89 ; *Selmani et a ; c. ex-République yougoslave de Macédoine*, arrêt du 9 février 2017, requête n° 67259/14, §75.

1270. Commissaire aux droits de l'homme, Lettre au Sénat, 2020, *op. cit.*

la liberté d'informer» que l'imprécision de l'expression «*but manifeste*» ferait peser, ainsi qu'à l'égard du «*sentiment d'impunité que la moindre capacité des journalistes et/ou citoyens de documenter l'action des forces de l'ordre par la diffusion d'images de leurs opérations pourrait susciter*» chez les forces de l'ordre. Ces éléments risquant d'«*aggraver la crise de confiance entre une partie de la population et une partie des forces de l'ordre, ce qui ne saurait concourir à la protection de ces dernières*», la Commissaire a exhorté les autorités françaises à supprimer l'interdiction, mais aussi à considérer le problème dans la perspective plus large du mouvement des «gilets jaunes», appelant à ne pas placer les forces de l'ordre «*dans des situations de tension extrême*» en préférant le développement de méthodes de désescalade, et à «*assurer le respect effectif*» des droits économiques et sociaux des «gilets jaunes», ce qui contribuerait à la «*diminution des risques d'abus et d'usage excessif de la force*».

Liberté de la presse dans le contexte des manifestations

À titre liminaire, il convient de mentionner les lettres adressées par la Représentante de l'OSCE sur la liberté des médias aux autorités françaises en 2019 et 2020, faisant état de violences commises par les forces de l'ordre à l'encontre de journalistes, dans le cadre de la couverture de plusieurs manifestations.

La Commissaire aux droits de l'homme s'est alarmée de la présence de «*propos, inscriptions et agressions à caractère raciste, antisémite ou encore homophobe* […] *certes en nombre limité, au cours ou en marge des mobilisations*» des «gilets jaunes», ainsi que de ce que «*certains manifestants* [avaient] *pu s'en prendre physiquement à des journalistes et/ou aux agents de sécurité les accompagnants dans l'exercice de leur mission d'information*»[1271]. Elle s'est également inquiétée des allégations de violences policières visant des journalistes[1272], et a rappelé que les autorités devaient garantir la sécurité de ces derniers durant les manifestations «*afin de leur permettre d'exercer pleinement leur mission*»[1273].

1.2.8.1.2. Protection des journalistes en situation de conflit armé

Par lettre en date du 15 janvier 2021[1274], la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a attiré l'attention des autorités françaises sur les violations potentielles des obligations de la France concernant les meurtres de deux journalistes français, Ghislaine Dupont et Claude Verlon, survenus au Mali en novembre 2013.

S'agissant de l'obligation de protection extraterritoriale des deux journalistes, que la France avait «*probablement les moyens d'assurer*», la Rapporteuse spéciale a souligné que si les journalistes n'avaient jamais indiqué faire face à

1271. Commissaire aux droits de l'homme, *Mémorandum sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des «gilets jaunes» en France*, 2019, *op. cit.*, §13-14.
1272. *Ibid.*, §21.
1273. *Ibid.*, §30.
1274. Lettre de la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, 15 janvier 2021, AL FRA 5/2020.

des problèmes de sécurité, et même affirmé ne pas vouloir d'escorte, celle-ci ne leur avait jamais été proposée. De plus, les autorités (police, armée, services de renseignement) avaient le devoir d'alerter les journalistes des menaces pesant sur leur sécurité mais elles ne l'ont pas fait[1275].

S'agissant de l'obligation d'enquête sur les meurtres, la Rapporteuse spéciale a souligné l'obligation pesant sur les autorités françaises de mener une enquête afin de déterminer tout manquement à l'obligation d'alerte et d'« *identifier les politiques et défaillances* [ayant] *pu contribuer à la mort des personnes* » – autrement dit déterminer la responsabilité de la France. Elle a ainsi rappelé les exigences entourant une telle enquête, qui doit être rapide, efficace, exhaustive, indépendante, impartiale et transparente, et « *permettre la participation des victimes à toutes les étapes du processus* »[1276]. En l'espèce, l'efficacité de l'enquête a été mise en cause, en raison de « *zones d'ombre* » demeurant quant à l'absence de preuves permettant d'identifier et arrêter les suspects présumés du double meurtre, quant à l'absence d'éléments relatifs aux motifs des meurtres ainsi qu'à la tardiveté de l'audition de certaines « *personnes clef* ». Pour la Rapporteuse, ces zones d'ombre étaient « *largement le résultat direct de l'absence de coopération de la part des autorités militaires françaises et maliennes* »[1277]. Elles étaient également imputables à la mobilisation du secret-défense par les autorités, difficulté que n'avait pas permis de résoudre la Commission consultative du secret de défense nationale (CCSDN), portant ainsi atteinte au droit d'accès à l'information et au droit à la vérité[1278].

En outre, l'attestation des suspects avait été compliquée par le contexte opérationnel des autorités françaises, selon lesquelles il eut été trop périlleux de procéder à une telle arrestation. À cet égard, la Rapporteuse spéciale a insisté sur la nécessité de chercher à capturer les cibles plutôt qu'à les tuer « *tant qu'il est pratiquement possible de le faire, compte tenu de toutes les circonstances* ». En l'espèce, les suspects auraient pu être capturés plutôt que tués[1279]. Or, l'emploi de la force ne peut être justifié ni autorisé « *lorsqu'il n'est pas nécessaire, ou lorsqu'il peut causer un préjudice disproportionné ou peut être raisonnablement évité grâce à des mesures de protection réalistes* […]. *En aucun cas est-il possible de considérer que la "neutralisation" de certains individus, suspects du meurtre des deux journalistes, constituerait en soi une forme de justice. Leurs morts, même si elles sont légales, ce qui demeure à établir en l'absence d'enquête, ne peuvent pas s'apparenter à une justice rendue* »[1280]. Les autorités avaient par ailleurs échoué à fournir les éléments d'information nécessaires aux familles des journalistes assassinés[1281].

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Rapporteuse spéciale a exprimé « *sa plus vive préoccupation quant à l'absence de justice rendue* » ainsi que son étonnement quant au fait que « *bien que l'identité des suspects* [ait été] *connue*

1275. *Ibid.,* p. 15-16.
1276. *Ibid.,* p. 17-18.
1277. *Ibid.,* p. 19.
1278. *Ibid.,* p. 21-22.
1279. *Ibid.,* p. 24.
1280. *Ibid.,* p. 25.
1281. *Ibid.,* p. 26.

depuis plusieurs années – et ce malgré l'imposition du secret-défense sur certains aspects importants de l'enquête – aucun mandat d'arrêt international, en particulier à destination du Mali, [n'avait] été émis »[1282].

Aussi, tout en reconnaissant « *la complexité de l'environnement, les incertitudes, l'insécurité et donc les difficultés à faire avancer l'enquête* », la Rapporteuse spéciale a affirmé que « *la transparence aurait dû être et* [restait] *de mise* ». C'est pourquoi elle a recommandé aux autorités françaises de poursuivre l'affaire « *avec le niveau de diligence, de persévérance et de détermination nécessaires* […] *nonobstant le temps, les ressources et les efforts qu'une telle poursuite de la justice peut demander* »[1283].

1.2.8.1.3. Lutte contre la manipulation de l'information

La Représentante de l'OSCE sur la liberté des médias a publié en novembre 2018 une analyse de la proposition de loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information qui contient un certain nombre de recommandations à destination des autorités françaises[1284].

Elle a d'abord préconisé le renforcement de la responsabilité des plateformes en ligne, à travers : la création d'un statut particulier pour ces plateformes, « *distinct de ceux de l'hébergeur et de l'éditeur et prenant en compte leurs activités de diffusion, de curation et de modération de contenus* » ; l'attribution de « *droits et obligations spécifiques au regard de l'impact de leur activité sur l'accès à l'information journalistique, l'exercice de la liberté d'opinion, et l'intégrité du débat public* » (obligation de transparence à l'égard des algorithmes, du sponsoring des contenus et de la collecte de données personnelles, obligation de mise en conformité de la politique de modération avec la liberté d'expression, obligation de neutralité à l'égard des informations mises à disposition des utilisateurs) ; la création d'un organe indépendant de régulation chargé de contrôler le respect des obligations par les plateformes (notamment en menant des enquêtes, prononçant des sanctions, voire en saisissant le parquet).

Elle a également invité les autorités à « *encourager la certification* » *et à* « *valoriser le travail des journalistes professionnels* », par exemple en attachant des avantages à la qualité et à l'indépendance du journalisme, « *à travers une distribution et un traitement privilégié par les algorithmes des moteurs de recherche et des réseaux sociaux, avec pour résultat une meilleure visibilité, une plus grande portée et de plus importantes recettes publicitaires* ». De tels critères pourraient par ailleurs fonder l'affectation des dépenses publicitaires des annonceurs et l'attribution des aides publiques à la presse, ainsi que pour établir un « *label des médias de confiance* ».

1282. *Ibid.*
1283. *Ibid., p.* 28.
1284. Représentante de l'OSCE sur la liberté des médias, *Analyse juridique de la proposition de loi française relative à la lutte contre la manipulation de l'information au regard des principes internationaux régissant la liberté de l'information*, novembre 2018, p. 20 et s.

La Représentante a en outre recommandé de « *renforcer la confiance du citoyen dans les médias* » par la mise en place de « *garanties liées à la lutte contre la désinformation et à l'indépendance des médias* ». Ces garanties peuvent prendre des formes diverses, allant des cadres d'autorégulation (comme les conseils de presse) à des obligations imposant aux éditeurs de presse de « *vérifier le contenu, l'origine et l'exactitude factuelle de leurs informations avant de les diffuser* » (sans aller jusqu'à exiger une sanction en cas de manquement ou le développement d'un droit à une information véridique). Ces dispositifs, comme ceux de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 *visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias*, qui reconnaît un droit d'opposition aux journalistes et prévoit l'adoption obligatoire de chartes déontologiques par les entreprises de presse[1285].

Les autres recommandations concernent l'utilisation des « *nouvelles techniques de l'intelligence artificielle ou de la "*blockchain*"* » et le renforcement de l'éducation aux médias. Sur la première, la Représentante a notamment évoqué la mise en place de « systèmes et règles clairs de marquage en ce qui concerne les robots » et de garanties pour que « *les activités de ces derniers ne puissent pas être confondues avec des interactions humaines* », ainsi que l'octroi « à des organismes fiables de vérification des faits et à des universités […] *un accès aux données des plateformes tout en veillant au respect de la vie privée des utilisateurs, du secret commercial et de la propriété intellectuelle* »[1286]. Le renforcement de l'éducation aux médias, quant à lui, vise « *des actions ciblées en milieu scolaire et universitaire* », « *la fourniture aux utilisateurs des outils de personnalisation et d'interaction en ligne pour leur permettre de découvrir plus facilement des contenus et d'accéder plus aisément à des sources d'information différentes offrant des points de vue contractés* » et des outils « *aisément accessibles pour signaler des cas de désinformation* », et « *l'évaluation des contenus par les utilisateurs au moyen d'indicateurs de la fiabilité des sources de contenu basés sur des critères objectifs et approuvés par les associations de médias d'information* »[1287].

1.2.8.2. RÉPRESSION DES ABUS DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

1.2.8.2.1. Incitation à la haine et à la violence

Haine en ligne et modération de page publique d'un réseau social

Dans l'affaire *Sanchez c. France*[1288], le requérant alléguait une violation de son droit à la liberté d'expression, concernant sa condamnation pénale en raison de propos publiés par des tiers sur sa page personnelle d'un réseau social. Les

1285. *Ibid*., p. 22
1286. *Ibid*., p. 22 et s.
1287. *Ibid*., p. 23.
1288. CEDH, *Sanchez c. France*, arrêt du 2 septembre 2021, requête n° 45581/15.

juridictions internes avaient considéré le requérant « *pénalement coupable de provocation à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe de personnes en général* [et d'un individu] *en particulier, à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie, nation, race ou religion déterminée* »[1289]. Rappelant les principes dégagés par sa jurisprudence concernant la nécessité des ingérences à la liberté d'expression « *dans une société démocratique* »[1290], la Cour a analysé la décision des juridictions internes afin de déterminer si celle-ci « *reposait sur des motifs pertinents et suffisants dans les circonstances de la cause* »[1291], procédant à cette fin à un examen détaillé, au regard de plusieurs critères, tout en soulignant la « *certaine marge d'appréciation* » reconnue aux États « *pour juger de la nécessité et de l'ampleur d'une ingérence dans la liberté d'expression* » : le contexte des commentaires (d'une part, la nature des commentaires litigieux, en considération de la présence ou non d'un débat d'intérêt général, de la dignité humaine, du support utilisé et du contexte dans lequel les propos ont été diffusés, et de l'impact de ces propos, et, d'autre part, la responsabilité du requérant en raison des propos publiés par des tiers) ; les mesures appliquées par le requérant ; la possibilité de retenir la responsabilité des auteurs des commentaires (notamment l'identification des auteurs des propos litigieux) ; et les conséquences de la procédure interne pour le requérant[1292].

En l'espèce, la Cour a considéré qu'au regard de ces critères, « *au vu des circonstances spécifiques de l'affaire,* […] *la décision des juridictions internes de condamner le requérant, faute pour celui-ci d'avoir promptement supprimé les propos illicites publiés par des tiers sur le mur de son compte Facebook utilisé dans le cadre de sa campagne électorale, reposait sur des motifs pertinents et suffisants, eu égard à la marge d'appréciation dont bénéficie l'État défendeur* ». Il n'y avait donc pas eu violation de l'article 10 de la Convention[1293].

Concernant, en particulier, le contexte des commentaires, la Cour a relevé qu'il s'agissait certes d'un contexte électoral, dans lequel les partis politiques devaient « *bénéficier d'une large liberté d'expression afin de tenter de convaincre leurs électeurs* », mais que, concernant un discours raciste ou xénophobe, « *un tel contexte contribu*[ait] à attiser la haine et l'intolérance car, par la force des choses, les positions des candidats à l'élection tend[aient] *à devenir plus figées et les slogans ou formules stéréotypées en* [venaient] à prendre le dessus sur les arguments raisonnables. L'impact d'un discours raciste et xénophobe [risquait] *de devenir alors plus grand et plus dommageable* »[1294]. À cet égard, à l'instar de la nature politique du débat, la qualité d'élu « *ne saurait être considérée comme une circonstance atténuante* » : « *il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance* »[1295]. S'agissant des autres critères, la Cour a constaté que le requérant ne pouvait « *ignorer le fait que son compte était*

1289. *Ibid.,* §79.
1290. *Ibid.,* §75-78.
1291. *Ibid.,* §80.
1292. *Ibid.,* §81 et s.
1293. *Ibid.,* §104.
1294. *Ibid.,* §87.
1295. *Ibid.,* §89.

de nature à attirer des commentaires ayant une teneur politique, par essence polémique, dont il devait assurer plus particulièrement encore la surveillance», et qu'en dépit de l'obligation qu'il avait de contrôler la teneur des propos publiés, le requérant n'avait pas agi[1296]. En outre, si les auteurs des propos étaient clairement identifiables, le requérant «*s'est vu reprocher un comportement distinct de celui des rédacteurs des commentaires publiés sur le mur de son compte Facebook. En d'autres termes, les juridictions internes ont caractérisé les faits établissant la responsabilité du requérant, qui n'a pas été poursuivi en lieu et place* [des auteurs des propos] *mais en raison d'un comportement particulier, directement lié à son statut de titulaire du mur de son compte Facebook. Pour la Cour, il est légitime qu'un tel statut emporte des obligations spécifiques, en particulier lorsque, à l'instar du requérant, le titulaire du mur d'un compte Facebook décide de ne pas faire usage de la possibilité qui lui est offerte d'en limiter l'accès, choisissant au contraire de le rendre accessible à tout public*»[1297].

Apologie de terrorisme

La CEDH, dans l'arrêt *Z.B. c. France*[1298], a conclu à la non-violation de l'article 10 de la Convention s'agissant de la condamnation du requérant pour apologie de crimes d'atteintes volontaires à la vie en raison d'un tee-shirt porté à sa demande par son neveu de trois ans dans son école maternelle, sur lequel étaient inscrites les expressions «*je suis une bombe!*» et «*Jihad, né le 11 septembre*».

Dans un premier temps, la Cour a écarté l'application de l'article 17 de la Convention, considérant que, dans les circonstances de l'espèce, la requête ne constituait pas un abus de droit au sens dudit article, de nature à empêcher le requérant de revendiquer le bénéfice des droits garantis par la Convention[1299].

Sur le fond, la Cour a d'abord rappelé «*que la satire est une forme d'expression artistique et de commentaire social qui, de par l'exagération et la déformation de la réalité qui la caractérise, vise naturellement à provoquer et à agiter*» et que le caractère humoristique des inscriptions litigieuses avancé par le requérant commandait ainsi un examen d'une «*attention toute particulière*» de «*toute ingérence dans le droit* […] à s'exprimer par ce biais»[1300]. Elle a néanmoins admis que «*si ces formes d'expression ne peuvent être appréciées ou censurées à l'aune des seules réactions négatives ou indignées qu'elles sont susceptibles de générer, elles n'échappent pas pour autant aux limites définies*» à l'article 10§2, et qu'elles comportent ainsi des «*devoirs et responsabilités*». Soulignant la marge d'appréciation des États pour «*juger de la nécessité et de l'ampleur d'une ingérence dans la liberté d'expression*», la Cour a constaté que le juge interne avait considéré que «*les inscriptions litigieuses ne pouvaient s'entendre comme constitutives d'une simple plaisanterie, mais reflétaient au contraire une volonté délibérée de valoriser des actes criminels, en les présentant favorablement*», et que «*certains attributs de l'enfant tels que son prénom, jour et mois de naissance et l'usage du mot ''bombe'' avaient ''servi de prétexte pour valoriser, sans*

1296. *Ibid.,* §95 et 97.
1297. *Ibid.,* §100.
1298. CEDH, *Z.B. c. France*, arrêt du 2 septembre 2021, requête nº 46883/15.
1299. *Ibid.,* §27.
1300. *Ibid.,* §56.

aucune équivoque, et à travers l'association délibérée des termes renvoyant à la violence de masse, des atteintes volontaires à la vie'' »[1301]. Elle a en outre pris en compte un ensemble d'éléments tenant au contexte de l'affaire : l'absence de lien entre les inscriptions litigieuses et un débat d'intérêt général ; la prégnance de la menace terroriste en France au moment des faits et les difficultés liées à la lutte contre le terrorisme ; l'importance accordée par le juge interne à « *l'instrumentalisation d'un enfant de trois ans, porteur involontaire du message litigieux, sans possible conscience de la chose* », ainsi qu'au « *cadre spécifique dans lequel celui-ci avait été diffusé* » – un lieu public, qui plus est une école – ; la publicité limitée du message litigieux (l'inscription n'a été vue que par deux adultes) ; le fait que le requérant « *ne pouvait ignorer la résonance particulière, au-delà de la simple provocation ou du mauvais goût dont il se prévaut* […] *de telles inscriptions dans l'enceinte d'une école maternelle, peu de temps après des attentats* » ; l'égard du juge pour le contexte régional spécifique dans lequel s'inscrivaient les faits[1302]. Estimant n'avoir pas à substituer son appréciation à celle des juridictions nationales, la Cour a conclu que la condamnation du requérant, « *reposant sur la lutte contre l'apologie de la violence de masse* », reposait sur des motifs « à la fois ''pertinents'' et ''suffisants'' pour justifier l'ingérence litigieuse, et répondait en ce sens à un besoin social impérieux », de même que le montant de l'amende, « *dans les circonstances spécifiques de l'affaire* », restait proportionné[1303].

1.2.8.2.2. Appel au boycott de produits en provenance d'un autre État

Dans l'affaire *Baldassi et a. c. France*[1304], la CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur la condamnation pénale des requérants en raison de leur participation à des actions appelant au boycott des produits originaires de l'État d'Israël. Les requérants soulevaient des griefs tirés des articles 7 (principe de légalité des délits et des peines) et 10 de la Convention.

Sur l'article 7, la Cour a relevé qu'en dépit de ce que la disposition législative sur laquelle était fondée la condamnation des requérants ne renvoyait pas explicitement à la « *provocation à la discrimination économique* » – celle-ci étant visée par un autre alinéa de la disposition appliquée, mais seulement pour les discriminations à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap, et non à raison de l'origine ou de l'appartenance à une nation –, les requérants pouvaient savoir, « *en l'état de la jurisprudence à l'époque des faits de leur cause* […] *qu'ils risquaient d'être condamnés* » sur ce fondement pour leur action d'appel au boycott des produits importés d'Israël, étant donné que la Cour de

1301. *Ibid.*, §57-58.
1302. *Ibid.*, §59-64.
1303. *Ibid.*, §65-67.
1304. CEDH, *Baldassi et a. c. France*, arrêt du 11 juin 2020, requêtes n° 15271/16 et a.

cassation s'était déjà prononcée en ce sens[1305] à l'occasion d'une précédente affaire. L'article 7 n'avait donc pas été violé[1306].

Concernant l'article 10, la Cour a constaté que l'ingérence était bien prévue par la loi et qu'elle relevait du but légitime de la protection des droits d'autrui (les droits des producteurs et fournisseurs de produits venant d'Israël d'accéder à un marché)[1307]. Quant à la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique, la Cour, après avoir rappelé sa jurisprudence en la matière, a souligné que le boycott était « *avant tout une modalité d'expression d'opinions protestataires* […] *qui vise à communiquer ces opinions tout en appelant à des actions spécifiques qui leur sont liées* », et « *relève donc en principe de la protection de l'article 10 de la Convention* ». Néanmoins, l'appel au boycott, parce qu'il « *combine l'expression d'une opinion protestataire et l'incitation à un traitement différencié* », peut, « *selon les circonstances qui le caractérisent,* […] *constituer un appel à la discrimination d'autrui* », pouvant justifier une ingérence dans la liberté d'expression[1308]. La Cour, distinguant le cas d'espèce de l'affaire *Willem c. France*, dans laquelle elle avait validé la condamnation d'un maire pour avoir appelé au boycott des produits alimentaires israéliens (ce qui « *correspondait à une démarche discriminatoire condamnable* »)[1309], a ensuite relevé que son office concernait cette fois de « *simples citoyens, qui ne sont pas astreints aux devoirs et responsabilités rattachés au mandat de maire, et dont l'influence sur les consommateurs n'est pas comparable à celle d'un maire sur les services de sa commune* », et que les requérants avaient mené leurs actions d'appel au boycott « *pour provoquer ou stimuler le débat parmi les consommateurs des supermarchés* »[1310]. Elle a également considéré les faits reprochés aux requérants, qui n'avaient pas proféré de propos racistes ou antisémites, n'avaient pas appelé à la haine ni à la violence, et n'avaient commis ni violence ni dégât. Seule la « *provocation à la discrimination* » des producteurs et fournisseurs des produits en provenance d'Israël « *à raison de leur origine* » avait fondé la condamnation. Or, en dépit de la marge d'appréciation reconnue aux juridictions internes dans l'interprétation de la disposition sur laquelle reposait la condamnation, l'interprétation de la disposition conduisait à interdire « *tout appel au boycott de produits à raison à raison de leur origine géographique, quels que soient la teneur de cet appel, ses motifs et les circonstances dans lequel il s'inscrit* », sans appréciation circonstanciée des actes et propos concernés. Ainsi, alors même qu'une motivation circonstanciée était « *d'autant plus essentielle en l'espèce* » en raison de la présence d'un sujet d'intérêt général, et de ce que les propos en cause « *relevaient de l'expression politique et militante* », exigeant un « *niveau élevé de protection du droit à la liberté d'expression* », le juge n'avait pas établi la nécessité de la condamnation des requérants pour atteindre le but légitime

1305. Crim. 28 septembre 2004, pourvoi n° 03-87.450, rendu dans le cadre d'une affaire ayant donné lieu à l'arrêt CEDH, *Willem c. France*, arrêt du 16 juillet 2009, requête°10883/05. La Cour, dans *Baldassi et a.*, opère d'ailleurs une distinction vis-à-vis de l'affaire *Willem*.
1306. CEDH, *Baldassi et a. c. France, op. cit.,* §35-41.
1307. *Ibid.,* §58-60.
1308. *Ibid.,* §63-64.
1309. *Ibid.,* §65-69.
1310. *Ibid.,* §70.

de la protection des droits d'autrui. La Cour a donc conclu à la violation de l'article 10 de la Convention[1311].

1.2.8.2.3. Liberté d'expression et secret de l'instruction

Dans un arrêt *Giesbert et a. c. France*[1312], la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 10 de la Convention s'agissant de la condamnation d'un journal pour avoir publié des actes d'une procédure pénale avant leur lecture en audience publique, dans le cadre de l'affaire Bettencourt. Les juridictions françaises avaient notamment estimé que les publications litigieuses portaient atteinte au droit du prévenu à un procès équitable – respect des droits de la défense et présomption d'innocence – et violaient l'article 38 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse, qui prévoit le délit de publication d'actes de procédure pénale avant leur lecture en audience publique.

Considérant que l'ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime – la protection et la réputation des droits d'autrui –, la Cour a procédé à l'examen de la nécessité de celle-ci dans une société démocratique, là encore en appliquant les critères dégagés dans l'affaire Bédat. Sur la manière dont les requérants sont entrés en possession des informations litigieuses, la Cour a relevé que les requérants « *ne pouvaient ignorer l'origine des pièces en question ni le caractère confidentiel des informations qu'il s'apprêtait à publier* » ; aussi, bien que l'article 38 « *ne réprime et ne vise pas les conditions dans lesquelles un document issu d'une procédure a été obtenu mais la simple publication d'un tel document* », les requérants auraient dû « *savoir que la publication littérale d'une partie des actes litigieux se heurtait à la prohibition de cette disposition* »[1313]. Sur la teneur des articles litigieux, la Cour a constaté que les articles allaient dans le sens de l'accusation du prévenu, au détriment de sa présomption d'innocence. S'agissant de la contribution des articles litigieux à l'intérêt général, la Cour a reconnu que « *les propos reprochés aux requérants, qui concernaient des personnes publiques et le fonctionnement du pouvoir judiciaire, s'inscrivaient dans le cadre d'un débat d'intérêt général qui allait au-delà de la simple curiosité d'un certain public sur un évènement ou un procès anonyme* ». Ainsi, « *l'intérêt du public de recevoir des informations d'intérêt général dépassait le cadre du procès* ». Bien que leurs décisions eussent pu « *faire l'objet d'une motivation plus explicite* », les juridictions nationales avaient bien « *pris en considération l'éclairage que pouvait apporter les publications pour le débat public et l'intérêt du public* », et « *le fait qu'elles ne l'aient pas trouvé suffisamment pertinent* [relevait] *de leur marge d'appréciation* »[1314]. Concernant l'influence des articles litigieux sur la conduite de la procédure pénale, la Cour a considéré que les articles concernant le prévenu comme l'article relatif à Mme Bettencourt avaient pu affecter la procédure pénale : les premiers en raison des « *risques que le bon déroulement du procès soit perturbé et que le droit de l'intéressé à un procès équitable soit menacé* » ; le second en raison des « *répercussions négatives* » potentielles sur

1311. *Ibid.,* §71-81.
1312. CEDH, *Giesbert et a. c. France*, arrêt du 1er juin 2017, requêtes nº 68974/11 et a.
1313. Ibid., *§86.*
1314. Ibid., *§92-94.*

« *la bonne administration de la justice* »[1315]. Enfin, la Cour a constaté l'absence d'atteinte à la vie privée du prévenu[1316], et estimé que les sanctions prononcées ne pouvaient être « *considérées comme excessives ni de nature à emporter un effet dissuasif pour l'exercice de la liberté des médias* »[1317]. C'est pourquoi elle a conclu que « *les motifs avancés par les juridictions nationales pour justifier l'ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression découlant de leur condamnation étaient pertinents et suffisants aux fins de l'article 10§2. En particulier, l'intérêt des requérants et celui du public à communiquer et recevoir des informations au sujet d'une question d'intérêt général n'étaient pas de nature à l'emporter sur les considérations invoquées par les juridictions nationales quant aux conséquences sur la protection des droits d'autrui et sur la bonne administration de la justice* ». Ainsi, « *les condamnations répondaient à un besoin social assez impérieux pour primer l'intérêt public s'attachant à la liberté de la presse* » et ne pouvaient « *passer pour disproportionnées au regard des buts légitimes poursuivis* »[1318].

Un même constat de non-violation a été dressé dans l'affaire *Sellami c. France*[1319] concernant la condamnation du requérant pour « *recel de violation du secret professionnel* » à la suite de la publication d'un portrait-robot établi par les services de police dans le cadre d'une enquête en cours. Afin de parvenir à ce constat, la Cour, après avoir rappelé sa jurisprudence de principe en la matière[1320], a procédé à l'examen de plusieurs critères – dégagés dans l'arrêt *Bédat c. Suisse*[1321] – permettant d'établir que les autorités françaises avaient bien mis en balance les intérêts en cause en l'espèce.

Sur la manière dont le requérant est entré en possession des informations litigieuses (1er critère), la Cour a constaté qu'il ne pouvait ignorer que le portrait-robot qu'il s'apprêtait à publier était couvert par le secret de l'instruction, et que son refus de « *s'expliquer sur la manière dont il était entré en possession du portrait-robot litigieux* » avait valablement fondé la caractérisation, par le juge interne, du délit de recel[1322]. Sur la teneur de l'article en cause (2e critère), la Cour a considéré que les choix éditoriaux qui sous-tendaient la publication du portrait-robot « *ne laiss* [aient] *guère de doute quant à l'approche sensationnaliste que le requérant avait retenue* », d'autant que la publication dudit portrait avait été réalisée « *sans se préoccuper de sa fiabilité ou de son effet sur l'information judiciaire en cours, au mépris des devoirs et responsabilités des journalistes* » (le portrait « *ne correspondait plus, à la date de sa publication, au signalement de l'auteur présumé des faits* »)[1323]. En outre, la contribution de l'article à un débat d'intérêt général (3e critère) avait été très limitée, puisqu'en dépit de « *l'intérêt légitime* [du public] à être informé et à s'informer sur les procédures en matière pénale », la publication du portrait-robot n'était pas « *de nature à nourrir d'une*

1315. Ibid., *§95-99.*
1316. Ibid., *§100.*
1317. Ibid., *§100 et §101-102.*
1318. Ibid., *§103.*
1319. CEDH, *Sellami c. France*, arrêt du 17 décembre 2020, requête n° 61470/15.
1320. *Ibid.,* §45 et s.
1321. CEDH, *Bédat c. Suisse*, arrêt du 29 mars 2016, requête n° 56925/08.
1322. CEDH, *Sellami c. France, op. cit.,* §49-51.
1323. *Ibid.,* §52-54.

manière quelconque un débat public sur l'enquête en cours», et « *visait avant tout à satisfaire la curiosité du public*», qui plus est par une information inexacte induisant les lecteurs en erreur[1324]. S'agissant de l'influence de l'article litigieux sur la conduite de la procédure pénale (4e critère), la Cour a repris les constatations des juridictions internes, qui ont relevé que la parution de l'article avait « *entravé le déroulement normal des investigations*» : la publication du portrait-robot avait été interprétée par certains lecteurs comme un appel à témoins, ce qui avait eu pour effet de provoquer de nombreux appels téléphoniques aux services de police – conduisant les juges à conclure que l'auteur de la publication avait « *choisi d'interférer dans le déroulement de l'enquête qui se trouvait alors dans la phase la plus délicate de l'identification et de l'interpellation du suspect*» – ; la publication avait eues des conséquences psychologiques sur les victimes et avait eu pour conséquence d'entraîner la fuite du suspect en Belgique[1325]. Enfin, la Cour a estimé que la sanction prononcée était proportionnée, en raison de ce qu'elle ne risquait pas d'avoir un « *effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression du requérant ou de tout autre journaliste souhaitant informer le public au sujet d'une procédure pénale en cours*»[1326].

1.2.8.2.4. Liberté d'expression et atteintes à la vie privée d'autrui

1.2.8.2.4.1. 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.

Diffamation et liberté d'expression des élus

Dans l'affaire *Tête c. France*[1327], la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention en raison de la condamnation du requérant pour dénonciation calomnieuse, à raison d'une lettre ouverte qui avait été adressée au président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), dans laquelle il reprochait à une société et à son PDG d'avoir fournir de fausses informations dans le cadre de l'entrée en bourse de la société. Rappelant que « *dénoncer un comportement prétendument illicite devant une autorité* [était] *susceptible de relever de la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention*», la Cour a considéré que l'ingérence, qui était prévue par la loi et poursuivait un but légitime (la protection de la réputation ou des droits d'autrui), n'était pas nécessaire car disproportionnée. Pour aboutir à ce constat, la Cour a procédé à l'analyse de l'appréciation des faits par les juridictions nationales en se référant aux critères établis dans

1324. *Ibid.*, §55-59.
1325. *Ibid.*, §60-62.
1326. *Ibid.*, §63-64.
1327. CEDH, *Tête c. France*, arrêt du 26 mars 2020, requête n° 59636/16.

sa jurisprudence, afin de vérifier si ces dernières avaient bien ménagé un juste équilibre entre la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée[1328].

En l'espèce, la Cour a relevé que les juridictions internes n'avaient pas dûment « *procédé à la mise en balance du droit à la liberté d'expression du requérant et du droit au respect de la vie privée* » du PDG, en raison de ce qu'elles s'étaient bornées à « *rechercher si les éléments constitutifs du délit de dénonciation calomnieuse étaient réunis, sans prendre en compte dans son raisonnement le droit à la liberté d'expression du requérant, dont ce dernier avait pourtant expressément fait un moyen* », retenant automatiquement un manquement aux devoirs et responsabilités inhérents à l'exercice de la liberté d'expression. Or, « *la question d'un tel manquement doit en principe être appréciée au regard des circonstances de chaque cause, dans le cadre du contrôle de proportionnalité* »[1329]. D'autre part, la lettre ouverte du requérant suggérait certes que le PDG de la société avait commis un délit – ce qui pouvait « *significativement affecter sa réputation* » puisqu'il n'y avait pas eu condamnation et que les faits s'avéraient inexacts –, mais l'AMF n'y avait donné aucune suite et aucune procédure n'avait été initiée, ce qui relativisait l'impact sur sa réputation[1330]. En outre, le contexte de la lettre exigeait « à double titre un niveau élevé de protection du droit à la liberté d'expression » : le requérant « *s'exprimait sur un sujet d'intérêt général, puisqu'il était question d'une grande infrastructure dont la réalisation était de nature à générer d'importantes dépenses publiques et avoir de fortes conséquences sur l'environnement, et dans le cadre d'un débat largement ouvert sur le plan local* » ; le requérant avait agi comme élu opposant au projet, dans le cadre d'une « *action politique et militante* » ; le requérant avait pris des précautions de style dans la lettre, usant notamment de la forme interrogative[1331]. Enfin, la Cour a estimé que la sanction pénale infligée en l'espèce – une amende – pouvait avoir « *un effet dissuasif quant à l'exercice de la liberté d'expression* », « *le prononcé même d'une condamnation pénale* [étant] *l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression* »[1332].

Un même constat de violation a été établi dans l'arrêt *Lacroix c. France*[1333], à propos de la condamnation du requérant, à l'époque conseiller municipal, pour « *diffamation publique envers un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat* ». Dans son analyse, la Cour a pris en compte plusieurs critères : la qualité d'élus et d'hommes politiques du requérant et des personnes visées par les propos litigieux, la contribution à un débat d'intérêt général, la nature des propos litigieux et leur base factuelle, et enfin la nature de la sanction infligée au requérant.

S'agissant du premier critère, la Cour a relevé que le requérant avait « *un rôle de ''vigie'' et d'alerte de la population notamment dans le domaine spécifique des marchés publics dont il était en charge. Or, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des*

1328. *Ibid.*, §55 et 56.
1329. *Ibid.*, §57-60.
1330. *Ibid.*, §61-62.
1331. *Ibid.*, §63-67.
1332. *Ibid.*, §68.
1333. CEDH, *Lacroix c. France*, arrêt du 7 septembre 2017, requête n° 41519/12.

ingérences dans la liberté d'expression d'un élu du peuple […] *commandent* […] *un contrôle des plus stricts*». Les personnes visées par les propos, quant à elles, étaient le maire de la commune et sa première adjointe et ciblées pour leurs statuts respectifs. Or, « *les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un responsable politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier : à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par l'ensemble des citoyens ; il doit, par conséquent montrer une plus grande tolérance* »[1334]. S'agissant de la contribution à un débat d'intérêt général, la Cour a considéré que « *les déclarations du requérant visaient à mettre en lumière et à informer les électeurs d'irrégularités qui, selon lui, entachaient l'exécution et la passation de marchés publics dont il était en charge. Ces propos relevaient donc du cadre d'un débat d'intérêt général pour la collectivité, sur lequel le requérant avait le droit de communiquer des informations au public* »[1335]. Quant aux propos en eux-mêmes, la Cour a estimé qu'ils reflétaient « *des assertions objectives sur des questions d'intérêt public* », et constituaient des « *invectives politiques, que les élus politiques s'autorisent lors des débats, lesquels peuvent être parfois assez vifs lors de séances de conseils municipaux* ». Or, s'ils relevaient de jugements de valeurs plutôt que de déclarations de fait, ces jugements avaient bien une base actuelle suffisante (ce que montraient à la fois la saisine du procureur par le préfet à la suite de l'alerte donnée au second par le requérant sur le marché public à l'origine des propos litigieux, et la compétence professionnelle du requérant, qui lui permettait d'apprécier les aspects techniques du projet en cause)[1336]. Enfin, la sanction, « *même lorsqu'* [elle] *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,* […] *n'en constitue pas moins une sanction pénale qui peut avoir un effet dissuasif quant à l'exercice de la liberté d'expression* »[1337]. Les juridictions nationales n'avaient donc pas ménagé un juste équilibre entre la nécessité de protéger le droit du requérant à la liberté d'expression et celle de protéger les droits et la réputation des plaignants, emportant violation de l'article 10 de la Convention[1338].

Diffamation et liberté d'expression de l'avocat

Dans son arrêt *Ottan c. France*[1339], la CEDH a eu l'occasion de préciser un peu plus les contours de la liberté d'expression de l'avocat. L'affaire concernait l'avertissement donné au requérant, avocat, en raison de propos tenus à la presse à la sortie de la salle d'audience, à la suite d'un verdict qui venait d'être rendu (acquittement d'un policier). Constatant que la déclaration du requérant avait été faite « *en réponse à la question d'un journaliste, alors que le verdict d'acquittement avait déjà été prononcé et que l'audience de la cour d'assises était terminée* », la Cour a d'abord relevé que les propos tenus ne constituaient

1334. *Ibid.,* §40-41.
1335. *Ibid.,* §42-43.
1336. *Ibid.,* §44-49.
1337. *Ibid.,* §50.
1338. *Ibid*., §51.
1339. CEDH, *Ottan c. France*, arrêt du 19 avril 2018, requête n° 41841/12.

pas des « *faits d'audience* » pour lesquels un avocat bénéficie de l'immunité judiciaire[1340]. Elle a ensuite examiné les faits à la lumière des critères dégagés dans son arrêt *Morice c. France*[1341], à savoir la qualité d'avocat du requérant (à ce titre, la déclaration litigieuse « *s'inscrivait dans une démarche critique pouvant contribuer à ce que le procureur général fasse appel de la décision d'acquittement* », le requérant « *cherch*[ant] *ainsi à disposer d'une possibilité de proroger la défense de son client par la poursuite de la procédure* »)[1342], la contribution à un débat d'intérêt général (ici, le fonctionnement du pouvoir judiciaire, « *en particulier la procédure devant la cour d'assises avec participation d'un jury populaire, et le déroulement d'un procès criminel portant sur l'usage des armes à feux par les forces de l'ordre* »)[1343], et la nature des propos litigieux (qui relevait de « *l'assertion générale sur l'organisation de la justice criminelle par un avocat ''faisant écho à des débats de société plus généraux''* » et constituait un jugement de valeur reposant sur une base factuelle suffisante)[1344]. La Cour a également souligné la particularité des circonstances d'espèces, eu égard au contexte (une grande tension sociale, les faux témoignages de collègues du gendarme acquitté, la médiatisation de l'affaire) ainsi qu'à des considérations tenant à la garantie de l'autorité du pouvoir judiciaire (à ce titre, la Cour a relevé que les propos du requérant « *s'appliquaient à l'ensemble de la cour d'assises* » *et ne constituaient pas* « *une atteinte à l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire suffisante pour justifier la condamnation du requérant* »)[1345]. Enfin, si le requérant s'était vu infliger « *la plus faible peine possible en matière disciplinaire* », à savoir un simple avertissement, « *cet élément* [n'était] *pas neutre pour un avocat* » : « *même lorsque la sanction est la plus modérée possible, cela ne peut suffire, en soi à justifier l'ingérence dans le droit d'expression du requérant* »[1346].

1340. *Ibid.,* §55-56. « *La défense d'un client peut, dans certaines circonstances, se poursuivre dans les médias si les propos ne constituent pas des attaques gravement préjudiciables à l'action des tribunaux, et si les avocats s'expriment dans le cadre d'un débat d'intérêt général relatif au fonctionnement de la justice et dans le cadre d'une procédure qui suscite l'intérêt des médias et du public, qu'ils ne dépassent pas le commentaire admissible sans solide base factuelle et qu'ils ont exercé les voies de recours disponibles dans l'intérêt de leur client* ». L'avocat agit alors « *en qualité d'acteur de la justice directement impliqué dans le fonctionnement de celle-ci et dans la défense d'une partie* » *et* « *ne peut être assimilé à un témoin extérieur chargé d'informer le public* ». V. ég. CEDH, *GC, Morice c. France*, arrêt du 23 avril 2015, requête nº 29369/10.
1341. *Ibid.*
1342. CEDH, *Ottan c. France, op. cit.,* §58.
1343. *Ibid.,* §59-61.
1344. *Ibid.,* §62-68. Pour la Cour, « *en utilisant l'expression "blanc, exclusivement blanc" à propos du jury pour expliquer que, avec d'autres circonstances, cet élément rendait l'acquittement possible* », la déclaration du requérant ne témoignait pas d'une volonté de « *reprocher aux jurés des préjugés de nature raciale* », mais « *se rattachait à une analyse assez largement développée selon laquelle l'impartialité des juges* […] *n'est pas une vertu désincarnée mais le résultat d'un travail approfondi les conduisant à se défaire de préjugés inconscients pouvant s'enraciner notamment dans les origines géographiques ou sociales et susceptibles de faire craindre à ceux qu'ils jugent qu'ils ne peuvent être compris par des personnes apparemment différentes d'eux* ». Les propos du requérant « *contenaient également la mention " (un jury) où les communautés ne sont pas toutes représentées" et* […] *étaient précédés d'un commentaire social sur l'effet du verdict* », dénonçant notamment l'effet « *dramatique* » du verdict « *en termes de paix sociale* ». Aussi « *l'interprétation de la mention de la composition "communautaire" du jury ne pouvait être réduite à la volonté d'imputer aux jurés des préjugés à connotation raciale, mais faisait appel à un débat plus large sur la question de la diversité dans la sélection des jurés et, comme l'indique les autorités ordinales, sur le lien entre leur origine et la prise de décision* ».
1345. *Ibid.,* §69-72.
1346. *Ibid.,* §73.

Ainsi, « *les propos reprochés au requérant constituaient une critique à l'égard du jury et des magistrats de la cour d'assises ayant prononcé le verdict d'acquittement mais* […] *s'inscrivaient dans un débat d'intérêt général relatif au fonctionnement de la justice pénale dans le contexte d'une affaire médiatique. S'ils étaient susceptibles de choquer, ils n'en constituaient pas moins un jugement de valeur reposant sur une base factuelle suffisante et s'inscrivant dans le cadre de la défense pénale de son client* »[1347]. C'est pourquoi la Cour a conclu à la violation de l'article 10.

1.2.8.2.4.2. Diffusion par voie de presse d'extraits d'enregistrements illicites réalisés au domicile d'un tiers

Dans l'affaire *Société éditrice de Mediapart et a. c. France*[1348], les requérants alléguaient que l'injonction judiciaire les obligeant à retirer du site du journal Mediapart la publication d'extraits des enregistrements illicites réalisés au domicile d'un tiers (dans le cadre de l'affaire Bettencourt, en l'occurrence le domicile de Mme Bettencourt) portait atteinte à leur droit à la liberté d'expression. Rappelant sa jurisprudence de principe[1349] s'agissant de la mise en balance de la liberté d'expression – volet liberté de la presse – et du droit au respect de la vie privée[1350], la Cour a apprécié les circonstances de l'espèce à la lumière d'un ensemble d'éléments.

Premièrement, les juridictions internes avaient abordé la question du conflit entre vie privée et liberté de la presse sous l'angle du mode d'obtention des enregistrements publiés sur le site (captation, enregistrement et transmission des paroles prononcées à titre privé sans le consentement de Mme Bettencourt), sans considération pour leur contenu. L'injonction de retrait du site avait, « *de ce fait, été considérée par les juridictions nationales comme une restriction à* [la] *liberté d'informer* [des requérants] *nécessaire au respect de la vie privée de Mme Bettencourt* ». Une telle mise en balance avait « *abouti à faire primer le respect de la vie privée sur la liberté d'expression alors même que les publications se rapportent à un débat d'intérêt général, en raison non seulement de l'origine illicite des publications mais aussi de l'ampleur de leur impact et donc de la gravité de l'atteinte à la vie privée des intéressés* », ce qui n'avait d'ailleurs pas été contesté[1351].

Ensuite, la divulgation des extraits des enregistrements, « *dont les requérants n'ignoraient pas qu'elle constitu*[ait] *un délit* […], *devait les conduire à faire preuve de prudence et de précaution, indépendamment du fait qu'ils auraient agi en vue, entre autres, de dénoncer l'abus de faiblesse dont était victime Mme Bettencourt. Si les requérants* [avaient indiqué] *avoir procédé à un tri des propos pour ne garder que ceux portant sur des questions d'intérêt général* », le juge français avait considéré que « *cet élément n'était pas suffisant au regard de*

1347. *Ibid.,* §74.
1348. CEDH, *Société éditrice de Mediapart et a. c. France*, arrêt du 14 janvier 2021, requêtes n° 281/15 et 34445/15.
1349. Not. CEDH, *GC, Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France*, arrêt du 10 novembre 2015, requête n° 40454/07, §82-93.
1350. CEDH, *Société éditrice de Mediapart et a. c. France, op. cit.,* §75 et s.
1351. *Ibid.,* §81-82.

leurs devoirs et responsabilités de journalistes», et que «*l'information du public sur ces questions aurait pu se faire autrement qu'en divulguant les enregistrements illicites*». À cet égard, la Cour a d'ailleurs rappelé que «*les journalistes auteurs d'une infraction ne peuvent se prévaloir d'une immunité pénale exclusive – dont ne bénéficient pas les autres personnes qui exercent leur droit à la liberté d'expression – du seul fait que l'infraction a été commise dans l'exercice de leur fonction journalistique*», et que «*dans certaines circonstances, une personne, même connue du public, peut se prévaloir d'une ''espérance légitime'' de protection et de respect de sa vie privée*». Ainsi, «*eu égard la portée des publications sur le site de Mediapart, à la divulgation des propos par extraits en ligne, avec un accès direct audio à certains d'entre eux*», et en dépit du travail de vérification effectué par les journalistes requérants, «*les juridictions internes pouvaient légitimement conclure dans les circonstances de l'espèce que l'intérêt public devait s'effacer*» devant le droit au respect de la vie privée des tiers, et que «*l'information était susceptible d'être établie* [autrement], *par un travail d'investigation et d'analyse mené sous le bénéfice du droit au secret des sources*»[1352].

S'agissant du caractère dissuasif des sanctions, enfin, la CEDH a relevé que les juges français avaient considéré que «*l'accès aux enregistrements via le site du journal constituait un trouble persistant à l'intimité de la vie privée des intéressés*» et que la sanction était «*proportionnée à l'infraction commise même si le contenu des enregistrements révélé initialement par les requérants avait été repris ultérieurement par d'autres organes de presse*». C'était à raison qu'ils avaient considéré «*que le passage du temps n'avait pas fait disparaître l'atteinte à la vie privée* […] *compte tenu de l'ampleur de l'impact des publications* […] *apprécié au regard de la manière dont les propos retranscrits avaient été enregistrés, de la vulnérabilité* [de Mme Bettencourt] *et* […] *de l'importance de leurs conséquences dommageables pour les intéressés. La sensibilité des informations attentatoires à la vie privée et le caractère continu du dommage causé par l'accès aux retranscriptions* […] *sur le site du journal appelait une mesure susceptible de faire cesser le trouble constaté, ce que ne permettait pas la possibilité d'obtenir des dommages et intérêts*». Aussi, «*une autre mesure que celle ordonnée aurait été insuffisante pour protéger efficacement la vie privée des intéressés*». En outre, si la Cour avait déjà pu considérer, dans des affaires précédentes, «*qu'il n'est pas admissible au regard de l'article 10 d'empêcher la divulgation d'une information déjà rendue publique ou dépouillée de son caractère confidentiel*», le juge français, en l'espèce, avait estimé à raison que le fait que les informations litigieuses avaient été reprises ailleurs «*ne devait pas être pris en considération*», car il s'agissait de «*faire cesser le trouble causé à une femme qui, bien qu'étant un personnage public, n'avait jamais consenti à la divulgation des propos publiés, était vulnérable et avait une espérance légitime de voir disparaître du site du journal les publications illicites dont elle n'avait jamais pu débattre, contrairement à ce qu'elle a pu faire lors du procès pénal* […] *Si le contenu des enregistrements était largement diffusé au moment du prononcé de l'injonction, leur publication littérale était dès l'origine illicite* […] *et restait prohibée pour l'ensemble des organes de presse*». Enfin, les

1352. *Ibid.*, §86-88.

requérants avaient été relaxés en appel au pénal et n'avaient donc pas été privés de la possibilité d'exercer leur mission d'information en ce qui concerne le volet public de l'affaire Bettencourt. Le retrait et l'interdiction de publier le contenu des enregistrements n'avaient donc pas eu d'effet dissuasif[1353]. C'est pourquoi la Cour a conclu à la non-violation de l'article 10 de la Convention.

1353. *Ibid.*, §89-91.

CHAPITRE 1.2.9.

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

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 la partie consacrée à l'exploitation par 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.

Il convient de préciser d'emblée que dans le cadre de l'EPU de 2018, plusieurs recommandations portaient sur les droits économiques, sociaux et culturels.

1.2.9.1. 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.

1.2.9.1.1. Conditions de travail

1.2.9.1.1.1. Congé spécifique

La Commission d'experts de l'OIT a « *noté avec intérêt* » l'extension de la protection contre le licenciement après la naissance de l'enfant aux pères – prévue par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 *relative à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* – dont la période de protection a été portée de quatre à dix semaines par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* (dite loi « travail »)[1354]. Elle a également souligné l'adoption de la loi n° 2015-1176 du 28 décembre 2015 *relative à l'adaptation de la société au vieillissement*, qui a remplacé le droit à un « *congé de soutien familial* » par un « *congé de proche aidant* », abandonnant ainsi la nécessité d'avoir un lien de parenté directe.

1.2.9.1.1.2. Aptitude au travail des mineurs

S'agissant du travail des mineurs en Nouvelle-Calédonie, la Commission d'experts de l'OIT, « *rappelant qu'elle* [soulevait] *la problématique depuis 2000* »,

1354. OIT, *Application des normes internationales du travail*, 2019, p. 426.

a prié « *instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que les enfants et les adolescents de moins de 18 ans ne puissent être admis à l'emploi par une entreprise industrielle ou dans des travaux non industriels que s'ils ont été reconnus aptes à l'emploi à la suite d'un examen médical approfondi préalable à l'embauchage* […] *et non pas postérieurement à l'embauchage comme semble l'autoriser la législation nationale* »[1355]. Une demande similaire a été formulée à propos des enfants qui travaillent pour leur propre compte ou pour celui de leurs parents.

1.2.9.1.1.3. Droit à une rémunération équitable

Rémunération des heures supplémentaires

Dans sa décision sur le bien-fondé *Confédération général du travail (CGT) c. France*[1356], le CEDS a considéré que le régime français d'aménagement du travail était contraire à l'article 4§2 de la Charte sociale européenne. La CGT alléguait que la loi « travail », en raison de sa disposition permettant des aménagements du temps de travail pour une durée supérieure à une semaine et pouvant aller jusqu'à trois ans, était contraire à l'article 4§2, en ce qu'elle « *prive les travailleurs de leurs droits à une rémunération équitable et, en particulier, à un taux majoré de rémunération pour les heures supplémentaires* ». En vertu dudit article, les États ont l'obligation de « *reconnaître le droit des travailleurs à un taux de rémunération majoré pour les heures de travail supplémentaires, exception faite de certains cas particuliers* ». Le Comité a rappelé que la disposition n'empêchait pas les États d'adopter des « *régimes de flexibilité de la durée du travail dans lesquels le temps de travail est calculé sur la base de la durée moyenne de travail hebdomadaire sur des périodes de référence données* » – de tels régimes ayant pour conséquence de compenser les heures travaillées au-delà de la moyenne par une réduction des heures pendant d'autres semaines d'une même période de référence –, à condition de respecter certaines conditions : les dispositifs doivent empêcher que la durée de travail journalière ou hebdomadaire soit déraisonnable ; ils doivent être établis par un cadre juridique prévoyant des garanties suffisantes, et les accords négociés au niveau de l'entreprise doivent être assortis de garanties supplémentaires ; ils doivent prévoir des périodes de référence d'une durée raisonnable pour le calcul de la durée moyenne de travail ; les travailleurs doivent être informés « *clairement et dans un délai raisonnable* » de tout changement dans leurs horaires de travail[1357]. Seuls les deux derniers critères posaient problème s'agissant de la loi française.

Concernant le caractère raisonnable de la période de référence, le Comité a considéré que la durée de celle-ci ne pouvait excéder douze mois, « *indépendamment de la question de savoir si le nombre hebdomadaire d'heures réellement travaillées était inférieur à 48* » : une période n'excédant pas douze mois « *pourrait être acceptable dans des circonstances exceptionnelles sous réserve qu'elle soit justifiée par des motifs objectifs ou techniques ou des raisons*

1355. *Rapport pour l'année 2016*, 2017, p. 310-311.
1356. CEDS, *Confédération générale du travail (CGT) c. France*, décision du 18 octobre 2018, réclamation n° 154/2017.
1357. *Ibid.,* §50-51.

tenant à l'organisation du travail», mais une période d'une durée supérieure et pouvant atteindre trois ans aurait pour effet de «*priver les travailleurs du droit à un taux de rémunération majorée pour les heures de travail supplémentaires étant donné que la durée de travail hebdomadaire peut être augmentée durant une longue période sans majoration de la rémunération pour les heures supplémentaires. En pareil cas, l'effort accru des salariés ne serait pas compensé par une majoration de salaire et l'on ne saurait considérer que le temps de repos accordé constitue une compensation adéquate, vu la durée potentielle des heures supplémentaires. Cela pourrait aussi avoir des effets négatifs sur la santé et la sécurité ainsi que sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des salariés*». La période de référence n'était ainsi pas raisonnable et le Comité en a dès lors conclu qu'elle violait l'article 4§2[1358]. En revanche, le régime français n'a pas emporté violation de la disposition quant au droit des travailleurs d'être informés de tout changement d'horaires de travail, car les garanties prévues aux articles L. 3121-42 et L. 3121-47 du code du travail pour prévenir les salariés des changements de leurs horaires étaient suffisantes[1359].

Le CEDS a également constaté la violation de l'article 4§2 de la Charte dans une décision sur le bien-fondé *Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France* du 19 mai 2021[1360], s'agissant de la rémunération des cadres soumis au régime de forfait en jours. Rappelant avoir déjà considéré «*que le nombre d'heures de travail effectuées par les cadres soumis au régime de forfait en jours qui ne bénéficiaient, au titre de la flexibilité de la durée du temps de travail, d'aucune majoration de rémunération, était anormalement élevé*»[1361], le Comité a relevé que le cadre juridique postérieur à la violation[1362] n'avait pas «*fondamentalement*» évolué : «*la violation constatée au titre de l'article 2§1 de la Charte, au motif que le nouveau cadre juridique ne prévoit pas les protections permettant de garantir une durée raisonnable de travail aux travailleurs soumis au régime de forfait en jours, entraîne également une violation de l'article 4§2 pour ces travailleurs, puisqu'ils ne peuvent prétendre à des heures supplémentaires qui exigent une rémunération majorée*»[1363].

1.2.9.1.1.4. Durée de travail

Période d'astreinte

Dans la même décision, le CEDS a conclu, dans la continuité de sa jurisprudence antérieure[1364], à la violation de l'article 2§1 de la Charte sociale européenne s'agissant de la législation française assimilant les périodes d'astreinte sans

1358. *Ibid*., §52-61.
1359. *Ibid.,* §62-66.
1360. CEDS, *Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France*, décision du 19 mai 2021, réclamation n° 149/2017.
1361. *Ibid*., §193.
1362. Not. la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*
1363. CEDS, *Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France, op. cit.*, §193-196.
1364. Not. CEDS, *CGT c. France*, décision du 8 décembre 2004, réclamation n° 22/2003, §35-37.

intervention au service de l'employeur à du temps de repos[1365]. Il a notamment rappelé que « *l'absence de travail effectif, constatée a posteriori pour une période de temps dont le salarié n'a pas eu a priori la libre disposition, ne constitue pas un critère suffisant d'assimilation de cette période à une période de repos. Il estime que le fait d'assimiler, en tout, la part inactive de l'astreinte à un temps de repos constitue une violation du droit à une durée raisonnable de travail, qu'il s'agisse d'un temps de garde sur le lieu de travail ou d'une période d'astreinte à domicile* »[1366]. Le Comité a également souligné que si « *la situation des travailleurs en astreinte dans les locaux de l'employeur est* […] *conforme à la Charte, dès lors que toute la période d'astreinte, y compris la partie d'inactivité, est comptabilisée comme temps de travail et rémunérée comme tel* », « *en ce qui concerne la situation des travailleurs en période d'astreinte,* […] *les dispositions modifiées du code du travail n'ont pas non plus changé la situation à cet égard, si ce n'est qu'elles ont supprimé l'obligation pour le travailleur de rester à son domicile pendant la période d'astreinte (article L. 3121-9). En outre, la France n'a pas trouvé de solution afin de remédier à cette violation, permettant que la période d'astreinte, lorsqu'aucun travail effectif n'est effectué, ne soit plus considérée comme une période de repos dans son intégralité, dans le souci de trouver un meilleur équilibre entre le temps de travail et le temps libre* »[1367].

Le Comité a également constaté la violation de l'article 2§5 de la Charte au motif que « *les périodes d'astreinte, assimilées à des périodes de repos,* [pouvaient] *avoir lieu le dimanche* »[1368].

Système de forfait jour

Le CEDS a conclu à la violation de l'article 2§1 de la Charte sociale européenne s'agissant du cadre juridique entourant le système de forfait jour et du caractère déraisonnable de la durée hebdomadaire de travail qui peut en résulter. Après avoir relevé « *l'abondante jurisprudence de la Cour de cassation sur ce sujet, cette dernière ayant, à plusieurs reprises, jugé que les conventions individuelles de forfait en jours devaient offrir des garanties quant au respect des durées journalières et hebdomadaires maximales de travail et de temps de repos* », et après avoir examiné l'article 8 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*[1369], le Comité a constaté que « *dans le nouveau libellé du code du travail relatif au régime de forfait en jours, les dispositions applicables à la durée maximale quotidienne et hebdomadaire de travail* [n'avaient] *pas été modifiées. L'article L. 3121-62 (disposition d'ordre public) précise toujours que les salariés ayant conclu une convention de forfait en jours ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux durées quotidiennes et hebdomadaires maximales*

1365. CEDS, *Confédération générale du travail (CGT) et Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC) c. France, op. cit.,* §68-69.
1366. *Ibid.,* §59.
1367. *Ibid.,* §67.
1368. *Ibid.,* §174-177.
1369. *Ibid.,* §134-136. La loi « *a modifié les dispositions du code du travail relatives au forfait en jour et fait une distinction entre les "dispositions d'ordre public", qui sont obligatoires, les dispositions relevant du "champ de la négociation collective", et les "dispositions supplétives", qui s'appliquent en l'absence d'accord collectif* ».

de travail (L. 3121-18, – 20 et – 22). Dès lors, le seuil théorique de 78 heures de travail hebdomadaire, mentionné par le Comité dans ses précédentes décisions, même si le Gouvernement précise que ce seuil est très supérieur à la moyenne de la durée effective de travail, reste d'application. Les salariés relevant d'un régime de forfait en jours demeurent exclus de la protection offerte par les articles L. 3121-18, – 20, – 22, – 27 du code du travail». En outre, il a relevé que la Cour de cassation avait, «*à plusieurs reprises, expressément indiqué que les accords collectifs qui ne respectent pas la durée raisonnable de travail devaient être frappés de nullité et que toute convention individuelle de forfait en jours devait prévoir des garanties de respect des durées maximales de travail ainsi que de repos journaliers et hebdomadaires*». Toutefois, «*en l'absence de limitations légales à la durée maximale autorisée de travail hebdomadaire dans le régime de forfait en jours et indépendamment de l'obligation légale de l'employeur de surveiller la charge de travail, un contrôle a posteriori par un juge d'une convention de forfait en jours n'est pas suffisant pour garantir une durée raisonnable de travail*»[1370].

De la même manière, le Comité a considéré que les garanties offertes aux salariés relevant d'un régime de forfait en jours étaient insuffisantes : «*le nouveau cadre juridique introduit par la loi n° 2016-1088 n'a pas renforcé les garanties offertes aux salariés soumis à un régime de forfait en jours. Ce cadre juridique n'est pas suffisamment précis pour circonscrire le pouvoir discrétionnaire laissé à l'employeur de faire varier la durée de travail et, par conséquent, ne peut être jugé respectueux de l'obligation de garantir des conditions de travail équitables et notamment d'assurer une durée journalière et hebdomadaire raisonnable de travail en vue de réduire progressivement la durée hebdomadaire de travail. Par ailleurs, en l'absence de clauses dans l'accord collectif concernant le suivi et la communication régulière de la charge de travail du salarié par l'employeur, le dispositif supplétif (article L. 3121-65) ne permet encore la conclusion de conventions de forfait en jour que sur la base de l'établissement par l'employeur d'un document de suivi, de la vérification de la compatibilité de la charge de travail avec les périodes de repos et de l'organisation d'un entretien sur cette charge de travail. Le Comité considère que les obligations pour l'employeur contenues dans le système supplétif affaiblissent la position des salariés concernés*»[1371]. Partant, «*il y a violation de l'article 2§1 au motif que les dispositions relatives à la flexibilité du temps de travail, tel que le régime de forfait en jours, ne s'inscrivent pas dans un cadre juridique précis offrant des garanties adéquates pour assurer une durée raisonnable de travail*»[1372].

Concernant les périodes de référence d'une durée raisonnable pour le calcul de la durée moyenne de travail, le CEDS a rappelé tenir compte, «*lorsqu'il évalue la conformité des systèmes de flexibilité du temps de travail avec la Charte,* […] *de la durée de la période de référence qui est utilisée pour calculer la durée moyenne de travail*». Il a également rappelé que «*les périodes de référence qui ne dépassent pas quatre à six mois sont acceptables, et que des périodes allant jusqu'à un an maximum peuvent également être acceptables dans des*

1370. *Ibid.,* §138-144.
1371. *Ibid.,* §150-151.
1372. *Ibid.,* §154.

circonstances exceptionnelles »[1373]. Aussi, « *dans les situations où la période de référence dépasse six mois, il doit être démontré que les travailleurs soumis à un système de flexibilité du temps de travail avec de longues périodes de référence ne travaillent pas selon une durée déraisonnable ou un nombre excessif de longues semaines de travail* ». Certes, en droit français, « *la période de référence d'un an ne s'applique pas partout sur le marché du travail mais s'applique au régime des forfaits en jours* », et « *la nature du travail et l'objectif de l'organisation du travail pour cette catégorie particulière de travailleurs peuvent justifier l'extension de la période de référence à un an* ». Néanmoins, le Comité a considéré qu'il n'avait « *pas été démontré que la durée hebdomadaire de travail des travailleurs ainsi que le nombre de longues semaines de travail* [n'étaient] *pas excessives* », entraînant la violation de l'article 2§1 de la Charte[1374].

1.2.9.1.2. Liberté syndicale

1.2.9.1.2.1 Droit de négociation collective

Dans l'affaire *Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (FO) c. France*[1375], le CEDS a conclu à la violation de l'article 6§2 de la Charte sociale européenne s'agissant des conditions posées par la législation française relative à la protection sociale complémentaire des salariés[1376] quant au choix d'un organisme assureur, qui interdisent le recours à des clauses de désignation à cette fin.

Le Comité a d'abord rappelé que le droit de négociation collective, tel que garanti à l'article 6§2 de la Charte, n'était pas absolu et pouvait être limité, mais que « *toute restriction à ce droit ne* [pouvait] être conforme à l'article 6§2 […] *que si elle* [remplissait] *les conditions énoncées à l'article G de la Charte* » : être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire proportionnée au but légitime poursuivi. L'impossibilité des partenaires sociaux de recourir aux clauses de désignation d'un organisme assureur de prévoyance ayant pour but de mutualiser les risques au niveau de la branche était bien prévue par la loi, et poursuivait bien le but légitime de protection de la liberté contractuelle des entreprises[1377].

L'ancien article L. 912-1 du code de sécurité sociale autorisait de telles clauses et « *permettait ainsi aux partenaires sociaux de prévoir une mutualisation des risques en désignant, dans un accord professionnel ou interprofessionnel, un ou plusieurs organismes assureurs chargés d'assurer ce risque. Une fois l'accord étendu, la clause de désignation rendait obligatoire l'adhésion de toutes les entreprises de la branche à l'organisme assureur désigné* »[1378]. Un accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 prévoyait la possibilité pour les partenaires

1373. *Ibid.*, §155-156.
1374. *Ibid.*, §159-160.
1375. CEDS, *Confédération générale du Travail Force Ouvrière (FO) c. France*, décision du 3 juillet 2018, réclamation n° 118/2015.
1376. Not. L'art. L. 912-1 du Code de la sécurité sociale, tel que modifié par la loi n° 2013-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2014 du 23 décembre 2013.
1377. *Confédération générale du Travail Force Ouvrière (FO) c. France, op. cit.*, §61-64.
1378. *Ibid.*, §65.

sociaux de laisser aux entreprises la liberté de retenir le ou les organismes assureurs de leur choix, mais le Gouvernement avait ensuite tenté, contrairement à l'accord, de réintroduire les clauses de désignation. Le Conseil constitutionnel avait alors censuré cette tentative[1379], interdisant la pratique des clauses de désignation au nom de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle des entreprises. L'interdiction avait par la suite été entérinée par le législateur.

Pour le Comité, il n'existe pas de « *raison fondamentale d'accorder plus d'importance à la liberté contractuelle au détriment du droit de négociation collective* ». Refusant l'argument du gouvernement selon lequel le mécanisme de recommandation actuellement en vigueur permettrait « *tout autant que la désignation de mutualiser les risques au niveau de la branche* », le Comité a souligné que « *la désignation d'un organisme assureur par les partenaires sociaux était un mécanisme fondé sur le principe de la solidarité. Cette solidarité se manifestait par l'obligation pour toutes les entreprises de la branche d'accéder à une couverture dans les mêmes conditions et aux mêmes tarifs, quelle que soit leur taille ou leur sinistralité. Le principe de solidarité résultait également de l'effectivité réelle de la mutualisation et garantissait l'accès aux entreprises présentant des risques importants et rencontrant des difficultés pour accéder, dans des conditions économiques adaptées à leurs capacités financières, à une couverture complémentaire de qualité ; ce mécanisme offrait des garanties importantes à un moindre coût aux entreprises présentant des besoins spécifiques, dites à ''mauvais risques'' d'un point de vue de la prévoyance, c'est-à-dire celles comptant notamment des salariés âgés ou connaissant des risques particuliers de pathologie liés à l'activité, ou encore exerçant des activités où les salariés changent fréquemment d'employeurs* »[1380]. Avec le mécanisme actuel, « *les entreprises présentant des ''mauvais risques'' auront tout intérêt à recourir à l'organisme recommandé* » (celui-ci étant obligé d'accepter l'adhésion d'une entreprise relevant du champ de l'accord), alors que les entreprises à faible risque pourront quant à elle négocier la souscription d'un contrat d'assurance auprès d'un organisme non recommandé à des tarifs plus avantageux. Une telle disparité « *met en péril l'équilibre financier du régime d'assurance complémentaire tel que proposé par l'organisme recommandé par les partenaires sociaux* » et crée un régime de protection sociale complémentaire « à deux vitesses »[1381]. Le Comité a ainsi considéré que l'impossibilité de recourir à des clauses de désignation impliquait « de facto *la limitation des pouvoirs de négociation des partenaires sociaux au niveau de la branche* », entravant dès lors le droit de négociation collective. En raison de son caractère « *très général* » – sans prise en compte des besoins spécifiques de certaines branches, telles que celles qui présentent des « *mauvais risques* » –, et les autorités françaises n'ayant pas « *démontré qu'elles avaient examiné suffisamment si l'objectif poursuivi aurait pu être atteint par une méthode moins intrusive qu'une interdiction générale de la clause de désignation* », l'interdiction des clauses de désignation était donc contraire à la Charte sociale[1382].

1379. CC, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, *Loi relative à la sécurisation de l'emploi.*
1380. *Confédération générale du Travail Force Ouvrière (FO) c. France, op. cit.*, §72.
1381. *Ibid.,* §73.
1382. *Ibid.,* §74-75.

Liberté des syndicats de choisir leurs propres délégués syndicaux

Le CEDS, dans sa décision sur le bien-fondé *FIECI et SNEPI CFE-CGC c. France*[1383], a eu l'occasion de se prononcer sur la compatibilité avec l'article 5 de la Charte sociale européenne (liberté d'association), de l'article L. 2143-3 du code du travail, qui limite la liberté des syndicats de choisir leurs propres délégués syndicaux. Son analyse s'est opérée en deux temps, appréciant la situation avant et après la modification de l'article en cause par la loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 *ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*.

S'agissant de la période antérieure à la loi du 29 mars 2018, le Comité a considéré que le droit français alors en vigueur constituait une violation de l'article 5 de la Charte. Rappelant que les syndicats et organisations d'employeurs « *doivent bénéficier d'une autonomie substantielle en ce qui concerne leur structure interne et leur fonctionnement* » et qu'ils « *doivent avoir le droit d'exercer leurs activités de manière effective et de formuler leur programme d'action* », le Comité a relevé qu'avant 2018, la loi obligeait les syndicats à désigner leurs représentants parmi les candidats aux élections professionnelles ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles. Cette condition n'était assortie que de deux exceptions : « *lorsqu'il ne reste dans l'entreprise ou l'établissement plus aucun candidat aux élections professionnelles ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés* » ; et « *lorsqu'aucun des candidats présentés par l'organisation syndicale aux élections professionnelles n'a recueilli à titre personnel au moins 10 % des suffrages exprimés* ». Pour le Comité, ces exceptions ne suffisaient pas à éviter que les syndicats soient empêchés de désigner leur représentant dans l'entreprise dans certaines situations. Ainsi, « *l'application des dispositions contestées de l'article L. 2143-3 du code du travail* [avait] *eu pour effet de priver des syndicats du droit de désigner leur représentant dans l'entreprise* », ce qui avait porté une atteinte « *excessive* » à l'autonomie organisationnelle et fonctionnelle des syndicats et une « *atteinte injustifiée et disproportionnée à la substance des principes fondamentaux garantis par l'article 5 de la Charte* », notamment quant à la liberté des syndicats de mener efficacement leurs activités[1384].

S'agissant de la situation après l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 2018, en revanche, le CEDS a constaté l'introduction par ladite loi d'une nouvelle exception à la règle des 10 %. Désormais, un syndicat représentatif peut choisir ses représentants parmi ses membres si tous les élus qui remplissent la condition des 10 % renoncent par écrit à leur droit d'être désigné délégué syndical. Jugeant cette nouvelle exemption satisfaisante, le Comité a conclu à la non-violation de l'article 5 de la Charte[1385].

1383. CEDS, *Fédération de syndicats des métiers de l'ingénierie, de l'informatique, du conseil, de la formation, des bureaux et d'études (FIECI) et Syndicat National de l'Encadrement du Personnel de l'Ingénierie (SNEPI CFE-CGC) c. France*, décision du 9 septembre 2020, réclamation n° 142/2017.
1384. *Ibid.*, §56-63.
1385. *Ibid.*, §64-67.

1.2.9.1.3. Protection des travailleurs

Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail

En 2018, constatant que le taux d'incidence standardisé d'accidents du travail mortels avait augmenté sur la période 2012-2014, et restait « *plus élevé que la moyenne calculée pour les 28 pays de l'UE* »[1386], le CEDS a considéré que « *les mesures prises pour réduire le nombre d'accidents mortels demeur* [aient] *insuffisantes* » et a demandé aux autorités françaises d'indiquer dans leur prochain rapport les causes les plus fréquentes d'accidents du travail et les activités de prévention et d'exécution entreprises pour les prévenir. Le Comité a ainsi conclu que la situation de la France n'était pas conforme à l'article 3§3 de la Charte sociale européenne.

En 2017, le CEDS a également constaté la violation de l'article 3§2 de la Charte sociale européenne, « *au motif que certaines catégories de travailleurs indépendants ne sont pas suffisamment couvertes par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail* »[1387]. Il a rappelé que « *tous les travailleurs, tous les lieux et tous les secteurs d'activité doivent être couverts par la législation et la réglementation applicables en matière de sécurité et de santé au travail, le Comité conclut que les travailleurs indépendants ne bénéficient pas d'une protection adéquate au regard de l'article 3§2 de la Charte* »[1388].

Accident du travail et indemnisation de la personne salariée

Dans l'affaire *Saumier c. France*[1389], la CEDH a conclu à la non-violation de l'article 14 de la Convention concernant la requérante qui, contrairement aux victimes de fautes relevant du droit commun, n'avait pu obtenir réparation intégrale de leur préjudice parce qu'elle avait été victime d'un accident du travail dû à une faute de son employeur.

La Cour a estimé que « *les salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle causée par la faute de leur employeur et les individus victimes de dommages corporels ou d'atteintes à la santé causés par la faute d'une personne qui n'est pas leur employeur ne se trouv*[aient] *pas dans des situations analogues ou comparables* ». Si les deux situations « *se rapprochent l'une de l'autre* », les « *spécificités de la relation entre un employeur et son employé* » (nature contractuelle de la relation, notamment, avec un lien de subordination légale), ainsi que la particularité du régime français de la responsabilité en cas d'accident du travail ou maladie professionnelle (qui, « *pour beaucoup* […] *ne repose pas sur la preuve d'une faute et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage* […] *mais sur la solidarité et l'automaticité* » ; en outre, la réparation du préjudice du salarié à raison de la faute inexcusable de l'employeur « *vient en complément de dédommagements automatiquement perçus par le premier* ») justifient un traitement différencié : « *dans le contexte de la réparation du préjudice, la situation du salarié victime d'un accident du*

1386. CEDS, *Conclusions 2017 (France), op. cit.*, art. 3§3.
1387. CEDS, *Conclusions 2017 (France), op. cit.*, art. 3§2.
1388. *Ibid*.
1389. CEDH, *Saumier c. France*, arrêt du 12 janvier 2017, requête n° 74734/14.

travail ou d'une maladie professionnelle n'est pas la même que celle d'une personne victime d'un dommage qui se produit dans un autre contexte. La situation du responsable du dommage est également différente, puisque, dans le cadre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, la réparation du dommage est dans un premier temps à la charge non de l'employeur du salarié victime mais de la collectivité des employeurs». Il n'y avait donc pas de différence de traitement de personnes placées dans des situations analogues ou comparables[1390].

1.2.9.2. POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Pauvreté des jeunes

Dans ses conclusions pour 2017, le CEDS a rappelé qu'il constatait continuellement, depuis 2000, la non-conformité de la situation française à la Charte sociale européenne en raison de l'âge minimum pour bénéficier de l'assistance sociale, fixé à 25 ans. À cet égard, il a pris acte des dispositifs introduits depuis son dernier rapport pour fournir des prestations d'assistance sociale aux moins de 25 ans, et demandé des informations aux autorités françaises quant à leurs effets[1391].

Niveau des prestations sociales

Le CEDS a une nouvelle fois conclu à la non-conformité de la situation française en raison du niveau des prestations sociales, et en particulier du montant de l'assistance sociale – lequel comprend l'assistance de base et toutes les prestations complémentaires qui peuvent s'appliquer –, le « *niveau global de l'assistance se situ* [ant] *en deçà du seuil de pauvreté* » (le second était de 892 euros en 2015 là où le premier était de 740 euros)[1392].

1.2.9.3. DROIT AU LOGEMENT

Les développements qui suivent reprennent, pour l'essentiel, un rapport 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 (ci-après, « Rapporteuse spéciale sur le logement convenable ») faisant suite à sa visite en France, effectuée en avril 2019[1393]. Certaines des remarques et recommandations formulées par la Rapporteuse spéciale, qui concernent des catégories spécifiques de personnes, sont détaillées dans les passages afférents.

1390. *Ibid.*, §57-66.
1391. CEDS, *Conclusions 2017 (France), op. cit.*, art. 13§1.
1392. CEDS, *Conclusions 2017 (France), op. cit.*
1393. *Visite en France, Rapport 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*, 28 août 2020, *op. cit.*

1.2.9.3.1. Politique publique en matière de logement

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a félicité la France d'avoir inscrit le droit au logement dans son ordre juridique interne, notant « *avec satisfaction que la France* [avait] *adopté des lois et mis en place des politiques et des programmes qui visent à garantir le droit à un logement convenable* », qui ont « *fait de la France l'un des pays de l'Union européenne qui dépensent le plus dans ce domaine* ». Elle a ainsi demandé à la France de « *redoubler d'efforts pour faire en sorte que son engagement en faveur du droit à un logement convenable touche toutes les personnes, en particulier les groupes les plus vulnérables et les plus marginalisés* »[1394]. À cet égard, elle a recommandé au Gouvernement de « *revoir sa stratégie nationale en matière de logement, à savoir le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022), et d'y apporter les modifications nécessaires pour qu'elle soit pleinement conforme au droit international des droits de l'homme et aux obligations qui en découlent* »[1395], ainsi que de « *renforcer la coopération et la coordination entre les autorités nationales, régionales et locales* »[1396].

1.2.9.3.2. Accès à un logement

Logements sociaux

Dans ses conclusions pour 2019, le CEDS a réitéré son constat de violation de l'article 31§3 de la Charte sociale européenne par la France en raison de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux d'un coût accessible aux personnes les plus pauvres et aux populations modestes, ainsi que du fait du « *dysfonctionnement du système d'attribution des logements sociaux et des voies de recours qui y sont relatives* »[1397].

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a constaté la situation de grande précarité des personnes occupant des logements sociaux – « *un tiers des ménages vivant dans des logements sociaux* [ayant] *un revenu inférieur au seuil de pauvreté officiel* », et les familles monoparentales étant « *surreprésentées* » –, la forte augmentation du nombre de demandes de logements sociaux, ainsi que la pénurie de logements sociaux destinés aux plus défavorisés, qui « *réduit l'efficacité de la loi instituant le droit au logement opposable* »[1398]. C'est pourquoi elle a recommandé aux autorités françaises « *d'annuler immédiatement la décision de réduire les dépenses de logement social* », « *de conserver et de rénover, le cas échéant, les logements sociaux, et de veiller à ce que les ressources nécessaires pour élargir l'offre de logements sociaux et répondre à la demande soient disponibles* »[1399]. Elle a également demandé à ce que

1394. *Ibid., §91.*
1395. *Ibid.,* §92 a).
1396. *Ibid.,* §92 b).
1397. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, Art. 31§3.
1398. *Visite en France, Rapport 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*, 28 août 2020, *op. cit.*, §23-26.
1399. *Ibid.,* §92 c).

les autorités fassent mieux « *appliquer la loi instituant le droit au logement opposable pour que les candidats au logement social ou au relogement jugés prioritaires se voient proposer, dans un délai de six mois, un logement décent et abordable* », en renforçant l'investissement dans le logement social, en imposant « *des amendes plus lourdes aux autorités infranationales qui ne construisent pas suffisamment de logements sociaux* », et en trouvant des « *moyens innovants pour renforcer l'efficacité de la loi instituant le droit au logement opposable, par exemple en augmentant le nombre de logements loués ou acquis autrement sur le marché privé* »[1400].

Coût du logement

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable s'est dite « *particulièrement préoccupée par l'accessibilité économique du logement* », le coût du logement pour les personnes les plus pauvres ayant augmenté de plus de 30 % (contrairement au coût du logement pour les personnes les plus riches, qui, lui, n'avait que très peu augmenté)[1401]. Malgré les aides au logement dont peuvent bénéficier les ménages qui le demandent, « *y compris ceux qui occupent un logement social* », elle a souligné que « *les allocations versées sous forme d'aides au logement aux ménages à faibles revenus* [n'avaient] *pas été suffisamment revalorisées pour compenser l'augmentation du coût du logement* » – certaines avaient même été diminuées dans le cadre des mesures d'austérité adoptées[1402].

En outre, la Rapporteuse spéciale s'est inquiétée de la financiarisation du logement – « *qui veut que le logement ne soit plus considéré comme un bien social, mais comme une marchandise, ce qui nuit à la réalisation du droit au logement* » – et du risque de son augmentation rapide en France, « *en particulier depuis l'adoption de la loi de 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* », *qui encourage la vente de logements sociaux*[1403].

Pour pallier ces difficultés, la Rapporteuse spéciale a préconisé « *d'interdire la vente de logements sociaux à des entités financières telles que des sociétés de capital-investissement ou de gestion des biens privées, en particulier dans les zones connues pour avoir un marché du logement tendu* », et « *de veiller à ce que les allocations de logement soient fixées à des niveaux proportionnels au revenu des ménages et aux coûts des logements régionaux, de sorte que les bénéficiaires ne soient pas contraints de consacrer plus d'une part raisonnable de leur revenu au logement* »[1404]. Elle a en outre recommandé d'encadrer le marché privé pour « *freiner la spéculation immobilière et la transformation de logements privés en locations touristiques* », de « *revoir les dispositifs existants d'encadrement des loyers pour faire en sorte que la hausse des loyers ne puisse être supérieure au taux d'inflation annuel* », et de « *renforcer les contrôles des logements par les organismes publics et faire davantage respecter la législation obligeant les propriétaires à se conformer à la réglementation en matière de logement, de santé et de sécurité, et sanctionner lourdement, voire envisager*

1400. *Ibid.*, §92 d).
1401. *Ibid.*, §20 et s.
1402. *Ibid.*, §29-31.
1403. *Ibid.*, §32.
1404. *Ibid.*, §92 c).

d'exproprier les propriétaires qui ne s'acquittent pas systématiquement de cette responsabilité».

Droit à un abri

En 2020, le CEDS a renouvelé son constat de non-conformité de la situation française à l'article 31§2 de la Charte sociale européenne, en vertu duquel les États ont l'obligation de «*réduire l'état de sans-abri*», en raison de l'insuffisance des mesures mises en place par l'État pour «*réduire le nombre de sans-abri*», «*tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif*». Dans ses précédentes conclusions, le Comité avait déjà relevé que malgré l'action de l'État et de l'ensemble des acteurs concernés sur le terrain, l'augmentation des moyens alloués à cette fin demeurait insuffisante. Ici, prenant note de «*l'adoption par l'État d'un plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme pour les années 2018-2022, ainsi que de l'effort budgétaire soutenu en la matière, notamment en ce qui concerne l'augmentation du nombre des places d'hébergement*», le Comité a conclu à la non-conformité à l'article 31§2 dans l'attente des résultats du plan quinquennal[1405].

Le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) a également suscité la préoccupation de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, qui, tout en saluant les efforts des autorités françaises, s'est inquiétée de ce que ce Plan «*ne s'attaque pas véritablement aux causes systémiques du sans-abrisme et du mal-logement, comme le requièrent la prévention et l'éradication du sans-abrisme*»[1406]. De manière plus générale, la Rapporteuse spéciale a vivement critiqué la procédure d'hébergement d'urgence, pour ses dysfonctionnements et la brièveté des solutions qu'elle offre (une nuit, la procédure devant être recommencée le lendemain), et regretté que «*le Gouvernement se concentre davantage sur des solutions à court terme (gymnases et hôtels) que sur un dispositif de logement à long terme assorti de l'accompagnement social nécessaire*»[1407]. Dans le même sens, elle a exprimé sa préoccupation quant au recours à des chambres d'hôtel comme «*solution à long terme*» pour les personnes sans abri, ce que le Gouvernement lui-même a reconnu[1408].

Enfin, la Rapporteuse spéciale s'est inquiétée de ce que «*certaines décisions des tribunaux administratifs et du Conseil d'État* [avaient] *limité le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence et le droit au logement. Par exemple, le fait d'être sans abri n'est pas toujours considéré comme suffisant pour se voir accorder un hébergement d'urgence, les tribunaux ayant parfois exigé des demandeurs qu'ils démontrent qu'ils sont en outre en situation de détresse médicale, psychologique ou sociale*»[1409].

1405. CEDS, *Conclusions 2019 (France), op. cit.*, art. 31§2.
1406. *Visite en France, Rapport 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*, 28 août 2020, *op. cit.*, §58.
1407. *Ibid.*, §61-63.
1408. *Ibid.*, §64.
1409. *Ibid.*, §85.

Afin de lutter contre le sans-abrisme, la Rapporteuse spéciale a formulé plusieurs recommandations : « *inscrire dans le droit interne des politiques et des programmes visant principalement à éradiquer le sans-abrisme d'ici à 2030, conformément aux engagements pris au titre de la cible 11.1 des objectifs de développement durable* » ; « *faire en sorte, dans un délai raisonnable, qu'il soit répondu immédiatement à toutes les demandes d'hébergement d'urgence transmises par l'intermédiaire du numéro d'urgence 115 et que les personnes qui font appel à ce service se voient proposer un hébergement, selon leurs besoins, ce qui suppose d'augmenter le nombre d'hébergements d'urgence de courte durée assortis de services d'accompagnement afin de répondre aux besoins de chaque région, de maintenir les centres d'accueil ouverts toute l'année et d'autoriser les personnes qui y sont hébergées à y rester jusqu'à ce que des solutions de logement à plus long terme leur soient proposées* » ; « *veiller à ce que les centres d'hébergement d'urgence soient accessibles à toute personne dont on peut considérer qu'elle est sans abri* » et proposer aux personnes qui se rendent dans ces centres « *des solutions de logement stables et à long terme* […] *le plus rapidement possible* »[1410].

1.2.9.3.3. Logements dignes et zones urbaines préoccupantes

La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a relevé le nombre considérable de logements indignes dans certaines villes de France, notamment à Marseille. Elle a félicité le Gouvernement pour avoir « *mis en œuvre des programmes de rénovation urbaine visant à améliorer les conditions de vie et l'accès de la population aux transports, à l'emploi et à l'éducation dans les zones urbaines défavorisées* »[1411].

Expulsions

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.

Rappelant que le droit international des droits de l'Homme interdisait « *strictement l'expulsion des personnes risquant de devenir sans-abri* », une telle expulsion s'analysant en une « *grave violation du droit au logement* », la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable a exprimé sa préoccupation quant à « *l'augmentation du nombre de procédures d'expulsion engagées à l'encontre de locataires, la plupart du temps en raison d'arriérés de loyer* »[1412]. Elle a recommandé aux autorités « *d'interdire par la loi toute expulsion légale, y compris pour des arriérés de loyer ou de crédits hypothécaires* », susceptible de provoquer une situation

1410. *Ibid.,* §92 e).
1411. *Ibid.*, §35-37.
1412. *Ibid.,* §51-53.

de sans-abrisme, et « *d'assortir l'expulsion, lorsqu'elle ne peut être empêchée ou évitée, de solutions de relogement ou de réinstallation adaptées* »[1413].

1.2.9.4. 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 14[1414], 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.

1.2.9.4.1. Santé des enfants

À la suite de sa 6e visite périodique en France, le CPT a critiqué l'hébergement des mineurs avec des adultes dans une unité ouverte accueillant des patients des deux sexes du Centre hospitalier Gérard Marchant. Bien qu'ils y reçoivent des soins appropriés et que rien ne s'oppose à ce qu'ils participent à des activités thérapeutiques avec des adultes – « *sous réserve d'une surveillance appropriée* » –, les patients mineurs devraient être hébergés dans des structures séparées[1415]. Cette recommandation a été rappelée dans le rapport relatif à la 7e visite périodique du Comité[1416].

1.2.9.4.2. 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.

À l'occasion de ses 6e et 7e rapports périodiques, le CPT a pu visiter des unités psychiatriques à Albi et Toulouse[1417] ainsi qu'à Cadillac[1418]. Un certain nombre de difficultés ont été mises en lumière à la suite de ces visites. Le manque de moyens et de personnel qualifié a été relevé à plusieurs reprises. Le Comité a

1413. *Ibid.*, §92 i).
1414. CESCR, *Observation générale nº 14 – Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (Article 12)*, 11 août 2000, E/C. 12/2000/4.
1415. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §105.
1416. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §125.
1417. CPT/Inf (2017) 7, §101 et s.
1418. CPT/Inf (2021) 14, §105 et s.

ainsi affirmé la nécessité de « *pourvoir immédiatement les postes vacants, de réévaluer le temps de travail des médecins psychiatres dans les unités fermées de psychiatrie générale et d'augmenter les temps de médecins généralistes afin d'assurer que tous les patients admis soient examinés 24 heures après leur arrivée* »[1419]. Le Comité a également critiqué la pénurie de lits dans les services de psychiatrie générale de la ville de Toulouse et dans le département de Haute-Garonne en général, à laquelle les autorités devraient remédier au plus vite[1420]. De même, il a été recommandé, concernant l'unité pour malades difficiles d'Albi, de s'assurer de la présence d'un psychiatre tous les jours et que le psychiatre de garde la nuit puisse se déplacer sans délai en cas de besoin[1421]. Des remarques ont en outre été formulées quant à la nécessité de renforcer la formation des agents pénitentiaires[1422].

Mauvais traitements infligés aux patients

Si le CPT n'a reçu aucune allégation ni indication de mauvais traitements physiques infligés aux patients par le personnel de santé dans les établissements visités en 2018, plusieurs patients de l'un de ces derniers se sont plaints d'un recours excessif à la force du personnel pénitentiaire en zone de soins après que l'alarme avait été déclenchée par le personnel soignant. C'est pourquoi le Comité a recommandé aux autorités de rappeler que tout usage excessif de la force ou comportement irrespectueux ou provoquant à l'égard de patients serait sanctionné de manière appropriée[1423].

Dans l'établissement visité en 2019 (Centre hospitalier de Cadillac), plusieurs personnes ont déclaré avoir été la cible de propos insultants, coups ou menaces de coups, ainsi que d'un recours à la force physique. Ce dernier type de cas concernait un ensemble de techniques employées dans le cadre de placements en chambre d'isolement : maintiens à la gorge, tapes sur le visage, écrasement par poids de corps. Le Comité a recommandé à la direction du centre hospitalier de « *faire preuve d'une vigilance permanente* » et d'envoyer un « *signal clair* » au personnel pour rappeler que tout mauvais traitement est « *totalement inacceptable* » et doit être puni. Il a en outre préconisé de consigner dans un registre dédié tous les cas de recours à la force, avec mention de l'heure de début et de fin, des circonstances, des raisons et des moyens de ce recours[1424].

Conditions de séjour

Le CPT a recommandé aux autorités la mise en place d'un environnement « *plus convivial* » dans les chambres et espaces communs de l'unité pour malades difficiles d'Albi et d'équiper les cours de promenade « *avec quelques installations sportives ainsi que d'un abri plus approprié* »[1425]. En outre, sauf circonstances exceptionnelles, tous les patients devraient être autorisés à porter leurs propres

1419. *Ibid.*, §135.
1420. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §108.
1421. *Ibid.*, §120.
1422. *Ibid.*, §123 ; CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §138.
1423. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §110.
1424. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §114 et §117.
1425. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §113.

vêtements pendant la journée, et la pratique dite du « *''régime pyjama'' aux fins de d'identification ou de dissuasion* » devrait être abolie [1426]. Les conditions d'accueil des établissements toulousains ont en revanche été saluées par le Comité pour leur très bon niveau.

Concernant le Centre hospitalier de Cadillac, le Comité a préconisé d'augmenter le nombre de places en unités fermées de psychiatrie générale, « *afin de mettre un terme au dédoublement de lits ainsi qu'au mésusage des chambres d'isolement* ». Il a en outre relevé l'inadaptation de certains locaux, l'absence de système d'appel dans de nombreuses chambres [1427], ainsi que des problèmes relatifs à la cantine (délais trop longs), au rechargement du crédit téléphonique, au transfert des effets personnels depuis la prison d'origine ou encore de restrictions sur certains biens de première nécessité [1428].

De plus, le rapport consécutif à sa 7e visite périodique a été l'occasion de revenir sur certaines critiques formulées à l'occasion de sa visite effectuée en 2015. Le Comité avait notamment demandé des informations concernant la « *rigidité de la journée type* » dans l'UMD d'Albi et les « *moments de collectivité forcée* », qu'il a pu observer à nouveau au Centre hospitalier de Cadillac. À cet égard, il s'est déclaré favorable à une « *approche permettant aux patients qui le souhaitent d'accéder à leur chambre au cours de la journée, plutôt que de les contraindre à rester avec d'autres patients dans les parties communes* ». Pour le CPT, les patients doivent pouvoir s'isoler dans leur chambre « *à certains moments de la journée* ». Inversement, concernant l'UHSA de Toulouse, également visitée en 2015, il conviendrait de revoir à la baisse le temps réglementaire obligatoire passé en chambre, et les patients devraient avoir la possibilité de poursuivre certaines occupations, y compris des activités commencées avec l'ergothérapeute, en chambre.

Traitement et prise en charge

Le CPT a recommandé la mise en place d'une pratique visant à faire signer un « *contrat thérapeutique* » au patient, qui contribuerait à « *renforcer* [sa motivation] *à s'engager dans des activités thérapeutiques* ». De manière générale, il conviendrait de « *s'assurer que soit formulé et formalisé pour chaque patient* […] *un plan de traitement personnalisé* » remis au patient, comprenant « *un large éventail d'activités thérapeutiques, de réadaptation et de loisir* » et « *l'accès à une médication et à des soins médicaux appropriés* ». Les patients devraient également être associés à l'élaboration et à la modification de leur protocole de traitement individualisé [1429].

La pratique relative à la « *prescription ''si besoin'' de tranquillisants à action rapide* » a également été pointée du doigt, le Comité soulignant notamment la nécessité de « *garantir qu'un médecin soit avisé systématiquement et immédiatement chaque fois qu'un tel médicament est administré sur la base d'une prescription ''si besoin'', qu'il vérifie les conditions dans lesquelles ce médicament*

1426. *Ibid.*, §116.
1427. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §118 et s.
1428. *Ibid.*, §124.
1429. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §126.

a été administré et qu'il évalue l'état du patient et donne ses indications pour le suivi». En outre, plusieurs mesures ont été proposées afin de diminuer la fréquence des prescriptions de tels tranquillisants : « *limiter la validité de telles prescriptions à quelques semaines et réévaluer la prescription chaque fois qu'elle est utilisée ou qu'il y a le moindre changement dans les médicaments administrés au patient ; informer chaque patient qui fait l'objet d'une telle prescription de cette prescription ; proscrire une prescription "si besoin" répéter après une première administration, dans l'intervalle d'au moins 24 heures* »[1430].

Mise en chambre d'isolement (MCI) et autres moyens de contention

Le CPT a exprimé sa préoccupation concernant l'existence d'un certain nombre de mesures de placement en chambre d'isolement de manière punitive, sans que l'intimité des patients ne soit forcément assurée[1431].

Le Comité s'est en outre inquiété de la fréquence et de la durée des mesures de contention mécanique, pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines dans quelques cas[1432], ainsi que de l'absence de surveillance directe et permanente des patients qui y étaient soumis[1433]. À cet égard, il a encouragé l'initiative, au sein du Centre hospitalier Gérard Marchant, visant à cerner les causes de l'augmentation de ces mesures pour en assurer un meilleur contrôle et étudier les alternatives possibles[1434].

Concernant la contention chimique, le Comité a fait savoir sa préoccupation quant à la pratique consistant à administrer des tranquillisants puissants à certains patients montrant des signes d'agitation sans consultation préalable du médecin traitant. Dans de tels cas, il conviendrait au contraire de « *faire appel immédiatement au psychiatre traitant ou de garde* », en procédant à une contention physique ou mécanique dans l'attente du médecin si la situation l'exige[1435].

De manière générale, dans son rapport sur sa sixième visite périodique, le CPT a rappelé que « *la MCI et l'utilisation d'autres moyens de contention devraient être considérées comme des mesures extrêmes qui peuvent être prises afin de faire face à un risque imminent de blessures ou un état de violence aiguë ; il s'agit donc de mesures de sécurité qui ne peuvent pas être considérées comme des moyens thérapeutiques* »[1436]. Il a ainsi mis en exergue un certain nombre de principes devant gouverner l'utilisation de telles mesures : les moyens de contention ne doivent être utilisés qu'en dernier recours pour prévenir un risque de préjudice causé au patient ou à autrui et seulement « *lorsque toutes les autres options raisonnables ne permettent pas de maîtriser de manière satisfaisante ces risques* » ; tout recours à ces mesures doit avoir lieu sur décision expresse d'un médecin « *ou être immédiatement porté à la connaissance de celui-ci pour approbation* »[1437] ; la durée de la contention mécanique doit être la plus courte

1430. *Ibid.,* §130.
1431. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §132 et s.
1432. *Ibid.,* §136 et s.
1433. *Ibid.,* §139.
1434. *Ibid.,* §138.
1435. *Ibid.*, §141.
1436. *Ibid.*, §142.
1437. Une autorisation préalable d'un médecin doit être exigée pour les contentions chimiques.

possible et ne doit pas excéder quelques heures ; une surveillance continue du patient doit être assurée en cas de contention mécanique ; un patient soumis à une contention mécanique ne doit pas être exposé à la vue des autres patients (sauf s'il en manifeste la volonté expressément, pour être en compagnie d'un autre patient) ; une fois la mesure de contention levée, un bilan doit être effectué avec le patient, notamment pour lui expliquer les raisons ayant motivé la mesure[1438].

Ces principes ont été rappelés et complétés dans le septième rapport périodique du Comité : les mesures d'isolement et de contention ne doivent « *jamais être utilisées à des fins punitives, et jamais prescrites par avance avec la mention ''si besoin''* » ; « *les registres des mesures d'isolement et de contention doivent être remplis de façon rigoureuse, et intégrer, pour chaque mesure prise, les circonstances d'espèce, les raisons qui ont motivé la mesure, et un compte rendu des blessures subies par le patient si elles existent ; tout personne placée à l'isolement doit pouvoir bien entendre et voir un membre du personnel présent à l'extérieur de la pièce, et ce dernier doit quant à lui pouvoir continuellement l'observer et l'entendre ; toute mesure de contention mécanique ou d'isolement doit faire l'objet d'une fiche dans laquelle l'état du patient est consigné à « intervalles réguliers (par exemple toutes les demi-heures)* » ; le matériel de contention mécanique ne doit être installé « *qu'en cas de nécessité* »[1439]. Dans son septième rapport, le CPT a en outre invité les autorités françaises à mettre en œuvre « *sans plus tarder* » la recommandation de la Haute Autorité de Santé, relative à la mise en place d'un observatoire national ayant pour mission « *d'identifier et promouvoir les organisations* […] *qui permettent un moindre recours aux soins sans consentement* »[1440].

Procédures de placement et sortie

Le CPT a rappelé que le placement d'une personne dans un établissement psychiatrique devait offrir « *des garanties d'indépendance et d'impartialité, ainsi que d'expertise médicale objective* » : hors cas d'urgence, la décision de placement sans consentement de la personne doit être fondée sur l'avis d'un psychiatre indépendant, et « *la décision effective de placement* [doit] *être prise par un organe différent de celui qui le recommande* »[1441]. Un second avis médical doit être recueilli auprès d'un psychiatre ne participant à la prise en charge de la personne concernée, qui doit pouvoir contester la décision de traitement non-volontaire devant une « *autorité indépendante et externe* »[1442]. La décision de maintien d'une mesure d'hospitalisation sans consentement doit quant à elle être fondée « *en partie au moins* » sur l'avis d'un psychiatre extérieur à l'établissement d'accueil[1443].

En France, le placement en établissement psychiatrique est soumis à un contrôle systématique du juge des libertés et de la détention (JLD), qui doit être saisi par le directeur de l'établissement (si placement sur demande d'un tiers ou péril

1438. *Ibid.*, §142.
1439. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §150.
1440. *Ibid.*, §152.
1441. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §144.
1442. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §154.
1443. *Ibid.*, §157.

imminent) ou par le représentant de l'État dans un délai de huit jours à compter de l'admission, et doit statuer au plus tard dans les douze jours qui suivent l'admission. Le Comité a recommandé de raccourcir ce délai, et de faire en sorte que le contrôle soit opéré sur la base de l'avis d'un psychiatre indépendant de l'hôpital d'accueil[1444]. De plus, en dépit d'une amélioration du déroulement des audiences devant le JLD, le CPT a relevé à l'égard de ce dernier un manque de confiance de la part des patients, qui considéraient n'avoir pas été écoutés[1445].

Par ailleurs, le CPT a demandé aux autorités de « *veiller à ce que le statut juridique des patients admis en soins libres corresponde à leur situation réelle dans les unités d'hospitalisation fermées* », impliquant, dans le cas où un patient serait ensuite retenu contre son gré dans l'établissement, de revoir son statut juridique[1446]. Il a également recommandé aux autorités « *de veiller à ce que les patients* […] *reçoivent lors de leur admission un document écrit* [détaillant] *leur situation juridique, leurs droits et les voies de recours disponibles* »[1447].

Établissements de soins de longue durée

Lors de sixième visite périodique, le CPT s'est rendu pour la première fois dans une unité de soins de longue durée en France, au Centre hospitalier Gérard Marchant de Toulouse. De manière générale, il s'est déclaré satisfait de ces établissements, tant du point de vue des conditions de séjour que de la prise en charge des patients. Seul le manque de personnel infirmier et aide-soignant a été critiqué[1448]. En revanche, à l'issue de sa 7e visite périodique, le Comité a estimé que les autorités devraient envisager une dérogation possible à l'interdiction des visites de mineurs aux personnes internées pour plus de deux mois[1449].

1.2.9.5. PERSONNES ÂGÉES

Dans sa décision sur le bien-fondé *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*[1450], le CEDS s'est prononcé sur la question de savoir si l'article 223-15-2 du code pénal relatif à la répression de l'abus de faiblesse, tel qu'interprété par les juridictions internes, assurait un exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale tel qu'il est garanti à l'article 23 de la Charte sociale européenne.

Dans un premier temps, le Comité a confirmé l'applicabilité de l'article 23 à la disposition du code pénal français en cause. Rappelant sa jurisprudence antérieure, il a estimé que l'objectif de l'article 23 était de « *protéger les personnes âgées contre la discrimination fondée sur l'âge en ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale, aux soins de santé, aux biens et services et de garantir la liberté*

1444. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §151-152.
1445. *Ibid.,* §155.
1446. *Ibid.,* §157.
1447. *Ibid.,* §162. V. ég. CPT/Inf (2021) 14, §153.
1448. CPT/Inf (2017) 7, *op. cit.*, §165 et s.
1449. CPT/Inf (2021) 14, *op. cit.*, §161.
1450. CEDS, *Fédération internationale des associations de personnes âgées (FIAPA) c. France*, décision du 22 mai 2019, réclamation n° 145/2017.

des personnes âgées de prendre leurs propres décisions et de mener leur vie dans la dignité et l'indépendance, […] *Compte tenu du fait que l'âge peut être lié à l'état d'une vulnérabilité particulière, les personnes âgées peuvent être victimes d'abus de faiblesse dans leur vie quotidienne. Par conséquent, afin de garantir pleinement les droits visés à l'article 23, les législations pénales nationales devraient inclure des dispositions érigeant en infraction le fait d'abuser de la position de faiblesse d'une personne et prévoir des recours effectifs devant les tribunaux nationaux* »[1451].

Le Comité s'est ensuite penché sur la question de savoir « *si le grand âge devrait suffire à caractériser un état de particulière vulnérabilité* ». Le Gouvernement avait expliqué que c'était « *précisément pour protéger l'autonomie aux personnes âgées que l'âge seul ne* [pouvait] *suffire à caractériser une situation comme particulièrement vulnérable, sans prendre en considération la situation concrète de la personne concernée* », et qu'une solution inverse aurait nié toute possibilité d'autonomie. En l'espèce, une telle considération irriguait manifestement l'article 223-15-2 du code pénal tel qu'interprété par le juge, et dans le cadre duquel « *il est nécessaire de prouver en quoi l'âge de la victime l'a rendue vulnérable* », lorsque la victime est une personne âgée. Le Comité a néanmoins relevé que « *la simple preuve de l'affaiblissement de défenses psychologiques de la victime, lié à son âge,* [pouvait] *suffire à établir un état de vulnérabilité particulière* », et que les proches pouvaient également engager des poursuites s'ils avaient « *personnellement souffert de l'abus frauduleux, même si la victime ne se considère pas lésée* »[1452]. Il a conclu que « *pour protéger l'autonomie des personnes âgées, l'âge ne saurait suffire à caractériser un état de vulnérabilité particulière* », et qu'ainsi les dispositions légales « [prévoyant] *que l'abus de faiblesse doit être apprécié à la lumière de l'état de vulnérabilité particulière de la victime au moment où l'acte est commis* » étaient « *conformes aux exigences de l'article 23 de la Charte* »[1453].

1451. *Ibid.,* §48.
1452. *Ibid.,* §50-57.
1453. *Ibid.,* §58.

CHAPITRE 1.2.10.

ENVIRONNEMENT, CLIMAT ET DROIT DE L'HOMME

Cet ultime chapitre de la section thématique relative aux droits de l'Homme se justifie à deux égards : 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 (ODD), elle entre également en résonance avec certaines des 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, notamment le droit à la santé.

1.2.10.1. OBLIGATIONS PROCÉDURALES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE

Droit à l'information et risque environnemental

L'affaire *Association Burestop 55 et a. c. France*[1454] concernait un projet de centre industriel de stockage géologique, nommé projet « Cigéo », auquel s'opposaient plusieurs associations de protection de l'environnement. Le centre était destiné à « *stocker en couche géologique profonde les déchets radioactifs de haute activité et à vie longue, produits par l'ensemble des installations nucléaires françaises et par le traitement des combustibles utilisés dans les centrales nucléaires* », sur le territoire de plusieurs communes du Grand Est. Outre la question du droit d'accès au juge d'une des associations requérantes, évoquée ci-dessus, l'affaire concernait également – et pour l'essentiel – le droit à l'information en matière de risques environnementaux.

En premier lieu, la Cour s'est penchée sur l'applicabilité de l'article 10 en l'espèce. Se fondant sur sa jurisprudence antérieure[1455], elle a rappelé que si l'article 10 n'ouvrait pas « *un droit général d'accès aux informations détenues par l'État mais* [garantissait] *seulement, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, un droit d'accéder à de telles informations et une obligation pour les autorités publiques de les communiquer* », et bien que le droit de recevoir des informations soit susceptible d'être violé principalement en raison du refus opposé par les autorités internes à une demande d'accès à une information, un État pouvait également « *se prescrire une obligation de collecter ou de diffuser des informations* motu proprio »[1456].

1454. CEDH, *Association Burestop 55 et a. c. France*, arrêt du 1er juillet 2021, requête nº 56176/18 et a.
1455. CEDH, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, arrêt du 8 novembre 2016, requête nº 18030/11.
1456. CEDH, *Association Burestop 55 et a. c. France*, *op. cit.*, §79-81.

À cet égard, « *un droit d'accès à des informations détenues par une autorité publique et une obligation pour l'État de les communiquer peuvent naître* […] *lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier la liberté de recevoir et de communiquer des informations, et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit* […]. *La question de savoir si et dans quelle mesure le refus de donner accès à des informations a constitué une ingérence dans l'exercice par un requérant du droit à la liberté d'expression doit s'apprécier au cas par cas à la lumière des circonstances particulières de la cause, et en fonction des critères suivants : 1° le but de la demande d'information ; 2° la nature de l'information recherchée ; 3° le rôle de la requérante ; 4° le fait que les informations sont déjà disponibles* […]. *Il doit en aller de même lorsque l'ingérence alléguée ne résulte pas d'un refus de donner accès à une information mais, comme en l'espèce, dans le caractère prétendument insincère, inexact ou insuffisant d'une information fournie par une autorité publique en vertu d'une obligation d'informer prescrite par le droit interne* […]. *Fournir, dans pareille hypothèse, une information insincère, inexacte ou insuffisante s'apparente à un refus d'informer* »[1457]. En l'espèce, les quatre critères étaient bien remplis : les informations litigieuses s'inscrivaient « *directement dans l'exercice de* [la] *liberté* [des associations] *de communiquer des informations, en accord avec leur objet social de mission d'information du public des risques environnementaux du projet Cigéo* » ; l'information litigieuse répondait à un but d'intérêt public puisqu'elle se trouvait au cœur du débat relatif aux risques environnementaux et sanitaires du projet ; le rôle de « chien de garde » de l'association était établi ; et les informations étaient bien disponibles. L'article 10 était donc applicable[1458].

Sur le fond, en revanche, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 10 de la Convention : refusant de considérer l'existence d'un « *droit général d'accès aux informations détenues par les autorités* », elle a néanmoins souligné qu'un tel droit pouvait être garanti sous certaines conditions, s'agissant notamment d'informations relatives à des « *projets dont la réalisation est susceptible d'avoir un impact sur l'environnement* ». Le respect d'un tel droit « *implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État. L'effectivité de ce droit commande dès lors qu'en cas de contestation à cet égard, les intéressés disposent d'un recours permettant le contrôle du contenu et de la qualité de l'information fournie, dans le cadre d'une procédure contradictoire* ». Pour la Cour, un tel contrôle « *revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit d'informations relatives à un projet représentant un risque environnemental majeur* », d'autant plus lorsqu'il s'agit de risque nucléaire, ce qui était le cas s'agissant du projet Cigéo[1459]. En l'espèce, le contrôle des juridictions avait bien été effectué, selon une procédure contradictoire, de manière approfondie et au regard de l'ensemble des circonstances d'espèce, même s'il « *aurait été souhaitable que les juges d'appel étayent davantage leur réponse à la contestation par les requérantes de la fiabilité de l'indication figurant dans le rapport de synthèse de*

1457. *Ibid.,* §82-85.
1458. *Ibid.,* §86-90.
1459. *Ibid.,* §107-109.

l'ANDRA du 21 juillet 2009 selon laquelle la ressource géothermique à l'échelle de la zone concernée était faible »[1460].

Consultation des peuples autochtones de Guyane française dans la mise en œuvre du projet minier de la « Montagne d'Or »

Dans deux courriers adressés aux autorités françaises[1461], le CERD s'est inquiété des risques de violation des peuples autochtones de Guyane française – Kali'na et Wayana – par la mise en œuvre du projet minier dit de la « Montagne d'Or ». Il a notamment souligné l'absence de consultation et de consentement libre, éclairé et préalable des populations autochtones au projet, et ce en dépit de l'impact de ce dernier sur leur contrôle et leur usage des terres concernées, ainsi que de la menace pesant sur les écosystèmes, de la déforestation et de la destruction de sites archéologiques. Le Comité a ainsi demandé à la France de fournir des informations sur le sujet et encouragé les autorités à se mettre en lien avec le mécanisme des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mandaté par le Conseil des droits de l'homme en 2016 pour fournir aux États des conseils techniques en la matière et faciliter le dialogue entre États, peuples autochtones et secteur privé[1462].

Association de protection de l'environnement et accès au juge

Dans l'affaire *Association Burestop 55 et a. c. France*[1463], la CEDH a reconnu le caractère « *manifestement déraisonnable* » du rejet, par le juge français, de l'action intentée par l'association de protection de l'environnement Mirabel-LNE (avec d'autres associations) contre le projet de centre industriel de stockage géologique « Cigéo » situé sur le site de Bure, destiné à l'enfouissement de déchets radioactifs de haute activité et à vie longue. L'une des associations requérantes invoquait une violation de son droit d'accès à un tribunal en raison de l'irrecevabilité pour défaut d'intérêt à agir de son action en réparation, ainsi que du rejet par la Cour de cassation de son moyen tiré de son agrément au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. La CEDH a conclu à la violation de l'article 6§1 de la Convention. Elle a d'abord rappelé que le droit d'accès au juge n'est pas absolu et que les États jouissent d'une « *certaine marge d'appréciation* » s'agissant des restrictions à y appliquer, pour autant que de telles restrictions n'atteignent pas le droit dans sa « *substance même* », et qu'elles sont nécessaires et proportionnées. Elle a également rappelé qu'elle ne pouvait remettre en cause l'appréciation des juridictions internes, « *sauf si leurs conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables* »[1464].

En l'espèce, la Cour a indiqué qu'elle ne remettait pas en cause la légitimité du but visé par la limitation de l'accès des associations au juge (dont les actions sont conditionnées à la corrélation entre leur objet statutaire et les intérêts collectifs qu'elles veulent défendre devant le juge), à savoir « *éviter l'engorgement des*

1460. *Ibid.,* §110-114.
1461. CERD, Lettre du 14 décembre 2018, A/HRC/RES/33/25.
1462. Résolution 33/25 adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 30 septembre 2016 33/25, *Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, A/HRC/RES/33/25.
1463. CEDH, *Association Burestop 55 et a. c. France*, arrêt du 1er juillet 2021, requête nº 56176/18.
1464. *Ibid.*, §66-67.

juridictions » et les « *éventuels abus par les associations, tels que l'utilisation du droit d'accès à la justice dans un but lucratif* ». Néanmoins, l'action de l'association requérante concernait également « *la défense des intérêts propres de l'association* », et les autorités françaises, qui se plaçaient sur le terrain de la défense d'intérêts collectifs, n'avaient fourni « *aucun élément susceptible de justifier que le refus d'examiner une contestation sur un droit de cette nature poursuivait, dans les circonstances de l'espèce, un but légitime et était proportionné à ce but* »[1465]. En outre, les juridictions internes n'avaient pas tenu compte de l'agrément de l'association au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement – qui lui conférait pourtant en principe un intérêt à agir dans les cas concernant « *les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs* [qu'elle a] *pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement* […] *ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection* […] *ainsi qu'aux textes pris pour leur application* » – et avaient à tort considéré que « *son objet statutaire ne comportait pas expressément la lutte contre les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement liés, ou l'information du public sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs, mais était rédigé en des termes plus généraux, selon lesquels elle avait pour but la protection de l'environnement* ». Sur ce dernier point, la Cour a en effet refusé la distinction faite par les juges français entre protection contre les risques nucléaires et protection de l'environnement, « *alors qu'il est manifeste que la première se rattache pleinement à la seconde* ». C'est pourquoi elle a conclu à la violation de l'article 6§1 de la Convention[1466].

1.2.10.2. IMPACT DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE SUR LES DROITS DE L'HOMME

Tout d'abord, il conviendrait de relever que lors de l'EPU de la France de 2018, deux recommandations d'ordre général ont porté sur le changement climatique dans le cadre de l'Accord de Paris[1467].

Obligation de moyen quant à la prévention des changements climatiques et à l'atténuation de leurs conséquences

Dans la décision *Chiara Sacchi et a. c. France*[1468], le Comité des droits de l'enfant a conclu à l'irrecevabilité de la communication présentée en 2019 par plusieurs auteurs s'agissant de l'inaction de l'État français quant à la prévention

1465. *Ibid.,* §68-71.
1466. *Ibid.,* §71-73.
1467. *V. Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.,* rec. n° 145.114 et 145.115 (« *Poursuivre les actions et initiatives engagées dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs fixés par l'Accord de Paris sur les changements climatiques* » et « *Poursuivre ses efforts visant à mettre en œuvre l'Accord de Paris sur les changements climatiques* »).
1468. CRC, *Chiara Sacchi et a. c. France, Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 106/2019*, 22 septembre 2021, CRC/C/88/D/106/2019.

des changements climatiques et à l'atténuation de leurs conséquences. Pour les auteurs, une telle inaction avait entraîné la violation des articles 6, 24 et 30 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Si le Comité a rejeté la communication pour défaut d'épuisement des voies de recours internes[1469], il a néanmoins admis sa compétence de principe en la matière, se fondant sur plusieurs éléments.

Le Comité a ici souhaité s'inscrire dans la continuité de l'avis de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sur l'environnement et les droits de l'homme[1470] – dans lequel cette dernière avait consacré une obligation de prévenir des dommages ou atteintes transfrontières à l'environnement, et reconnu la possibilité d'engager la responsabilité des États pour de tels dommages causés à » *des personnes se trouvant hors de leurs frontières par des autorités ayant leur origine sur leur territoire ou relevant de leur autorité ou de leur contrôle effectif* »[1471]. Le Comité a également rappelé une déclaration conjointe sur les droits de l'homme et les changements climatiques, publiée avec quatre autres comités conventionnels onusiens[1472], dans laquelle il était réaffirmé que « *les changements climatiques menaçaient gravement l'exercice des droits de l'homme protégés par la Convention, notamment le droit à la vie, le droit à une alimentation adéquate, le droit à un logement convenable, le droit à la santé, le droit à l'eau et les droits culturels* » et qu'il « *serait contraire aux obligations des États relatives aux droits de l'homme de ne pas prévenir des atteintes prévisibles aux droits de l'homme provoquées par les changements climatiques ou de ne pas réglementer les activités qui contribuent à de telles atteintes* »[1473].

Le CRC a estimé que « *lorsqu'un dommage transfrontière se produit, les enfants sont sous la juridiction de l'État sur le territoire duquel se trouve la source des émissions* […] *s'il y a un lien de causalité entre les actes ou omissions de l'État en question et les effets négatifs produits sur les droits d'enfants se trouvant en dehors de son territoire, lorsque l'État d'origine exerce un contrôle effectif sur la source des émissions en question* […] *Si les éléments requis pour établir la responsabilité de l'État constituent une question de fond, il faut, même aux fins de l'établissement de la juridiction, que les dommages que les victimes disent avoir subis aient été raisonnablement prévisibles pour l'État partie au moment de ses actes ou omissions* ». D'une part, s'agissant du contrôle effectif sur les émissions, le Comité a reconnu qu'il était « *généralement accepté et corroboré par des preuves scientifiques que les émissions de carbone générées dans l'État partie contribuent à l'aggravation des changements climatiques et que les changements climatiques ont des effets néfastes à la fois sur le territoire de l'État partie et au-delà* », et qu'ayant la « *capacité de réglementer les activités qui sont la source de ces émissions et de faire respecter les réglementations adoptées* », ce dernier exerçait bien un contrôle effectif sur les émissions. D'autre part, s'agissant de la prévisibilité, le Comité a considéré que « *les effets potentiellement préjudiciables des actes ou omissions de l'État partie concernant*

1469. *Ibid.*, §10.15 et s.
1470. CIDH, Avis consultatif, *Environment and human rights*, 15 novembre 2017, OC-23/17, part. §101 et s.
1471. CRC, *Chiara Sacchi et a. c. France, op. cit.,* §10.5.
1472. HRI/2019/1.
1473. CRC, *Chiara Sacchi et a. c. France, op. cit.,* §10.6.

les émissions de carbone générées sur son territoire étaient raisonnablement prévisibles pour l'État partie». Enfin, concernant le lien de causalité entre les dommages prétendument subis et les actes ou omissions de l'État, le Comité a repris l'avis de la Cour interaméricaine pour affirmer que « *tous les effets négatifs n'engagent pas la responsabilité de l'État sur le territoire duquel ont eu lieu les activités ayant causé le dommage transfrontière, que les raisons pour lesquelles la juridiction pourrait être établie doivent être étayées compte tenu des circonstances particulières de l'espèce et que le dommage doit être "significatif"* » – un tel dommage étant « *plus que "détectable" mais sans nécessairement atteindre le niveau de "grave" ou "substantiel"* », mais devant « *se solder par un effet préjudiciable réel sur des choses telles que la santé de l'homme, l'industrie, les biens, l'environnement ou l'agriculture dans d'autres États* »[1474].

Par ailleurs, le Comité a admis la qualité de victime des enfants qui étaient à l'origine de la communication. Un paragraphe de la décision du Comité, particulièrement éloquent à cet égard s'agissant du lien entre les droits de l'enfant et le dérèglement climatique, mérite d'être restitué : « *le Comité considère que, en tant qu'enfants, les auteurs sont particulièrement touchés par les changements climatiques, non seulement en raison des effets qu'ils ont sur eux, mais aussi parce que ces changements risquent d'avoir des conséquences pour eux tout au long de leur vie, en particulier si des mesures ne sont pas prises immédiatement. Sachant que les changements climatiques ont des effets particuliers sur les enfants et que ceux-ci ont le droit à des garanties spéciales, en particulier à une protection juridique appropriée, les États ont une obligation accrue de protéger les enfants contre les dommages prévisibles* »[1475].

À la lumière de l'ensemble de ces éléments, le CRC a conclu que les auteurs de la communication avaient « *suffisamment démontré* […] *que les atteintes aux droits qui leur sont reconnus par la Convention qui résultent des actes ou omissions de l'État partie concernant les émissions de carbone trouvant leur source sur son territoire étaient raisonnablement prévisibles* », et qu'ils avaient « *établi à première vue* [avoir] *personnellement subi un dommage réel et significatif* »[1476].

1474. *Ibid.,* §10.7-§10.12.
1475. *Ibid.,* §10.13.
1476. *Ibid.,* §10.14.

1.2.10.3. ESSAIS NUCLÉAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Les conséquences des essais nucléaires en Polynésie française ont souvent été abordées par les organes des Nations Unies notamment par les organes de traités comme le CCPR s'agissant de l'indemnisation des victimes[1477] ou encore le CEDAW concernant les mesures à prendre pour lutter contre leur impact sur la santé des femmes et des filles[1478]. Ces préoccupations ont à nouveau été abordées par certains comités dans le cadre leur liste de questions adressées à la France en vue de son prochain examen censé avoir lieu entre 2023. Le CESCR, a demandé à la France, dans le cadre de sa liste de points établie en 2020, de « *fournir des renseignements sur l'application des mesures de réparation et d'indemnisation des communautés affectées par les dégradations de l'environnement, notamment* […] *les conséquences environnementales des essais nucléaires en Polynésie française* [et de] *fournir également des renseignements sur les réparations* »[1479]. Il en est de même du CEDAW qui a demandé à la France en 2021 de « *donner des informations sur le traitement des demandes de compensation présentées par des femmes et des filles en Polynésie française* »[1480].

Dans le même ordre d'idées, lors de l'EPU de la France de 2018, il a été recommandé de « *veiller à ce que les victimes des essais nucléaires de Polynésie française soient indemnisées, conformément aux observations du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits de l'homme* »[1481].

1477. Le CCPR, à la suite de l'examen de la France en 2015, avait recommandé de « *prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'effectivité de la reconnaissance et de l'indemnisation de toutes les victimes des essais nucléaires français, en particulier par rapport à la population locale* », CCPR, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, op. cit.*, §21.

1478. Le CEDAW, à la suite de l'examen de la France en 2016, avait recommandé de « *procéder à une étude rigoureuse, transparente et tenant compte des disparités entre les sexes de l'impact des essais nucléaires sur la santé des femmes en Polynésie française et d'accélérer le traitement des demandes d'indemnisation des victimes* », CEDAW, *Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques*, 2016, *op. cit.*, §37-g.

1479. CESCR, *Liste de points établie avant la soumission du cinquième rapport périodique de la France*, 2020, *op. cit.*, §9.

1480. CEDAW, *Liste de points et de questions concernant le neuvième rapport périodique de la France*, 2021, *op. cit.*, §19.

1481. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France*, 2018, *op. cit.*, rec. nº 145.97.

DEUXIÈME PARTIE

MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET DU DROIT INTERNATIONAL PÉNAL

La seconde partie du présent rapport 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 qu'international, y compris dans ses opérations extérieures. Ces développements 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 de droit international des droits de l'Homme précédemment traitées. À l'exception des décisions de certaines juridictions pénales[1482], il n'existe pas de réel regard extérieur international, institutionnel et indépendant, directement porté sur la mise en œuvre des instruments conventionnels de DIH et de 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 DIH[1483]. En sa qualité de « gardien du DIH », le CICR dispose d'une palette de moyens propres à rappeler aux États leurs obligations, allant de démarches bilatérales et confidentielles à la possibilité d'une dénonciation publique, rarement utilisée[1484]. Celui-ci adopte et développe en outre de nombreux outils visant à favoriser le respect du droit international humanitaire, en particulier face aux défis posés au DIH par les conflits armés contemporains[1485], tels que l'urbanisation de la guerre ; les nouvelles technologies de guerre (comme les cyber-opérations[1486], les systèmes d'armes autonomes ou l'intelligence artificielle) ou l'utilisation d'armes dans l'espace extra-atmosphérique[1487] ; le terrorisme et la lutte contre le terrorisme ou le changement climatique et l'environnement et les conflits armés.

De plus, les activités d'institutions multilatérales, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ou de l'Union européenne), de même que les Conférences d'États parties à certaines conventions, ainsi que les Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, permettent un certain suivi de la mise

1482. V. *infra*, « Instruments de droit international pénal : mise en œuvre nationale et suivi ».

1483. V. la liste des États parties aux conventions de 1949 et à leurs protocoles additionnels.

1484. 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 », *in Revue internationale de la Croix-Rouge*, juin 2005, n° 858, p. 393-400, en ligne sur le site du CICR (rubrique « Ressources »).

1485. V. CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains. Engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l'occasion du 70e anniversaire des Conventions de Genève*, novembre 2019, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/publication/4427-international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts*.

1486. V. à ce propos notamment le document de position du CICR, *Le droit international humanitaire et les cyberopérations pendant les conflits armés*, novembre 2019, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-cyberoperations-pendant-les-conflits-armes*.

1487. V. le document de position du CICR, *Le coût humain potentiel de l'utilisation d'armes dans l'espace atmosphérique, et la protection conférée par le droit international humanitaire*, 7 avril 2021, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/cout-humain-utilisation-armes-espace-extra-atmospherique*.

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 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. Elle a en effet 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 ou coutumières, dans sa politique intérieure comme dans son action et sa coopération extérieures.

Cette partie s'appuie ainsi sur des sources multiples. Elle offre une vue d'ensemble, quoique non exhaustive, de l'état des ratifications des instruments conventionnels en matière de droit international humanitaire et de droit international pénal, en signalant les principaux développements intervenus ces dernières années quant à leur mise en œuvre et, le cas échéant, l'adaptation du droit interne. Sont également synthétisés les différents engagements thématiques et opérationnels formalisés dans le cadre des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des Conférences des États parties et de révision du Statut de Rome ou au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Cette partie du rapport s'appuie également sur les observations et recommandations de la CNCDH qui, en tant que commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire, s'exprime régulièrement sur des questions relatives au DIH et à la justice pénale internationale [1488]. La Croix-Rouge française, outre les tâches humanitaires qu'elle accomplit, diffuse par ailleurs et aide le gouvernement à diffuser et à mettre en œuvre le droit international humanitaire, en sa qualité d'auxiliaire des pouvoirs publics [1489]. Le rôle respectif des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des commissions et des autres instances nationales de DIH [1490] a récemment été réaffirmé à l'occasion de la XXIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge [1491].

1488. En tant que commission nationale de mise en œuvre du DIH, la CNCDH assiste et conseille le Gouvernement dans la mise en œuvre et la diffusion du DIH. V. *https://www.icrc.org/fr/guerre-et-droit/droit-national-et-dih/commissions-nationales*.

1489. Cette mission figure dans les statuts de la Croix-Rouge française et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés et reconnus par la France lors de la XXVe Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986 et amendés en 1995 et 2006. V. les art. 3.2 et 2 des Statuts du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour plus de détails.

1490. Les Conventions de Genève ou leurs Protocoles additionnels n'imposent pas la mise en place de commissions nationales de mise en œuvre du DIH. Leur création est toutefois encouragée par le CICR (V. notamment CICR, *Les commissions et autres instances nationales de droit international humanitaire. Lignes directrices pour une mission réussie. Vers le respect et la mise en œuvre du droit international humanitaire*, juillet 2019, disponibles sous *https://www.icrc.org/fr/document/les-commissions-et-autres-instances-nationales-de-droit-international-humanitaire-lignes*).

1491. Résolution 1, *S'approprier le DIH : Feuille de route pour améliorer la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire*, 33IC/19/R1, adoptée lors de la XXIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui s'est déroulée du 9 au 12 décembre 2019.

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, sauf exception(s), 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 exceptionnelles [1492].

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 – sauf « actes licites de guerre » [1493] –, 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) [1494].

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 la Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées sont ainsi particulièrement pertinents en situation de conflit armé. Cette complémentarité s'illustre sur différents enjeux thématiques, comme la protection des enfants [1495]. D'autres initiatives, dont les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays [1496] (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 de 2004, la Cour internationale de justice (CIJ) a estimé que « *la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires* […]. *Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'Homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres, enfin, peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que*

1492. V. *supra* Partie 1, chapitre relatif à l'état d'urgence.
1493. À propos de l'articulation entre le droit à la vie tel que protégé à l'art. 6 du PIDCP et les règles du DIH, V. not. CCPR, *Observation générale n° 36 (2019) sur le droit à la vie (art. 6)*, 3 septembre 2019, CCPR/C/GC/36, §64.
1494. 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, en ligne sur le site du CICR (rubrique « Ressources »).
1495. 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. 1er). 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.
1496. Conseil économique et social, E/CN. 4/1998/53/Add. 2 (1998).

lex specialis, le droit international humanitaire »[1497]. En pratique, la possibilité d'une application simultanée du DIDH et du DIH est aujourd'hui très largement admise[1498]. La CIJ a elle-même pu conclure à des violations simultanées de dispositions relevant des deux ensembles de normes[1499].

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. Des arrêts de la CEDH reconnaissent que la Convention européenne des droits de l'homme peut, à certaines conditions, s'appliquer de manière extraterritoriale dans certaines situations d'occupation[1500] ou plus généralement d'opérations extérieures[1501]. La Cour européenne est également amenée à apprécier des allégations de violations de la Convention à l'aune de dispositions relevant du DIH[1502]. 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.

Dans le cadre des Nations Unies, les comités conventionnels ont souligné l'utilité interprétative du DIH dans le cadre de la mise en œuvre du DIDH[1503]. De même, les résolutions et travaux du CSNU renvoient 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 DIDH[1504]. De plus, bien que son mandat ne fasse pas explicitement référence au DIH, le Conseil des droits de l'homme a pu mandater des commissions d'experts à compétence transversale[1505]. En outre, les travaux de plusieurs procédures spéciales prennent appui sur les deux branches du droit pour légitimer et exercer un droit de regard sur les pratiques étatiques[1506].

1497. CIJ, *Avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juillet 2004, §106. V. ég. CIJ, *Avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, §25 : « *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'art. 6 du Pacte* ».

1498. *Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international*, 15 décembre 2009, JO C 303, §12. V. ég. CCPR, *Observation générale n° 31. La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, 26 mai 2004, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, §11 : « *le Pacte s'applique aussi dans les situations de conflit armé auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. Même si, pour certains droits consacrés par le Pacte, des règles plus spécifiques du droit international humanitaire peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation des droits consacrés par le Pacte, les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre* ».

1499. CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, 19 décembre 2005, p. 168.

1500. V. par ex. CEDH, *Al Skeini et a. c. Royaume-Uni*, 7 juillet 2011, n° 55721/07.

1501. V. en matière de détention et transfert sans occupation, CEDH, *Al-Jedda c. Royaume-Uni*, 7 juillet 2011, n° 27021/08.

1502. V. par ex. CEDH, *GC, Hassan et a. c. Royaume-Uni*, 16 septembre 2014, n° 29750/09.

1503. V. par ex. CCPR, *Observation générale n° 31, op. cit.* §11.

1504. 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 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. ég. 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.

1505. V. Focus « Établissement des faits ».

1506. V. travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

La traduction opérationnelle et institutionnelle de cette approche croisée n'est pas pour autant linéaire. Au-delà des incertitudes 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 des deux ensembles normatifs rappellent les enjeux politiques – et *in fine* de protection – rattachés au pouvoir de qualifier une situation, et de déterminer le droit applicable et les institutions compétentes pour en évaluer le respect ou en sanctionner les violations.

Mise en œuvre du DIH et opérations extérieures

La France est engagée militairement sur 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 droit international humanitaire dans le cadre d'un conflit armé.

La France a également introduit dans plusieurs accords bilatéraux des considérations relatives au respect du DIH[1507], qui peuvent s'apprécier à l'aune de son obligation de « *faire respecter le droit international humanitaire* », telle que prévue à l'article 1er commun aux Conventions de Genève de 1949, l'article 1er du Protocole additionnel I de 1977[1508] et le droit international coutumier[1509].

Notons qu'au-delà de l'engagement militaire d'un État dans des opérations extérieures, le CICR a également attiré l'attention à destination des parties à un conflit armé qui entretiennent des relations de soutien, afin de dégager des principes devant guider les acteurs dans la conduite de ces relations, notamment la promotion de la protection des civils et des personnes hors de combat[1510].

1507. Tel est par exemple le cas des accords conclus avec le Niger et le Burkina Faso qui contiennent des dispositions sur la capture et la détention et fixent un cadre pour le transfert de détenus aux autorités territorialement compétentes (V. les propos de représentants du Ministère des armées en ce sens, dans un entretien conduit par le CICR : « To respect and ensure respect for IHL : Interview with representatives of the French Ministry for the Armed Forces and Ministry of Europe and Foreign Affairs », *in International Review of the Red Cross*, Vol. 103, n° 918, mai 2022, p. 847, disponible sous *https://international-review.icrc.org/articles/interview-french-ministry-for-armed-forces-918* (traduction en française à paraître).

1508. Art. 1§1 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 8 juin 1977.

1509. L'obligation de respecter et de faire respecter le DIH a été étendue aux conflits armés non internationaux par le droit international coutumier (V. la règle 139 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier, Volume I, Bruylant, 2006, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_pcustom.pdf*).

1510. CICR, *Alliés, partenaires et intermédiaires. Vue d'ensemble des relations de soutien dans les conflits armés*, septembre 2021, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/publication/4536-allies-partners-and-proxies-introduction-support-relationships-armed-conflict*.

SECTION 2.1.

INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI

Cette section couvre l'ensemble des instruments conventionnels relatifs au droit international humanitaire auxquels la France est partie, en mettant en exergue les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, avant d'aborder des instruments conventionnels plus spécifiques, relatifs en particulier aux moyens et méthodes de guerre (y compris certains non ratifiés par la France). Sont ensuite évoqués les engagements et résolutions issus des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de même que certaines résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Un développement est en outre consacré à des initiatives, non contraignantes, adoptées au niveau international, européen ou national, qui visent également à renforcer la mise en œuvre du droit international humanitaire, ainsi qu'à favoriser l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale.

Il faut souligner, à titre liminaire, la place importante jouée par la coutume internationale en droit international humanitaire. Mandaté par les États lors de la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de décembre 1995, le CICR a élaboré, dans le cadre d'une étude de dix années, menée en coopération avec une cinquantaine d'experts universitaires et gouvernementaux, un corpus de 161 règles de droit international humanitaire coutumier. Elles ont été publiées dans une étude parue en 2005. 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 2010. Des informations sont disponibles en ligne sur la pratique de la France relative aux règles coutumières identifiées par le CICR.

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 continu. Cette étude s'est appuyée sur les pratiques d'une cinquantaine d'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, conformément à 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) ».

L'étude du CICR rappelle qu'un certain nombre de règles et de principes contenus dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles relèvent également du droit international coutumier et lient par conséquent l'ensemble des États, indépendamment de leur ratification de ces instruments. La plupart de ces règles sont en outre 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. L'étude montre « *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 conflits armés non internationaux.

Dans son rapport de 2008 relatif à la mise en œuvre du DIH et des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, 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* ». Elle a toutefois constaté qu'« *existent encore des incertitudes sur la détermination du contenu et de l'étendue exacts de ces principes coutumiers* », et a souligné à cet égard avoir « *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* ».

CHAPITRE 2.1.1.

CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949 ET PROTOCOLES ADDITIONNELS

Le premier chapitre est relatif au contenu des Conventions de Genève et des deux Protocoles additionnels, le second à leur mise en œuvre. Le contenu du Protocole additionnel III et sa mise en œuvre nationale sont examinés dans une troisième section.

2.1.1.1. LES CONVENTIONS DE GENÈVE ET LES DEUX PREMIERS PROTOCOLES ADDITIONNELS

2.1.1.1.1. Les Conventions de Genève de 1949

Les quatre Conventions de Genève, entrées en vigueur le 21 octobre 1950 et ratifiées par la France en 1951 [1511], sont universellement applicables en raison de leur ratification par 196 États. Elles contiennent les règles essentielles relatives à la conduite des hostilités visant à en limiter les conséquences, en particulier pour les personnes qui ne participent pas (les civils, les membres du personnel sanitaire ou d'organisations humanitaires) ou plus (les blessés, les malades, les naufragés, les prisonniers de guerre et plus largement les personnes détenues) aux hostilités :

- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (I) ;
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (II) ;
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (III) ;
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV).

Les Conventions de Genève prévoient également des mesures afin de prévenir et de réprimer les infractions graves au DIH.

En vertu de l'article 1er commun aux quatre Conventions, « *les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention*

1511. Loi n° 51-161 du 16 février 1951 *autorisant le Président de la République à ratifier les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de guerre*, JORF n° 0042 du 17 février 1951.

en toutes circonstances». De même, l'article 3 commun[1512] impose aux parties au conflit le respect, en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international[1513], de certaines dispositions qui correspondent, selon la Cour internationale de justice, à des « *considérations élémentaires d'humanité* »[1514].

2.1.1.1.2. 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 respectivement en 2001 et 1983.

Complémentaires aux Conventions de Genève, les Protocoles font l'objet du même type de suivi[1515]. Cependant, en décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), dans une résolution n° 61/30, a prié 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* »[1516]. La France a remis en 2008 un rapport au SGNU faisant état de la mise en œuvre des Protocoles additionnels dans sa législation nationale[1517]. Ce

1512. 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 disposition suivantes : 1) Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue. À cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus : a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ; b) les prises d'otages ; c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ; d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés. 2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés. Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit. Les Parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'Accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention. L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit.* ».

1513. La règle 139 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier, applicable aux conflits armés tant internationaux que non internationaux, prévoit que « [c]*haque partie au conflit doit respecter et faire respecter le droit international humanitaire par ses forces armées ainsi que par les autres personnes ou groupes agissant en fait sur ses instructions ou ses directives ou sous son contrôle* ».

1514. V. par ex. CIJ, *Détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, 9 avril 1949, p. 21.

1515. V. *supra*.

1516. 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).

1517. *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*, 2008.

rapport a été mis à jour en 2012[1518] à la suite d'une demande de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2010[1519].

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)*[1520]. Cent soixante-quatorze États ont ratifié ce Protocole au 31 décembre 2021.

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* »[1521], qualifiant dès lors ces situations de « *conflit armé international* ». Le Protocole additionnel I codifie également les règles relatives à la conduite des hostilités qui relevaient jusqu'alors des Conventions dites de La Haye et du droit coutumier. Il rappelle en outre que le droit des parties à un conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité et que l'emploi d'armes, de projectiles, de matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus est interdit[1522]. De plus, il précise et renforce les garanties fondamentales de toutes les personnes se trouvant, lors d'un conflit armé, au pouvoir d'une partie au conflit[1523]. Enfin, le Protocole I a institué une Commission internationale d'établissement des faits (CIEF), notamment chargée « *d'enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave* »[1524] 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* ».

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 de la République française au Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non*

1518. *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, disponible sous *https://www.un.org/en/ga/sixth/67/StatProtGeneva/France-Fr.pdf*.
1519. AGNU, *État des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 6 décembre 2010, A/RES/65/29.
1520. JORF n° 0026 du 31 janvier 2001, texte n° 6.
1521. Art. 1§4 du Protocole additionnel I.
1522. Art. 35 du Protocole additionnel I.
1523. Art. 75 du Protocole additionnel I. V. Les protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949, Fiche technique du CICR, 2007, disponible le site du CICR (rubrique « Ressources »).
1524. Art. 90 du Protocole additionnel I. V. *infra* pour plus d'informations sur cette commission.

internationaux (Protocole II) adopté à Genève le 8 juin 1977[1525]. Cent soixante-neuf États ont ratifié ce Protocole au 31 décembre 2021.

Les dispositions du Protocole II s'appliquent aux conflits armés non internationaux se déroulant sur le territoire d'un État, « *entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole* », à l'exclusion explicite des « *situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés* »[1526]. Le Protocole II complète utilement les dispositions de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Il renforce les garanties fondamentales des personnes ne participant pas ou plus aux hostilités[1527], prévoit un socle minimum de droits pour les personnes privées de liberté ainsi que des garanties judiciaires de celles faisant l'objet de poursuites pénales en relation avec un conflit armé[1528], 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 culte[1529]. Il prohibe également les déplacements forcés des populations civiles à l'exception des cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent[1530] et prévoit la protection des blessés, des malades et des naufragés[1531].

2.1.1.2. 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 et responsabilités des chefs et subordonnés militaires[1532], 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*

1525. JORF n° 0299 du 27 décembre 1983.
1526. Art. 1er du Protocole additionnel II.
1527. Art. 4 du Protocole additionnel II.
1528. Art. 5 et 6 du Protocole additionnel II.
1529. Art. 13 à 16 du Protocole additionnel II.
1530. Art. 17 du Protocole additionnel II.
1531. Art. 7 du Protocole additionnel II.
1532. Art. D. 4122-1 à D. 4122-6 du code de la défense.

protocoles additionnels »[1533] ; 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)* »[1534]. L'interdiction « *de torturer ou d'infliger des traitements inhumains ou dégradants* » et l'obligation de respecter « *le droit à un procès équitable des personnes suspectées de crimes ou de délits* » sont également rappelées[1535]. En outre, « *tout militaire doit être formé à la connaissance et au respect des règles du droit international applicable dans les conflits armés* »[1536].

De plus, conformément à l'article 122 de la IIIe Convention de Genève et à un engagement pris lors de la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la France a créé un bureau national de renseignement sur les prisonniers de guerre (BNRPG-FR), chargé, en temps de conflit armé international, de communiquer *via* l'agence centrale de recherche (ACR), dépendant du CICR, des informations relatives aux prisonniers de guerre[1537]. Dans son rapport au Secrétaire général des Nations Unies sur l'état des protocoles additionnels aux conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés de 2012, la France indique que ce bureau a été activé le 18 mars 2011, premier jour de l'intervention française en Libye[1538]. Peut également être mentionné le *Manuel de droit des conflits armés*, édité en 2001 puis réédité en 2012 par le ministère de la Défense, de même qu'un manuel de droit des opérations, dont une large partie est consacrée aux règles du droit international humanitaire, qui devrait être publié en 2022[1539]. Ce manuel permettra aux officiers chargés de conseiller le commandement dans les opérations militaires de disposer dans un volume unique d'un corps de règles et de pratiques utiles à l'exercice de leurs responsabilités. Il permettra aussi d'exposer à un plus large public la lecture que les autorités françaises font des règles de droit applicables aux forces armées françaises dans les opérations, que ce soit en temps de paix sur le territoire national ou dans les situations de conflits armés sur les théâtres d'OPEX. Une place conséquente sera également consacrée au droit applicable dans les différents milieux (terrestre, maritime, aérien, cyber et espace exo-atmosphérique) et aux mécanismes de contrôle du respect du droit en opération. Par ailleurs, la répression des violations graves du DIH – qualifiées de crimes de

1533. Art. D. 4122-7 du code de la défense.
1534. Art. D. 4122-8 du code de la défense.
1535. Art. D. 4122-9 du code de la défense.
1536. Art. D. 4122-11 du code de la défense.
1537. V. la circulaire n° 126/DEF/EMA/ESMG/JUROPS du 2 février 2010 *relative au bureau national de renseignements sur les prisonniers de guerre*.
1538. *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, p. 2, disponible sous *https://www.un.org/en/ga/sixth/67/StatProtGeneva/France-Fr.pdf*.
1539. Ministère de la Défense, *Manuel de droit des conflits armés*, 2012.

guerre – est globalement prévue par le code de justice militaire[1540], et l'adoption en 2010 de la loi d'adaptation du droit pénal français au Statut de Rome[1541] a permis de compléter, au moins en partie, la mise en conformité du droit interne au regard de l'incrimination et de la répression des crimes de guerre[1542].

En France, le Protocole I a été publié par décret n° 2001-565 du 25 juin 2001[1543] et le Protocole II par décret n° 84-727 du 17 juillet 1984[1544]. 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 guerre[1545]. 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* »[1546], s'était félicitée de l'adhésion de la France à celui-ci, mais avait déploré ces nombreuses réserves et déclarations interprétatives[1547]. Ces réserves sont toujours en vigueur[1548].

Par ailleurs, dans un avis du 22 mai 2014 sur la protection des travailleurs humanitaires[1549], la CNCDH a rappelé à plusieurs reprises au Gouvernement toute l'importance d'effectuer la déclaration prévue à l'article 90§2 visant à la reconnaissance de la compétence de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits[1550].

1540. L'art. L. 122-3 al. 1 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* ». *L'alinéa 2 précise qu'* « [e]*st réputée commise sur le territoire de la République toute infraction dont un acte caractérisant un de ses éléments constitutifs a été accompli en France* ».

1541. Loi n° 2010-930 du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.*

1542. V. *infra*, partie relative au droit international pénal.

1543. JORF n° 0150 du 30 juin 2001, texte n° 20.

1544. JORF n° 0173 du 26 juillet 1984.

1545. Pour le texte de ces déclarations et réserves, V. site internet du CICR.

1546. CNCDH, *Avis sur la ratification par la France du Protocole additionnel aux Conventions de Genève*, Assemblée plénière du 8 janvier 1998.

1547. 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)*, Assemblée plénière du 6 juillet 2001.

1548. 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 ».

1549. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires*, Assemblée plénière 22 mai 2014, JORF n° 0136 du 14 juin 2014, texte n° 71. V. aussi : CNCDH, *Déclaration à la suite du 70e anniversaire des Conventions de Genève*, Assemblée plénière du 28 janvier 2020, JORF n° 0028 du 2 février 2020, texte n° 59.

1550. Cette compétence est aujourd'hui reconnue par 76 États parties, dont la plupart des États européens.

Le Protocole I, de même que les Conventions de Genève[1551] et le droit international coutumier[1552], met également à la charge des États parties une obligation de diffusion du droit international humanitaire, en temps de paix comme en période de conflit armé[1553]. Dans le rapport au Secrétaire général des Nations Unies sur l'état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève[1554], le Gouvernement détaille les différentes formations dispensées et les documents pédagogiques publiés. Au sein du ministère des Armées, 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 même qu'à l'intention de militaires étrangers, par exemple dans le cadre du G5 Sahel, sur place et au sein de l'Institut international de droit humanitaire (IIDH) de San Remo[1555]. De plus, des cours de droit 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.

Obligation de respecter et de « faire respecter » le DIH

L'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 impose aux États parties de « *respecter* » et de « *faire respecter* » les dispositions de ces Conventions « *en toutes circonstances* ». Pareille obligation est également inscrite à l'article 1er du premier Protocole additionnel de 1977 et découle du droit international coutumier[1556]. L'obligation de faire respecter comprend à la fois une obligation négative de ne rien faire qui puisse encourager, aider ou faciliter la commission de violations du droit international humanitaire par les parties à un conflit et une obligation positive de faire tout ce qui est raisonnablement en son pouvoir pour prévenir et faire cesser ces violations[1557].

La France réaffirme régulièrement son engagement en la matière[1558]. Par exemple, dans le document relatif à la précédente *Stratégie humanitaire de la République française*, publié en juillet 2012 par le ministère des Affaires étrangères, 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,*

1551. V. les art. 47, 48, 127 et 144 respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV.
1552. V. la règle 143 de l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier sur la diffusion du DIH au sein de la population civile, ainsi que la règle 142 sur l'instruction en DIH au sein des forces armées.
1553. V. l'art. 83 du Protocole additionnel I. V. également, s'agissant des conflits armés non internationaux, l'art. 19 du Protocole additionnel II.
1554. *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, disponible sous *https://www.un.org/en/ga/sixth/67/StatProtGeneva/France-Fr.pdf*.
1555. V. par ex. les informations disponibles dans le *Plan national de formation au droit international humanitaire des acteurs étatiques et non étatiques*, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, p. 4, disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/plan_formation_dih_v1_cle4819ad.pdf*.
1556. V. la règle 139 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier, Volume I, *op. cit*.
1557. V. CICR, « Article premier : respect de la Convention », *Commentaires mis à jour des Conventions de Genève du 12 août 1949, Tome I*, 2020, §§154 et s., disponible sous *https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp ?action=openDocument&documentId=9FDA19119E4EB59AC1257F7D005ED435*. L'obligation de respecter renvoie quant à elle au principe *pacta sunt servanda* (V. l'art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969).
1558. V. par ex. « To respect and ensure respect for IHL : Interview with representatives of the French Ministry for the Armed Forces and Ministry of Europe and Foreign Affairs », *in International Review of the Red Cross*, Vol. 103, nº 918, mai 2022, pp. 843 – 858, disponible sous *https://international-review.icrc.org/articles/interview-french-ministry-for-armed-forces-918* (traduction en française à paraître).

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 »[1559]. La version actualisée du document pour la période 2018-2022 ne fait pas expressément référence à l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH. Elle mentionne toutefois l'engagement de la France, dans les enceintes internationales et sur le terrain, « *pour renforcer le respect du DIH par les forces armées françaises et étrangères* »[1560]. De même, le plan national de formation au DIH des acteurs étatiques et non-étatiques adopté par la France en 2021 rattache la formation au DIH à l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH[1561]. Dans un entretien récent conduit par le CICR, la France réitère que l'obligation de faire respecter est une obligation de moyens et non de résultat, et insiste sur la nécessité d'interpréter cette obligation à l'aune des conditions réelles des théâtres d'opérations[1562]. Parmi les moyens cités par la France pour faire respecter le DIH, celle-ci mentionne la pression diplomatique, l'assistance juridique, les mesures coercitives ou les mesures relevant de la coopération internationale[1563]. Dans des théâtres opérationnels où des troupes françaises sont engagées au sol, si un acte est considéré comme contraire au droit international humanitaire, la France affirme toujours agir, que ce soit de manière publique ou non[1564]. La situation est différente lorsque des forces françaises ne sont pas déployées sur le terrain ; ce qui ne signifie pas que la France soit dépourvue de tout moyen en la matière[1565].

1559. MAE, *Stratégie humanitaire de la République française*, juillet 2012.

1560. MEAE, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, p. 20.

1561. *Plan national de formation au droit international humanitaire des acteurs étatiques et non-étatiques*, disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/plan-national-de-formation-au-droit-international-humanitaire/*.

1562. « To respect and ensure respect for IHL : Interview with representatives of the French Ministry for the Armed Forces and Ministry of Europe and Foreign Affairs », *in International Review of the Red Cross*, Vol. 103, n° 918, mai 2022, *op. cit.*, p. 850. V. à ce propos le commentaire actualisé du CICR de l'art. 1 commun, selon lequel l'obligation de faire respecter est une « *obligation générale de diligence raisonnable ("due diligence")* » ; *une* « *obligation de moyens dont le contenu dépend de circonstances spécifiques, telles que la prévisibilité des violations et le fait que l'État en avait connaissance ou non, la gravité de la violation, les moyens dont on peut raisonnablement estimer qu'ils sont à disposition de l'État et le degré d'influence qu'il exerce sur les personnes privées* » (*op. cit.,* §150).

1563. *Ibid*. L'art. 10 de l'accord entre la France et le Mali concernant la force Serval est cité comme exemple de mise en œuvre de l'art. 1 commun aux Conventions de Genève par le biais des garanties obtenues par le France s'agissant de la détention des personnes remises par les forces de l'opération Barkhane aux autorités maliennes (V. le décret n° 2013-364 du 29 avril 2013 *portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Mali déterminant le statut de la force* « *Serval* », *signées à Bamako le 7 mars 2013 et à Koulouba le 8 mars 2013*, JORF n° 0101 du 30 avril 2013, texte n° 1).

1564. *Ibid*., p. 851.

1565. *Ibid*., p. 851 : « *we must not delude ourselves that in other theatres, where we are not on the ground, we could supervise our partners, when we are simply doing upstream training. This does not mean that we cannot do anything at all, but what we do is limited by the reality of the different theatres* ».

2.1.1.3. 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° 2009-432 [1566] autorisant la ratification du Protocole III relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel conformément à l'engagement pris lors de la XXXe 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* ».

Dans un premier temps, le Gouvernement a fait valoir que l'article D. 4122-9 du code de la défense [1567] et l'article 433-14, 2° du code pénal [1568] 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 dispositif [1569]. La position du Gouvernement a progressivement évolué, pour finir par admettre que les dispositions en vigueur ne permettaient pas de répondre pleinement aux obligations résultant du Protocole additionnel III [1570]. Ainsi, conformément aux recommandations de la CNCDH, 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* [1571] 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 d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

1566. 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)*, JORF n° 0094 du 22 avril 2009, texte n° 2.

1567. 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* ».

1568. Qui incrimine le fait « *d'user d'un document justificatif d'une qualité professionnelle ou d'un insigne réglementés par l'autorité publique* ».

1569. CNCDH, *Avis sur la protection et l'utilisation des emblèmes de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du Cristal-Rouge*, Assemblée plénière du 15 avril 2010.

1570. « *Les éléments constitutifs de l'article 433-14§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* […] *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 – état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2012, p. 1, disponible sous *https://www.un.org/en/ga/sixth/67/StatProtGeneva/France-Fr.pdf*).

1571. JORF n° 0181 du 6 août 2013, texte n° 4.

CHAPITRE 2.1.2.

RÈGLES RELATIVES AUX MOYENS ET MÉTHODES DE GUERRE

Ce chapitre du rapport fait le point sur les principaux instruments relatifs aux moyens et méthodes de guerre auxquels la France est partie, leur mode de suivi et leur mise en œuvre par la France. Elle rappelle, le cas échéant, les recommandations et observations de la CNCDH. 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 autorités [1572].

Le manuel de droit des opérations qui devrait être publié par le ministère des Armées en 2022 permettra par ailleurs d'exposer, dans un document unique, la lecture que font les autorités françaises des règles de droit applicable aux forces armées françaises en opération.

Armes nucléaires

La France a ratifié le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) dès 1998 [1573]. Le TICE n'est toutefois pas encore entré en vigueur, faute d'avoir été ratifié par certains des 44 États qui détenaient des installations nucléaires au moment de l'ouverture du traité à la signature en 1996 (notamment la Chine, les États-Unis, l'Inde, la Corée du Nord et le Pakistan). La France a également ratifié le Traité de non-prolifération nucléaire [1574]. L'entrée en vigueur du TICE est une priorité pour la France, qui a soutenu plusieurs initiatives en ce sens [1575], dont la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 2310 (2016) adoptée le 23 septembre 2016 [1576], exhortant les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le traité, ainsi que le projet de traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (FMTC) [1577].

En revanche, la France n'a pas ratifié le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), entré en vigueur le 22 janvier 2021 à la suite de sa ratification par le Honduras (50e État) le 24 octobre 2020 [1578]. En 2015, le Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement des Nations Unies avait rappelé que l'élimination des armes nucléaires était un objectif de la

1572. V. site de la Mission de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève.
1573. Loi n° 98-217 du 27 mars 1998 *autorisant la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, JORF n° 74 du 28 mars 1998.
1574. Loi n° 92-574 du 1er juillet 1992 *autorisant l'adhésion au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, JORF n° 0152 du 2 juillet 1992.
1575. V. par ex. la déclaration en ce sens faite par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères le 23 septembre 2021, *https://onu.delegfrance.org/jean-yves-le-drian-invite-les-etats-a-signer-le-traite-d-interdiction-complete*.
1576. CSNU, Résolution 2310, *Maintien de la paix et de la sécurité internationales*, 23 septembre 2016, S/RES/2310 (2016).
1577. 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*, 1er mai 2015.
1578. V. *https://news.un.org/en/story/2020/10/1076082*.

France, mais qu'elle ne pourrait intervenir que « *lorsque le contexte stratégique le permettr* [ait] »[1579]. Il avait ainsi rejeté les travaux préalables à l'élaboration du TIAN, considérant qu'un tel traité serait « *inefficace* », « *déstabilisateur* » car en « *décalage avec l'environnement sécuritaire des États situés dans des régions sensibles* ». Dans une déclaration du 7 février 2020 sur la stratégie de défense et de dissuasion, le président de la République a souligné que la France prendrait « *ses responsabilités, en particulier en matière de désarmement nucléaire, comme elle l'a toujours fait* »[1580]. La première réunion des États parties au TIAN s'est déroulée à Vienne du 21 au 23 juin 2022[1581]. La France, pourtant encouragée à y participer en tant qu'État observateur[1582], n'y pas assisté, de même qu'aucun État détenteur de l'arme nucléaire.

2.1.2.1. 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 le 27 septembre 1984[1583] 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 (CIABT) qui fut ouverte à signature en 1972 et entrée en vigueur le 26 mars 1976. 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* »[1584]. 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 1926[1585]. La France a levé en 1997 les réserves relatives à la possibilité d'employer ces

1579. 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*, 1er mai 2015.
1580. https://www.vie-publique.fr/discours/273257-emmanuel-macron-07022020-politique-de-defense.
1581. V. les informations disponibles sous *https://meetings.unoda.org/meeting/tpnw-msp-1-2022/*.
1582. V. en ce sens la pétition d'ICAN France, *http://icanfrance.org/petition/*, qui a également coorganisé une conférence au Sénat le 4 mars 2022 à ce propos (*http://icanfrance.org/conference-premiere-reunion-etats-parties-tian-enjeux-objectifs/*).
1583. Loi n° 84-547 du 4 juillet 1984 *autorisant l'adhésion de la République française à une convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologies (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972*, JORF du 5 juillet 1984.
1584. Art. I.
1585. 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*.

armes en représailles, apposées lors de la ratification du Protocole [1586]. Cette décision visait à renforcer l'interdiction totale d'emploi.

En matière de suivi, la Convention prévoit qu'en cas de violation de ses dispositions, chaque État partie est habilité à saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies et doit coopérer avec toute enquête que celui-ci déciderait d'entreprendre [1587]. Cette procédure n'a jusqu'à présent jamais été mise en œuvre.

Parallèlement à la Conférence annuelle des États parties, dont la 36e session a eu lieu fin 2021, une Conférence d'examen de la Convention se tient tous les cinq ans. À cette occasion, chaque État est invité à fournir des informations relatives au respect de la Convention. Ces derniers doivent également transmettre au Bureau 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 Bureau des affaires de désarmement et sur le mécanisme d'investigation en cas d'usage allégué d'armes chimiques ou biologiques.

L'amélioration de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention est en débat depuis plusieurs années. 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 Convention [1588]. 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.

Un mécanisme de revue par les pairs a été mis en place à la suite de la septième Conférence d'examen de la Convention en 2011, à l'initiative de plusieurs États, dont la France [1589]. Dans le cadre de ce mécanisme, l'Allemagne a réalisé un rapport de l'Institut de microbiologie de l'armée allemande de Munich [1590]. Ce rapport a été soumis à un examen par les pairs lors de la huitième Conférence

---

1586. Décret n° 97-760 du 11 juillet 1997 *portant publication de la levée des réserves françaises au protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925, faite le 25 novembre 1996*, JORF n° 166 du 19 juillet 1997.

1587. Art. VI de la Convention de 1972 sur les armes bactériologiques.

1588. *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.

1589. La France avait organisé, du 4 au 6 décembre 2013, un exercice pilote de revue par les pairs à Paris (V. les informations disponibles sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/CIAB-Rapport-sur-l-exercice-pilote*). Les interventions de la France relative à cette convention sont disponibles sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/-Armes-biologiques-50* – (V. en particulier le document récapitulant les enjeux de cette convention et la position de la France : *https://cd-geneve.delegfrance.org/Enjeux-et-position-de-la-France-1616*).

1590. *Confidence in Compliance – Peer review visit exercise at the Bundeswehr Institute of Microbiology in Munich, Germany*, 14 novembre 2016, BWC/CONF.VIII/WP.11/Corr.1, disponible (en anglais) sous *https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/254/45/PDF/G1625445.pdf?OpenElement*. Le lecteur trouvera les documents pertinents à l'adresse suivante : *http://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/(httpPages)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=3#_Section3*.

d'examen de la Convention, qui s'est déroulée du 7 au 25 novembre 2016. La neuvième Conférence d'examen est prévue en 2022. En vue de sa préparation, la France a organisé un évènement parallèle de la réunion des États parties, le 23 novembre 2021, afin de présenter les initiatives qu'elle porte avec onze États parties parrains pour renforcer la mise en œuvre de la Convention[1591]. Il s'agit de créer une plateforme d'échanges pour les exercices de transparence volontaire dans le cadre de l'article IV[1592] ; d'établir une base de données visant à l'appariement d'offres et de demandes spécifiques d'assistance formulées dans le cadre de l'article VII[1593] ; et de créer un outil pour faciliter les usages biologiques pacifiques (plateforme « SecBio »), dans le cadre de l'article X[1594].

Mise en œuvre

Si la mise en œuvre de la Convention découle principalement de la publication de la Convention par le décret n° 84-1014 du 16 novembre 1984[1595], une loi avait été adoptée sur les armes biologiques dès 1972[1596], insérant plusieurs nouvelles dispositions dans le code de la défense[1597]. Parmi celles-ci, l'article L. 2341-1 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 pénal[1598] punit quant à lui « [l]*e 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* […] *de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende* ». Les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75.000 euros d'amende si la diffusion des procédés a été opérée par le biais d'un réseau de télécommunications à destination

1591. V. les informations disponibles sur cet évènement intitulé « *Strenghtening Global Biological Safety & Security through the Operationalization of the BTWC* » disponibles sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/CIABT-Evenement-Parallele-de-la-Reunion-des-Etats-parties-de-la-CIABT*.

1592. Selon l'art. IV de la CIABT : « *Chaque État partie à la présente Convention s'engage à prendre, selon les procédures prévues par sa constitution, les mesures nécessaires pour interdire et empêcher la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la conservation des agents, des toxines, des armes, de l'équipement et des vecteurs dont il est question dans l'article premier de la Convention, sur le territoire d'un tel État, sous sa juridiction ou sous son contrôle en quelque lieu que ce soit* ».

1593. Conformément à l'art. VII de la CIABT, chaque État partie « *s'engage à fournir une assistance, conformément à la Charte des Nations Unies, à toute Partie à la Convention qui en fait la demande, si le Conseil de sécurité décide que cette Partie a été exposée à un danger par suite d'une violation de la Convention, ou à faciliter l'assistance fournie à ladite Partie* ».

1594. L'art. X de la CIABT fait notamment référence au partage d'informations pour les utilisations pacifiques dans le domaine des activités biologiques.

1595. Décret n° 84-1024 du 16 novembre 1984 *portant publication de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à des toxines et sur leur distribution faites à Londres, Moscou et Washington le 10-04-1972*, JORF du 18 novembre 1984.

1596. Loi n° 72-467 du 9 juin 1972 *interdisant la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines*, JORF du 11 juin 1972.

1597. Art. L. 2341-1 à L. 2341-7 du code de la défense.

1598. Introduit par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, JORF n° 59 du 10 mars 2004, texte n° 1.

d'un public non déterminé[1599]. Ces peines, à l'origine d'un an (ou de trois ans) d'emprisonnement et de 15.000 euros (ou de 45.000 euros) d'amende, ont été renforcées par une loi de 2016[1600]. De plus, le code pénal, en son article 421-1, 4° et 5°, qualifie certaines de ces infractions d'actes de terrorisme sous réserve que d'autres conditions soient remplies[1601]. L'Union européenne a par ailleurs fixé un régime commun pour le contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts des biens à double usage, susceptibles d'être utilisés tant à des fins civiles que militaires, notamment en vue de la mise en œuvre de la CIABT[1602].

2.1.2.2. 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 le 10 octobre 1980 et dont les dispositions, y compris de ses protocoles, s'appliquent depuis 2001 à l'ensemble des conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non[1603], a été ratifiée par la France le 4 mars 1988[1604]. Elle fixe un cadre général d'interdiction[1605], désormais complété par cinq protocoles régissant l'emploi de catégories d'armes, tous ratifiés par la France. Ces protocoles sont relatifs aux

1599. Art. 322-6-1 al. 2 du code pénal.

1600. 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*, art. 26, JORF, n° 0129 du 4 juin 2016, texte n° 1.

1601. Les infractions définies à l'art. 322-6-1 du code pénal et à l'art. 2341-1 du code de la défense constituent des actes de terrorisme « *lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » (art. 421-1 du code pénal).

1602. Le règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 a récemment été remplacé par le règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte).

1603. CICR, Fiche technique, *Convention de 1980 sur certaines armes classiques (CCAC),* 2018, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/download/file/84183/final_ccw_2018_update_rev_clean_fr.pdf*.

1604. Conformément à 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) conclue à Genève le 10-10-1980*, JORF du 1er janvier 1988. La Convention ainsi que les protocoles I et II ont été publiés par le décret n° 88-1021 du 2 novembre 1988, JORF du 4 novembre 1988. V. 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*, JORF n° 150 du 29 juin 2005, texte n° 13.

1605. La CAC applique à des armes spécifiques deux règles coutumières générales du droit international humanitaire : l'interdiction d'employer des armes qui frappent sans discrimination et l'interdiction d'employer des armes de nature à causer des maux superflus (CICR, Fiche technique, CCAC, 2018, *op. cit.*).

éclats non localisables (Protocole I, 1980), aux mines, pièges et autres dispositifs (Protocole II, 1980, modifié en 1996), aux armes incendiaires (Protocole III, 1980)[1606], aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV, 1995)[1607] et aux restes explosifs de guerre (Protocole V, 2003)[1608].

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 Convention[1609], 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 Protocole[1610].

Une Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques (CCAC) 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 sixième Conférence d'examen s'est tenue à Genève du 13 au 17 décembre 2021, sous la présidence de la France. Elle a réuni 125 États. 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.

1606. Le Protocole III a été publié par le 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*, JORF n° 271 du 21 novembre 2002, texte n° 15.

1607. Protocole publié par le 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*, JORF n° 27 du 1er février 2002, texte n° 20.

1608. V. le décret n° 2008-655 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, adopté à Genève le 28 novembre 2003*, JORF n° 0155 du 4 juillet 2008, texte n° 14.

1609. V. not. *Intervention de l'Ambassadeur français Éric Danon lors de la 3e session de la réunion du groupe d'experts gouvernementaux à la CCAC*, 22 août 2011.

1610. *Déclaration de Jakob Kellenberger*, Président du CICR, Quatrième Conférence d'examen des États parties à la Convention sur certaines armes classiques, novembre 2011.

Systèmes d'armes létaux autonomes (SALA)

Le Groupe d'experts gouvernementaux (GGE) sur les systèmes d'armes létaux autonomes (SALA), mis en place en 2017 et dont les travaux s'inscrivent dans le cadre des conférences d'examen, a vocation à formuler des recommandations sur la nécessité ou non de réguler l'usage futur des armes autonomes. Toutefois, à ce jour, aucun accord sur d'éventuelles recommandations n'a pu être trouvé. Lors de leur réunion annuelle tenue le 26 septembre 2019, les États parties ont néanmoins adopté 11 principes directeurs sur les systèmes d'armes létaux autonomes, établissant notamment que : le droit international humanitaire s'applique aux SALA ; la décision d'en faire usage relève toujours de la responsabilité humaine (la responsabilité ne peut être imputée aux machines) ; les États doivent examiner au stade de leur conception la licéité des armes nouvelles qu'ils développent ou acquièrent ; les États doivent également considérer le risque de prolifération ainsi que le risque d'acquisition par des groupes terroristes lorsqu'ils développent ou acquièrent de nouveaux systèmes d'armes [1611].

La France a présidé la 6e Conférence d'examen de la Convention, qui s'est tenue à Genève du 13 au 17 décembre 2021 [1612]. À cette occasion, les États parties ont adopté par consensus une déclaration solennelle rappelant « *la centralité des 11 principes directeurs adoptés en 2019, ainsi que l'applicabilité du DIH, la responsabilité humaine dans l'emploi de la force, la CCAC comme cadre adéquat pour traiter de la question des SALA et la nécessité de poursuivre et intensifier les travaux au sein du GGE* », dont le mandat a été prolongé. Aucun accord substantiel n'a été trouvé pour mettre en place un véritable contrôle humain sur l'usage des armes autonomes, en dépit d'un fort mouvement de la société civile en ce sens, porté par la coalition *stop killer robots* [1613], qui réunit plus de 180 ONG internationales, régionales et nationales. Toutefois, une nouvelle opportunité de trouver un accord se présentera lors de la réunion du GGE qui se tiendra courant 2022 [1614].

La France rappelle régulièrement sa position concernant les SALA, soulignant que « *des systèmes d'armes capables de recourir à la force de façon totalement autonome seraient fondamentalement contraires à ses principes, et qu'elle n'entendait pas en développer* » [1615]. Elle contribue activement à l'élaboration d'un « *cadre normatif et opérationnel* » applicable aux SALA [1616].

Il convient enfin de noter que le 22 juillet 2020, M. les députés Fabien Gouttefarde et Claude de Ganay, corapporteurs de la mission d'information sur les SALA [1617], ont présenté leurs travaux devant la commission de la Défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale. Ils ont souligné

1611. V. les informations disponibles sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/11-principes-sur-les-systemes-d-armes-letaux-autonomes*. La déclaration de l'Alliance pour le multilatéralisme sur les SALA, du 26 septembre 2019, reprenant les 11 principes directeurs pour encadrer le développement et l'usage des systèmes d'armes autonomes est disponible sous *https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/declaration-on-lethal-autonomous-weapons-systems-laws.pdf*.

1612. V. les informations disponibles sur la présidence française de la 6e Conférence d'examen sur le site de la représentation permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève : *https://cd-geneve.delegfrance.org/CCAC-Presidence-francaise-de-la-6e-Conference-d-examen-Geneve-13-17-decembre*.

1613. V. le site de la coalition : *https://www.stopkillerrobots.org/fr/*.

1614. V. en ce sens : *https://www.stopkillerrobots.org/news/historic-opportunity-to-regulate-killer-robots-fails-as-a-handful-of-states-block-the-majority/*.

1615. Pour une vue d'ensemble de la position française en la matière, V. MEAE, « Systèmes d'armes létales autonomes, quelle est l'action de la France ? », mise à jour février 2020, disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/systemes-d-armes-letales-autonomes-quelle-est-l-action-de-la-france*.

1616. *Ibid*.

1617. Rapport d'information n° 3248 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les systèmes d'armes létaux autonomes, présenté par MM. Claude De Ganay et Fabien Gouttefarde, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2020, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/l15b3248_rapport-information#%20;%20https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-de-la-defense/secretariat/communiques-de-presse/examen-du-rapport-d-information-de-la-mission-d-information-systemes-d-armes-letaux-autonomes-sala*.

la nécessité pour la France de poursuivre ses efforts dans l'adoption d'un accord international dans le domaine des SALA. Toutefois, constatant qu'une « *nouvelle course aux armements est à l'œuvre, dominée par les États-Unis, la Chine et la Russie et* [qu] *'il convient de demeurer pragmatique et d'anticiper la rupture stratégique qu'accompagne leur essor* », les deux députés ont estimé que « *la France et l'Europe ne* [devaient] *pas voir le débat sur les SALA parasiter leurs efforts en matière d'IA de défense* », et appelé « *de leurs vœux une accentuation des efforts déjà engagés afin de se donner les moyens d'imposer une vision européenne de l'intelligence artificielle de défense et de l'autonomie, respectueuse des principes éthiques et du droit international humanitaire* »[1618].

Le rapport du comité d'éthique du ministère des Armées est en revanche catégorique quant au refus de la France d'employer des SALA, « *eu égard aux principes éthiques, juridiques et opérationnels qui régissent l'action des forces armées françaises* »[1619]. Le comité estime en effet que le recours à des SALA « *romprait la chaîne de commandement ; irait à l'encontre du principe constitutionnel de nécessaire libre disposition de la force armée ; n'apporterait aucune assurance quant au respect des principes du droit international humanitaire* » et serait en outre « *contraire à notre éthique militaire et aux fondements de l'engagement des soldats français : honneur, dignité, maîtrise de la force, humanité* »[1620].

La Croix-Rouge française a par ailleurs organisé des conférences sur cette thématique, conformément à l'engagement pris avec le Gouvernement dans le cadre de la XXXIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[1621].

Le CICR, a quant à lui, publié sa position sur les systèmes d'armes autonomes le 21 mai 2021[1622]. Ce document s'inscrit dans la continuité des demandes qu'il a adressées aux États « *de s'accorder, au niveau international, sur les limites à imposer aux sur les limites à imposer aux systèmes d'armes autonomes pour assurer la protection des civils, le respect du droit international humanitaire et l'acceptabilité éthique de ces systèmes* ». Il recommande ainsi aux États d'adopter les règles juridiquement contraignantes suivantes : « *les systèmes d'armes autonomes imprévisibles devraient être formellement exclus, notamment en raison de leurs effets indiscriminés* » (en interdisant les systèmes « *conçus ou utilisés d'une manière qui ne permet pas de suffisamment comprendre, prédire et expliquer leurs effets* ») ; « *l'utilisation de système d'armes autonomes pour cibler des êtres humains devrait être exclue* », en interdisant tout système conçu ou utilisé pour faire usage de la force contre des personnes ; « *les systèmes*

1618. Communiqué de presse, 22 juillet 2020, Examen du rapport d'information de la mission d'information systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) : « Pour les armées, françaises comme étrangères, c'est "ni Rambo, ni Terminator" », disponible sous *https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-de-la-defense/secretariat/communiques-de-presse/examen-du-rapport-d-information-de-la-mission-d-information-systemes-d-armes-letaux-autonomes-sala.*

1619. Comité d'éthique de la défense, *Avis sur l'intégration de l'autonomie dans les systèmes d'armes létaux,* 29 avril 2021, pp. 4 et 18, disponible sous *https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/20210429_Comit%C3%A9%20d%27%C3%A9thique%20de%20la%20d%C3%A9fense%20-%20Avis%20int%C3%A9gration%20autonomie%20syst%C3%A8mes%20armes%20l%C3%A9taux.pdf*.

1620. *Ibid*.

1621. V. *infra*. Un colloque sur les « enjeux de l'autonomie des systèmes d'armes létaux » a ainsi été organisé le 9 novembre 2021 au ministère des Armées (V. le programme disponible sous *https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Droit-International-Humanitaire-DIH/Colloque-Les-enjeux-de-l-autonomie-des-systemes-d-armes-letaux-2584* et le retour sur le colloque sous : *https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Droit-International-Humanitaire-DIH/Enjeux-de-l-autonomie-des-systemes-d-armes-letaux-retour-sur-le-colloque-2592*).

1622. Disponible à l'adresse suivante : *https://www.icrc.org/fr/document/position-cicr-systemes-armes-autonomes. Sur les SALA* V. *supra*.

d'armes autonomes qui ne seraient pas interdits devraient être réglementés dans leur conception et leur utilisation», à travers la mise en place, d'une part, d'« *exigences applicables à l'interaction homme-machine*» et, d'autre part, de limites tenant « *aux types de cibles pouvant être attaquées*» (en limitant par exemple aux biens « *constituant par nature des objectifs militaires*»), « *à la durée d'utilisation, au champ d'action géographique et à l'intensité de la force utilisable*» et « *aux situations d'utilisation*» (comme l'absence de civils et biens civils). La position réaffirme en outre la volonté du CICR d'œuvrer à la mise en place de normes communes et de bonnes pratiques « *complémentaires et synergiques*» et d'œuvrer en ce sens « *en collaboration avec les acteurs concernés au niveau national et international*».

Mise en œuvre

La France a remis en 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 des rapports sur la mise en œuvre de la Convention[1623], 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*»[1624].

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[1625]. Des stages de formation au droit international humanitaire, dispensés aux officiers déployés comme conseillers juridiques des commandants d'opération (« LEGAD »), incluent un enseignement spécifique consacré à la Convention[1626]. Une procédure interarmées, élaborée en 2011 et amendée en 2012[1627], 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 XXVIIIe 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 classiques*»[1628]. Il

1623. L'ensemble des rapports remis par les États parties sont disponibles sous *https://www.un.org/disarmament/the-convention-on-certain-conventional-weapons/compliance/ccw-compliance-database/*.
1624. V. le premier rapport annuel soumis par la France en septembre 2007, disponible sous *https://geneva-s3.unoda.org/ccw-compliance-database-dump/France/2007.pdf*.
1625. Le rapport de 2020 par exemple indique qu'à ce jour, tous les programmes des écoles d'officiers et certaines écoles de sous-officiers comportent un module d'enseignement sur cette matière (disponible sous *https://geneva-s3.unoda.org/ccw-compliance-database-dump/France/2020.pdf*).
1626. V. par ex. le rapport annuel soumis par la France en 2019, disponible sous *https://geneva-s3.unoda.org/ccw-compliance-database-dump/France/2019.pdf*.
1627. *Restes explosifs de guerre*, Publication interarmées, 13, PIA-7.7.7_REG (2011). V. les informations contenues dans le formulaire de notification conformément à l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'art. 10 du Protocole V par la France, soumis le 31 mars 2021, disponible sous *https://geneva-s3.unoda.org/ccw-pv-database-dump/France/France.pdf*.
1628. *Questionnaire de suivi de la XXVIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec réponse du Gouvernement français*, mai 2007, p. 7.

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 2008[1629].

2.1.2.3. 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 1994[1630] et est entrée en vigueur le 29 avril 1997. 193 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§1)[1631].

Les États parties sont tenus au respect de la Convention par un système contraignant de vérification du respect de leurs obligations conventionnelles en matière de destruction des armes et installations prohibées, sous l'égide de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). Ils doivent notamment présenter des déclarations, initiales puis annuelles, relatives à leur production chimique industrielle et peuvent être amenés à recevoir régulièrement des missions internationales d'inspection. Toutes les 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 97 installations de fabrication d'armes chimiques déclarées à l'OIAC, 74 ont été détruites et 23 converties à des fins pacifiques[1632]. La France fait partie des

1629. 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.
1630. 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*, JORF n° 294 du 20 décembre 1994.
1631. V. CICR, Fiche technique, *Convention de 1993 sur l'interdiction des armes chimiques et sur leur destruction, 2018*, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/download/file/84174/final_1993_convention_armes_chimiques_edited_clean_fr.pdf*.
1632. V. les chiffres, au 31 mars 2022, disponible sous *https://www.opcw.org/media-centre/opcw-numbers*. Pour la France, V. par ex. le programme SECOIA, visant à détruire les stocks d'armes chimiques de la Première Guerre mondiale (*https://www.aube.gouv.fr/content/download/5867/38026/file/Plaquette%20d'information%20S%C3%A9coia.pdf*).

États parties qui ont déclaré des installations de fabrication d'armes chimiques. Elle accueille chaque année une douzaine d'inspections de l'OIAC sur son territoire[1633]. La 26e session de la Conférence annuelle des États parties s'est tenue du 29 novembre au 3 décembre 2021. À cette occasion, le CICR s'est réjoui que plus de 98 % des stocks déclarés aient été détruits et que la fin des travaux de l'OIAC de supervision de la destruction des armes restante soit prévue pour 2023, tout en s'inquiétant que cette dernière décennie, le monde ait été témoin de l'emploi d'armes chimiques en Syrie ou en Iraq par exemple[1634].

Mise en œuvre

Le 17 juin 1998, la France a adopté la 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 et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*[1635]. Cette loi a été consolidée le 21 décembre 2004[1636] et nombre de ses dispositions ont été codifiées au sein du code de la défense[1637].

Aux termes de l'article L. 2342-3 du code de la défense, « [s]*ont 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*[1638] 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* »[1639], de fabriquer des armes chimiques ou des « *munitions chimiques non remplies et de matériels destinés à l'emploi d'armes chimiques* »[1640] 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*

1633. V. les informations disponibles sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/lutte-contre-les-armes-chimiques/*.
1634. ICRC, « ICRC emphasizes the prohibition of chemical weapons at 26th Conference of the State parties to the Chemical Weapons Convention », 29 novembre 2021, disponible sous *https://www.icrc.org/en/document/prohibition-chemical-weapons-26th-conference*.
1635. 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*, JORF n° 0139 du 18 juin 1998.
1636. V. l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 *relative à la partie législative du code de la défense*, JORF n° 296 du 21 décembre 2004, texte n° 30.
1637. Art. L. 2342-1 à L. 2342-84 et D. 2342-1 à D. 2342-121 du code de la défense.
1638. JORF n° 0062 du 15 mars 2011, texte n° 1.
1639. Art. L. 2342-57.
1640. Art. L. 2342-58.

cession, l'importation, l'exportation, le transit, le transfert entre États membres de l'Union européenne, le commerce ou le courtage » d'une arme chimique[1641].

Il convient de noter l'introduction le 2 mars 2021, devant les juridictions françaises, d'une plainte pour « *crimes contre l'humanité et crimes de guerre* » visant l'État syrien en raison de l'utilisation d'armes chimiques dans le cadre du conflit sur son territoire[1642]. La France a dénoncé à de nombreuses reprises l'utilisation d'armes chimiques par l'armée syrienne[1643] – y compris au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies[1644] –, ainsi que l'obstruction constante des autorités syriennes à la tenue d'une visite de la mission d'établissement des faits du Secrétariat technique de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)[1645]. Cela n'a pas empêché cette dernière de conclure qu'il existait des motifs raisonnables de croire que des attaques à l'arme chimique avaient été opérées en 2015 et 2016[1646]. La France a par ailleurs lancé, en janvier 2018, un Partenariat international contre l'impunité d'utilisation d'armes chimiques (PICIAC). Celui-ci rassemble 40 États et l'Union européenne et a pour objectif de faciliter les poursuites contre les personnes impliquées dans le développement ou l'utilisation d'armes chimiques, par des engagements pris en matière de collecte et de partage de preuves, le renforcement des capacités, *etc*[1647].

1641. Art. L. 2342-59, modifié par la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 *relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale* (JORF n° 0294 du 19 décembre 2013, texte n° 1) pour ajouter le transfert entre États membres de l'Union européenne. V. également les autres sanctions pénales relatives aux armes chimiques prévues aux art. L. 2342-57 à L. 2342-81 du code de la défense.

1642. *Le Monde*, « Une plainte pour "crimes contre l'humanité et crimes de guerre" déposée en France après des attaques chimiques en Syrie », 2 mars 2021.

1643. V. notamment les informations disponibles sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/lutte-contre-les-armes-chimiques/#sommaire_3*.

1644. Pour un exemple récent, V. par ex. l'intervention de la France lors de la réunion du Conseil de sécurité du 4 octobre 2021 sur la situation au Moyen-Orient, S/PV. 8872, p. 10. V. également en particulier la résolution 2118 (2013) adoptée par le Conseil de sécurité le 27 septembre 2013 (S/RES/2118 (2013)), dans laquelle il qualifie l'emploi d'armes chimiques de menace contre la paix et la sécurité internationales et adopte des mesures coercitives contre la Syrie.

1645. V. par ex. les débats lors de la réunion du Conseil de sécurité du 5 janvier 2022 sur la situation au Moyen Orient (S/PV.8943 ; pour un résumé, V. le communiqué de presse disponible sous *https://www.un.org/press/fr/2022/cs14760.doc.htm*).

1646. *OPCW issues Fact-Finding Mission report on chemical weapons use allegation in Marea, Syria, in September 2015. Report concludes chemical blister agent was used as a weapon*, communiqué de presse du 26 janvier 2022, disponible sous *https://www.opcw.org/media-centre/news/2022/01/opcw-issues-fact-finding-mission-report-chemical-weapons-use-allegation*. V. également le communiqué de presse des Nations Unies, « Au Conseil de sécurité, les dernières conclusions de l'OIAC sur l'utilisation présumée d'armes chimiques en Syrie au cœur de la polémique », 28 février 2022, CS/14811, disponible sous *https://www.un.org/press/fr/2022/cs14811.doc.htm*.

1647. V. le site internet consacré au PICIAC : *https://www.noimpunitychemicalweapons.org/-fr-.html*.

2.1.2.4. CONVENTION SUR L'INTERDICTION DE L'EMPLOI, DU STOCKAGE, DE LA PRODUCTION ET DU TRANSFERT DES MINES ANTIPERSONNEL ET SUR LEUR DESTRUCTION

Le 23 juillet 1998, la France a ratifié[1648] 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, devenant ainsi le premier des cinq États membres permanents du Conseil de sécurité à ratifier la Convention[1649]. Une conférence d'examen des États parties à la Convention se tient tous les cinq ans[1650]. La première a eu lieu en 2004. La quatrième conférence s'est déroulée du 26 au 29 novembre 2019 à Oslo, en Norvège[1651]. À cette occasion, ont été adoptés la Déclaration d'Oslo sur un monde sans mine[1652], qui donne pour objectif l'élimination totale de toutes les mines antipersonnel pour 2025, ainsi que le Plan d'action d'Oslo pour la période 2020-2024[1653], 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'étude et au nettoyage des zones minées, à la réduction des risques présentés par les mines et l'éducation à ces risques, à l'assistance aux victimes, à la coopération et l'assistance internationales, et à l'appui à la mise en œuvre de la Convention[1654].

Par ailleurs, chaque État doit soumettre au Secrétaire général des Nations Unies un rapport initial puis un rapport annuel sur les mesures prises pour honorer les engagements découlant de la Convention[1655]. Doivent y figurer des informations concernant le nombre total et les types de mines antipersonnel conservées à des fins de formation ou stockées par le pays, l'état des programmes de destruction des mines, 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 de la Convention[1656].

1648. Conformément à la loi n° 98-542 du 1er juillet 1998 *autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, JORF n° 151 du 2 juillet 1998.

1649. Le Royaume-Uni a ratifié la Convention quelques jours plus tard, le 31 juillet 1998. La Chine, les États-Unis et la Russie ne sont toutefois toujours pas des États parties à la Convention.

1650. V. les informations disponibles sous *https://www.apminebanconvention.org/en/review-conferences/*.

1651. Quatrième conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, Oslo, 26 – 29 novembre 2019, *Document final*, 22 janvier 2020, APLC/CONF/2019/5.

1652. Déclaration d'Oslo, 29 novembre 2019, APLC/CONF/2019/5/Add.1, disponible sous *https://www.osloreviewconference.org/*.

1653. *Ibid*.

1654. Pour un appel du CICR à ce que les États parties donnent effet du plan d'action d'Oslo, V. le discours de M. Gilles Carbonnier, vice-président du CICR, « Convention sur les mines antipersonnel : "Un succès, mais beaucoup reste à faire" », 16 novembre 2020, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/convention-mines-antipersonnel-beaucoup-reste-faire*.

1655. Art. 7 de la Convention.

1656. Art. 7 et 9 de la Convention. Pour plus d'informations, V. CICR, *Interdiction des mines antipersonnel : le Traité d'Ottawa expliqué aux non-spécialistes*, Publication CICR, 1998, disponible sur le site Internet Bibliomines.

Mise en œuvre

La loi n° 98-564 du 8 juillet 1998[1657], 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* »[1658] 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 la répression de toute forme d'infraction, avec un décret de 1999[1659], 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 1999[1660], 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), placée auprès du ministère des Affaires étrangères[1661]. 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 mentionner la mise en place en 2008 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), ainsi que la publication d'un rapport, en 2009, sur l'évaluation de la politique française d'action contre les mines, établi à la demande de la CNEMA[1662].

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), conformément à l'obligation imposée par l'article 5 de la Convention[1663], la France se concentre aujourd'hui sur ses obligations au titre de l'article 6 de la Convention relatif à la coopération et l'assistance internationales. Le dernier rapport national a été présenté par la France le 25 avril 2022. Il rappelle notamment les mesures

1657. Loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 *tendant à l'élimination des mines insérée au code de la défense*, JORF n° 157 du 9 juillet 1998 ; loi abrogée par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 *relative à la partie législative du code de la défense*, JORF n° 296 du 21 décembre 2004, texte n° 30, ses dispositions ayant été intégrées dans le code de la défense (Partie 2, livre III, titre IV, chapitre III sur les mines antipersonnel).

1658. Art. L. 2343-2 du code de la défense.

1659. Décret n° 99-357 du 10 mai 1999 *pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel*, JORF n° 108 du 11 mai 1999.

1660. Décret n° 99-358 du 10 mai 1999 *instituant une Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel*, JORF n° 108 du 11 mai 1999.

1661. La compétence de la CNEMA a été étendue en 2011, et sa composition élargie en conséquence, à la suite de la ratification par la France de la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions (décret n° 2011-737 du 28 juin 2011 *pris pour l'application de la loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions*, JORF n° 0149 du 29 juin 2011).

1662. Tera Economics, E.C.S, *Évaluation de la politique française d'action contre les mines. Rapport présenté à la CNEMA du 16 avril 2009,* version du 22 avril 2009, disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_evaluation_LAM_Version_finale_220409-2_cle41576d.pdf*.

1663. V. l'intervention du représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement lors de la 9e réunion des États parties à la Convention d'Ottawa relative à la destruction des mines antipersonnel dans les zones minées (art. 5), du 27 novembre 2008, disponible sous *https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/_APMBC-DOCUMENTS/Meetings/2008/9MSP-Item12c-27Nov08-France-fr.pdf*. V. également les informations relatives aux autres obligations en vertu de la Convention concernant la France sous *https://www.apminebanconvention.org/en/membership/france/*.

législatives et réglementaires adoptées pour mettre en œuvre la Convention, renseigne sur les mines détruites sur la période du 1er janvier au 31 décembre 2021, sur la réduction des stocks de mines antipersonnel conservées par la France, il indique également que les activités du Centre de sensibilisation aux restes explosifs de guerre (CREG) ont été arrêtées en 2021 et qu'un projet de déminage financé par l'Union européenne au Liban a été confié à la France[1664]. La contribution de la France à la lutte contre les mines et l'aide au déminage passe également par le financement de programmes, principalement par le biais de l'Union européenne et des Nations Unies, y compris en soutenant des ONG agissant dans ce domaine[1665].

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[1666].

2.1.2.5. CONVENTION SUR LES ARMES À SOUS-MUNITIONS

La France a ratifié la Convention sur les armes à sous-munitions de 2008[1667] le 25 septembre 2009[1668]. La Convention dite Convention d'Oslo, entrée en vigueur le 1er août 2010, indique qu'en devenant parties, les États s'engagent « *à ne jamais, en aucune circonstance : (a) employer d'armes à sous-munitions ; (b) mettre au point, produire, acquérir de quelque autre manière, stocker, conserver ou transférer à quiconque, directement ou indirectement, des armes à sous-munitions ; (c) assister, encourager ou inciter quiconque à s'engager dans toute activité interdite à un État partie en vertu de la présente Convention* »[1669]. 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, y compris des soins médicaux, une réadaptation et un soutien psychologique, ainsi qu'une insertion sociale et*

1664. Rapport de la France en application de l'art. 7 de la Convention présenté le 25 avril 2022, disponible sous *https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/_APMBC-DOCUMENTS/Art7Reports/2022-France-Art7Report-for2021.pdf*.
1665. V. notamment les informations disponibles sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/l-elimination-des-mines-antipersonnel/#sommaire_3*.
1666. V. par ex. l'arrêt du 19 juillet 2017 *portant nomination des membres de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel*, art. 2, JORF n° 0169 du 21 juillet 2017, texte n° 35.
1667. La Convention a été conclue à Dublin le 30 mai 2008 et ouverte à la signature à Oslo le 3 décembre 2008.
1668. Conformément à la loi n° 2009-1133 du 21 septembre 2009 *autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions,* JORF n° 0219 du 22 septembre 2009, texte n° 1.
1669. Art. 1§1 de la Convention d'Oslo.

économique » est également prévue [1670], de même que des dispositions relatives à la coopération et à l'assistance internationales [1671].

La France a participé à la Conférence d'Oslo de février 2007, lancée pour négocier un nouveau traité international sur les armes à sous-munitions, et signé à cette occasion la Déclaration d'Oslo, dans laquelle elle s'engageait à s'accorder d'ici 2008 sur l'adoption d'un tel instrument qui interdise « *l'usage, la production, le transfert et le stockage des sous-munitions, responsables de dommages corporels inacceptables dans les populations civiles* » [1672]. Cette déclaration allait dans le sens de l'avis de la CNCDH de 2006 sur les systèmes d'armes à sous-munitions, 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 [1673].

En matière de suivi, la Convention prévoit la remise d'un rapport par chaque État partie au Secrétaire général des Nations Unies faisant le point sur les mesures nationales de mise en œuvre, la présence et la nature des armes à sous-munitions [1674]. 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* » [1675].

La deuxième conférence d'examen de la Convention d'Oslo, qui s'est déroulée en deux parties en raison de l'épidémie de la Covid-19, a eu lieu à Lausanne du 25 au 27 novembre 2020 puis les 20 et 21 septembre 2021. À cette occasion, ont été adoptés une Déclaration [1676] et un Plan d'Action pour la période 2021-2025 [1677]. La Déclaration de Lausanne 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 également exprimé leur préoccupation quant à l'impact humanitaire de l'usage répété et bien documenté d'armes à sous-munitions depuis 2015 et condamné

1670. Art. 5 de la Convention d'Oslo.
1671. Art. 6 de la Convention d'Oslo. V. également la présentation de la Convention faite par le CICR : Fiche technique, *Convention de 2008 sur les armes à sous-munitions*, mars 2014, disponible sous *https://www.google.fr/url ? sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiq7fee2d_4AhXIwIUKHc_1DgkQFnoECAQQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.icrc.org%2Ffr%2Fdownload%2Ffile%2F2129%2F2008-convention-on-cluster-munitions-icrc-fre.pdf&usg=AOvVaw3o1kN2BWoqKGpd8_ZJ_6ap*.
1672. Déclaration de la conférence d'Oslo sur les armes à sous-munitions (22-23 février 2007), disponible sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/Declaration-de-la-conference-d*.
1673. CNCDH, *Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions*, Assemblée plénière du 21 septembre 2006.
1674. Art. 7 de la Convention d'Oslo.
1675. Art. 11 de la Convention d'Oslo.
1676. Déclaration de Lausanne, *Protéger les vies humaines, autonomiser les victimes, favoriser le développement*, Deuxième conférence des États parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes à sous-munitions, Lausanne, 23 – 27 novembre 2020, CCM/CONF/2020/WP. 1.
1677. *Plan de travail et budget révisés de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes à sous-munitions pour 2021 – 2016*, CCM/CONF/2020/2/Rev. 1.

l'utilisation de telles armes en Syrie et au Yémen. Ils 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 Convention. Le Plan d'action, quant à lui, s'est focalisé sur les moyens de poursuivre l'universalisation de la Convention, sur la destruction des stocks pour les États qui n'y ont pas encore procédé, sur le nettoyage et l'éducation à la réduction des risques, sur l'assistance aux victimes, ou encore sur la coopération et l'assistance internationales et les mesures de mise en œuvre sur le plan national.

La neuvième Assemblée des États parties à la Convention s'est déroulée à Genève du 2 au 4 septembre 2019. Plusieurs déclarations politiques y ont été adoptées, relatives au nettoyage, à l'assistance des victimes, à la destruction des stocks, à la transparence, à l'assistance et à la coopération, à la conformité et à l'universalisation de la mise en œuvre de la Convention[1678]. Le CICR a par ailleurs publié, en juin 2020, une « *liste de contrôle* » pour aider les États à élaborer le cadre juridique, réglementaire et administratif nécessaire pour la mise en œuvre de la Convention[1679].

Mise en œuvre

La loi d'application nationale de la Convention du 20 juillet 2010 reprend le régime général d'interdiction de la Convention[1680]. Depuis son adoption, l'article L. 2344-2 du code de la défense interdit « *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* ». Est également interdit « *le fait d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans une des activités interdites susmentionnées* ». Méconnaître ces interdictions peut entraîner des sanctions pénales pour les personnes physiques, dont dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende[1681] et les personnes morales. Cette loi a en outre également étendu les 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, également 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 défense[1682].

La France a indiqué, dans son rapport initial, 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 1er de la Convention, dès la signature de

1678. Pour plus d'informations, V. site stopclustermunitions. org, rubrique « the Treaty », Treaty meetings.
1679. CICR, *Liste de contrôle. Mesures d'application nationales de la Convention sur les armes à sous-munitions,* juin 2020, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/liste-de-controle-mesures-dapplication-nationales-de-la-convention-sur-les-armes-sous*.
1680. Loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 *tendant à l'élimination des armes à sous-munitions*, JORF n° 0166 du 21 juillet 2010, texte n° 1.
1681. Art. L. 2344-7 du code de la défense. V. plus largement s'agissant des sanctions pénales : code de la défense, partie 2, livre III, titre IV, chapitre IV, section 3, sous-section 2, art. L. 2344-7 et s.
1682. Décret n° 2011-737 du 28 juin 2011 *pris pour l'application de la loi n° 2010-819 du 20 juillet 2010 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions*, JORF n° 0149 du 29 juin 2011, art. 1er modifiant l'art. R. 2343-1 du code de la défense.

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* »[1683]. 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* »[1684]. Les différents rapports détaillent les stocks existants.

Le rapport annuel de 2022 – pour l'année 2021 – présenté au titre de l'article 7 rappelle que la France n'utilise plus d'armes à sous-munitions depuis 1991, a cessé d'en fabriquer depuis 2002 et que l'ensemble du stock d'armes à sous-munitions a été éliminé en 2016[1685]. 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.

La CNCDH s'était prononcée sur le projet de loi tendant à éliminer les armes à sous-munitions[1686]. 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* »[1687]. 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

1683. Rapport initial de la France du 1er août 2010, CCM/MSP/2010/WP.4/ L'ensemble des rapports des États parties est disponible sous *http://unoda-test-portal.codref.com/convention-on-cluster-munitions/transparency-measures/ccm-article-7-database/*.

1684. *Ibid*.

1685. Rapport annuel de la France au titre de l'art. 7 de la Convention pour l'année 2021.

1686. CNCDH, *Avis sur le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions,* Assemblée plénière du 15 avril 2010.

1687. Déclarations faites lors de la discussion d'un projet de loi relatif à l'élimination des armes à sous-munitions, le 06/07/2010, à l'Assemblée nationale, disponibles sur le site de l'Assemblée (rubrique « Comptes rendus des débats »).

figurer l'interdiction des opérations de transit interdites au même titre que le transfert. Cette recommandation n'a pas été prise en compte, mais le secrétaire d'État à la Défense a indiqué que le champ d'interdiction s'étendait au transit pour les activités commerciales[1688].

2.1.2.6. TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Le Traité sur le commerce des armes (TCA) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 avril 2013. Il est entré en vigueur le 24 décembre 2014 et compte, au 1er juillet 2022, 111 États parties. La France, qui l'a ratifié dès 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 XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La CNCDH a conseillé le Gouvernement dans ce cadre, en adoptant plusieurs avis à ce sujet[1689]. 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* », de « *réduire la souffrance humaine* » et de « *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* »[1690].

Le Traité prévoit notamment l'interdiction des transferts d'armes classiques couvertes par son champ d'application 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 partie* »[1691]. 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

1688. V. l'intervention de M. Hubert Falco, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants lors de la présentation du rapport n° 2641 fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi n° 2501 adopté par le Sénat tendant à l'élimination des armes à sous-munitions, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2641.asp* : « *Je tiens à vous rassurer à propos de l'étendue de cette interdiction, notamment en ce qui concerne le transit et le financement. Le Gouvernement, soucieux de reprendre la formulation retenue par la convention d'Oslo, qui ne prévoit pas expressément l'interdiction formelle du transit ou du financement direct ou indirect d'activités liées aux ASM, considère que le champ de l'interdiction, tel qu'il est déjà défini, s'étend aux activités commerciales portant sur des ASM, et donc au transit effectué dans ce cadre. Dans le même esprit, je vous affirme que tout sera mis en œuvre pour éviter tout transit étatique d'ASM sur notre territoire* ».

1689. V. not. CNCDH, *Avis sur le projet de Traité sur le commerce d'armes*, Assemblée plénière du 18 février 2013 ; *Avis sur le projet de Traité sur le commerce des armes*, Assemblée plénière du 23 juin 2011.

1690. Art. premier du TCA. V. ég. CICR, *Comprendre le Traité sur le commerce des armes d'un point de vue humanitaire*, septembre 2017, disponible sur le site du CICR sous *https://www.icrc.org/fr/publication/4252-understanding-arms-trade-treaty-humanitarian-perspective*.

1691. Art. 6§3 du TCA.

violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'Homme[1692]. Il institue en outre un secrétariat chargé d'aider les États parties dans sa mise en œuvre effective[1693]. Conformément à la décision prise lors de la première Conférence des États parties en 2015, le secrétariat est installé à Genève.

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 adoptés* »[1694]. 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* »[1695]. Beaucoup d'États n'ont pas rempli leur obligation de soumission de rapport, et leur nombre augmente d'année en année, marquant une baisse significative de la transparence sur les exportations d'armes[1696].

La France a soumis son rapport initial au Secrétariat dans le délai imparti[1697]. Elle a soumis son dernier rapport annuel sur les exportations et les importations d'armes classiques au titre de l'article 13 en 2022 (pour l'année 2021)[1698].

Il convient toutefois de souligner que son rapport initial n'a pas été mis à jour[1699], alors que la France aurait pu utilement communiquer par exemple sur la modification de l'article R. 311-1 du code de sécurité intérieure en 2018[1700] pour préciser la définition des activités d'intermédiation qui inclut dorénavant notamment le fait d'« *organiser des transferts d'armes à feu, d'éléments d'arme ou de munitions à l'intérieur d'un État membre* [de l'UE], *depuis un État membre*

1692. Art. 7§1 b) i), ii) du TCA.
1693. Art. 18 du TCA.
1694. Art. 13§1 du TCA.
1695. Art. 13§3 du TCA.
1696. V. les statistiques relatives aux rapports initiaux et aux rapports annuels dans : Arms Trade Treaty, *Status of Reporting*, 1er septembre 2021, disponible sous *https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/210901%20-%20ATT%20Secretariat%20-%20Status%20of%20Reporting%20(01.09.2021)/210901%20-%20ATT%20Secretariat%20-%20Status%20of%20Reporting%20(01.09.2021).pdf*.
1697. *Mise en œuvre par la France du Traité sur le commerce des armes. Rapport initial*, disponible sous *https://thearmstradetreaty.org/download/4a5af1d9-15cc-3dc0-998a-bd1b0a4b3133*.
1698. *Rapport annuel de la France au titre de l'article 13 du TCA, 2022* (portant sur l'année 2021), disponible sous *https://thearmstradetreaty.org/download/117cf139-751b-333c-aad8-337914f3fd19*. L'ensemble des rapports annuels soumis par la France (et les autres États parties) est disponible sous *https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826*. Le rapport annuel au titre du TCA est désormais intégré au sein du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France (V. le *Rapport au Parlement 2021 sur les exportations d'armement de la France*, disponible sous *https://www.defense.gouv.fr/rapport-au-parlement-2021-exportations-darmement-france*).
1699. L'art. 13§1 du TCA prévoit pourtant que chaque État partie « *rend compte au Secrétariat, selon qu'il convient, de toute nouvelle mesure prise pour mettre en œuvre le présent Traité* ».
1700. Décret nº 2018-542 du 29 juin 2018 *relatif au régime de la fabrication, du commerce, de l'acquisition et de la détention des armes*, JORF nº 0149 du 30 juin 2018, texte nº 1.

vers un autre État membre, depuis un État membre vers un pays tiers ou depuis un pays tiers vers un État membre »[1701].

La Conférence annuelle des États parties s'est réunie pour la septième fois du 30 août au 3 septembre 2021 à Genève[1702]. Le rapport final de la Conférence[1703] inclut plusieurs recommandations à l'attention des États, les encourageant notamment à partager des informations sur les programmes efficaces et innovants de gestion des stocks des armes légères et de petit calibre, en mettant à jour leurs rapports initiaux sur la mise en œuvre du TCA et à fournir des informations sur leurs pratiques nationales en matière de « *mesures d'atténuation* », à la lumière de l'article 7§4 du traité, en vertu duquel lors de l'évaluation d'une demande d'exportation d'arme, l'État partie exportateur « *tient compte du risque que des armes classiques* […] *ou des biens* […] *puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants* ». Le rapport final énonce en outre un certain nombre de mesures afin de poursuivre l'universalisation de l'adoption du TCA, dont l'engagement d'un dialogue sur les avantages du TCA ou l'utilisation du mécanisme d'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme à cette fin, et rappelle que la transparence constitue un « objectif-clé » dans la mise en œuvre de celui-ci.

À l'occasion de la septième Conférence des États parties (CEP7), les trois groupes de travail créés lors de la deuxième édition ont chacun rendu un rapport[1704]. Celui du groupe de travail sur la mise en œuvre effective du Traité contient en annexe un document volontaire présentant les éléments constitutifs d'un processus d'évaluation du risque de détournement dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation d'exportation, tel que les États doivent le mettre en œuvre en vertu de l'article 5§2 du TCA[1705], qui a été approuvé lors de la CEP7[1706]. Ce groupe de travail a par ailleurs mis en place un sous-groupe de travail sur les articles 6 et 7 du TCA qui dressera une liste des éventuels éléments préliminaires du chapitre 1 (concepts clés) du Guide volontaire prévu pour appuyer les États parties dans la

1701. Art. R. 311-1 III, 1° b) du code de sécurité intérieure. Depuis 2018, les activités d'intermédiation incluent également toute opération à caractère commercial ou à but lucratif dont l'objet consiste à rapprocher des personnes souhaitant non seulement conclure un contrat d'achat ou de vente, mais aussi de prêt ou de location-vente de matériels de guerre, d'armes ou de munitions (art. R. 311-1 III 1° a)).

1702. V. les informations sur la CSP7 disponibles sous *https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents#off-canvas*.

1703. Traité sur le commerce des armes, Septième Conférence des États Parties, *Rapport final*, 2 septembre 2021, ATT/CSP7/2021/SEC/681/Conf.FinRep.Rev1, disponible sous *https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/FR%20-%20CSP7%20Final%20Report%20 (ATT.CSP7.2021.SEC.681.Con.FinRep.Rev1%20with%20Annex%20B)%20-%2002%20September%202021/FR%20-%20CSP7%20Final%20Report%20 (ATT.CSP7.2021.SEC.681.Con.FinRep.Rev1%20with%20Annex%20B)%20-%2002%20September%202021.pdf*.

1704. Ces rapports sont disponibles sur le site du Secrétariat du TCA : *https://www.thearmstradetreaty.org/conference-documents#off-canvas*.

1705. Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité, *Projet de rapport du Président à la CEP7*, 22 juillet 2021, ATT/CSP7. WGETI/2021/CHAIR/675/Conf. Rep, annexe A. Il convient également de noter la mise en place en 2020 d'un Forum d'échange d'informations sur le détournement (DIEF) (V. Les termes de référence (TDR) concernant le Forum d'échange d'informations sur le détournement adoptés par la CEP6 en août 2020, ATT/CSP6.DIEF/2020/CHAIR/632/Conf.DIEFToRS, disponibles sous *https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20(ToR)_FR/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20 (ToR) _FR.pdf*).

1706. *Rapport final de la CEP 7, op. cit.*, §25.

mise en œuvre de ces dispositions du TCA, au cœur desquelles se situe l'objectif de réduction de la souffrance humaine ; éléments qui devraient être présentés dans le cadre du cycle de la CEP 8 en 2022[1707]. Le rapport du groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports propose quant à lui un modèle de rapport annuel (au titre de l'article 13) à destination des États[1708]. La huitième Conférence des États parties (CEP8) s'est tenue à Genève du 22 au 26 août 2022[1709]. À cette occasion, l'Union européenne a fait une déclaration publique dans le cadre de la discussion thématique relative aux contrôles post-livraisons[1710].

S'agissant de la mise en œuvre des engagements inscrits dans le TCA, la France indique attacher « *la plus grande importance* » au traité et met en exergue les « *opportunités offertes par le traité* » : « *limiter la fourniture d'armes et de munitions dans les zones d'instabilité ; éviter les violations du droit international humanitaire et des droits de l'Homme ; préserver la paix, la sécurité et la stabilité régionale ; accroître la transparence en matière de transferts d'armements* […] ; *que le traité concerne toutes les armes, y compris les armes légères et de petit calibre* […] ; *prévenir les détournements* »[1711]. Ce dernier point fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités françaises, qui ont publié une infographie sur les liens entre le TCA et le détournement et les actions qu'elles mènent en la matière[1712]. La France a par ailleurs mis en place, avant la ratification du Traité du commerce des armes et l'adoption de la position commune de l'Union européenne 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires[1713], un système de contrôle des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés fondé sur un principe de prohibition et soumis à autorisation par le biais d'une procédure interministérielle[1714].

Ce système de contrôle français des exportations d'armement a été qualifié de « robuste » par le rapport d'une mission d'information parlementaire sur le contrôle des exportations d'armes, rendu à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2020[1715]. Celui-ci n'en a pas moins formulé des propositions face à la nécessité

1707. Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité, *Projet de rapport du Président à la CEP7, op. cit.*, §11 ; *Rapport final de la Septième Conférence des États Parties, op. cit.*, §24.
1708. ATT/CSP7. WGTR/2021/CHAIR/676/Conf. Rep.
1709. V. la page d'accueil de la CEP8 : *https://www.thearmstradetreaty.org/csp-8.html*.
1710. EU Statement *on Post-shipment controls, Arms Trade Treaty, Eighth Conference of State Parties*, 22 août 2022, disponible sous *https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/arms-trade-treaty-eighth-conference-state-parties-eu-statement-post-shipment_en ? s=62*.
1711. V. par ex. les informations disponibles sur le site de la Représentation permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement à Genève sur les enjeux et la position de la France sur le TCA : *https://cd-geneve.delegfrance.org/Enjeux-et-position-de-la-France-1635*.
1712. Infographie « TCA : lutter contre le détournement des armes », disponible sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/Infographie-TCA-Lutter-contre-le-detournement-des-armes-legalement-transferees-1634*.
1713. Cette position commune a été modifiée en 2019 par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.
1714. Pour plus de détails, V. par ex. la présentation sur le site du ministère de la Défense : *https://www.defense.gouv.fr/dgris/approches-thematiques/regulation-internationale/controle-exportations-regulation-du-commerce-armes* ou les rapports au Parlement sur les exportations d'armement de la France.
1715. Rapport d'information n° 3581 *sur le contrôle des exportations d'armement*, présenté par M. Jacques Maire et Mme Michèle Tabarot, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2020, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3581_rapport-information#*.

constatée de le renforcer[1716]. Plusieurs mesures ont été annoncées par le Premier ministre en juin 2021, dont le renforcement de l'information au Parlement. Un décret du 2 juillet 2021 est ainsi venu formaliser la présentation périodique devant le Parlement de la politique du Gouvernement en matière d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage[1717].

Plusieurs ONG formulent régulièrement des critiques à l'encontre de la France 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 droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme. Le cas du conflit au Yémen est à cet égard significatif[1718] et a suscité à plusieurs reprises des condamnations de la part du Groupe d'experts éminents sur le Yémen, mis en place par le Conseil des droits de l'homme en 2017[1719]. Les demandes de constitution d'une commission d'enquête du Parlement sur la licéité des exportations d'armes de la France à la coalition d'États engagés au Yémen[1720] n'ont toutefois pas abouti.

Il convient enfin de noter que le commerce des armes fait l'objet d'une attention croissante de la part de certains comités conventionnels onusiens. Le CCPR, par exemple, a inclus la question en lien avec le droit à la vie, au sein de la liste des questions posées à la France[1721] dans le cadre du prochain examen de la

---

1716. *Ibid.*

1717. Le décret n° 2021-885 du 2 juillet 2021 *relatif à l'information au Parlement sur la politique d'exportation en matière d'armement et de biens à double usage*, JORF n° 0154 du 4 juillet 2021, texte n° 1, complète le code de la défense d'une section sur l'« information au Parlement » : V. l'art. D. 2335-46 du code de la défense selon lequel « *le ministre de la défense, le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'économie exposent périodiquement devant l'Assemblée nationale et le Sénat la politique du Gouvernement en matière d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage* […] ».

1718. V. par ex. la requête introduite devant le juge administratif par l'association ASER – rejointe par l'ACAT – en vue d'obtenir la suspension des exportations d'armes françaises vers les pays impliqués dans le conflit armé au Yémen. Si le tribunal administratif de Paris s'est reconnu compétent, il a néanmoins refusé aux associations le droit de se prévaloir des obligations internationales de la France sur ce point pour contrôler l'action du gouvernement en matière d'autorisation d'exportation d'armes à des pays responsables des plus graves exactions contre les populations civiles yéménites (Tribunal administratif de Paris, jugement du 8 juillet 2019, n° 1807203/6-2). La Cour adminitrative d'appel de Paris a quant à elle considéré qu'il s'agissait d'un acte de gouvernement échappant au contrôle juridictionnel (Cour administrative d'appel de Paris, ordonnance du 26 septembre 2019, n° 19PA02929). L'affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'État. De même, le 23 septembre 2021, plusieurs ONG ont saisi le juge administratif pour enjoindre l'administration des douanes de communiquer les documents sur l'exportation de matériel de guerre, de maintenance et de formation de la France, en particulier relatifs à la vente d'armes de pays accusés de violations graves des droits humains (Communiqué de presse d'Amnesty International, « Opacité sur les ventes d'armes françaises : on saisit la justice », 23 septembre 2021, disponible sous *https://www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/opacite-sur-les-ventes-d-armes-francaises#main*).

1719. Les rapports de ce groupe d'experts sont disponibles sous *https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/yemen-gee/index*. Le Conseil des droits de l'homme a finalement décidé en octobre 2021 de ne pas renouveler le groupe (V. la déclaration du groupe d'éminents experts sur le rejet par le Conseil des droits de l'homme de la résolution visant à renouveler le mandat du GEE, 8 octobre 2021, disponible sous *https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2021/10/statement-group-experts-yemen-hrc-rejection-resolution-renew-their-mandate*).

1720. Proposition de résolution n° 856 *tendant à la création d'une commission d'enquête sur le respect des engagements internationaux de la France au regard des autorisations d'exportations d'armes, munitions, formations, services et assistance accordées ces trois dernières années aux belligérants du conflit au Yémen*, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2018, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0856_proposition-resolution#*.

1721. Comité des droits de l'homme, *Liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France*, 24 septembre 2021, CCPR/C/FRA/QPR/6, §13.

situation française. De même, le CEDAW a demandé à la France de fournir des informations sur les évaluations réalisées dans les cinq dernières années pour s'assurer que les armes exportées ne soient pas utilisées dans le but de commettre des actes de violence graves fondés sur le genre ou commises à l'encontre des femmes et des enfants[1722].

L'examen périodique universel est par ailleurs un autre levier pour favoriser la mise en œuvre des obligations de la France en la matière. Lors du dernier examen de la France, le Panama a par exemple recommandé à la France de « *s'abstenir de transférer des armes classiques lorsqu'elles peuvent être utilisées pour commettre des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, conformément aux obligations que lui impose le Traité sur le commerce des armes et conformément à la cible 16.4 des objectifs de développement durable* »[1723]. Cette recommandation a été acceptée par la France[1724].

Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne sur le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

Soulignons qu'au niveau régional, l'Union européenne a adopté un code de conduite puis des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (position commune/2008/949/PESC)[1725], avant même l'adoption du Traité sur le commerce des armes. Celles-ci fixent huit critères à l'exportation, parmi lesquels le respect des engagements internationaux, ainsi que le respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans le pays de destination finale (critère n° 2). L'Union européenne publie un guide d'utilisation de la position commune, qui fait l'objet d'un réexamen périodique[1726] et s'est dotée d'une liste commune des équipements militaires couverts par cette position commune[1727]. Les États membres s'y réfèrent également pour établir les listes nationales de technologie et d'équipements militaires, sans qu'elle ne remplace ces dernières. L'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 à plusieurs reprises – la dernière actualisation date de décembre 2021[1728] –, reprend cette liste pour la France. L'Union européenne adopte des rapports annuels sur les données relatives aux autorisations accordées et refusées et aux exportations

1722. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Liste de points et de questions concernant le neuvième rapport périodique de la France*, 7 mars 2022, CEDAW/C/FRA/Q/9, §10.
1723. *Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France, 2018, op. cit.*, rec. n° 145.31.
1724. Conseil des droits de l'homme, A/HRC/38/4/Add.1, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, France, Additif, Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné,* 2018, disponible sous *https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/4/Add.1*.
1725. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, modifiée en 2019 par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019.
1726. *Guide d'utilisation de la position 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires* (version actualisée), Doc. 12189/19, adopté par le Conseil le 16 septembre 2019 (disponible – en anglais – sous *https://www.consilium.europa.eu/media/40659/st12189-en19.pdf*).
1727. Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 17 février 2020 (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (2020/C 85/01).
1728. Arrêté du 3 décembre 2021 *modifiant l'arrêté du 21 juin 2012 relatif à la liste de 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*, JORF n° 0287 du 10 décembre 2021, texte n° 20.

d'armes conventionnelles par les États membres de l'UE et sur les activités qu'elle mène, ainsi que ses États membres, dans le cadre de la mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC du Conseil[1729]. La France contribue à l'élaboration de ces rapports en transmettant les informations pertinentes en ce qui la concerne.

Règlement (UE) 2021/821 sur les biens à double usage

L'Union européenne a en outre fixé un régime commun pour le contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage[1730]. Le nouveau règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil, qui remplace le règlement (CE) 428/2009, vise à renforcer le système de contrôle des exportations de ces biens, à accroître la transparence et l'échange d'informations, ainsi qu'à répondre aux nouveaux risques associés aux technologies émergentes. Il introduit une nouvelle hypothèse de biens à double usage soumis à autorisation concernant les biens de cyber-surveillance, s'ils « *sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à une utilisation impliquant la répression interne et/ou la commission de violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit humanitaire international* »[1731]. Un rapport annuel est publié sur la mise en œuvre du règlement.

Plusieurs mesures ont été prises au niveau national à la suite de l'entrée en vigueur du règlement. Le Premier ministre français a annoncé en juin 2021 une réforme du fonctionnement de la commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), qui est chargée d'examiner les demandes d'exportation de biens à double usage, et la mise en place d'un rapport annuel sur l'exportation des biens à double usage[1732]. Depuis cette annonce, un décret n° 2021-1995 du 15 septembre 2021 modifie l'articulation des compétences entre le service des biens à double usage (SBDU) – service à compétence nationale assumant la fonction d'autorité de classement et de délivrance des licences d'exportation, la CIBDU (ainsi que l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information pour renforcer le contrôle des exportations de biens à double usage ; les avis rendus par la commission sont désormais contraignants, seule une décision du Premier ministre pouvant permettre au SBDU de passer outre[1733].

1729. V. le vingt-troisième rapport annuel établi en application de l'art. 8, paragraphe 2, de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (2021/C 515/01).

1730. Ceux-ci visent « *les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire* » (Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 *instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage* (refonte) (art. 2§1)).

1731. Règlement (UE) 2021/821, *op. cit.*, art. 5.

1732. Communiqué des services du Premier ministre, notamment sur les autorisations d'exportation des biens à double usage et des matériels de guerre et le renforcement de l'information au Parlement sur les ventes d'armes, 21 juin 2021, disponible sous *https://www.vie-publique.fr/discours/280756-services-du-premier-ministre-21062021-autorisations-vente-armes*.

1733. Le décret n° 2021-1995 du 15 septembre 2021 *modifiant le décret n° 2020-74 du 31 janvier 2020 relatif au service à compétence nationale dénommé « service des biens à double usage »* (JORF n° 0217 du 17 septembre 2021, texte n° 3) modifie le décret n° 2020-74 du 31 janvier 2020 *relatif au service à compétence nationale dénommé « service des biens à double usage »* et prévoit que le service des biens à double usage statue sur les demandes d'autorisation et de certificats en la matière « *après avis conforme de la commission interministérielle des biens à double usage, lorsqu'elle est saisie* » (V. l'art. 1 du décret n° 2021-1995 et le nouvel art. 3 II du décret n° 2020-74 modifié) ; et non plus uniquement en prenant « *en considération les avis émis* » par la CIBDU (ancienne rédaction de l'art. 3 II du décret n° 2020-74). Il précise qu' « [e]*n cas d'avis défavorable* [de la CIBDU*], l'autorisation ou le certificat n'est pas délivré, sauf décision contraire du Premier ministre* ». De même la nouvelle rédaction impose au SBDU de se conformer à l'avis de l'ANSSI s'agissant des demandes d'autorisation relatives aux biens et technologies à double usage de cryptologie, sauf décision contraire du Premier ministre.

En outre, le décret n° 2021-885 du 2 juillet 2021 *relatif à l'information du Parlement sur la politique d'exportation en matière d'armement et de biens à double usage* prévoit la présentation périodique des résultats en matière d'exportation d'armements et de biens à double usage devant le Parlement par les ministres des Armées, de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Économie. Ce dispositif vise à « *apporter une vision d'ensemble de l'action du gouvernement dans le domaine du contrôle des exportations de matériels de guerre et de biens à double usage* »[1734]. Ce rapport, attendu pour 2022, n'avait pas encore été publié à la date de rédaction du présent rapport[1735].

2.1.2.7. 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 le 7 juin 1957[1736]. La France a par ailleurs adhéré au Protocole II, adopté en 1999, le 20 mars 2017[1737], comme le recommandait la CNCDH[1738].

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* »[1739]. Ces dispositions visent les biens, meubles ou immeubles, « *qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples* », 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[1740]. 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[1741]. Il prohibe également la retenue de ces biens culturels au titre de dommages de guerre.

1734. Communiqué des services du Premier ministre du 21 juin 2021, *op. cit*.
1735. Pour un article critique sur le sujet, V. *Le Monde*, « La France freine sur la transparence des exportations de biens à double usage », 23 novembre 2021.
1736. Conformément à la loi n° 57-112 du 4 février 1957 *autorisant la ratification de la convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée le 14 mai 1954*, JORF du 5 février 1957.
1737. Après adoption de la loi n° 2017-226 du 24 février *2017 autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, JORF n° 0048 du 25 février 2017, texte n° 3.
1738. CNCDH, *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armés*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, JORF n° 0166 du 21 juillet 2015, texte n° 28. L'avis peut également être consulté pour une présentation synthétique du corpus juridique international visant à protéger les biens culturels en cas de conflit armé, y compris des art. 53 et 85 d) du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève et de l'art. 16 du Protocole additionnel II relatifs aux monuments historiques, aux œuvres d'art et aux lieux de culte « *qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples* ».
1739. Art. 4 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954.
1740. Art. 1.
1741. Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954, paragraphes 1 et 3 et 5.

Le Protocole II complète les dispositions de la Convention liées au respect des biens culturels et à la conduite des hostilités avec la mise en place d'une protection renforcée pour les biens culturels particulièrement importants pour l'humanité [1742]. Il définit, en outre, les sanctions à appliquer en cas de violations graves commises sur des biens culturels et précise les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle peut être engagée [1743].

En matière de suivi, une réunion des États parties à la Convention se tient périodiquement sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), afin de faire le point sur la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles additionnels. La quatorzième réunion des États parties s'est tenue le 29 novembre 2021 [1744]. La France faisait partie des États présents ou représentés. Les États parties sont également tenus de présenter tous les quatre ans au Directeur général ou à la Directrice générale de l'UNESCO un rapport sur la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles [1745].

Le deuxième Protocole établit également un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Composé de douze États parties élus pour quatre ans, dont le secrétariat est assuré par l'UNESCO, il est compétent pour assurer la supervision de la mise en œuvre du deuxième Protocole, notamment par l'examen de rapports soumis par les États parties, en gérant la liste des biens culturels sous protection renforcée [1746], en favorisant leur identification et en examinant les demandes d'assistance internationale. Il a tenu sa seizième session ordinaire les 2 et 3 décembre 2021 [1747]. Il a par ailleurs organisé sa deuxième réunion extraordinaire le 18 mars 2022 à propos du patrimoine culturel en Ukraine [1748].

1742. Une protection renforcée est octroyée à partir du moment où le bien est inscrit sur la liste des biens culturels sous protection renforcée, selon les critères fixés par le deuxième Protocole, à la demande de chaque Partie ou sur recommandation du Comité international du Bouclier Bleu ou d'autres organisations non gouvernementales ; liste fixée par le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ; comité intergouvernemental institué par le deuxième Protocole relatif à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 26 mars 1999 (V. les art. 10, 11 et 24).

1743. Le deuxième Protocole définit cinq actes qui, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, constituent des violations graves (art. 15). À l'égard de trois des cinq violations graves ainsi définies, les États parties doivent prévoir la compétence de leurs juridictions nationales lorsque l'auteur présumé est présent sur son territoire, quel que soit sa nationalité ou le lieu de l'infraction commise (art. 16§1 c)). Plus généralement, ces infractions doivent être incriminées en droit interne et les États doivent adopter les mesures propres à rechercher, juger et sanctionner leurs auteurs. Pour plus de détails sur la Convention de 1954 et ses Protocoles, V. la fiche technique du CICR, « Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses protocoles », novembre 2014, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/convention-de-1954-sur-la-protection-des-biens-culturels-en-cas-de-conflit-arme-et-ses-0* ; ou l'avis de la CNCDH de 2015 précité.

1744. V. les informations disponibles sur le site de l'UNESCO : *https://fr.unesco.org/14%C3%A8mer%C3%A9union-des-Hautes-Parties-Contractantes-%C3%A0-la-Convention-de-La-Haye----Documents-de-travail*.

1745. Conformément à l'art. 26§2 de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et à l'art. 37§2 du deuxième Protocole de 1999. L'ensemble des rapports périodiques sont disponibles sur le site de l'UNESCO dans la rubrique « Notre action », « Suivi », « Rapports périodiques », sous : *https://fr.unesco.org/node/343243*.

1746. Secrétariat de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles (1954 et 1999), *Liste internationale des biens culturels sous protection renforcée*, disponible sous *https://en.unesco.org/sites/default/files/Enhanced-Protection-List-2019_FR_03.pdf*.

1747. Sa 17e réunion est prévue les 15 et 16 décembre 2022 : https://fr.unesco.org/node/355829.

1748. V. les informations disponibles sous *https://fr.unesco.org/node/353442*.

Mise en œuvre

La France a adopté plusieurs mesures contribuant à la mise en œuvre de la Convention de La Haye et de ses Protocoles additionnels, détaillées dans son dernier rapport publié en 2021 relatif à leur mise en œuvre[1749]. Elle a notamment adopté, dès le temps de paix, plusieurs mesures visant à sauvegarder les biens culturels sur son propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé, conformément à l'article 3 de la Convention et à l'article 5 du deuxième Protocole, parmi lesquelles des plans de sauvegarde des biens culturels[1750] – un travail de mise à jour ou d'adaptation étant toutefois en cours au sein du ministère de la Culture afin de les mettre en œuvre « *en cas de conflits armés et d'attaques terroristes* »[1751]. Dès l'adoption de la loi du 31 décembre 1913 *sur les monuments historiques*[1752] (intégrée au code du patrimoine par l'ordonnance du 20 février 2004[1753]), la France 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[1754]. Pour autant, aucune disposition ne prévoit l'inscription sur le registre international des biens culturels sous protection spéciale tenu par l'UNESCO[1755] et prévu par la Convention[1756], ni sur celui sous protection renforcée[1757], depuis que la France est partie au deuxième Protocole. La France a toutefois initié une réflexion afin

1749. *Rapport national relatif à la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles de 1954 et 1999,* Cycle quadriennal 2017 – 2020, disponible sous *https://fr.unesco.org/sites/default/files/nr-france-2017-2020_0.pdf.*

1750. V. les informations disponibles sur le site du ministère de la Culture : *https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Securite-Surete/Securite-et-surete-des-biens/Plan-de-sauvegarde-des-biens-culturels*.

1751. *Ibid.,* Le rapport susmentionné de la France détaille d'autres mesures, législatives et réglementaires, de sauvegarde des biens culturels qui permettent de mettre en œuvre l'art. 3 de la Convention et l'art. 5 du Deuxième Protocole, dont le plan ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile) élaborés pour protéger la population, les biens et l'environnement face aux accidents, sinistres et catastrophes (art. L. 741-1 à L. 741-5 du code de la sécurité intérieure), le plan « Établissement Répertorié » déterminant les moyens et méthodes d'intervention face aux sinistres, le plan Pirate NRBC (nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif) et le plan Vigipirate face aux menaces terroristes.

1752. JORF du 4 janvier 1914.

1753. Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 *relative à la partie législative du code du patrimoine*, JORF n° 46 du 24 février 2004, texte n° 3. V. art. L. 621-1 et suivants du code du patrimoine (Livre VI, titre II sur les monuments historiques, le Chapitre 1er portant sur les immeubles, le Chapitre 2 sur les objets mobiliers).

1754. Dans son rapport sur l'état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés de 2012, la France indiquait que le droit français instituait deux modes de protection : 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) (*op. cit.*, p. 5). Un arrêté du 13 mai 1958 instituait par ailleurs une commission d'application de la Convention, au sein du ministère de l'Éducation nationale (arrêté du 13 mai *1958 Création au ministère de l'éducation nationale d'une commission d'application de la Convention internationale pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de la Convention annexée*, JORF du 18 mai 1958).

1755. Art. 12 du Règlement d'exécution de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

1756. V. les informations disponibles sur le site de l'UNESCO sur la protection spéciale : *https://fr.unesco.org/node/344007*.

1757. V. les informations disponibles sur le site de l'UNESCO sur la protection renforcée : *https://fr.unesco.org/node/343885*.

d'identifier les biens qui pourraient faire l'objet d'une protection renforcée[1758]. Dans un avis de 2015 sur la protection des biens culturels en période de conflit armé, la CNCDH a formulé une recommandation en ce sens[1759]. En outre, si la France reconnaît le signe distinctif créé par la Convention de La Haye (article 6) pour assurer la reconnaissance des biens culturels, elle n'en fait pas usage[1760]. La CNCDH l'encourage toutefois à y avoir recours sur son territoire, en temps de paix, à titre préventif et de sensibilisation[1761].

La France n'a pas établi de Comité consultatif national conformément au vœu exprimé par la Conférence de la Haye de 1954 dans sa Résolution II, prévu notamment pour conseiller le gouvernement sur les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Convention[1762]. La création d'un tel Comité, associant étroitement et directement la CNCDH, en tant que commission de mise en œuvre du droit international humanitaire, fait partie des recommandations formulées par la CNCDH[1763].

L'article 7§1 de la Convention de 1954 impose également aux États parties d'introduire, dès le temps de paix, « *dans les règlements ou instructions à l'usage de leurs troupes des dispositions propres à assurer l'observation de la présente Convention* ». En France, la protection des biens culturels est abordée à travers la formation des conseillers juridiques (*Legal Advisor,* LEGAD). En l'absence de service spécialisé en la matière, comme le recommande pourtant l'article 7§2 de la Convention, ces conseillers sont les référents dans ce domaine auprès des responsables militaires, à tous les niveaux de commandement. La Convention de 1954 (et ses Protocoles) fait partie des textes guidant ses avis tant en phase

1758. Dans son rapport relatif à la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles de 2021, précité, elle indique ainsi que pourraient notamment être proposés certains éléments des biens culturels français inscrits sur la Liste du patrimoine mondial ; soumettre leur ensemble au régime de protection renforcée suscitant des difficultés, du fait notamment de certaines contraintes militaires (p. 15). Déjà en 2012 (à propos de la protection spéciale prévue par la Convention de La Haye), la France indiquait « *réfléchir à l'établissement d'un inventaire particulier pour l'application de la Convention, l'inventaire actuel établi à titre national semblant trop large* » (*Rapport de la France sur l'état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2012, p. 5, disponible sous *https://www.un.org/en/ga/sixth/67/StatProtGeneva/France-Fr.pdf*).

1759. « [M]*ême si cette inscription* [sur la liste des biens culturels sous protection spéciale et sous protection renforcée, une fois le deuxième Protocole ratifié] *ne paraît pas cruciale pour la France qui ne connaît pas de conflit armé sur son territoire, elle constituerait une incitation positive à destination des États plus directement concernés ainsi qu'un pas important vers la création d'une base de données partagée au niveau international* » (CNCDH, *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armés*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, *op. cit.*, §26 et recommandation n° 3).

1760. Rapport de 2021 de la France *relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles, op. cit*, p. 5 ; la France indiquant qu'elle n'envisage pas de faire usage de l'assistance technique du Secrétariat de l'UNESCO sur ce point (p. 22). L'utilisation abusive et indue du signe distinctif est toutefois punie par le code de justice militaire (art. L. 322-16).

1761. De même qu'elle l'encourage à assurer la promotion de ce signe auprès de ses partenaires et à appeler les belligérants à l'utiliser davantage (CNCDH, *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armés*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, *op. cit.*, §33, recommandation n° 3).

1762. La résolution II de la Conférence de La Haye de 1954 est disponible sur le site de l'UNESCO : *https://fr.unesco.org/sites/default/files/1954_Resolutions_FR_2020.pdf*.

1763. CNCDH, *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armés*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, *op. cit.*, §§27 et 28, recommandation n° 3 ; la CNCDH indiquait également que le Comité consultatif devrait associer le Comité français du bouclier bleu, association aujourd'hui dénommée « Bouclier bleu France » chargée « *d'informer, de sensibiliser et de former tous les publics à la fragilité du patrimoine culturel* » ainsi que de « *susciter, favoriser, accompagner et promouvoir toutes les actions de prévention et d'intervention d'urgence* » (V. le site de l'association : *https://www.bouclier-bleu.fr/)*.

de planification que de conduite des opérations, en particulier lors de la procédure de ciblage[1764]. Dans son rapport publié en 2021 sur la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles, la France indique que depuis 2018, « *des réflexions tendant à la formation d'un personnel spécialisé* [au sens de l'article 7§2 de la Convention] *sont en cours au sein de la délégation au patrimoine de l'armée de terre* » (DELPAT), qui, depuis 2020, est formellement responsable de la valorisation et de la préservation du patrimoine en zone de conflit armé[1765]. Le rapport de la France indique que des projets de formalisation de cette capacité sont en cours tant au niveau de l'armée de terre qu'au niveau interministériel[1766].

Dans un entretien réalisé pour la revue du CICR en 2022, la France indique que la protection des biens culturels a toujours fait part intégrante des opérations des forces armées françaises, mais que celle-ci s'est davantage formalisée et précisée depuis l'adhésion de la France au deuxième Protocole[1767]. Une cartographie des sites était nécessaire : la France a travaillé avec l'UNESCO pour s'assurer que les conseillers juridiques aient une vue d'ensemble précise et détaillée des sites protégés au Patrimoine mondial[1768]. Les processus de ciblage des forces françaises assurent, selon la France, un emploi de la force conforme à ses obligations en matière de protection des biens culturels[1769]. En phase de préparation opérationnelle, l'usage du signe distinctif est utilisé à titre de diffusion et de formation sur les terrains militaires d'exercice et de manœuvre pour sensibiliser et familiariser le personnel combattant à ce signe[1770]. En phase de planification, il s'agit d'identifier les biens culturels au sens de la Convention de 1954 ; l'identification étant un préalable à l'inscription de ces biens sur une liste interdisant toute attaque contre ces biens, dite « *n° strike list* », sauf en cas de nécessité militaire impérative[1771] ou de « *nécessité militaire inéluctable* » (pour les biens culturels sous protection spéciale[1772])[1773]. Les règles opérationnelles d'engagement des forces armées françaises renvoient à cette liste[1774]. Aux termes de l'article D. 4122-10 du code de la défense, « [l]*e militaire au combat ne soit diriger ses attaques que sur des objectifs militaires* » et est à ce titre notamment

1764. Rapport de 2021 de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles, *op. cit*, p. 7.
1765. *Ibid*. Cette délégation a ainsi initié deux missions exploratoires en déployant des conservateurs militaires du patrimoine en opération. « *Elle a également développé un centre d'expertise dans le domaine qui lui a permis d'intégrer en 2021 le comité d'experts de l'UNESCO de la Convention de La Haye de 1954 et de son deuxième Protocole de 1999* ».
1766. *Ibid*.
1767. « To respect and ensure respect for IHL : Interview with representatives of the French Ministry for the Armed Forces and Ministry of Europe and Foreign Affairs », *in International Review of the Red Cross*, Vol. 103, n° 918, mai 2022, *op. cit*., p. 853.
1768. *Ibid*.
1769. Rapport de 2021 de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles, *op. cit*, p. 6.
1770. *Ibid*.
1771. V. l'art. 4§2 de la Convention de 1954 et l'art. 6 du deuxième Protocole de 1999.
1772. V. l'art. 11§2 de la Convention de 1954.
1773. Rapport de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles, *op. cit*, p. 6. Cette identification peut être réalisée avec l'assistance du personnel de l'UNESCO, comme cela a par exemple été le cas en Irak et en Syrie (*ibid*.).
1774. *Ibid*. Le rapport de la France indique également que des règles d'engagement spécifiques peuvent permettre aux forces armées françaises d'intervenir pour empêcher l'attaque de biens culturels par une autre partie au conflit armé.

« *tenu de respecter les biens culturels où qu'ils soient situés, à moins qu'une nécessité militaire impérieuse impose de déroger à cette règle* ».

En matière de diffusion (articles 25 de la Convention et 30 du deuxième Protocole), outre la formation des conseillers juridiques qui inclut des modules sur la protection des biens culturels, la direction des affaires juridiques du MINARM a participé à la rédaction d'un manuel militaire sur la protection des biens culturels publié en 2016 et traduit en plusieurs langues, sous l'égide de l'UNESCO et de l'Institut international de droit humanitaire de San Remo [1775]. Elle a également publié, en 2020, un livret consacré à la protection des biens culturels en situation de conflit armé, diffusé au sein des forces armées et auprès des partenaires ministériels [1776]. Le centre de doctrine et de l'enseignement du commandement de l'armée de terre a en outre élaboré, en partenariat avec l'UNESCO et avec le CICR, un mémento sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ce mémento, élaboré en 2014, actualisé en 2018 et traduit en anglais, « *permet de mieux appréhender la responsabilité du commandement militaire en matière de protection des biens culturels lors d'un conflit armé* » [1777]. Des formations sont par ailleurs organisées au profit des opérationnels et des conseillers juridiques en opérations, qui incluent la protection des biens culturels en période de conflit armé [1778]. De plus, les conservateurs de l'armée de terre participent à la diffusion des règles régissant la protection des biens culturels en période de conflit armé lors des stages de formation des officiers tradition des corps de troupes et lors de leurs interventions auprès des états-majors ; et la DELPAT participe à des stages de formation organisés dans ce domaine auprès des armées partenaires et d'organisations internationales, ainsi qu'à des conférences nationales ou internationales participant à la diffusion des dispositions de la Convention et de ses protocoles [1779].

S'agissant des sanctions prévues en droit interne, l'article 461-13 du code pénal, introduit par la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, incrimine, au titre des crimes et délits de guerre communs aux conflits armés internationaux et non internationaux, « [l]e *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* » et le puni de vingt ans de réclusion criminelle. Sont également incriminés les attaques délibérées contre des biens de caractère

1775. Roger O'KEEFE, Camille PERON, Tofig F. MUSAYEV et Gianluca FERRARI, *La protection des biens culturels : manuel militaire*, UNESCO, Paris, 2016, 99 p., disponible sous *https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259758*.

1776. Rapport de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles, *op. cit.*, p. 8 et p. 18.

1777. Ministère des Armées, *PFT 5.3.2 Mémento sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, juin 2014, version amendée en juin 2018, disponible sous *https://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/index.php/fr/les-documents-doctrine/42-periodiques/doctrine-des-forces-terrestres-francaises/les-documents-de-doctrine/171-pft-5-3-2-memento-sur-la-protection-des-biens-culturels-en-cas-de-conflit-arme*.

1778. Rapport de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles, *op. cit*, p. 8.

1779. *Ibid.*, pp. 8 et 18.

civil qui ne sont pas des objectifs militaires[1780], le pillage avec des armes ou à force ouverte d'une ville ou d'une localité[1781], ainsi que les vols, extorsions, destructions, dégradations et détériorations de biens définis par le livre III du code pénal, à moins qu'ils ne soient justifiés par des nécessités militaires (ainsi que la tentative de ces infractions)[1782].

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la Convention de 1954, et plus particulièrement de son article 28 relatif aux sanctions, la France mentionne également les sanctions pénales applicables aux atteintes aux biens culturels au-delà des dispositions spécifiques aux crimes et délits de guerre, tel que le délit de blanchiment qui pourrait s'appliquer dans le cadre d'un trafic organisé de biens culturels[1783], l'association de malfaiteurs[1784] ou la non tenue du livre de police[1785]. De plus, depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016[1786], « *est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100.000 € d'amende le fait d'importer, d'exporter, de faire transiter, de transporter, de détenir, de vendre, d'acquérir ou d'échanger un bien culturel présentant un intérêt archéologique, artistique, historique ou scientifique en sachant que ce bien a été soustrait d'un territoire qui constituait, au moment de la soustraction, un théâtre d'opérations de groupements terroristes et sans pouvoir justifier la licéité de l'origine de ce bien* »[1787]. Le code du patrimoine contient par ailleurs également des dispositions relatives à la protection des biens culturels[1788], concernant leur régime de circulation, la restitution des biens culturels et prévoit des incriminations spécifiques relatives à l'exportation, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien culturel[1789]. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 *relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine*[1790] est venue interdire le fait « *d'importer, d'exporter, de faire transiter, de transporter, de détenir, de vendre, d'acquérir et d'échanger des biens culturels présentant un intérêt archéologique, artistique, historique ou scientifique lorsqu'ils ont quitté illicitement le territoire d'un État dans les conditions fixées par une résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies adoptée en ce sens* »[1791]

1780. Selon l'art. 461-14 du code pénal, « [l]*e fait de lancer des attaques délibérées contre des biens de caractère civil qui ne sont pas des objectifs militaires est puni de quinze ans de réclusion criminelle* ».
1781. Art. 461-15 du code pénal : « *Le fait de se livrer, avec des armes ou à force ouverte, au pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut, est puni de quinze ans de réclusion criminelle* ».
1782. Art. 461-16 et 461-17 du code pénal.
1783. Art. 324-1 du code pénal.
1784. Art. 450-1 du code pénal.
1785. Art. 321-7 du code pénal. Celui-ci « *vise à prévenir le trafic de biens culturels en incriminant le fait de ne pas tenir à jour un registre des objets mobiliers qui font l'objet d'une revente, permettant ainsi de procéder à leur identification, voire de permettre leur traçabilité, ainsi que de connaître l'identité des personnes qui les ont fournis* » (Rapport de 2021 de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles, *op. cit*, pp. 9-10).
1786. 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*, JORF n° 0129 du 4 juin 2016, texte n° 1.
1787. Les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 150.000 € d'amende lorsque l'infraction est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice (art. 322-3-2 du code pénal).
1788. Art. L. 111-1 à L. 116-2 du code du patrimoine.
1789. Art. L. 114-1 et L. 114-2 du code du patrimoine.
1790. JORF n° 0158 du 8 juillet 2016, texte n° 1. Pour plus de détails sur la consolidation du dispositif français de lutte contre les trafics des biens culturels réalisée par ladite loi, V. le rapport de 2021 de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles, *op. cit*, p. 11.
1791. Art. L. 111-9 du code du patrimoine.

et étendre le champ des infractions réprimées au titre de l'exportation ou de la tentative d'exportation de biens culturels[1792]. Cette loi a également créé des refuges en France pour les biens culturels menacés, en prévoyant de mettre à disposition des locaux sécurisés pour recevoir ces biens en dépôt, en situation d'urgence et de grave danger du fait d'un conflit armé ou d'une catastrophe sur le territoire de l'État qui les possède ou détient[1793].

S'agissant plus spécifiquement des violations graves définies par le deuxième Protocole de 1999 (article 15)[1794], selon l'étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de loi autorisant l'adhésion de la France audit Protocole, celles-ci sont déjà incriminées en droit interne, à l'exception du fait « *d'utiliser un bien culturel sous protection renforcée ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire* » (article 15§1 b)) « *lorsque cette utilisation n'est pas suivie d'un vol, d'une dégradation ou d'une destruction desdits biens et que ceux-ci ne sont pas l'objet même d'une attaque militaire* »[1795]. L'étude d'impact a ainsi mis en avant la nécessité d'adopter une incrimination spécifique pour cette disposition[1796], sans qu'une telle disposition n'ait toutefois, à ce jour, été adoptée. En outre, l'article 16§1 c) du deuxième Protocole impose aux États parties de prévoir la compétence quasi universelle de leurs juridictions nationales, pour trois des cinq violations graves qu'il définit (alinéas a) à c) de l'article 15), lorsque l'auteur présumé est présent sur leur territoire, quel que soit sa nationalité ou le lien de l'infraction commise. Or les conditions d'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises s'agissant des atteintes aux biens culturels relevant des « crimes et délits de guerre » sont plus restrictives, l'article 689-11 du code de procédure pénale imposant la résidence habituelle de leur auteur[1797]. Au moment de l'adhésion au deuxième Protocole, la France a d'ailleurs indiqué, en référence à l'article 16§1 c), « *que les juridictions françaises pourront poursuivre toute personne, ressortissant d'un État partie au présent Protocole, qui réside habituellement en France et qui s'est rendue coupable des infractions visées aux alinéas a) à c) du paragraphe 1er de l'article 15. La*

1792. L'art. L. 114-1 du code du patrimoine puni de deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450.000 euros « *le fait, pour toute personne, d'exporter ou de tenter d'exporter* » un bien culturel – des distinctions étant opérées en fonction du type de bien culturel concerné –, mais aussi, depuis la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, « *le fait, pour toute personne, d'importer un bien culturel en infraction à l'article L. 111-8* » et « *d'importer, d'exporter, de faire transiter, de vendre, d'acquérir ou d'échanger un bien culturel en infraction à l'article L. 111-9* », les auteurs des interdictions définies à cette disposition encourant en outre la confiscation des biens en cause.

1793. V. l'art. L. 111-11 du code du patrimoine.

1794. Aux termes de l'art. 15§1 du deuxième Protocole de 1999, « [c]*commet une infraction au sens du présent Protocole toute personne qui, intentionnellement et en violation de la Convention ou du présent Protocole, accomplit l'un des actes ci-après : (a) faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque ; (b) utiliser un bien culturel sous protection renforcée ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire ; (c) détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens culturels protégés par la Convention et le présent Protocole ; (d) faire d'un bien culturel protégé par la Convention et le présent Protocole l'objet d'une attaque ; (e) le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels protégés par la Convention, ou les actes de vandalisme dirigés contre* [de tels biens] ».

1795. Étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de loi autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl4263-ei.asp*.

1796. « *Le respect des engagements internationaux pris par la France en adhérant à ce protocole impliquera, par conséquent, l'adoption d'une incrimination spécifique pour cette hypothèse* » (étude d'impact précitée).

1797. V. les développements *infra* sur ce point.

poursuite de ces infractions ne pourra être exercée qu'à la requête du ministère public»[1798] ; faisant ainsi d'emblée référence à plusieurs critères qui restreignent une compétence effective des juridictions pénales françaises face à certaines violations du droit international humanitaire, que la CNCDH recommande de supprimer[1799].

Quant aux dispositions de l'article 21 b) du deuxième Protocole de 1999 relatives à l'exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels depuis un territoire occupé, en violation de la Convention ou du présent Protocole, la France considère[1800] qu'elles rejoignent les incriminations existantes dans le code du patrimoine concernant les délits d'importation, exportation, transit, vente, acquisition, échange de biens culturels présentant un intérêt archéologique, artistique, historique ou scientifique ayant quitté illicitement le territoire d'un État désigné par une résolution des Nations Unies[1801] et sont également réprimés par le code pénal[1802].

Concernant le (premier) Protocole à la Convention de 1954 qui a principalement pour objet la protection des biens culturels en territoire occupé ou provenant d'un tel territoire, la France, dans son rapport transmis au Secrétaire général des Nations Unies en 2012, fait référence au règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil qui harmonise les règles de surveillance à l'exportation des biens culturels vers les pays tiers[1803] ; ainsi qu'au rôle de l'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC)[1804]. Dépendant du ministère de l'intérieur et «*agissant comme autorité centrale*», l'OCBC 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*»[1805]. Il intervient notamment dans la lutte contre le pillage et le trafic de biens archéologiques en provenance des zones de conflit[1806].

1798. Déclaration formulée par la France à l'occasion du dépôt de son instrument d'adhésion (nous soulignons), disponible sous *https://fr.unesco.org/node/297970/#edit-sort-b*.

1799. CNCDH, *Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armés*, Assemblée plénière du 2 juillet 2015, *op. cit.*, §24. V. également les développements *infra* sur cette question.

1800. Rapport de la France relatif à la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses Protocoles, *op. cit*,, p. 16.

1801. Art. L. 114-1 III et L. 111-9 du code du patrimoine, précités.

1802. Aux termes des art. 461-16 et 461-17, ainsi que des art. 322-3-2 et 322-3 1° du code pénal, mentionnés *supra*.

1803. Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels. Depuis, ont également été adoptés la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 *relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte), ainsi que le Règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels*.

1804. *Rapport de la France sur l'état des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés*, 2012, p. 6. V. également les développements dans le rapport de la France sur la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses Protocoles précités (p. 13) quant aux incriminations pertinentes prévues par le code pénal et le code du patrimoine, notamment les nouvelles dispositions introduites par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 *relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, op. cit*.

1805. *Ibid*.

1806. Pour en savoir plus sur l'OCBC, V. les informations disponibles sur le site du ministère de l'intérieur : *https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Lutte-contre-la-criminalite-organisee/Office-central-de-lutte-contre-le-trafic-de-biens-culturels*.

2.1.2.8. AUTRES INSTRUMENTS (NON RATIFIÉS PAR LA FRANCE)

Sans être exhaustif, 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.

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[1807] 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 (dite Convention « ENMOD ») adoptée le 10 décembre 1976, qui compte 78 États parties au 1er juillet 2022, dont la majorité des États membres de l'Union européenne, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Russie ou la Chine. La France fait ainsi figure d'exception au sein de l'Union européenne et parmi les États détenteurs de l'arme nucléaire.

Aux termes de la Convention, entrée en vigueur le 5 octobre 1978, les États parties s'engagent « *à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre État partie* »[1808]. L'expression « *techniques de modification de l'environnement* » désigne « *toute technique ayant pour objet de modifier – grâce à une manipulation délibérée de processus naturels – la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique* »[1809]. 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.

Le suivi de la Convention repose uniquement sur un mécanisme de consultation mutuelle et de coopération entre les États parties pour résoudre les problèmes qui pourraient se poser à propos des objectifs ou de l'application de la Convention, incluant la mise en place d'un « comité consultatif d'experts » qui peut, à la demande d'un État partie, fournir des avis sur tout problème soulevé[1810]. En outre, tout État partie « *qui a des raisons de croire qu'un autre État partie agit en violation des obligations découlant des dispositions de la Convention peut déposer une plainte auprès du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies* »[1811]. L'article VIII prévoit la tenue de conférence d'examen du fonctionnement de la Convention, à des intervalles non inférieurs à cinq ans. Si la première conférence d'examen a eu lieu à Genève en septembre 1984 et la

1807. En dépit de recommandations répétées de la CNCDH en ce sens. V. par ex. CNCDH, *Avis Urgence climatique et droits de l'Homme*, Assemblée plénière du 27 mai 2021, *op. cit.*
1808. Art. I§1 de la Convention ENMOD.
1809. Art. II.
1810. Art. V et annexe à la Convention sur le comité consultatif d'experts.
1811. Art. V §3.

deuxième en septembre 1992, mais la troisième n'a pas encore été organisée, faute de soutiens suffisants des États parties, malgré les appels du Secrétaire général en ce sens[1812].

Si la France n'a pas adhéré à la Convention ENMOD, elle n'en reste pas moins liée par les autres obligations découlant du droit international humanitaire, conventionnel ou coutumier, relatives à la protection de l'environnement en temps de conflit armé[1813]. L'article D. 4122-10 du code de la défense, qui impose au militaire au combat de diriger ses attaques uniquement sur des objectifs militaires, lui interdit ainsi également « *de mener une attaque pouvant infliger incidemment des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu* »[1814].

Notons par ailleurs que s'agissant de la protection de l'environnement dans les conflits armés, mais aussi des conséquences du dérèglement climatique sur les pays en proie à de tels conflits, le CICR a publié des rapports et directives utiles à l'interprétation du droit international humanitaire en la matière. Il a ainsi adopté, en septembre 2020, un rapport intitulé « *Quand la pluie devient poussière* »[1815]. Résultat de recherches menées dans le sud de l'Irak, dans le nord du Mali et en République centrafricaine, le rapport met en évidence les effets conjugués des conflits armés, du changement climatique et de la dégradation de l'environnement et leur impact sur les plus vulnérables. Il rend compte du quotidien des populations confrontées à de tels effets conjugués et de la manière dont elles y font face et traite aussi d'un certain nombre d'« *ajustements* » auxquels le CICR et « *l'ensemble du secteur humanitaire* » devront procéder « *pour atténuer les risques climatiques* »[1816]. Le CICR a également publié des directives sur la protection de l'environnement naturel en période de conflit armé, récemment actualisées[1817], afin de faciliter l'adoption de mesures concrètes de mise en œuvre pour renforcer cette protection et de contribuer à ce que « *les États* […]*, une nouvelle fois, serre* [nt] *les rangs face à cette menace existentielle qui pèse sur l'humanité entière » et que « l'environnement cesse d'être une victime muette de la guerre* »[1818].

1812. V. les courriers du Secrétaire général des Nations Unies du 20 mars 2013 (ODA/32-2013/ENMOD) et du 27 janvier 2014 (ODA/63-2013/ENMOD) et les informations disponibles sur le site des Nations Unies sous *https://www.un.org/disarmament/fr/enmod/*.

1813. V. les nombreuses ressources disponibles à ce propos sur le site du CICR.

1814. Conformément notamment aux art. 35§3 et 55 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (nous soulignons); les critères étant toutefois cumulatifs et non alternatifs comme dans la Convention ENMOD.

1815. CICR, *Quand la pluie devient poussière. Comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées*, septembre 2020, disponible sous *https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/quand_la_pluie_devient_poussiere_rapport_cicr.pdf*.

1816. CICR, *Quand la pluie devient poussière* (…), *op. cit*.

1817. CICR, *Directives sur la protection de l'environnement naturel en période de conflit armé. Règles et recommandations relatives à la protection de l'environnement naturel en droit international humanitaire, accompagnés de commentaires*, mars 2022, disponibles sous *https://www.icrc.org/fr/publication/4382-guidelines-protection-natural-environment-armed-conflict*.

1818. CICR, *Directives sur la protection de l'environnement naturel* (…), *op. cit.*, préface de Peter Maurer, p. 4.

Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires

Adoptée le 4 décembre 1989 et entrée en vigueur le 20 octobre 2001, la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires compte, au 1er juillet 2022, 37 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* »[1819].

De nombreux pays, dont la France, estiment que certaines dispositions de la Convention soulèvent des difficultés. Selon un rapport du Sénat de 2003[1820], la définition du mercenariat donnée par cette Convention, qui reprend pour l'essentiel les dispositions contenues dans le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1977, sans préciser que « *le mercenaire est celui "qui, en fait, prend une part directe aux hostilités"* » pose problème : « [c]*ette 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* »[1821]. 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 (article 4 de la Convention) ou pour avoir "recruté, utilisé, financé ou instruit des mercenaires" (article 2), et cela aussi bien devant une juridiction française que devant une juridiction de n'importe quel État étranger partie à la Convention* »[1822]. La loi n° 2003-340 du 14 avril 2003 *relative à la répression de l'activité de mercenaire*[1823] a néanmoins introduit dans le code pénal un chapitre consacré à la « *participation à une activité de mercenaire* »[1824].

1819. Art. 5 de la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires de 1989.
1820. Rapport n° 142 (2002 – 2003) *fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi relatif à la répression de l'activité de mercenaire*, déposé le 23 janvier 2003, disponible sur le site Internet du Sénat (rubrique « Travaux parlementaires/Rapports »), sous le lien suivant *https://www.senat.fr/rap/l02-142/l02-142.html*.
1821. *Ibid*.
1822. *Ibid*.
1823. JORF n° 0089 du 15 avril 2003, texte n° 2.
1824. Art. 436-1 à 436-5 du code pénal.

Il convient par ailleurs de mentionner à titre indicatif l'existence de plusieurs instances au sein des Nations Unies dédiées à la question du mercenariat, en lien avec les droits de l'Homme. D'une part, a été créé en juillet 2005 par la résolution 2005/2 de la Commission des droits de l'homme un groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'Homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes[1825]. Le groupe de travail a également mené des travaux relatifs au rôle des sociétés militaires et de sécurité privée dans l'action humanitaire[1826] et a adopté un rapport sur ce sujet, examiné lors de la 48e session du Conseil des droits de l'homme[1827]. D'autre part, le Conseil des droits de l'homme a créé le 28 septembre 2017 (résolution n° 36/11) un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer le contenu d'un cadre réglementaire international, sans préjuger de la nature de celui-ci, relatif aux activités des sociétés militaires et de sécurité privées[1828]. Ses travaux sont en cours.

1825. V. les informations relatives à ce groupe de travail sur le site du Haut-Commissariat : *https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/wg-mercenaries*.

1826. V. l'appel à contributions du groupe de travail disponible sous *https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/calls-input/call-inputs-report-role-pmscs-humanitarian-action*.

1827. Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, *Incidences du recours aux sociétés militaires et de sécurité privées dans l'action humanitaire*, 2 juillet 2021, A/HRC/48/51. Plus récemment, il a également adopté un rapport, examiné lors de la 76e session de l'Assemblée générale, sur les incidences sur les droits humains des cyberactivités des mercenaires, des acteurs apparentés et des entreprises de services de sécurité et de défense, 15 juillet 2021, A/76/151.

1828. V. les informations disponibles à propos de ce groupe de travail sur le site du Haut-Commissariat : *https://www.ohchr.org/fr/hr-bodies/hrc/wg-military/igwg*. Sur les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP), V. également le Document de Montreux adopté en 2008, à l'élaboration duquel la France avait participé (Le *Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés*, disponible sous *https://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies*). Pour une présentation succincte de ce document, V. l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2014 – 2016*, La Documentation française, 2017. Au 26 janvier 2022, 58 États ont apporté leur soutien à ce document ; l'UE, l'OSCE et l'OTAN se sont également jointes à cette initiative (*https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droit-international-public/droit-international-humanitaire/entreprises-militaires-securite-prives/etats-participant.html*).

CHAPITRE 2.1.3.

ENGAGEMENTS ET RÉSOLUTIONS ISSUS DES CONFÉRENCES INTERNATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit, généralement tous les quatre ans, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur Fédération internationale, le CICR et les 196 États parties aux Conventions de Genève pour débattre de questions humanitaires et prendre des engagements conjoints. Il s'agit de la plus haute autorité délibérante du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle contribue au respect et au développement du droit international humanitaire et vise également à améliorer la sûreté, la sécurité et la dignité des personnes en renforçant les cadres juridiques et politiques, à définir les priorités humanitaires mondiales et à favoriser les relations, alliances et les synergies[1829]. À cette occasion, les États font part du suivi de leurs engagements *(pledges)*, de la mise en œuvre des résolutions adoptées lors de la précédente Conférence et prennent des engagements complémentaires en adoptant de nouvelles résolutions. Si ces engagements et résolutions ne sont pas en soi juridiquement contraignants, les participants sont encouragés à garantir leur mise en œuvre effective et à faire rapport à titre volontaire sur leur mise en œuvre. Les engagements sont de « *puissants outils de diplomatie humanitaire* »[1830].

Par ailleurs, le Conseil des Délégués du Mouvement réunit toutes ses composantes (Sociétés nationales, CICR et Fédération internationale) tous les deux ans pour définir des stratégies communes et garantir l'alignement, au sein du Mouvement, des approches adoptées face aux défis humanitaires mondiaux[1831]. Il est également l'occasion d'explorer les questions à soumettre à la prochaine Conférence internationale et de mettre en exergue les progrès déjà accomplis dans la mise en œuvre des résolutions et des engagements.

1829. V. la présentation de la Conférence internationale sur le site qui lui est dédié : *https://rcrcconference.org/fr/about-4/*.
1830. Selon la présentation sur le site de la Conférence internationale : *https://rcrcconference.org/fr/about-4/pledges/*.
1831. V. les informations disponibles sous *https://rcrcconference.org/fr/about-2/*.

2.1.3.1. RÉSOLUTIONS

La dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la XXXIIIe, a eu lieu du 9 au 12 décembre 2019 à Genève [1832]. À cette occasion, les huit résolutions suivantes ont été adoptées [1833] :

- Résolution 1, « S'approprier le DIH : Feuille de route pour améliorer la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire » (33IC/19/R1) ;
- Résolution 2, « Répondre aux besoins en matière de santé mentale et de soutien psychosocial des personnes touchées par les conflits armés, les catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence » (33IC/19/R2) ;
- Résolution 3, « Agir maintenant en combattant ensemble les épidémies et les pandémies » (33IC/19/R3) ;
- Résolution 4, « Rétablir les liens familiaux tout en respectant la vie privée, y compris en ce qui concerne la protection des données personnelles » (33IC/19/R5) ;
- Résolution 5, « Le leadership des femmes dans l'action humanitaire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge » (33IC/19/R5) ;
- Résolution 6, « Agir aujourd'hui pour façonner le monde de demain » (33IC/19/R6) ;
- Résolution 7, « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui tiennent compte des changements climatiques et ne laissent personne pour compte » (33IC/19/R7) ;
- 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 » (33IC/19/R8).

Dans le droit fil de la résolution 1 (33IC/19/R1) adoptée lors de la XXXIIIe Conférence, le CICR a adopté des lignes directrices pour la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire afin de fournir des orientations aux États et aux Sociétés nationales, auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, pour qu'ils œuvrent ensemble à la mise en œuvre de la résolution au niveau national [1834].

1832. V. les informations disponibles sur le site de la Conférence : *https://rcrcconference.org/fr/about-4/33rd-international-conference/*.

1833. Celles-ci sont disponibles sous *https://rcrcconference.org/fr/about-4/33rd-international-conference/documents/*.

1834. Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR, *S'approprier le DIH. Lignes directrices pour la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire*, septembre 2021, disponibles sous *https://www.icrc.org/fr/document/sapproprier-le-dih-lignes-directrices-pour-la-mise-en-oeuvre-nationale-du-dih*.

2.1.3.2. ENGAGEMENTS VOLONTAIRES

À l'occasion de la XXXIIIe Conférence de 2019, de nouveaux engagements complémentaires ont été pris [1835]. Ces engagements doivent concourir à la réalisation des principaux thèmes de la Conférence, portant sur le droit international humanitaire en tant qu'instrument de protection des personnes, l'évolution des vulnérabilités et la confiance dans l'action humanitaire.

2.1.3.2.1. Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne

Dans le cadre de la XXXIIIe Conférence internationale, l'Union européenne et ses États membres ont adopté plusieurs engagements, dont deux conjointement avec plusieurs Sociétés nationales de l'Union européenne [1836].

2.1.3.2.1.1. Protéger le personnel humanitaire et médical (Pledge SP330031) [1837]

L'Union européenne, ses États membres ainsi que plusieurs sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont condamné les attaques perpétrées sur les travailleurs et volontaires humanitaires ainsi que sur le personnel médical et les patients dans les situations de conflits armés, de telles attaques constituant des violations du droit international et réduisant l'accès humanitaire aux populations en situation de vulnérabilité. Rappelant la résolution 2286 (2016) du Conseil de sécurité des Nations Unies, ils se sont engagés, « *conformément à leurs mandats respectifs, à rechercher les moyens de renforcer leur soutien à la mise en œuvre et au respect du cadre juridique régissant le travail humanitaire, en particulier pour améliorer la protection du personnel humanitaire et médical, salarié et bénévole* » [1838].

À cette fin, ils s'engagent plus particulièrement à : « *soutenir la formation sur les normes et règles pertinentes du DIH relatives à la protection des civils, à la fourniture de soins de santé et à l'accès humanitaire, ainsi que sur les droits et responsabilités du personnel humanitaire et médical, y compris les principes éthiques sur les soins de santé en cas de conflit* » ; « *réexaminer la législation, les politiques et procédures nationales relatives à la fourniture de l'aide humanitaire et des soins médicaux en situation de conflit armé, en vue de garantir le strict respect du droit international et de l'éthique médicale et un degré de protection correspondant aux normes les plus élevées observées dans la*

1835. L'ensemble des engagements est disponible sur le site de la Conférence sous *https://rcrcconference.org/fr/about-4/pledges/*.
1836. Hormis les deux engagements développés ici, l'Union européenne et ses États membres ont adopté des engagements volontaires portant sur les thèmes suivants : *Digital transformation, its use and impact in the contexte of IHL-related activities; Safeguarding and protecting cultural property; Enhancing protection of specific groups in vulnerable situations in armed conflicts, disasters and other crises; Humanitarian impact of climate change; Ratification of IHL instruments; International Criminal Court and the fight against impunity*.
1837. Cet engagement est disponible sous *https://rcrcconference.org/fr/pledge/protecting-humanitarian-and-medical-personnel/*.
1838. *Ibid*. Traduction non officielle.

pratique internationale » ; « *soutenir les activités de sensibilisation et visant à établir un climat de confiance, afin de garantir le respect des principes de l'action humanitaire* » ; « *soutenir les États et les acteurs non-étatiques concernés dans la mise en œuvre ou le renforcement de mesures circonstanciées visant à améliorer la sécurité physique des travailleurs et volontaires humanitaires, ainsi que du personnel médical* » et à « *soutenir les initiatives qui contribuent à la collecte et l'analyse systématique et complète de données sur les attaques contre le personnel et les infrastructures médicales* ».

Un rapport volontaire sur la mise en œuvre de cet engagement a été adopté par la Slovénie, en tant que Présidente du Conseil de l'UE, le 16 août 2022[1839].

2.1.3.2.1.2. Renforcer le respect du droit international humanitaire par sa promotion, sa diffusion et sa mise en œuvre (Pledge SP330025)[1840]

L'Union européenne (UE), ses États membres ainsi que des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'UE se sont engagées à « *utiliser les mécanismes disponibles au niveau national, régional et international pour renforcer le respect du DIH et continuer à étudier les possibilités tant juridiques qu'opérationnelles d'améliorer* » ce respect ; « *renforcer la visibilité et la cohérence de l'action de l'UE pour la promotion du DIH et, à cet égard, continuer à soutenir le travail du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, dont le mandat renforcé consiste notamment à contribuer à la mise en œuvre des positions de l'Union dans le domaine de la promotion et du respect du DIH* » ; « *renforcer la coopération avec leurs sociétés nationales de la Croix-Rouge respectives, qui* […] *ont un rôle reconnu pour aider leurs gouvernements à diffuser le DIH et à coopérer avec eux pour en assurer le respect* » ; « *soutenir davantage la mise en œuvre des traités pertinents de non-prolifération, de désarmement et de contrôle des armes afin de garantir le respect du DIH* » et promouvoir les instruments internationaux « *visant à lutter contre les risques humanitaires liés aux restes explosifs de guerre, aux armes à sous-munitions, aux engins explosifs improvisés et aux mines antipersonnel* »[1841].

Ils se sont également engagés à « *adopter les mesures législatives, administratives et pratiques pour assurer et renforcer la mise en œuvre du DIH au niveau national* », à redoubler d'efforts pour « *promouvoir et diffuser le DIH au sein et en dehors de l'UE, en particulier auprès des forces armées, ainsi que des groupes armés non étatiques, du personnel humanitaire et médical, y compris les acteurs humanitaires locaux et d'autres groupes ou personnes susceptibles d'être confrontés à l'application du DIH dans le cadre de leur travail* » ainsi qu'à

1839. *Report to pledge – Protecting humanitarian and medical personnel – Slovenia*, 16 août 2022, disponible sous *https://rcrcconference.org/fr/pledge-report/report-to-pledge-protecting-humanitarian-and-medical-personnel-slovenia/*. Le rapport mentionne les consultations menées entre les commissions de mise en œuvre du DIH slovène et allemande, en lien avec Médecins sans frontières, en mai 2021, qui ont notamment abordé ce thème.
1840. Cet engagement est disponible sous *https://rcrcconference.org/fr/pledge/strengthening-compliance-with-international-humanitarian-law-ihl-through-its-promotion-dissemination-and-implementation/*.
1841. *Ibid*. Traduction non officielle.

« *promouvoir et renforcer le rôle et le travail des comités nationaux du DIH et la coopération entre eux* »[1842].

L'engagement comporte un « plan d'action » pour sa mise en œuvre. Un rapport sur l'engagement a été publié le 16 août 2022 par la Slovénie, qui présidait le Conseil de l'UE[1843]. Celui-ci mentionne en particulier les lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit international humanitaire et les rapports sur leur mise en œuvre[1844]. Ces lignes directrices, élaborées en 2005[1845] et mises à jour en 2009[1846] constituent le cadre pour son action extérieure et celle de ses États membres en matière de promotion du droit international humanitaire auprès des États tiers et des acteurs non étatiques. Elles décrivent les instruments opérationnels dont dispose l'Union européenne à cette fin. Le quatrième rapport annuel sur leur mise en œuvre, pour l'année 2020, a été publié en juin 2021[1847]. Un évènement de lancement du rapport, qui a rassemblé une centaine de participants, a été organisé le 8 septembre afin de favoriser la mise en œuvre effective du DIH sur le terrain[1848].

Les 16 et 17 novembre 2021, la Slovénie a par ailleurs organisé, conformément à la résolution 1 de la XXIIe Conférence, des consultations régionales entre les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire slovène, autrichienne, néerlandaise, française et allemande et le ministère des affaires étrangères du Portugal. La CNCDH a ainsi participé à cet évènement qui portait notamment sur les questions relatives au changement climatique et aux conflits armés et à la protection de l'environnement pendant et après les conflits armés[1849].

1842. *Ibid*.

1843. *Report to pledge – Strengthening compliance with international humanitarian law (IHL) through its promotion, dissemination and implementation – Slovenia*, 16 août 2022, disponible sous *https://rcrc-conference.org/fr/pledge-report/report-to-pledge-strengthening-compliance-with-international-humanitarian-law-ihl-through-its-promotion-dissemination-and-implementation-slovenia/*.

1844. V. *infra* sur ce point.

1845. Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (2005/C 327/04), 23 décembre 2005.

1846. Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international, 15 décembre 2009, JO C 303. L'Union européenne a par ailleurs adopté des lignes directrices sur les enfants dans les conflits armés en 2003, mises à jour en 2008, disponibles sous *https://www.consilium.europa.eu/media/30854/qc8308123frc.pdf*, et un plan d'action sur « Femmes, paix, sécurité » pour 2091-2024 (EEAS (2019) 747), disponible sous *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf*.

1847. Conseil de l'Union européenne, Groupe « droit international public », *Rapport sur les lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit humanitaire international.* Janvier 2020 – décembre 2020, juin 2021, disponible sous *https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/ihl-report-eu-guidelines-2021/*.

1848. *Report to pledge* (…) Slovenie, 16 août 2022, *op. cit.*

1849. V. les informations disponibles sous *https://www.gov.si/novice/2021-11-19-slovenia-hosts-consultations -on-topical-issues-in-international-humanitarian-law/*.

Réunions des commissions de mise en œuvre du droit international humanitaire

Le CICR organise, depuis 1995, des réunions universelles ou régionales des commissions et autres instances nationales de droit international humanitaire afin de favoriser le dialogue et l'échange de bonnes pratiques, autour de différents thèmes. La cinquième réunion universelle, qui s'est déroulée en ligne du 29 novembre au 2 décembre 2021, a rassemblé entre 157 et 230 participants des 118 commissions nationales de DIH du monde entier, dont des représentants ministériels (affaires étrangères, défense, justice) et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[1850]. Le thème portait sur « S'approprier le DIH en l'intégrant dans le droit interne et les politiques nationales » et a permis d'aborder différents sujets, tels que le suivi de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le renforcement de la protection des personnes disparues et de leurs proches, l'application du DIH dans le domaine des armes, des nouvelles technologies et des transferts d'armes et la promotion d'un cadre de lutte contre le terrorisme conforme au DIH et à l'obligation de faciliter l'action humanitaire. La CNCDH, en tant que commission nationale de mise en œuvre du DIH en France, a participé à cette réunion universelle afin d'échanger avec ses homologues sur ces différents sujets et est intervenue plus spécifiquement pour exposer les travaux qu'elle mène sur la question des transferts d'armes.

2.1.3.2.2. Engagements du Gouvernement conjointement avec la Croix-Rouge française

2.1.3.2.2.1. Promotion et diffusion du droit international humanitaire (Pledge SP330180)

Les autorités françaises et la Croix-Rouge française, pour les années 2019-2022, ont pris l'engagement de « *coopérer dans le domaine de la formation du droit international humanitaire et de la diplomatie française* ». À cette fin, la Croix-Rouge française « *proposera notamment des formations, des sensibilisations et soutiendra leurs mises en œuvre avec l'appui du gouvernement français et de la Commission Nationale de mise en œuvre du DIH* ».

La France et la Croix-Rouge française se sont également engagées à « *apporter une expertise et organiser conjointement des réunions et des conférences sur les questions relatives : aux nouvelles technologies de l'armement (système d'armement télé opéré, système d'armement autonome, cyberattaque et intelligence artificielle) ; à l'impact de la lutte contre le financement du terrorisme sur l'action humanitaire ; aux restes explosifs en zone peuplée ; aux conséquences humanitaires du changement climatique sur les conflits armés* ». L'engagement porte également sur la promotion et la diffusion du droit international humanitaire auprès des entreprises et sociétés françaises, pour « *une meilleure connaissance du DIH et de la responsabilité des acteurs en cas de violations* ».

L'engagement comporte un plan d'action pour sa mise en œuvre, dont celui d'établir, avec le gouvernement français et la commission nationale de mise en œuvre du DIH – la CNCDH – un état des lieux de l'enseignement du DIH dans

1850. CICR, « Questions-réponses sur la 5e Réunion universelle des Commissions et autres instances nationales chargées de la mise en œuvre du DIH », 26 janvier 2022, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/document/cinquieme-reunion-universelle--commissions-dih-questions*.

les écoles militaires. La Croix-Rouge française a ainsi publié un « *rapport volontaire sur la mise en œuvre du droit international humanitaire au niveau national 2021/2022* » en juillet 2022, rédigé en collaboration notamment avec le ministère des Armées, le Tribunal de grande instance de Paris, la CNCDH, le Bouclier Bleu France et des experts du monde académique [1851]. Celui-ci comporte, outre l'état des lieux de l'enseignement du DIH dans les écoles militaires, un panorama des formations et outils de diffusion du DIH à l'égard de différents groupes cibles (porteurs d'armes, diplomates, parlementaires, acteurs humanitaires, secteur privé, *etc.*), Plus largement, il fournit un aperçu global de la mise en œuvre du droit international humanitaire en France et porte également sur la répression pénale des violations du droit international humanitaire, les protections spécifiques (des personnes détenues, des biens culturels ou des emblèmes et signes distinctifs) et sur les moyens et méthodes de guerre.

2.1.3.2.2.2. Rapports volontaires sur la mise en œuvre nationale du DIH

Conformément à la résolution 1 adoptée lors de la XXXIIIe Conférence internationale « *S'approprier le DIH : Feuille de route pour améliorer la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire* » qui invite les États à procéder, « *si possible avec le soutien de la Société nationale, à une analyse des domaines dans lesquels des mesures de mise en œuvre nationale sont encore requises* » (§2), les États peuvent adopter des « rapports volontaires » sur le droit international humanitaire [1852]. Afin d'encourager les États à adopter de tels rapports, la Suisse et le CICR ont organisé un évènement en juin 2021 visant à permettre aux États et autres acteurs concernés – en premier lieu les comités nationaux et entités similaires sur le DIH – de discuter entre eux des opportunités et obstacles liés à la rédaction de ces rapports, d'encourager à procéder à cette rédaction, et d'aider à renforcer les capacités à cet effet.

1851. Croix-Rouge française, *Rapport volontaire sur la mise en œuvre du droit international humanitaire au niveau national 2021/2022*, juillet 2022, disponible sous *https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Droit-International-Humanitaire-DIH/Rapport-volontaire-sur-la-mise-en-oeuvre-du-Droit-international-humanitaire-au-niveau-national-2021-2022-2728*.

1852. La Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, la Pologne, la Suède, la Suisse, la Roumanie ou le Royaume-Uni, qui a également publié une boîte à outils, ont par exemple publié des rapports volontaires sur le DIH. Ceux-ci peuvent être consultés sur le site de la Croix-Rouge française : *https://www.croix-rouge.fr/Actualite/Droit-International-Humanitaire-DIH/Rapport-volontaire-sur-la-mise-en-oeuvre-du-Droit-international-humanitaire-au-niveau-national-2021-2022-2728*.

CHAPITRE 2.1.4.

RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

Le Conseil de sécurité, à qui la Charte des Nations Unies confie la « *responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* »[1853], contribue également à la mise en œuvre du droit international humanitaire. Tel est par exemple le cas lorsqu'il adopte des « sanctions » (mesures coercitives) contre des individus ou entités qui empêchent la délivrance de l'accès à l'aide humanitaire, attaquent la population civile ou le personnel humanitaire et médical et leurs infrastructures[1854].

Pour autant, les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité (et plus largement tout régime de sanctions) peuvent avoir des effets collatéraux sur l'action humanitaire et contrevenir au respect du droit international humanitaire. C'est pour cette raison que la CNCDH, parmi d'autres, encourage la France à inciter le Conseil de sécurité à introduire systématiquement dans ses résolutions imposant des « sanctions » des clauses de sauvegarde du DIH et d'exemption humanitaire, ainsi qu'à les mettre en œuvre, « *en adoptant toutes les mesures politiques et juridiques qui permettent de respecter les obligations conventionnelles et coutumières découlant du DIH et de préserver l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale* »[1855].

La résolution 2615 (2021) adoptée le 22 décembre 2021 par le Conseil de sécurité sur la situation en Afghanistan est particulièrement significative à cet égard. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité « *décide que l'aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituent pas une violation du §1 a) de la résolution 2255 (2015)* », qui impose des mesures coercitives à l'encontre des Talibans et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés[1856]. Il autorise également « *le traitement et le versement de fonds, la remise d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, et la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement de cette aide en temps voulu ou au soutien de ces activités* »[1857]. Le Conseil de sécurité rappelle en outre la nécessité de respecter les droits de l'Homme et le droit international humanitaire, en particulier l'obligation de permettre

1853. Art. 24§1 de la Charte des Nations Unies du 26 janvier 1945.
1854. V. en ce sens l'engagement des États signataires de l'Appel à l'action humanitaire de soutenir et plaider pour l'adoption de telles sanctions, afin de mettre fin et prévenir les violations du droit international humanitaire (V. les développements *infra* sur l'Appel à l'action humanitaire).
1855. V. par ex. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire (A-2020-17)*, Assemblée plénière du 14 décembre 2020, JORF n° 0307 du 20 décembre 2020, texte n° 86, §9, recommandation n° 7.
1856. Les mesures de sanction de la résolution 2255 ont été reconduites par la résolution 2611 (2021) du 17 décembre 2021.
1857. Conseil de sécurité, Résolution 2615 (2021) du 22 décembre 2021, S/RES/2615/2021, §1.

« *l'accès humanitaire complet, sûr et sans entrave du personnel des agences humanitaires des Nations Unies et des autres acteurs humanitaires, quel que soit leur genre* »[1858].

La France a voté en faveur de l'adoption de la résolution 2615 (2021) « *parce qu'elle vise à répondre aux besoins de la population afghane* », mais sa position était relativement mesurée[1859]. La représentante de la France a en effet critiqué l'« *une erreur d'avoir retiré la limite temporelle à l'exemption humanitaire telle qu'elle figurait dans le texte négocié* ». Elle a insisté sur la responsabilité du Conseil de sécurité de « *s'assurer que l'aide humanitaire sera acheminée à l'ensemble des personnes dans le besoin, dans le respect des principes humanitaires, sans aucune forme de récupération par les Taliban* ». Elle précise qu'« [i]*l ne s'agit pas de restreindre ou de conditionner l'aide humanitaire* », *mais de « faire preuve de lucidité* » et de ne pas laisser les Talibans « *tirer profit de la détresse actuelle de la population afghane* ». La représentante de la France a également précisé que l'exception humanitaire excluait les activités de développement et couvrait exclusivement « *l'assistance humanitaire et les autres activités soutenant les besoins humains de base* »[1860].

L'impact des régimes de sanctions, mais aussi des mesures de lutte contre le terrorisme, adoptés notamment conformément aux résolutions du Conseil de sécurité, sur la mise en œuvre du droit international humanitaire et sur l'action humanitaire est par ailleurs souvent dénoncé par le CICR, les Sociétés nationales, le Secrétaire général des Nations Unies ou les organisations humanitaires. S'agissant de la France, la CNCDH a également attiré l'attention des pouvoirs publics sur les effets possibles des législations relatives à la lutte contre le terrorisme (internationales ou françaises) sur l'effectivité et l'impartialité de l'action humanitaire, en particulier sur l'accès humanitaire en période de conflit armé. Elle a ainsi adopté un avis en 2018 mettant en exergue les entraves à l'action humanitaire dans ce contexte qui lui ont été rapportées, afin d'identifier les bonnes pratiques à généraliser[1861]. Dans son avis de 2020 sur le respect et la protection du personnel humanitaire, la CNCDH a rappelé que la pénalisation de l'aide humanitaire, découlant notamment des mesures de lutte contre le terrorisme, leur fait courir des risques « *en condamnant des activités pourtant licites au regard du droit international et des principes humanitaires et compromet l'accès des populations à l'aide humanitaire* »[1862]. Elle recommande ainsi que soient intégrées dans le code pénal « *des dispositions claires rendant inapplicables les règles relatives à la complicité de terrorisme aux actions d'aide et d'assistance accomplies par le personnel d'organisations humanitaires impartiales* »[1863]. Depuis, à la suite d'un engagement pris en ce sens par le Président de la République lors de la conférence nationale humanitaire de 2020, le ministère

1858. *Ibid.*, §3.
1859. V. l'intervention de la France dans le procès-verbal de la séance du Conseil de sécurité du 23 décembre 2021, S/PV. 8941, p. 6 et s.
1860. *Ibid*.
1861. CNCDH, *Avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire*, Assemblée plénière du 2 octobre 2018, JORF n° 0238 du 14 octobre 2018, texte n° 97.
1862. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire (A-202-17)*, Assemblée plénière du 14 décembre 2020, *op. cit.*, §8.
1863. *Ibid*.

de la Justice a adopté une circulaire le 27 juillet 2021 indiquant qu'« *aucune poursuite pénale n'a vocation à être exercée à l'encontre des organisations fournissant une aide humanitaire impartiale dans le cadre de leurs activités légitimes* »[1864]. Si cette circulaire va dans le bon sens, la CNCDH en a critiqué certaines formulations et a réitéré que c'est au sein du code pénal lui-même que de telles dispositions devraient être intégrées[1865]. Concernant par ailleurs l'impact des mesures nationales et internationales de lutte contre le terrorisme (et contre le blanchiment de capitaux) notamment sur l'accès des organisations humanitaires impartiales au système bancaire, indispensable pour réaliser les transactions financières nécessaires à leurs activités, la CNCDH a souligné les risques liés à l'adoption de l'ordonnance n° 2020-1342 du 4 novembre 2020 *renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition sur les organisations humanitaires*[1866] et formulé des recommandations pour les atténuer[1867]. Des lignes directrices en matière de criblage, élaborées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ont été transmises au Parlement fin 2021[1868]. Celles-ci ont été contestées par plusieurs organisations non gouvernementales devant le Conseil d'État[1869].

Au-delà des résolutions que le Conseil de sécurité adopte à propos d'une situation dans un pays en particulier ou en lien avec la lutte contre le terrorisme, celui-ci adopte également des résolutions portant spécifiquement sur des questions ayant trait au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'Homme. Tel est par exemple le cas des résolutions portant sur la protection des civils, des enfants, du personnel humanitaire et médical, des journalistes, des personnes disparues ou de celles portant sur l'agenda « Femmes, paix, sécurité ». Ces résolutions visent à renforcer l'application du droit international humanitaire et, pour certaines d'entre elles, à développer des mécanismes de suivi et de sanction. Ces travaux, auxquels la France est étroitement associée en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, l'engagent tout particulièrement.

De manière générale, il convient de souligner le rôle croissant joué par les ONG dans l'adoption de ces résolutions, par le biais notamment d'un plaidoyer soutenu et d'interventions lors de débats publics au Conseil de sécurité.

1864. Circulaire du garde des Sceaux du 27 juillet 2021 *relative à la lutte contre les atteintes portées aux travailleurs humanitaires à l'étranger et à la spécificité des missions des organisations exerçant des activités humanitaires*, NOR JUS D 2123311C, CRIM 2021-07/G1-26/07/2021 et son annexe sur les principes applicables aux activités des organisations fournissant de l'aide humanitaire.

1865. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A-2021-11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119.

1866. Ordonnance n° 2020-1342 du 4 novembre 2020 *renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition sur les organisations humanitaires*, JORF n° 0269 du 5 novembre 2020, texte n° 10.

1867. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A-2021-11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, *op. cit*.

1868. Rapport n° 26 (2021-2022) *présentant les lignes directrices en matière de criblage des bénéficiaires finaux d'actions de solidarité internationale, en application de l'article 17 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, transmis à la commission des finances et à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

1869. V. à ce propos la réponse du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à une question écrite posée par un sénateur, publiée dans le JO Sénat du 28 juillet 2022, p. 4023 (disponible sous *https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220700104.html*).

2.1.4.1. PROTECTION DES CIVILS

Le Conseil de sécurité des Nations Unies 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 cible[1870].

La résolution 2474 (2019) du 11 juin 2019 condamne à nouveau la « *pratique consistant à prendre délibérément pour cibles des civils ou d'autres personnes protégées dans les situations de conflit armé, et demande à toutes les parties à un conflit armé d'y mettre fin, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire* ».

Elle formule un certain nombre de demandes à destination de toutes les parties à un conflit armé : « *prendre toutes les mesures voulues pour rechercher activement les personnes portées disparues, permettre le retour de leur dépouille et faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues* […], *mettre en place des moyens d'action appropriés permettant de communiquer avec les familles quant au processus de recherche, et envisager de leur donner des informations concernant les services disponibles si elles rencontrent des difficultés ou ont des besoins d'ordre administratif, juridique, économique et psychologique liés à la disparition d'un proche* » ; « *prendre les mesures voulues pour empêcher que des personnes ne disparaissent du fait de ce conflit, en facilitant le regroupement des familles dispersées* » ; « *accorder la plus grande attention au cas des enfants portés disparus* […] *et prendre les mesures appropriées pour les rechercher et les identifier* » ; « *enregistrer et communiquer les données personnelles des personnes appartenant à une partie adverse privées de leur liberté* […], *y compris les prisonniers de guerre, et leur permettre de correspondre avec leur famille* » ; « *en cas de disparition* […], *prendre des mesures* […] *pour s'assurer que les infractions liées à la disparition de personnes donnent lieu à des enquêtes exhaustives, promptes, impartiales et efficaces et à des poursuites* […] *en vue d'établir pleinement les responsabilités* » ; « *établir des bureaux nationaux d'information ou d'autres mécanismes, dès qu'un conflit éclate, pour échanger des informations sur les détenus et les civils appartenant à une partie adverse, transmettre ces informations à ladite partie, avec l'aide de l'Agence centrale de recherches en qualité d'intermédiaire neutre, si nécessaire, et demander des renseignements au sujet de ces personnes* » ; « *coopérer avec le CICR et son Agence centrale de recherches pour régler la question des personnes disparues* » ; renforcer de la coopération et de la coordination avec les institutions nationales et les commissions nationales chargées des personnes disparues ; inclure, lorsqu'elles négocient ou appliquent un accord de paix, « *des positions visant à faciliter la recherche des personnes disparues* », et prendre des mesures pour protéger les victimes et les témoins.

En outre, la résolution exhorte les parties à un conflit armé à « *protéger et gérer toutes les données et toutes les pièces relatives aux personnes disparues* » du

1870. Conseil de sécurité, 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), S/RES/1889 (2009), S/RES/2222 (2015), S/RES/2286 (2016), S/RES/2474 (2019).

fait du conflit armé « *dans le respect de la vie privée* » et à « *rechercher et à exhumer les personnes mortes du fait* [du conflit], *à les identifier* […], *à avoir des égards pour les dépouilles, notamment en respectant les tombes des personnes décédées et en veillant à ce qu'elles soient correctement entretenues, et à les restituer aux familles dans toute la mesure du possible* ». Elle exige aussi qu'elles s'abstiennent de « *déplacer délibérément les corps des charniers* », qu'elles évitent que les fouilles et exhumations soient opérées par des « *personnes sans expérience* » afin de ne pas endommager ou détruire les dépouilles, et que « *les données qui pourraient permettre d'identifier la personne décédée soient dûment collectées et enregistrées* ».

Conformément aux résolutions (ou déclarations) du Conseil de sécurité adoptées en la matière, le Secrétaire général des Nations Unies adopte un rapport annuel sur la protection des civils en période de conflit armé. Son dernier rapport [1871], présenté au Conseil de sécurité le 25 mai 2022 [1872], met en exergue la situation mondiale en matière de protection des civils en période de conflit armé et les souffrances qui en découlent ainsi que les potentielles qualifications de crimes internationaux, les civils représentant 87 % des victimes dans 56 conflits. Il insiste également sur les obstacles à l'action humanitaire dans les conflits armés (notamment bureaucratiques et administratifs, résultant des sanctions et mesures de lutte contre le terrorisme ou d'attaques contre le personnel et le matériel humanitaires). Le Secrétaire général formule des recommandations dans ces rapports, invitant notamment les États et les groupes armés non étatiques à veiller au respect du droit international humanitaire, à adopter de bonnes pratiques dans le cadre des opérations menées et à mettre en place des mesures pour faciliter les activités humanitaires.

2.1.4.2. PROTECTION DES ENFANTS

Depuis 1999, le Conseil de sécurité a adopté de nombreuses résolutions et déclarations relatives à la protection des enfants dans les conflits armés [1873]. De même, l'Assemblée générale adopte des résolutions sur le sujet (et plus largement sur les droits de l'enfant) et a créé, dès 1996, le mandat du Représentant spécial pour la question des enfants et des conflits armés [1874], rattaché au Secrétariat général [1875]. Dans ces résolutions, le Conseil de sécurité condamne en particulier six violations graves commises envers les enfants en temps de conflit armé : le recrutement et l'utilisation d'enfants, les meurtres et mutilations d'enfants, les violences sexuelles commises contre des enfants, les attaques dirigées contre

1871. Rapport du Secrétaire général, *Protection des civils en période de conflit armé*, 10 mai 2022, S/2022/381.

1872. V. le communiqué de presse à propos de la réunion du Conseil de sécurité du 25 mai 2022 : *https://press.un.org/fr/2022/cs14904.doc.htm*.

1873. Conseil de sécurité, S/RES/1261 (1999), S/RES/1314 (2000), S/RES/1379 (2001), S/RES/1460 (2003), S/RES/1539 (2004), S/RES/1612 (2005), S/RES/1882 (2009), S/RES/1998 (2011), S/RES/2068 (2012) et S/RES/2143 (2014), S/RES/2225 (2015), S/RES/2427 (2018).

1874. Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 51/77 du 12 décembre 1996, *Les droits de l'enfant*, A/RES/51/77, §35.

1875. V. le site du Bureau de la Représentante spéciale du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, mandat actuellement exercé par Mme Virginia Gamba : *https://childrenandarmedconflict.un.org/fr/*.

des écoles ou des hôpitaux, l'enlèvement d'enfants et le déni d'accès à l'aide humanitaire. Par la résolution 1612 (2005), le Conseil de sécurité a créé un mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur ces violations graves afin de suivre la situation sur le terrain, collecter des informations et faire rapport à ce sujet, en lien avec le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur le sort des enfants en temps de conflit armé. 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 en 2005 avant d'être remplacée par le Mexique en 2009. Le Secrétaire général publie par ailleurs un rapport annuel sur « *les enfants et les conflits armés* » qui présente un état des lieux des tendances et constantes en la matière, formule des recommandations et contient en annexe une liste des parties, étatiques ou non étatiques, qui se livrent à des violations des droits de l'enfant[1876]. Un dialogue doit s'installer entre les parties inscrites sur ces listes par le biais en particulier de plans d'action concrets, assortis de délais, afin de faire cesser et prévenir ces violations.

La France a joué un rôle précurseur dans l'adoption de ces résolutions[1877]. Lors de l'examen par le Conseil de sécurité du dernier rapport sur les enfants et les conflits armés, qui montre une augmentation des violations graves commises à l'encontre des enfants, la France s'est dite préoccupée par les situations en Somalie, en Afghanistan, en Birmanie, en Syrie et au Yémen, a souligné les « *conséquences dramatiques sur les enfants* » *de* « *l'agression russe contre l'Ukraine* », et a indiqué souhaiter que les mécanismes du Conseil de sécurité soient les plus réactifs possible, « *le cas échéant à travers des rapports plus réguliers quand l'urgence s'impose* »[1878]. La France a également rappelé les Principes et Engagements de Paris, adoptés en février 2007 pour lutter contre le recrutement ou l'utilisation illicite d'enfants par les forces armées ou les groupes armés[1879]. Les dispositions portent sur la prévention du phénomène, la libération des enfants associés aux forces armées et aux groupes armés et la promotion de leur réinsertion, suivant une approche fondée sur les droits de l'enfant et tenant compte des sexospécificités. Un Forum ministériel de suivi des engagements de Paris a été créé par la France en partenariat avec l'UNICEF, notamment pour faire le point sur les besoins existants en matière de réinsertion des ex-enfants soldats. Les Principes et Engagements de Paris sont aujourd'hui endossés par 112 États.

La question des enfants dans les conflits armés et le respect des obligations de la France en la matière est par ailleurs examinée par le Comité des droits de l'enfant, au regard du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, du 25 mai 2000, ratifié par la France le 5 février 2003[1880].

1876. Le Secrétaire général adopte par ailleurs des rapports sur les enfants et les conflits armés dans des situations portant sur des pays spécifiques. Sa Représentante spéciale pour la question des enfants et des conflits armés présente quant à elle ses rapports au Conseil des droits de l'homme.

1877. V. l'entretien avec l'Ambassadeur Jean-Marc de la Sablière, propos recueillis par Nathan Colin, Sarah Jamal, Anaïs Schill et Laurent Trigeaud en mars 2016 pour la *Revue des droits fondamentaux*, disponible sous *https://www.crdh.fr/wp-content/uploads/entretien_jm_de_la_sabliere_revue_droits_fondamentaux-2.pdf*.

1878. V. la déclaration de la France restituée dans le communiqué de presse du 19 juillet 2022 (CS/14975).

1879. V. CICR, *Principes et engagements de Paris en vue de protéger les enfants*, 28 février 2007, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/misc/paris-principles-commitments-300107.htm*.

1880. V. *supra*, partie 1 du rapport, chapitre sur le Comité des droits de l'enfant.

2.1.4.3. PROTECTION DU PERSONNEL ET DES BIENS HUMANITAIRES

Face à la multiplication des attaques ciblant le personnel et les biens humanitaires, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions relatives à la protection du personnel et des biens humanitaires, que ce soit directement[1881] ou à travers la protection des civils en période de conflit armé[1882].

La résolution 2417 (2018) rappelle « *le lien entre les conflits armés et la violence et l'insécurité alimentaire provoquée par les conflits et le risque de famine* ». Elle demande « *à toutes les parties à un conflit armé* […] *de prendre toutes les précautions possibles pour épargner les biens de caractère civil, notamment les biens nécessaires à la production et à la distribution de denrées* […] *et de s'abstenir d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie des populations civiles* […], *et de respecter et de protéger le personnel humanitaire ainsi que les articles destinés aux opérations de secours humanitaire* ». Elle fait également le lien entre insécurité alimentaire et déplacements forcés (lesquels sont prohibés en temps de conflit armé), « *souligne la nécessité d'acheminer l'aide humanitaire sans distinction de sexe ou d'âge* » et l'importance de garantir au personnel humanitaire un libre accès sécurisé aux civils en période de conflit armé. À cette fin, toutes les parties concernées, « *y compris les États voisins* », doivent « *coopérer pleinement avec le Coordinateur de l'action humanitaire et les organismes des Nations Unies* » et les États doivent informer le Secrétaire général de tout refus illicite d'accorder un tel accès « *lorsque ce refus peut menacer la paix et la sécurité internationales* ». En outre, la résolution « *condamne fermement l'utilisation de la famine comme méthode de guerre* » ainsi que « *les refus illicites d'accès humanitaire et le fait de priver les civils des biens indispensables à leur survie* », et elle « *engage* » : « *toutes les parties à protéger les infrastructures civiles qui sont essentielles pour acheminer l'aide humanitaire et assurer le bon fonctionnement des marchés et des systèmes alimentaires* » ; « *ceux qui exercent une influence sur les parties aux conflits armés à leur rappeler qu'elles sont tenues de respecter le DIH* » ; « *les États à mener dans leur zone de juridiction* […] *des enquêtes exhaustives, impartiales et efficaces* » sur les violations du DIH « *relatives à l'utilisation de la famine comme méthode de guerre* […] *et le cas échéant à sévir contre les responsables de ces violations* ».

La résolution 2573 (2021) « *condamne fermement les attaques* […] *dirigées contre des civils en tant que tels et contre d'autres personnes ou biens civils protégés, ainsi que les attaques sans discrimination ou disproportionnées, qui ont pour conséquence de priver la population civile des biens indispensables à sa survie, constituant des violations flagrantes* » du droit international humanitaire. Elle exige des États qu'ils s'abstiennent « *d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile* », qu'ils prennent « *toutes les précautions possibles dans la planification, la décision et la conduite d'attaques pour éviter ou* […] *réduire au minimum*

1881. CSNU, S/RES/1502 (2003), S/RES/1503 (2003), S/RES/2175 (2014), S/RES/2573 (2021).
1882. CSNU, S/RES/1265 (1999), S/RES/1296 (2000), S/RES/1674 (2006), S/RES/1738 (2006), S/RES/1894 (2009), S/RES/2222 (2015), S/RES/2417 (2018).

les dommages infligés aux civils et aux biens de caractère civil et de prendre toutes les précautions possibles pour protéger la population civile et les biens de caractère civil sous leur contrôle contre les effets des attaques», et qu'ils respectent et protègent «*le personnel humanitaire et les articles destinés aux opérations de secours humanitaire*». Comme la résolution 2417, elle «*condamne fermement les refus illicites d'accès humanitaire et le fait de priver les civils des biens indispensables à leur survie* […] *ainsi que l'utilisation abusive de biens indispensables à la survie de la population civile*», de même que l'utilisation de la famine comme méthode de guerre.

La résolution 2573 (2021) énonce en outre plusieurs obligations incombant à toute partie à un conflit armé : «*protéger les infrastructures civiles qui sont cruciales à l'acheminement de l'aide humanitaire, notamment en vue de la prestation de services essentiels concernant les vaccinations et les soins médicaux connexes et d'autres services essentiels à la population civile ; prendre part immédiatement à une pause humanitaire durable afin de faciliter l'acheminement sûr, sans entrave et durable de l'aide humanitaire, la fourniture des services y afférents par des intervenants humanitaires impartiaux, dans le respect des principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, et les évacuations médicales* […] *ainsi que l'acheminement et la distribution équitables, sûrs et sans entrave des vaccins contre la Covid-19 dans les zones de conflit armé*».

Il convient par ailleurs de mentionner qu'une série de dialogues ont eu lieu entre mars et juin 2021 à New York, à l'initiative conjointe de l'Union européenne, la France, le Mexique, la Suisse, l'Allemagne et la Norvège. Les discussions ont porté sur les moyens d'«*assurer la protection, la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires*», et ont abouti à la formulation d'un certain nombre de recommandations[1883].

La CNCDH s'est prononcée à plusieurs reprises sur le respect et la protection du personnel humanitaire, 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 et 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[1884]. 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[1885]. Préoccupée par la recrudescence de crimes perpétrés à l'encontre du personnel humanitaire, et sollicitée par des députés à ce sujet, la CNCDH a adopté un nouvel avis le 14 décembre 2020 en mettant l'accent sur deux volets : la

1883. V. les informations disponibles sur le site du SEAE : *https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/discussion-series-ensuring-protection-safety-and-security-humanitarian_en*.

1884. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*, Assemblée plénière du 17 janvier 2008 ; *Avis sur le respect et la protection des travailleurs humanitaires*, Assemblée plénière du 22 mai 2014, *op. cit*.

1885. CNCDH, *Avis sur le Sommet humanitaire mondial,* Assemblée plénière du 12 février 2015, JORF nº 0155 du 7 juillet 2015, texte nº 93.

prévention et la lutte contre l'impunité[1886]. Elle a ainsi formulé des recommandations visant tout d'abord à promouvoir la connaissance et à garantir le respect des principes humanitaires, facteurs essentiels de la protection du personnel humanitaire. D'autres recommandations portaient ensuite sur la compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises ainsi que les peines encourues par les auteurs de violations de normes internationales visant à protéger le personnel humanitaire.

2.1.4.4. RÉSOLUTIONS « FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ »

Le Conseil de sécurité 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) 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) et 2493 (2019) ont complété les préconisations du Conseil de sécurité, 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 au Conseil de sécurité sur la mise en œuvre de ces résolutions sur les femmes et la paix et la sécurité[1887], de même qu'un rapport portant plus spécifiquement les violences sexuelles liées aux conflits, qui mettent en exergue les progrès, lacunes et défis réalisés en la matière et formulent des recommandations[1888].

La France a adopté plusieurs plans nationaux d'action relatifs à la mise en œuvre des résolutions « femmes, paix, sécurité » du Conseil de sécurité[1889]. Le troisième plan national d'action pour la période 2021-2025[1890] présente le bilan de la mise en œuvre du deuxième plan national d'action[1891] et structure l'action de la France en la matière pour la période 2021 – 2025 autour de quatre engagements : la prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les

1886. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*, Assemblée plénière du 14 décembre 2020, JORF n° 0307 du 20 décembre 2020.
1887. V. par ex. le rapport du Secrétaire général, *Les femmes et la paix et la sécurité*, 27 septembre 2021, S/2021/827.
1888. V. par ex. le rapport du Secrétaire général, *Les violences sexuelles liées aux conflits*, 29 mars 2022, S/2022/272.
1889. Pour des éléments sur le premier plan adopté en 2010 et deuxième adopté en 2015, V. les éditions précédentes du rapport de la CNCDH *Les droits de l'Homme en France*.
1890. 3e Plan national d'action de la France 2021 – 2025 sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies « Femmes, paix, sécurité », disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/202107_pna_n°_3-hd_cle8c97fb.pdf*
1891. L'évaluation à mi-parcours et finale ont été réalisées par la CNCDH et par le Haut Conseil à l'égalité femmes-hommes (HCE).

violences de genre, aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes ; la protection des femmes et des filles et la lutte contre l'impunité ; la participation des femmes aux décisions relatives à la paix et à la sécurité ; la promotion de l'agenda « femmes, paix et sécurité » et du plan national d'action, que doivent s'approprier les personnes chargées de sa mise en œuvre. Le plan national d'action prévoit lui aussi des objectifs et indicateurs pour l'évaluation de sa mise en œuvre. La CNCDH a formulé des recommandations dans le cadre de l'élaboration du plan national d'action et a insisté sur l'indispensable haut portage politique du plan tout au long de sa mise en œuvre et sur la nécessité de réaliser un suivi régulier au niveau ministériel en impliquant également le Parlement, la CNCDH et le HCE ainsi que l'ensemble de la société civile, en France et dans les « pays prioritaires » identifiés dans le plan.

CHAPITRE 2.1.5.

AUTRES INITIATIVES DANS LE DOMAINE DU DIH

La France participe ou est à l'origine de différentes initiatives qui, sans imposer de nouvelles obligations, visent à renforcer la mise en œuvre du droit international humanitaire, ainsi qu'à favoriser l'accès à l'aide humanitaire. Ces initiatives s'inscrivent dans un cadre multilatéral (informel), régional ou national.

2.1.5.1. INITIATIVES AU NIVEAU MULTILATÉRAL

Appel à l'action humanitaire

À la suite des présidences successives de la France et de l'Allemagne du Conseil de sécurité des Nations Unies en mars et en avril 2019, un « Appel à l'action humanitaire » a été formellement présenté par les ministres allemand et français des Affaires étrangères le 26 septembre 2019, lors d'un évènement organisé dans le cadre de l'Alliance pour le multilatéralisme[1892]. L'Appel à l'action humanitaire, ouvert à la signature de « *tous les États et organisations* », « *vise à mobiliser la communauté internationale en vue de mieux mettre en œuvre le droit international humanitaire ainsi que les principes humanitaires et préserver l'espace humanitaire* »[1893]. Il a pour principaux objectifs : renforcer le respect du droit international humanitaire sur le terrain (notamment par le biais des mesures nationales de mise en œuvre y compris relatives aux résolutions 2175 (2014) et 2286 (2016) du Conseil de sécurité sur la protection du personnel humanitaire et médical) ; la formation des acteurs étatiques et non-étatiques (ONG et groupes armés non étatiques) au droit international humanitaire et pour favoriser le respect des principes humanitaires[1894], en favorisant les échanges de

1892. L'Alliance pour le multilatéralisme est un « *réseau informel de pays unis par leur conviction que l'ordre multilatéral fondé sur des règles peut seul garantir la stabilité et la paix internationales et que* [les] *problèmes communs ne peuvent trouver de solution qu'à travers la coopération* ». Ce réseau, ouvert à quiconque partage l'approche de l'Alliance, permet « *la constitution de coalitions souples portant sur des thématiques et formées autour de projets et d'objectifs politiques spécifiques* » (la participation à une initiative spécifique n'entraînant pas automatiquement celle aux autres initiatives menées dans le cadre de l'Alliance). V. les informations disponibles sous *https://multilateralism.org/fr/lalliance/*.

1893. V. la présentation de l'Appel à l'action humanitaire sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, disponible sous : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/appel-a-l-action-humanitaire/*.

1894. Les principes humanitaires – d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance – ont été adoptés sous leur forme actuelle lors de la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1965 et réaffirmés comme fondement de l'action humanitaire, indépendamment de la circonstance d'un conflit armé (V. notamment la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des nations Unies* (A/RES/46/182) et la résolution A/RES/48/114 du 17 décembre 2003 qui a ajouté le principe d'indépendance). Ces principes régulièrement réaffirmés par l'Assemblée générale, ont été incorporés dans la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (*Core Humanitarian Standard*) adoptée en 2015.

bonnes pratiques (« *par exemple en matière de protection des infrastructures civiles* ») ; « *la prise en compte des préoccupations des acteurs humanitaires lors de l'élaboration de sanctions et de législations anti-terroristes, afin de préserver l'espace humanitaire* », comme pour la résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité relative à la lutte contre le financement du terrorisme ; « *le renforcement de la documentation des violations du droit international humanitaire et de la lutte contre l'impunité* », notamment en « *soutenant les efforts visant à collecter et à analyser les informations, à améliorer la prévention et à garantir la reddition des comptes* »[1895]. L'Appel à l'action humanitaire a été rejoint par 51 États et par l'Union européenne[1896].

Armes explosives en zones peuplées (EWIPA)

Une mobilisation internationale s'est mise en place en vue de l'adoption d'une déclaration politique pour renforcer la protection des civils face aux conséquences humanitaires résultant de l'utilisation d'armes explosives en zones peuplées (dites EWIPA)[1897]. Un groupe d'États de différentes régions du monde a ainsi entamé un processus de négociation multipartite, rejoint par la France, lors de la Conférence de Vienne en octobre 2019[1898]. Après une série de consultations entamée en novembre 2019, une version finale de la déclaration politique a été arrêtée le 17 juin 2022 à Genève[1899].

La France, dans sa déclaration lors de la première session de consultations informelles en 2019, a insisté, avec d'autres États, sur le fait que le respect du droit international humanitaire était suffisant et permettait un emploi légitime de ces armes, invitant à « *réaffirmer que le DIH fournit un cadre juridique suffisant pour la protection des civils* » *et à* « *distinguer clairement les emplois légaux des EWIPA de deux, indiscriminés,* […] *qui violent les principes du DIH* »[1900]. La

1895. V. la présentation de l'Appel à l'action humanitaire, en français sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, disponible sous (*https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/appel-a-l-action-humanitaire/*. L'Appel à l'action humanitaire est disponible en version intégrale, en anglais, disponible sous : *https://multilateralism.org/wp-content/uploads/2020/04/call-for-action-to-strengthen-respect-for-international-humanitarian-law-and-principled-humanitarian-action.pdf*.

1896. Dernière mise à jour : octobre 2021 (*https://multilateralism.org/fr/domaines-daction/appel-a-laction-pour-renforcer-le-respect-du-droit-international-humanitaire/*).

1897. Les armes explosives sont définies comme les armes activées par la détonation d'une substance hautement explosive créant un effet de souffle et de fragmentation (CICR, *Rapport de la réunion d'experts. Emploi d'armes explosives en zones peuplées. Examen de la question sous l'angle humanitaire, juridique, technique et militaire*, novembre 2015, p. 6, disponible *sous https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-001-4244.pdf*). Pour plus de détails, V. également : CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains,* novembre 2019, p. 20, disponible sous *https://www.icrc.org/fr/publication/4427-international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts*.

1898. V. les informations disponibles sur le site du ministère des Affaires étrangères autrichien, disponible sous : *https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/disarmament/conventional-arms/explosive-weapons-in-populated-areas/protecting-civilians-in-urban-warfare/protecting-civilians-in-urban-warfare/*.

1899. La version finale de la déclaration politique, ainsi que les versions précédentes de la déclaration, de même que les contributions écrites et orales des États, organisations internationales, CICR et organisations de la société civile sont disponibles sur le site du ministère des affaires étrangères irlandais, disponible sous *https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/ewipa-consultations/*.

1900. Intervention du représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement, 18 novembre 2019, disponible sous *https://www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/peaceandsecurity/ewipa/France-Written-Submission--18-November-2019.pd*f.

France a utilisé ces armes explosives sur la plupart de ses théâtres d'opérations récentes (Balkans, Iraq, Afghanistan, Libye, Mali) « *afin de remplir ses objectifs stratégiques, et ce tout en minimisant l'impact sur les civils* »[1901]. Insistant sur la complexité et les défis inhérents à la guerre urbaine, la France indiquait qu'il fallait être conscient « *que l'adoption d'un principe ou d'une politique qui nous engagerait à éviter (*avoid*) tout emploi d'armes explosives en zones peuplées risquerait de transformer ces zones en sanctuaires pour des acteurs qui ne respectent aucunement le DIH, perpétuant ainsi les souffrances civiles* »[1902]. L'adoption d'une telle politique est une recommandation pourtant formulée par de nombreux acteurs, en particulier le CICR, le Secrétaire général des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais aussi de nombreuses organisations humanitaires, des parlementaires français et allemands, et appuyée par la CNCDH dans une déclaration de 2021[1903]. Conjointement avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France a publié des « principes directeurs » devant guider l'élaboration de la déclaration politique[1904]. Elle a également contribué au processus en formulant des commentaires sur les différentes versions du projet de déclaration politique[1905]. La France a par ailleurs publié un document recensant un ensemble de « bonnes pratiques » qu'elle a développées « *en vue d'assurer la meilleure protection des civils lors d'opérations militaires en zones peuplées et le respect à chaque instant du droit international humanitaire* » (organisation de la chaîne de commandement afin d'assurer le respect du DIH, définition de règles d'engagement appropriées et mise en œuvre de procédures de ciblage, mesures spécifiquement adaptées aux défis des opérations en milieu urbain, soutien à l'assistance aux victimes et à la stabilisation post-conflit, diffusion et formation au DIH des forces armées françaises et des forces alliées…)[1906].

La version finale de la déclaration politique, adoptée lors des consultations du 17 juin 2022 à Genève, devrait être formellement ouverte à la signature lors d'une cérémonie officielle attendue d'ici fin 2022[1907]. Elle rappelle les différents effets, directs et indirects, que l'emploi d'armes explosives en zones peuplées peuvent avoir sur les civils et insiste sur l'« *impérative nécessité de s'attaquer aux conséquences humanitaires de court et long terme résultant des conflits armés*

1901. *Ibid*.

1902. Intervention de la France du 18 novembre 2019, *op. cit*. Elle évoque les acteurs non étatiques en particulier qui « *recherchent sciemment la proximité des civils afin de les utiliser comme boucliers* ».

1903. V. les références citées dans : CNCDH, *Armes explosives en zones peuplées : déclaration pour un engagement politique ambitieux à la hauteur des enjeux humanitaires (D-2021-4)*, Assemblée plénière du 24 juin 2021, JORF n° 0154 du 4 juillet 2021, texte n° 25.

1904. Principes directeurs pour une déclaration politique sur les EWIPA – France, Allemagne et Royaume-Uni, disponible (en anglais) sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/Principes-directeurs-pour-une-declaration-politique-sur-les-EWIPA-France*.

1905. Ceux-ci sont disponibles sous *https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/ewipa-consultations/*.

1906. *France and the protection of civilians during military operations in urban areas. Example of best practives contributing to better protection of civilian population during the conduct of hostilities in urban context implemented by the French Armed forces*, disponible (en anglais) sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/La-France-et-la-protection-des-civils-lors-d-operations-militaires-en-zones*.

1907. V. le communiqué de presse UN News, « Urban warfare needs new curbs on explosive weapons, urge humanitarians », 16 juin 2022, disponible sous *https://news.un.org/en/story/2022/06/1120592*.

dans lesquels des armes explosives en zones peuplées sont employées »[1908]. À cette fin, la déclaration prévoit que les États s'engagent à réaffirmer leurs obligations découlant du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme, y compris la lutte contre l'impunité, et adoptent, mettent en œuvre ou révisent leurs politiques et pratiques nationales relatives à la protection des civils durant les conflits armés s'agissant de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées. La déclaration porte également sur la formation des forces armées en la matière et l'adoption et la mise en œuvre d'une série de politiques et pratiques afin d'éviter les dommages contre la population et les biens civils, y compris « *en restreignant ou s'abstenant, selon qu'il convient, d'employer des armes explosives en zones peuplées, lorsqu'il peut être attendu que leur emploi cause des dommages à la population ou aux biens civils* »[1909]. D'autres paragraphes portent sur les restes explosifs de guerre, la diffusion du droit international humanitaire, la collecte de données sur les effets directs et indirects des opérations militaires sur la population et les biens civils, y compris de l'emploi d'EWIPA ou l'accès à l'aide humanitaire et l'assistance aux victimes. En matière de suivi, la déclaration prévoit des réunions régulières et insiste sur l'échange et la compilation de bonnes pratiques en la matière. La France soutient la version finale de la déclaration politique et encourage les autres délégations à la soutenir[1910].

2.1.5.2. INITIATIVES AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Au-delà des instruments dont l'Union européenne s'est dotée pour favoriser la promotion du droit international humanitaire[1911], fixer des règles communes aux États membres, telles qu'en matière d'exportations de technologie et d'équipements militaires[1912], ou, plus largement, de ses actions dans le domaine de l'aide humanitaire[1913], un Forum humanitaire européen a également été organisé en 2022 afin de mieux répondre aux besoins humanitaires croissants et de promouvoir le respect du droit international humanitaire.

1908. Traduction non officielle. La version finale de la déclaration (*Political Declaration on Strenghtening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas*) est disponible sous *https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/ewipa-consultations/*.

1909. Traduction non officielle (« *including by restricting or refraining as appropriate from the use of explosive weapons in populated areas, when their use may be expected to cause harm to civilians or civilian objects*" (§3.3.).

1910. V. la déclaration de la France lors des consultations du 17 juin 2022, disponible sous *https://cd-geneve.delegfrance.org/Consultations-informelles-sur-le-projet-d-une-declaration-politique-sur-les-2127*.

1911. Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international, 15 décembre 2009, JO C 303, p. 12 (V. *supra* sur ce point).

1912. V. par exemple la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, modifiée en 2019 par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 (cf. *supra* sur ce point).

1913. Pour en savoir plus sur les actions de l'Union européenne dans le domaine de l'aide humanitaire, fondée sur les art. 21§2 g) du Traité sur l'Union européenne et 214 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, V. par ex. les informations disponibles sous *https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html ? root_default=SUM_1_CODED%3D04&locale=fr*.

Forum humanitaire européen

La présidence française du Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont organisé le premier Forum humanitaire européen (FHE) du 21 au 23 mars 2022, afin d'évoquer les défis humanitaires contemporains « *les plus urgents* » ainsi que les politiques et stratégies à mettre en œuvre pour y répondre[1914]. Le Forum, qui a réuni de nombreux acteurs de l'aide humanitaire (institutions de l'UE, États, donateurs, organisations humanitaires partenaires…) « *s'est attaché à définir les moyens de renforcer l'aide à apporter aux personnes en situation de crise* »[1915], autour de quatre « *éléments-clés* »[1916] :

- garantir un environnement propice à l'action humanitaire, à travers la défense du respect du droit international humanitaire, de la sûreté et de la sécurité des travailleurs humanitaires, et la promotion de l'Appel à l'action humanitaire ;
- assurer l'efficacité et l'efficience de la fourniture de l'aide, en tirant parti de l'innovation et renforçant les capacités locales et internationales, notamment par le biais de la « Capacité européenne de réponse humanitaire » qui permettra à la Commission européenne d'intervenir directement pour combler les lacunes concernant la fourniture de l'aide humanitaire ;
- accroître les ressources pour l'action humanitaire et mieux les utiliser, notamment en mobilisant de nouveaux donateurs ainsi que des « *mécanismes de financements innovants et flexibles* » et la mise en place de partenariats pluriannuels, à l'instar du Pacte relatif au financement de l'action humanitaire (*Grand Bargain*) ;
- s'adapter aux effets du changement climatique et à la dégradation de l'environnement[1917].

Plusieurs documents ont été adoptés à l'occasion du Forum[1918], dont la déclaration de la Commission européenne et de la présidence française du Conseil de l'UE, la déclaration des bailleurs de l'aide humanitaire sur le climat et l'environnement et le rapport de suivi de la communication sur l'action humanitaire de l'UE[1919].

1914. Les réflexions autour des solutions pour rendre l'action humanitaire plus efficace se sont appuyées sur la communication de la Commission européenne sur l'action humanitaire de l'Union européenne (Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur l'action humanitaire de l'Union européenne : nouveaux défis, mêmes principes, 10 mars 2021, COM (2021) 110 final) ; sur les conclusions du Conseil y afférentes (Conclusions du Conseil du 20 mai 2021 relatives à cette communication de la Commission, doc. n8725/1) et sur la résolution du Parlement européen du 15 décembre 2021 *sur de nouvelles orientations pour l'action humanitaire de l'Union* (2021/2163 (INI)). L'Appel à l'action humanitaire a également été réaffirmé dans le cadre du Forum.

1915. V. la présentation du communiqué de presse conjoint de la France et de la Commission européenne du 22 mars 2022 disponible sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/article/forum-humanitaire-europeen-communique-de-presse-conjoint-de-la-france-et-de-la*.

1916. V. la déclaration du 22 mars 2022 de la Commission européenne et de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, co-organisatrices du Forum humanitaire européen, disponible sous *https://humanitarian.forum.europa.eu/document/61cf8b03-c178-4edb-b299-e06a716d4cb4_en*.

1917. La Charte des organisations humanitaires sur le climat et l'environnement, lancée par le CICR et la Fédération internationale des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (V. les informations disponibles sous *https://www.climate-charter.org/*) ainsi que la Déclaration d'engagement des organisations humanitaires sur le climat de décembre 2020 (disponible ici : *https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/DeclarationEngagementONGClimat_2020-1.pdf*) ont été présentées lors du Forum.

1918. Les principaux résultats et documents liés aux différentes sessions du Forum humanitaire européen de 2022 sont disponibles sous *https://humanitarian.forum.europa.eu/outcomes-and-reports-2022_fr*.

1919. Rapport de suivi de la communication sur l'action humanitaire de l'UE : Nouveaux défis, mêmes principes, mars 2022, SWD (2022) 52 final.

Le Forum humanitaire européen a vocation à constituer un rendez-vous annuel. La prochaine édition est prévue au premier semestre 2023.

2.1.5.3. INITIATIVES AU NIVEAU NATIONAL

Conférence nationale humanitaire et Stratégie humanitaire de la France

Créée en 2011, la conférence nationale humanitaire (CNH) est une enceinte de concertation, de réflexion et de dialogue qui rassemble les acteurs humanitaires (État, parlementaires, organisations internationales, organisations non gouvernementales, fondations d'entreprises). La cinquième édition, qui a été organisée en ligne le 17 décembre 2020, a regroupé plus de 700 participants, dont le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et, pour la première fois, le Président de la République française, de nombreuses organisations non gouvernementales françaises ou internationales, le Président du CICR, le Commissaire européen en charge de la gestion des crises ou le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires des Nations Unies[1920].

Les débats ont porté en particulier sur les thèmes suivants : respect du droit international humanitaire et accès humanitaire ; le climat et l'action humanitaire ; l'impact des régimes de sanctions et des mesures anti-terroristes sur l'aide humanitaire ; le renforcement des échanges entre les acteurs humanitaires, de développement et de paix et la restitution des travaux pendant la crise de la Covid-19 (notamment le projet de pont aérien[1921]).

La conférence nationale humanitaire a également été l'occasion de faire une évaluation à mi-parcours de la Stratégie humanitaire de la France (2018 – 2022)[1922], qui avait été endossée lors de la 4e édition de la CNH. Cette stratégie est orientée autour de trois grands axes (le renforcement du respect du droit international humanitaire dans les enceintes internationales, l'augmentation des moyens et l'amélioration de leur emploi, l'inscription de l'action humanitaire dans le traitement durable des crises), déclinés en 15 engagements. La Stratégie humanitaire de la France pour 2018-2022 vise à répondre à la « *phase de profonde réforme dans laquelle est entré le système humanitaire mondial* […], *afin de le rendre plus efficace, plus transparent, plus proche des populations, plus attentif au renforcement des acteurs locaux, plus apte à inscrire son action dans le traitement durable des crises, au-delà de la seule urgence* ». Elle s'inscrit dans le cadre des engagements pris par la France lors du Sommet humanitaire mondial

1920. V. les informations disponibles sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/article/conference-nationale-humanitaire-cnh-17-12-20*.

1921. V. par ex. les informations sur le pont aérien humanitaire de l'Union européenne disponibles sur le site de la Commission européenne : *https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/eu-humanitarian-air-bridge_fr*.

1922. V. les informations disponibles sur la Stratégie humanitaire de la France (2018 – 2022) sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/*.

qui s'est tenu les 23 et 24 mai 2016 à Istanbul[1923] et du *Grand Bargain*, « *accord entre les plus grands donateurs et agences humanitaires* » lancé lors du Sommet, qui comprend aujourd'hui 65 signataires (parmi lesquels figure la France)[1924] et qui a pour finalité la mise en œuvre des engagements pris par ces derniers[1925]. Le *Grand Bargain* prévoit à cette fin et un mécanisme d'autoévaluation[1926]. En France, la stratégie humanitaire a fait l'objet d'une revue à mi-parcours réalisée par le Groupe Urgence Réhabilitation Développement (dit « Groupe URD »), *think tank* dont le rapport a été financé par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères[1927]. Ce rapport vise à documenter le niveau de mise en œuvre des engagements pris dans le cadre cette stratégie, dresser un bilan à mi-parcours des résultats obtenus, difficultés rencontrées et éventuels enjeux émergents, non ou peu couverts par la Stratégie[1928]. Parmi ceux-ci, le groupe URD mentionne le renforcement des équipes et l'opérationnalisation de la diplomatie humanitaire, l'accompagnement de l'augmentation des ressources, le fait de redonner une impulsion politique à ces sujets et de préserver l'impartialité, l'efficacité et la redevabilité de l'aide. L'évaluation finale est en cours de finalisation et devrait être discutée lors de la prochaine conférence nationale humanitaire. De même, la Stratégie humanitaire de la France est en cours de révision.

Plan national de formation au droit international humanitaire

Parmi les initiatives de la France qui s'inscrivent dans le cadre de l'Appel à l'action humanitaire[1929] ainsi que dans le cadre des engagements pris à l'occasion de la XXXIIIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[1930], figure le plan national de formation au droit international humanitaire, rédigé par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en collaboration avec plusieurs ministères et membres de la société civile[1931]. Ce plan a pour objectif

1923. V. l'édition précédente du présent rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2014 – 2016*, La documentation française, 2017, pour plus de détails sur le Sommet humanitaire mondial de 2016. La CNCDH, en sa qualité de commission de mise en œuvre du DIH, a contribué au processus en formulation des recommandations à l'intention de la France (CNCDH, *Avis sur le Sommet humanitaire mondial*, Assemblée plénière du 12 février 2015, JORF n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 93). Pour une évaluation récente du *Grand Bargain*, V. Victoria Metcalfe-Hough, Wendy Fenton, Patrick Saez et Aalexandra Spencer, *The Grand Bargain in 2021 : an independent review*. HPG commissioned report, London : ODI, juin 2022, disponible sous *https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-06/Grand%20Bargain%20Annual%20Independent%20Report%202022.pdf*.

1924. La liste des signataires, en janvier 2022, est disponible sous *https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-01/The%20Grand%20Bargain%20Signatories%20January%202022.pdf*.

1925. Pour plus d'informations, V. site officiel du *Grand Bargain* : *https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/quest-ce-que-le-grand-bargain*.

1926. S'agissant de la France, V. le dernier rapport *Grand Bargain in 2021 : Annual Self Report – Narrative Summary*, 16 février 2022, disponible sous *https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-05/France%20Self-report%202022%20-%20Narrative.pdf*.

1927. Véronique de Geoffroy, Thomas Foin, François Grünewald, « Revue à mi-parcours de la Stratégie humanitaire de la République française : une ambition renouvelée à l'épreuve des crises », *in Rapport du Groupe URD*, Novembre 2020, disponible sous *https://www.urd.org/wp-content/uploads/2020/12/RapportRevueStrategieFR_GroupeURD_2020.pdf*.

1928. V. le résumé du rapport du groupe URD sur la revue à mi-parcours précité, disponible sous *https://www.urd.org/wp-content/uploads/2020/12/SHRF_RESUME_EXECUTIF_FR_GroupeURD_2020.pdf*.

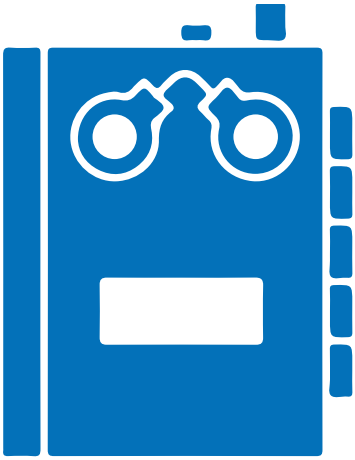
1929. V. *supra* sur ce point.

1930. V. les développements *supra* sur la XXXIe Conférence internationale et sur l'Appel à l'action humanitaire.

1931. V. la présentation du plan national de formation au droit international humanitaire sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/plan-national-de-formation-au-droit-international-humanitaire/*.

de renforcer la formation au droit international humanitaire des acteurs étatiques français qui sont amenés à traiter de ces questions. Il vise également à présenter et à renforcer les formations au droit international humanitaire dispensées par la France à l'intention des forces armées partenaires mais aussi des organisations non gouvernementales (françaises, internationales et « ONG locales » et leur personnel) et des « grandes entreprises françaises intéressées »[1932]. Les formations mentionnées, déjà en cours ou nouvelles, seront menées notamment avec le CICR, la Croix-Rouge française, mais aussi l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). L'élaboration d'un « *guide de bonnes pratiques en matière de formation au droit international humanitaire* », est en outre confiée à la CNCDH, en concertation avec les parties prenantes, y compris les ministères concernés. Le plan national de formation prévoit de faire l'objet d'un suivi annuel par différents ministères (Europe et des affaires étrangères, Armées, Justice), l'École nationale d'administration (ENA) et l'École nationale de la magistrature (ENM), la CNCDH, l'OIF, le CICR, la Croix-Rouge française et les « *principales ONG intéressées (Médecins sans frontières (MSF), Médecins du Monde (MdM), Handicap International (HI), URD notamment)* »[1933]

1932. Plan national de formation au droit international humanitaire des acteurs étatiques et non-étatiques, disponible sous *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/plan-national-de-formation-au-droit-international-humanitaire/*.
1933. *Ibid*.



SECTION 2.2.

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 droit international humanitaire (DIH), a connu un développement important depuis les années 1990 avec la création de tribunaux internationaux *ad hoc*, de juridictions mixtes et la mise en place de la Cour pénale internationale (CPI). Cette section consacre des développements relatifs à la coopération de la France avec les juridictions pénales internationales, principalement avec la CPI[1934]. Un éclairage particulier est également porté sur la compétence des juridictions pénales internes pour la poursuite de crimes internationaux.

1934. Les juridictions pénales internationales *ad hoc* ou mixtes (hybrides) seront évoquées en tant que de besoin.

CHAPITRE 2.2.1.

COOPÉRATION DE LA FRANCE AVEC LES JURIDICTIONS PÉNALES INTERNATIONALES

2.2.1.1. STATUT DE ROME INSTITUANT LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Adopté le 17 juillet 1998, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale est entré en vigueur le 1er juillet 2002, après sa ratification par soixante pays[1935]. La création de la Cour pénale internationale (CPI), juridiction internationale permanente compétente pour juger les auteurs de génocides, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et – depuis le 17 juillet 2018 – crimes d'agression, 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 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 accepté la compétence de la Cour. Tout État partie peut déférer une situation au procureur dans laquelle un ou des crimes relevant de la compétence de la Cour semblent avoir été commis[1936]. Le procureur peut également se saisir de sa propre initiative[1937]. En outre, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peut déférer toute situation au procureur, quelle que soit la nationalité de la personne accusée ou le lieu où le crime a été commis[1938]. Enfin, la Cour ne peut exercer sa compétence qu'à l'égard de crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome dans l'État de situation, sauf si l'État a consenti à la compétence de la Cour par une déclaration déposée au Greffe[1939].

La Cour a rendu sa première décision de condamnation le 10 juillet 2012, dans l'affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*[1940]. Elle a été confirmée par la chambre d'appel le 1er décembre 2014. Au 1er juillet 2022, la Cour est saisie de 21 affaires concernant neuf situations dans les pays suivants : l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC), le Darfour (Soudan), la République

1935. La CNCDH avait rendu de nombreux avis, antérieurs à l'adoption du Statut de Rome et recommandant la création de la CPI, disponible sur le site de la CNCDH, www.cncdh.fr, rubrique « Publications ».
1936. Art. 14 du Statut de Rome.
1937. Art. 15 du Statut de Rome.
1938. Art. 13 b) du Statut de Rome.
1939. Art. 11 du Statut de Rome.
1940. CPI, Chambre de première instance I, *Situation en République démocratique du Congo, Affaire, Le procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, Décision relative à la peine, rendue en application de l'art. 76 du Statut, 10 juillet 2012, n° ICC-01/04-01/06, disponible sous *https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2012_08206.PDF*.

centrafricaine (deux situations), le Kenya, la Libye, la Côte d'Ivoire et le Mali[1941]. De plus, plusieurs enquêtes sont en cours dans 17 pays de situation[1942]. Récemment, le Procureur de la CPI a par exemple annoncé sa décision d'ouvrir une enquête sur la situation en Ukraine et d'y inclure toute nouvelle allégation de crime relevant de la compétence de la Cour, compte tenu de l'expansion du conflit[1943]. L'Ukraine n'étant pas État partie au Statut de Rome, la compétence de la CPI est fondée sur sa déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour. De manière inédite, la CPI a également reçu des renvois de la situation de la part de 39 États parties, dont la France, rejoints par la suite par quatre États parties supplémentaires[1944]. Par ailleurs, le Bureau du procureur de la CPI déclare également publiquement conduire plusieurs examens préliminaires concernant des crimes commis en Guinée, au Nigeria, au Venezuela et en Bolivie[1945].

Au 1er juillet 2022, 123 États sont États parties au Statut de Rome (et 137 États signataires). En 2016 et en 2018, quatre États – l'Afrique du Sud, le Burundi, la Gambie et les Philippines ont annoncé leur retrait. Si la Gambie et l'Afrique du Sud ont notifié au Secrétaire général des Nations Unies la révocation de leurs notifications de retrait du Statut de Rome, celles du Burundi et des Philippines ont pris effet respectivement le 27 octobre 2017 et le 17 mars 2019[1946]. L'institution est soutenue par l'Union européenne, comme le rappelle la décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 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* »[1947].

La ratification du Statut entraîne deux types d'obligations. D'une part, l'État partie doit « *soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux* »[1948] conformément au principe de complémentarité[1949]. Cela implique que la CPI n'est pas compétente lorsqu'une affaire est déjà jugée par les juridictions 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[1950]. D'autre part, les États sont soumis à une obligation de coopération, qui implique à la

1941. V. les informations disponibles sur le site Internet de la CPI, rubrique « Situations et affaires », disponible sous *https://www.icc-cpi.int/fr/cases*.
1942. Ouganda, RDC, Darfour (Soudan), République centrafricaine (RCA), Kenya, Libye, Côte d'Ivoire, Mali, RCA II, Géorgie, Burundi, Bangladesh/Myanmar, Afghanistan, État de Palestine, Philippines, Venezuela I, Ukraine (V. le site Internet de la CPI, rubrique « Situations et affaires », sous-rubrique « Enquêtes ».
1943. V. la déclaration du Procureur de la CPI du 28 février 2022, disponible sous *https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-de-la-cpi-karim-aa-khan-qc-sur-la-situation-en-ukraine-jai-pris-la*.
1944. V. les informations disponibles sur le site Internet de la CPI sur la situation en Ukraine (rubrique « Situations et affaires », sous-rubrique « Enquêtes »), disponibles sous *https://www.icc-cpi.int/fr/ukraine*.
1945. V. le site Internet de la CPI, rubrique « Situations et affaires », sous-rubrique « Examens préliminaires ».
1946. V. les informations disponibles sous *https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_fr#2*.
1947. Décision no 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 *concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC*.
1948. Préambule du Statut de Rome.
1949. La CPI est « *complémentaire des juridictions pénales nationales* » (Statut de Rome, Préambule et art. 1er).
1950. La compétence des juridictions nationales en matière de crimes internationaux sera étudiée plus en détail dans le second chapitre.

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.

2.2.1.1.1. 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. Elle a assorti sa ratification de plusieurs déclarations interprétatives, dont une limitant la compétence de la CPI pour les crimes de guerre commis sur son territoire ou par ses ressortissants pour une durée de sept ans. La France avait été le seul État, avec la Colombie, à recourir à cette possibilité prévue par l'article 124 du Statut de Rome. Cette déclaration a été levée en août 2008[1951].

Le 26 février 2002, le Parlement a adopté la loi n° 2002-268 *relative à la coopération avec la Cour pénale internationale*[1952], 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)[1953]. Les articles 627-1 à 627-3 du code de procédure pénale tels que modifiés par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 *relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée*[1954] donnent au parquet national antiterroriste (PNAT) compétence d'exécution des demandes d'entraide judiciaire émanant de la CPI[1955]. 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/ou de la victime. Doivent en outre être mentionnés l'approbation par la France, le 17 février 2004, de l'Accord sur les privilèges et immunités de la CPI[1956], ainsi que la conclusion, le 11 octobre 2021, d'un accord entre la CPI et l'État français sur l'exécution des peines[1957].

1951. L'ensemble des déclarations interprétatives formulées par la France sont disponibles sous *https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_n°=XVIII-10&chapter=18&clang=_fr#14*.
1952. JORF du 27 février 2022, texte n° 2.
1953. V. le livre IV, titre Ier, sous-titre Ier du code de procédure pénale sur la coopération avec la CPI (art. 627-1 à 627-20).
1954. JORF n° 0312 du 26 décembre 2020, texte n° 4.
1955. La France, en dehors des États de situation, est le premier partenaire de la CPI en matière de demandes d'entraide.
1956. Conformément à la loi n° 2003-1367 du 31 décembre 2003 *autorisant l'approbation de l'accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale*, JORF n° 1 du 1er janvier 2004, texte n° 3.
1957. *Accord entre le Gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour*, La Haye, 11 octobre 2021, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0145_accord-international.pdf*. Un projet de loi n° 145 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2022, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0145_projet-loi.pdf*.

Dans son avis sur la Cour pénale internationale de 2012, la CNCDH a salué le fait que la France ait « *donné des signes tangibles de coopération avec la Cour* »[1958], 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 pour l'arrestation et la remise du suspect à la CPI notifiée par le greffier de la Cour 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 judiciaire* »[1959].

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 d'une situation à la Cour[1960]. 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 troisième contributeur financier de la CPI[1961], après le Japon et l'Allemagne. Dans le cadre du conflit en Ukraine, elle a annoncé, le 6 avril 2022, une contribution exceptionnelle de 490.000 euros « *pour l'enquête sur les massacres à Boutcha* ». Elle a par ailleurs dépêché une équipe sur place, composée de deux médecins légistes et de dix gendarmes[1962]. Elle fait également partie des 39 États ayant procédé au déferrement de la situation au Bureau du procureur le 2 mars 2022 qui a conduit à l'ouverture d'une enquête sur la situation en Ukraine[1963]. Le soutien au renforcement de la Cour, acteur central

1958. CNCDH, Avis sur la Cour pénale internationale, Assemblée plénière du 23 octobre 2012, JORF n° 0155 du 7 juillet 2015, texte n° 92.

1959. Arrestation de Callixte Mbarushimana, déclaration de la porte-parole adjointe du ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 11 octobre 2010, disponible en ligne sur le site du ministère (rubrique « Salle de presse/Déclarations officielles de politique étrangère et des points presse »), *https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php ? 1658493921739.* V. également les informations sur l'engagement de la France au sein de la CPI disponibles sur le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/justice-internationale/justice-penale-internationale/cour-penale-internationale-cpi/*.

1960. La France a été à l'initiative de la saisine de la CPI de la situation au Darfour et en Libye. Elle a également signifié sa volonté de déférer la situation syrienne à la CPI. V. *Le Monde* avec AFP, « Attaques chimiques en Syrie : Londres et Paris réclament des sanctions de l'ONU, Moscou s'oppose », 30 août 2016, disponible en ligne : *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*.

1961. CPI, Assemblée des États parties, *Rapport du Comité du budget et des finances sur les travaux de sa trente-sixième session*, La Haye, 6-11 décembre 2021, ICC-ASP/20/5, disponible sous *https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP20/ICC-ASP-20-5-FRA.pdf*.

1962. BASSO Davide, « La France augmente exceptionnellement sa contribution annuelle à la Cour pénale internationale », Euractiv, 7 avril 2022, disponible en ligne : *https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/la-france-augmente-exceptionnellement-sa-contribution-annuelle-a-la-cour-penale-internationale/*.

1963. V. *supra*.

de la lutte contre l'impunité, fait par ailleurs partie des engagements volontaires de la France au Conseil des droits de l'homme pour la période 2021 – 2023[1964].

2.2.1.1.2. Résolutions issues de l'Assemblée des États parties au Statut de la Cour pénale internationale et de la Conférence de révision de 2010

2.2.1.1.2.1. Résolutions de l'Assemblée des États parties

Le Statut prévoit la réunion de l'Assemblée des États parties (AEP) une ou deux fois par an. Composée de 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 vingtième session de l'Assemblée des États parties s'est tenue à La Haye du 6 au 11 décembre 2021. Cinq résolutions ont été adoptées par consensus, concernant le budget de la Cour pour 2022, la coopération, l'examen de la CPI et du système du Statut de Rome, les résultats des travaux du Groupe d'étude sur la gouvernance sur les recommandations du Groupe d'experts d'indépendants (sur la procédure de modification du Règlement de procédure et de preuve et l'élection du greffier) et le renforcement de la CPI et de l'Assemblée des États parties[1965].

2.2.1.1.2.2. 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 plusieurs engagements unilatéraux[1966]. D'une part, continuer en 2010 et 2011 à assister la CPI dans l'organisation, à destination des États parties ou non au Statut de Rome, de séminaires régionaux de sensibilisation à la justice pénale internationale et de formation aux mécanismes et procédures de la Cour, tels que le séminaire « 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. D'autre part, maintenir son soutien aux programmes d'ONG de sensibilisation aux activités de la Cour.

1964. Engagements volontaires de la France au Conseil des droits de l'homme pour la période 2021 – 2023, p. 2, disponibles sous *https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/engagements_volontaires_france_cdh_2020_fr-2.pdf*.

1965. V. site internet de la CPI, rubrique « Résolutions », « Sessions », « 20e session », disponible en ligne : *https://asp.dev.icc-cpi.int/fr/resolutions/sessions/2021-20th-Session*.

1966. International Criminal Court, *Review Conference of the Rome Statute, Pledges/Engagements*, 15 juillet 2010, RC-9-ENG-15072010, disponible en ligne : *https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/NR/rdonlyres/18B88265-BC63-4DFF-BE56-903F2062B797/0/RC9ENGFRASPA.pdf*.

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)[1967].

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'à l'égard de crimes d'agression commis un an après la ratification ou l'acceptation des amendements par le 30e État partie[1968], soit à partir du 29 décembre 2017[1969], 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 1er 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 §8 de l'article 15 *bis* « *limite le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies et contrevient à la Charte des Nations Unies aux termes de laquelle il appartient au Conseil de sécurité, seul, de constater l'existence d'un acte d'agression. Dans ces conditions, la France ne saurait déroger à sa position de principe* »[1970].

2.2.1.2. 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 et 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.

1967. V. site internet de la CPI, rubrique « Conférence de révision », « Résolutions et déclarations », disponible en ligne : *https://asp.icc-cpi.int/fr/reviewconference/resolutions-and-declarations*. Pour une présentation plus détaillée de ces résolutions, V. l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France, 2012 – 2014*, La Documentation française, 2015.
1968. Art. 15 bis (2) du Statut de Rome.
1969. La Palestine est le 30e État à avoir ratifié les Accords de Kampala, le 26 juin 2016.
1970. Conférence de révision, documents officiels, RC/11, annexe VIII, déclaration de la France, p. 132, disponible sous *https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP9/OR/RC-11-Annexes-FRA.pdf*.

2.2.1.2.1. Juridictions internationales pénales

Des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont permis la mise en place dans les années 1990 de deux juridictions internationales pénales : le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie[1971] et le Tribunal pénal international pour le Rwanda[1972]. Les deux juridictions ont respectivement fermé leurs portes le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2015. En vue de l'achèvement de leurs travaux, un mécanisme résiduel a été établi, vers lequel les compétences résiduelles des deux juridictions ont été transférées.

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 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* prévoit que « *les auteurs ou complices* [des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, des violations des lois ou coutumes de la guerre, d'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* »[1973].

À l'inverse du principe de complémentarité prévu par le Statut de la CPI, le principe est celui de la primauté de la compétence du Tribunal sur celle des juridictions nationales. Le Tribunal pouvait donc demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur[1974]. 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[1975].

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*[1976] et une circulaire du 22 juillet

1971. CSNU, Résolution 827 du 25 mai 1993, « Tribunal (ex-Yougoslavie), S/RES/827 (1993). Dans un avis du 29 octobre 1992 sur la situation des droits de l'Homme en ex-Yougoslavie, la CNCDH demandait que « *compte tenu des difficultés que présente l'institution d'une juridiction internationale permanente, soit sans délai mis à l'étude la création d'une juridiction* ad hoc *qui pourrait être saisie des crimes contre l'humanité actuellement perpétrés en ex-Yougoslavie* » (CNCDH, *Avis sur la situation des droits de l'Homme en ex-Yougoslavie*, Assemblée plénière du 29 octobre 1992). Pour plus de détails sur l'adaptation du droit français aux dispositions de la résolution 827, V. l'édition précédente du présent rapport.
1972. Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), Résolution 955 du 8 novembre 1994, *Situation concernant le Rwanda*, S/RES/955 (1994).
1973. Art. 2 de la loi n° 95-1 du 2 janvier 1995, JORF n° 2 du 3 janvier 1995.
1974. Art. 9§2 du Statut du TPIY.
1975. Art. 3 à 6 de la loi n° 95-1 du 2 janvier 1995, *op. cit.*
1976. JORF n° 119 du 23 mai 1996.

1996 ont rendu applicables les dispositions de la loi précitées du 2 janvier 1995 aux infractions commises par « *les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire 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 1er janvier et le 31 décembre 1994* ».

Comme pour le TPIY, le principe est celui de la primauté de la compétence Tribunal sur celle des juridictions nationales. Malgré des compétences concurrentes, le Tribunal peut donc demander aux instances nationales de se dessaisir en sa faveur[1977]. La loi française comporte ainsi également des dispositions donnant plein effet à ce principe en prévoyant le dessaisissement des juridictions françaises au profit du Tribunal. Plusieurs jugements récents illustrent la capacité des juridictions nationales à se prononcer concernant le génocide au Rwanda : la condamnation de Pascal Simbikangwa à vingt-cinq ans de réclusion a été confirmée en appel en décembre 2016[1978] ; deux maires rwandais, Octavien Ngenzi et Tito Barahira, ont été condamnés par la cour d'assises de Paris à une peine de prison à perpétuité pour génocide en juillet 2016 – la peine a été confirmée en appel en juillet 2018[1979] –; Claude Muhayimana a été condamné par la cour d'assises de Paris le 16 décembre 2021 à quatorze ans de réclusion pour complicité de crime de génocide[1980]. En outre, un ex-préfet, Laurent Bucyibaruta, a comparu devant la cour d'assises de Paris pendant deux mois pour crime de génocide et complicité de crimes contre l'humanité[1981]. Deux autres procès sont prévus pour 2023[1982].

Mécanismes résiduels

Le Mécanisme résiduel a été créé par la résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité[1983]. Il est « *composé de deux divisions dont les dates d'entrée en fonction seront le 1er juillet 2012 pour la division chargée des fonctions résiduelles du TPIR, et le 1er juillet 2013 pour la division chargée des fonctions résiduelles du TPIY* »[1984]. Cette résolution impose aux États de coopérer sans réserve avec

1977. Art. 8 du Statut du TPIR.
1978. Cour d'assises de Bobigny statuant en appel, 1e section, 3 décembre 2016, RG 51/2016, disponible sous : *https://francegenocidetutsi.org/161206-arret-appel-Simbikangwa.pdf*.
1979. Cour d'assises de Paris statuant en appel, 1e section, 6 juillet 2018, RG 16/0066, disponible sous : *https://francegenocidetutsi.org/ArretAssisesAppelNgenziBarahira.pdf*.
1980. Cour d'assises de Paris statuant en premier ressort, 5e section, 16 décembre 2021, RG 19/0057, disponible sous : *https://francegenocidetutsi.org/ArretCriminelEtFeuilleDeMotivationMuhayimana16122021.pdf*.
1981. LEPIDI Pierre, Rwanda : Laurant Bycyibaruta, un ancien préfet accusé de « génocide » devant la cour d'assises de Paris, disponible en ligne : *https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/05/08/rwanda-laurent-bucyibaruta-un-ancien-prefet-accuse-de-genocide-devant-la-cour-d-assises-de-paris_6125215_3212.html*.
1982. Ouest France, Génocide au Rwanda, procès requis contre un ex-gendarme naturalisé français, disponible en ligne : *https://www.ouest-france.fr/monde/rwanda/genocide-au-rwanda-proces-requis-contre-un-ex-gendarme-naturalise-francais-7227348*.
1983. CSNU, Résolution 1966 du 22 décembre 2010, *Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, Tribunal pénal international chargé de juger les personnes accusées d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais accusés de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994*, S/RES/1966 (2010).
1984. *Ibid*., §1.

le Mécanisme et de légiférer pour donner effet aux dispositions de cette résolution, notamment concernant l'obligation de satisfaire aux demandes d'assistance du Mécanisme et d'exécuter ses ordonnances en vertu de son Statut[1985]. La loi n° 2013-711 du 5 août 2013[1986] a permis d'adapter la législation pénale française aux dispositions de la résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité et d'intégrer le Mécanisme résiduel à la loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 sur le TPIY et la loi n° 96-432 sur le TPIR. Le Mécanisme est toujours en activité[1987]. Une affaire, mettant en cause Laurent Bucyibaruta, a été renvoyée aux autorités françaises. Le procès s'est ouvert le 9 mai 2022 devant la Cour d'assises de Paris et s'est achevé le 12 juillet 2022[1988]. Félicien Kabuga, accusé de génocide et de crimes contre l'humanité qui auraient été commis au Rwanda en 1994, a par ailleurs été arrêté en France le 16 mai 2020[1989], à la suite d'une enquête menée conjointement avec le Bureau du Procureur du Mécanisme, puis remis à la garde du Mécanisme le 26 octobre 2020[1990].

2.2.1.2.2. Juridictions mixtes (ou hybrides)

Sept juridictions mixtes (ou hybrides), c'est-à-dire composées de juges nationaux et internationaux et/ou appliquant le droit international comme le droit national, ont depuis, vu le jour :

- les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)[1991], qui, contrairement aux tribunaux *ad hoc*, n'ont pas nécessité l'adoption de lois d'adaptation du droit français, la coopération avec cette juridiction étant régie par le droit pénal ordinaire[1992] ;
- le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL)[1993], qui a fermé ses portes le 31 décembre 2013 (et a été remplacé par le Tribunal spécial résiduel pour la Sierre Leone)[1994] ;

1985. *Ibid*., §9.

1986. 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*, JORF n° 0181 du 6 août 2013, texte n° 4, chapitre IX.

1987. Pour plus d'informations, V. le site Internet du Mécanisme : *https://www.irmct.org/fr*.

1988. *Évaluation et rapport sur l'avancement des travaux du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux*, présentés par le Président du Mécanisme, le Juge Carmel Agius, pour la période du 16 novembre 2021 au 18 mai 2022, 19 mai 2022, S/2022/404, §105. V. aussi, Le Monde, « Génocide des Tutsi : Laurent Bucyibaruta, ex-préfet rwandais condamné en France à vingt ans de réclusion pour complicité », 12 juillet 2022.

1989. Conseil de sécurité, Résolution 2529 du 25 juin 2020, *Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles de Tribunaux pénaux*, S/RES/2529 (2020), §5.

1990. V. les informations disponibles sur le site Internet du Mécanisme : *https://www.irmct.org/fr/cases/mict-13-38*.

1991. Les CETC ont été créées à la suite d'un accord conclu le 6 juin 2003 entre le Cambodge et le Secrétaire général des Nations Unies. Pour plus de détails sur les CETC, V. notamment l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2012 – 2014*, La Documentation française, 2015 ; ainsi que les informations disponibles sous *https://www.eccc.gov.kh/fr*.

1992. La France est l'un des principaux contributeurs extérieurs au fonctionnement des CETC (V. site Internet de l'UNAKRT, *United Nations Assistance to the Khmer Rouge Trials* (rubrique « Finances »)). 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).

1993. Le TSSL a été mis en place par la résolution 1315 du 14 août 2000 du Conseil de sécurité (S/RES/1315 (2000)).

1994. V. les informations disponibles sous *http://www.rscsl.org/*.

• le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) créé par une résolution du Conseil de sécurité en 2007[1995] à la requête du Liban[1996] ;
• les Chambres africaines extraordinaires (CAE) créées au sein des juridictions sénégalaises pour la poursuite des crimes internationaux commis au Tchad entre 1982 et 1990[1997] ;
• la Cour pénale spéciale (CPS) chargée d'enquêter, d'instruire et de juger les crimes internationaux commis sur le territoire de la République centrafricaine, qui, bien qu'elle fasse primer le droit national, est composée d'une part importante de juges internationaux ;
• les chambres spéciales au Timor-Leste, appelées à se saisir des crimes graves de 1999 et composées de juges nationaux et internationaux
• et les Chambres spéciales pour le Kosovo (CSK) et le Bureau du Procureur spécialisé, créés en 2015[1998], basés à La Haye et qui ont un fonctionnement internationalisé. Les CSK ont principalement pour mandat de juger les crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis au Kosovo entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2000[1999].

1995. Conseil de sécurité, Résolution 1757 du 30 mai 2007, *La situation au Moyen-Orient*, S/RES/1757 (2007). V. aussi CSNU, *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République libanaise sur la création d'un Tribunal spécial pour le Liban*, S/RES/1757 (2007), Annexe, 30 mai 2007, art. 1er.
1996. Pour une présentation générale du TSL, V. notamment l'édition précédente du rapport CNCDH, *Les droits de l'Homme en France 2012 – 2014*, La Documentation française, 2015. La France contribue financièrement aux frais de fonctionnement du TSL. Récemment,, la Chambre de première instance du TSL a condamné à la perpétuité Salim Ayache, membre du Hezbollah libanais, notamment pour l'assassinat de Rafic Hariri (TSL, Chambre de première instance, Jugement de condamnation, 11 décembre 2020, *Affaire Le procureur c. Salim Jamil Ayyash*, n° STL-11-01/S/TC). Le 10 mars 2022, la Chambre d'appel du TSL a rendu un arrêt infirmant à l'unanimité les acquittements prononcés à l'égard de deux autres membres du Hezbollah, Hussein Hassan Oneissi et Hassan Habib Merhi, et les déclarant coupables de participation à un complot en vue de commettre un acte de terrorisme et de complicité d'un acte de terrorisme, d'homicide intentionnel et de tentative d'homicide intentionnel (TSL, Chambre d'appel, Jugement d'appel, 10 mars 2022, *Affaire Le procureur c. Hassan Habib Merhi Hussein Hassan Oneissi*, n° STL-11-01/A-2/AC). Le 16 juin 2022, la Chambre d'appel les a condamné à l'emprisonnement à perpétuité (TSL, Chambre d'appel, Jugement de condamnation, 16 juin 2022, *Affaire Le procureur c. Hassan Habib Merhi Hussein Hassan Oneissi*, n° STL-11-01/S-2/AC).
1997. Les CAE ont été mises en place conformément à un accord conclu entre le Sénégal et l'Union africaine du 22 août 2012.
1998. Les CSK ont été établies conformément à un accord international ratifié par l'Assemblée kosovare, un amendement de la Constitution du Kosovo et la loi kosovare n° 05/L-053, 3 août 2015 *sur les Chambres spécialisées et sur le Bureau du procureur spécialisé.* V. les informations disponibles (en anglais) sous *https://www.scp-ks.org/en*.
1999. L'année 2021 est marquée par une riche activité judiciaire pour les Chambres spécialisées avec l'arrestation et le transfert en avril du huitième accusé et le début de deux procès devant les chambres de premières instance I et II dans le cadre des affaires *Le procureur c. Salih Mustafa*, commandant d'une unité de guérilla dans la zone opérationnelle de l'Armée de libération du Kosovo (UCK), et *Le procureur c. Hysni Gucati and Nasim Haradinaj*. De plus, la chambre préliminaire reste saisie de deux affaires en cours d'instruction : *Le Procureur c. Hashim Thaçi et autres et Le procureur c. Pjetër Shala*.

CHAPITRE 2.2.2.

COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS NATIONALES EN MATIÈRE DE CRIMES INTERNATIONAUX

2.2.2.1. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Plusieurs sources internationales imposent aux États de prévoir dans leur droit national la compétence de leurs juridictions pour les crimes qu'elles régissent, parmi lesquelles les Conventions de Genève et le droit international coutumier, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et certaines conventions spécifiques[2000].

2.2.2.1.1. Conventions de Genève et autres instruments relatifs aux infractions graves au droit international humanitaire

Les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 listent, de manière exhaustive, un certain nombre d'infractions graves, dont l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé, la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ou encore la déportation et la détention illégales et la prise d'otages[2001].

Le Protocole additionnel I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux du 8 juin 1977 qualifie également certains actes d'infractions graves[2002]. L'article 11 interdit certains actes médicaux pratiqués à l'encontre de « *personnes au pouvoir de la Partie adverse ou internées, détenues ou d'une autre manière, privées de liberté en raison* [*d'un conflit armé international au sens de l'article premier*] »[2003]. 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*

2000. Il en va de même par ex. pour les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies créant les tribunaux *ad hoc* (ou le mécanisme résiduel) (V. *supra* sur ce point).
2001. Articles 50, 51, 130 et 147 respectivement des Conventions de Genève I, II, III et IV.
2002. Outre la liste des infractions graves découlant des articles 11 et 85 du Protocole additionnel I, les actes qualifiés d'infractions graves dans les Conventions de Genève sont également des infractions graves au sens de ce Protocole « *s'ils sont commis contre des personnes au pouvoir d'une Partie adverse protégées par les articles 44, 45 et 73* » ou contre d'autres personnes protégées par le Protocole (art. 85§2 du Protocole additionnel I).
2003. Art. 11 du Protocole additionnel I de 1977.

entraînent la mort ou causent des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé »[2004] ou qu'ils soient « *commis intentionnellement et en violation des Conventions* » ou du Protocole[2005].

Les États sont tenus d'adopter des mesures législatives propres à incriminer dans leur droit interne ces infractions graves et à instaurer un système de sanctions pénales adéquates[2006]. Face à une infraction grave au droit international humanitaire, les Conventions de Genève (et le Protocole I) 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* »[2007].

Cette obligation impose aux États parties de prévoir la compétence dite universelle de leurs juridictions pénales nationales, c'est-à-dire une « *compétence pénale fondée uniquement sur la nature de l'infraction, ni le lieu où elle a été commise, ni la nationalité de celui qui en est accusé ou en a été reconnu coupable, ni la nationalité de la victime, ni aucun autre lien avec l'État exerçant la compétence n'étant prise en considération* »[2008].

Les infractions graves, dont la liste est exhaustive et qui ne peuvent être commises que dans le cadre d'un conflit armé international, sont à distinguer d'autres violations graves du droit international humanitaire applicables aux conflits armés non internationaux, régis notamment par le Protocole additionnel II et l'article 3 commun aux Conventions de Genève. L'obligation de prévoir la compétence universelle des juridictions pénales nationales n'existe que pour les infractions graves[2009]. Un État reste toutefois tout à fait libre de faire le choix d'élargir le régime des infractions graves aux conflits armés non internationaux, d'autant plus que les violations graves du droit international humanitaire constituent des crimes de guerre[2010] pour lesquels de nombreux États ont adopté des législations permettant d'exercer la compétence universelle à leur égard. La règle 157 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier prévoit ainsi que « [l]*es États ont le droit de conférer à leurs tribunaux nationaux une compétence universelle*

2004. Art. 85§3 du Protocole additionnel I de 1977.
2005. Art. 85§4 du Protocole additionnel I de 1977.
2006. Art. 49, 50, 129 et 146 respectivement de la Convention de Genève I, II, III et IV.
2007. *Ibid*.
2008. *Les principes de Princeton sur la compétence universelle*, Université de Princeton, 2001, Principe 1, cités par : CICR, Commentaire de l'art. 49 de la Convention (I) de Genève de 1949, 2020, §2863 et s., disponible sous *https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=3691D690EFC686A3C1257F7D00643490#_Toc62838607*.
2009. Selon le CICR, « *il est difficile de conclure que* [l'élargissement du régime des infractions graves aux conflits armés non internationaux] *relève désormais du droit international coutumier compte tenu de la rareté de la pratique des États et de l'*opinio juris *à cet égard* » (CICR, *Commentaire de la première Convention de Genève*, décembre 2020, §2905).
2010. V. la règle 156 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier, *op. cit.*, selon laquelle « [l]*es violations graves du droit international humanitaire constituent des crimes de guerre* ». Dans la pratique, les violations sont traitées comme graves, et donc comme des crimes de guerre, « *lorsqu'elles mettent en danger des personnes ou des biens protégés, ou lorsqu'elles enfreignent des valeurs importantes* » (commentaire de la règle 156, disponible sous *https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule156*).

en matière de crimes de guerre » ; sans restreindre en rien l'obligation des États parties aux Conventions de Genève au Protocole additionnel I de prévoir dans leur législation nationale la compétence universelle sur les crimes de guerre connus comme des « *infractions graves* »[2011].

Le droit pénal français ne mentionne pas expressément les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, ce que la CNCDH réclame pourtant depuis longtemps[2012]. Cette lacune est d'autant plus regrettable que le juge français ne leur reconnaît pas d'effet direct[2013]. Les actes qualifiés d'infractions (et violations) graves au sens des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels sont toutefois, pour la plupart, incriminés en droit pénal français au titre des « *crimes et délits de guerre* »[2014], de nombreux crimes pouvant être qualifiés à la fois de crimes de guerre et d'infractions (ou de violations) graves. Les mêmes conditions limitatives d'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises que pour les crimes relevant du Statut de la Cour pénale internationale sont en revanche applicables. La France se situe en deçà de ses obligations conventionnelles en la matière (V. *infra*).

2.2.2.1.2. Statut de Rome

Ainsi qu'indiqué dans le Préambule du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, « *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 de complémentarité ensuite décliné dans les articles 1er, 17 et 18 du Statut de la CPI –, 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 ; lorsque l'État a décidé de ne

2011. V. le commentaire de la règle 157 de l'étude du CICR sur le droit international coutumier, disponible sous *https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule157#refFn_22FE1F2B_00016*.

2012. La CNCDH appelle la France à assurer « *l'intégration systématique* » de toutes leurs dispositions dans le droit national, y compris celles relatives à la répression des infractions graves (V. par exemple CNCDH, *Avis sur l'adaptation de la législation pénale française au Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale,* Assemblée plénière du 4 février 2010, p. 2 ou CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale,* Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §4).

2013. La jurisprudence considère que les Conventions de Genève « *revêtent un caractère trop général pour créer directement des règles de compétence extraterritoriales en matière pénale* » *et* « *qu'en l'absence d'effet direct des dispositions* […] *relatives à la recherche et à la poursuite des auteurs d'infractions graves, l'article 689 du Code de procédure pénale* [qui fixe les conditions dans lesquelles les juridictions françaises sont compétentes pour poursuivre et juger les auteurs ou complices d'infractions commises hors du territoire de la République] *ne saurait recevoir application* » (Cour de cassation, chambre criminelle, 26 mars 1996, pourvoi n° 95-81.527, Bull. crim. 1996, n° 132, p. 379). La CNCDH se félicitait aussi qu'une récente proposition de loi n° 4354 *relative à la préservation de l'espace humanitaire*, déposée le 13 juillet 2021 à l'Assemblée nationale, envisage de consacrer expressément la place des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels dans le code de procédure pénale (CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, §25, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119).

2014. Code pénal français, livre IV bis (art. 461-1 à 462-11). Constituent des crimes ou délits de guerre au sens du code pénal, « *les infractions définies par le présent livre commises, lors 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, à l'encontre des personnes ou biens visés aux articles 461-2 à 461-31* » (art. 461-1 du code pénal).

pas poursuivre la personne concernée sauf si cette décision est justifiée par le manque de volonté ou l'incapacité de l'État ou lorsque la personne concernée a déjà été jugée en vertu du principe *ne bis in idem*[2015]. 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.

Conventions spécifiques

La **Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide**, adoptée le 9 décembre 1948[2016] et entrée en vigueur le 12 janvier 1951, définit précisément le crime de génocide[2017] à travers une liste d'actes prohibés réalisés « *dans l'intention de détruire, tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel* ». La France compte parmi les 153 États ayant ratifié la Convention[2018]. En application de son article V, la France a intégré le crime de génocide dans le code pénal par une loi du 22 juillet 1992[2019]. 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 à perpétuité pour les personnes reconnues coupables de ce crime. L'article 211-1 diffère toutefois de la Convention en ce qu'il exige l'existence d'un plan concerté. La définition française du génocide inclut en outre, plus largement, tout « *groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire* » et vise l'action « *de commettre ou de faire commettre* » un crime de génocide – incriminant ainsi la complicité en tant que commission directe. Des différences peuvent également être relevées dans les crimes sous-jacents.

En revanche, la France n'est pas partie à la **Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid**. Cette Convention, adoptée le 30 novembre 1973[2020] et entrée en vigueur le 18 juillet 1976, vise à condamner le crime d'apartheid en tant que crime contre l'humanité[2021], mais également à obliger les États à mettre en place une législation nationale pour le réprimer[2022]. Les États parties doivent « *poursuivre, faire juger et punir conformément à leur juridiction les personnes responsables ou accusées* [de crime d'apartheid], *qu'elles résident ou non sur le territoire de l'État dans lequel ces actes ont été perpétrés, et qu'il s'agisse de ressortissants de cet État ou d'un autre État ou de personnes apatrides* »[2023]. La Convention fournit une liste exhaustive des pratiques et politiques qui, dans la mesure où elles visent à instituer ou à entretenir la

2015. Art. 17§1 du Statut de Rome.
2016. AGNU, Résolution 3/260 du 9 décembre 1948, *Adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, A/RES/3/260 (III).
2017. Art. 2 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.
2018. La France a ratifié la convention le 14 octobre 1950.
2019. 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*, JORF n° 169 du 23 juillet 1992. V. les art. 211-1 à 211-2 du code pénal.
2020. AGNU, Résolution 3068 du 30 novembre 1973 (XXVIII) *relative à la Convention internationale sur l'élimination et la répression des crimes d'apartheid*.
2021. Art. 1er de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid.
2022. Art. 4.
2023. *Ibid*.

domination d'un groupe sur un autre, en fonction de critères raciaux, constituent le crime d'apartheid[2024]. 110 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 1968[2025]. 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 Nuremberg[2026], 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 génocide* »[2027]. 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 commis[2028]. Cette définition, jugée trop large par de nombreux États, peut expliquer le faible nombre de ratifications (56 États au 1er juillet 2022). Le refus de la France de ratifier la Convention s'explique par sa position sur la prescriptibilité des crimes de guerre[2029].

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 que le 27 juin 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, pour autant qu'ils sont incriminés dans sa législation nationale[2030] et pour les seules infractions commises après l'entrée en vigueur de la Convention ou dont la prescription n'est pas acquise à cette date[2031]. Seuls huit États[2032] sur les 46 États membres actuels du Conseil de l'Europe[2033] ont ratifié la Convention au 1er juillet 2022. La France l'a signée le 25 janvier 1974, sans toutefois la ratifier.

2024. Art. 2.

2025. Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2391 du 26 novembre 1968 (XXIII), *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*.

2026. Art. 1er de la *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*. V. l'art. 6 b) et c) pour la définition des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité au sens du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg du 8 août 1945.

2027. Art. 1er de la Convention.

2028. *Ibid*.

2029. V. *infra*, « Mise en œuvre au niveau national », « Prescription ».

2030. Art. 1er de la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Plus précisément, la Convention couvre les crimes contre l'humanité prévus par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, les infractions graves aux Conventions de Genève, « *toutes violations analogues des lois de la guerre* » *et* « *toutes autres infractions aux lois et coutumes du droit international* […] *considérées par l'État contractant intéressé* […] *comme étant de nature analogue* » (art. 1er).

2031. *Ibid.*, art. 2.

2032. Ont ratifié la Convention : la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, les Pays-Bas, la Roumanie, la Serbie et l'Ukraine.

2033. À la suite de la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022, la Russie ne compte plus parmi les États membres du Conseil de l'Europe (CM/Del/Dec (2022) 1428 ter/2.3, « Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine », 16 mars 2022 ; Résolution CM/RES (2022) 2 *sur la cessation de la qualité de membre de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe*, adoptée par le Comité des Ministres le 16 mars 2022, disponibles sous *https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5d7d8*.

Sans être exhaustif, peuvent aussi être mentionnées la **Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants** du 10 décembre 1984[2034] et la **Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées** du 20 décembre 2006[2035] qui contiennent également des dispositions imposant l'incrimination et la poursuite des crimes qu'elles régissent, y compris de prendre les mesures nécessaires pour établir la compétence de leurs juridictions aux fins d'en connaître. Outre l'incrimination du crime de torture et de disparition forcée en droit pénal[2036], le code de procédure pénal français prévoit ainsi la compétence extraterritoriale des juridictions pénales nationales pour les crimes au sens de ses Conventions, à condition que la personne qui s'en est rendue coupable (hors du territoire de la République) se trouve en France[2037]. Tel est également le cas s'agissant notamment des atteintes aux biens culturels, pour trois des cinq violations graves définies par le deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 26 mars 1999[2038].

2.2.2.2. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

Comme cela a déjà été indiqué, il découle du droit international 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 2010 *portant adaptation du droit pénal français au Statut de Rome*[2039]. Celle-ci réprime l'incitation à commettre le crime de génocide, complète la définition française des crimes contre l'humanité et crée 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 » et « *en relation avec ce conflit, en violation des lois et coutumes de la guerre ou des conventions internationales applicables aux conflits armés* »[2040]. Cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 5 août 2010[2041].

Désormais, le code pénal consacre un sous-titre aux crimes contre l'humanité[2042]. Le premier chapitre traite du génocide[2043] ; le deuxième des autres crimes contre

2034. Cette convention a été ratifiée par la France le 18 février 1986.
2035. Cette convention a été ratifiée par la France le 23 septembre 2008.
2036. V. la partie 1 du présent rapport et les observations des organes conventionnels compétents pour ces crimes formulées à l'égard de la France à ce propos.
2037. V. les art. 689-2 (torture) et 689-13 (disparition forcée) du code de procédure pénale.
2038. Art. 689-14 du code de procédure pénale. V. les développements *supra* relatifs à la Convention de La Haye sur les biens culturels et ses protocoles additionnels, notant que le droit français se situe en deçà de ce qu'ils prévoient s'agissant des conditions d'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions pénales.
2039. Loi n° 2010-930 du 09 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, JORF n° 0183 du 10 août 2010, texte n° 1.
2040. Art. 461-1 du code pénal.
2041. CC, Décision n° 2010-612 DC du 05 août 2010, *Loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale n° 2010-612,* DC du 05 août 2010.
2042. Livre II sur les crimes et délits contre les personnes, titre Ier relatif aux crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine, sous-titre Ier sur les crimes contre l'humanité (art. 211-1 à 213-4-1 du code pénal).
2043. Art. 211-1 à 211-2 du code pénal.

l'humanité[2044] ; le troisième chapitre énonce des dispositions communes à ces infractions[2045]. Le livre IV bis du code pénal[2046] traite des crimes et délits de guerre. Il regroupe deux types d'incriminations : les infractions autonomes d'une part, et, d'autre part, les 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.

La CNCDH a adopté de nombreux avis afin d'appuyer la « *place d'avant-garde* » de la France dans l'action menée contre l'impunité des crimes les plus graves et l'encourager à jouer un rôle moteur et exemplaire[2047]. Elle est particulièrement vigilante dans le long processus d'adaptation du droit français au Statut de Rome depuis sa ratification en l'an 2000 et a formulé de nombreuses recommandations pour favoriser une adaptation plus fidèle du droit français audit Statut, ainsi qu'aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels. Tout en saluant les avancées, elle déplore que, plus de 20 ans après sa ratification, le processus d'adaptation reste inabouti[2048]. Elle a 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 extraterritoriale des juridictions pénales nationales. Les motifs d'exonération de la responsabilité pénale prévue par le Statut de Rome ont, quant à eux, été intégrés dans le code pénal, quoique les formulations des articles 462-8[2049] et 462-9 du code pénal[2050] (relatifs aux « crimes et délits de guerre ») pourraient être améliorées pour les rapprocher les dispositions des articles 31§1 c) et 33 du Statut de Rome et que l'article 462-11 du code pénal est difficilement compréhensible[2051].

2044. Art. 212-1 à 212-3 du code pénal.
2045. Art. 213-1 à 213-4-1 du code pénal.
2046. Art. 461-1 à 462-11 du code pénal.
2047. V. les références citées dans CNCDH, *Avis sur la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 23 octobre 2012.
2048. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §27.
2049. L'art. 462-8 du code pénal pourrait être complété afin de préciser, conformément à l'art. 33§2 du Statut de Rome que l'ordre de commettre un génocide ou un crime contre l'humanité est manifestement illégal (et ne peut être un motif d'exonération de la responsabilité pénale) (CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §3).
2050. La formulation de l'art. 462-9 du code pénal demeure imparfaite et incomplète par rapport à l'art. 31§1 c) du Statut de Rome (CNCDH, *Avis sur la loi…*, 2008, *ibid.*, §3).
2051. Selon l'art. 462-11 du code pénal, « [n]*'est pas constitutif d'une infraction visée par le présent livre le fait, pour accomplir un acte nécessaire à l'exercice par la France de son droit de légitime défense, d'user de l'arme nucléaire ou de toute autre arme dont l'utilisation n'est pas prohibée par une convention internationale à laquelle la France est partie* ». Cette disposition conduit à exclure de la compétence de la CPI certaines infractions constitutives de crimes de guerre au sens du Statut de Rome et à exonérer la France de l'application des règles du DIH et du droit international pénal si elle agit dans le cadre de l'exercice de son « *droit de légitime défense* », ce que la CNCDH considère comme difficilement compréhensible (CNCDH, *Avis sur la loi…*, 2008, *ibid.*, §3).

2.2.2.2.1. Incriminations

Concernant les incriminations[2052], la première insuffisance du droit pénal français 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.

La deuxième insuffisance réside dans la limitation des crimes contre l'humanité aux seules attaques systématiques et généralisées commises « *en exécution d'un plan concerté* »[2053], alors même que le Statut de Rome n'évoque qu'une « *connaissance de cette attaque* »[2054]. Il en est de même concernant le crime de génocide[2055]. 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 »[2056], qui se substitue à l'énoncé de l'article 7§1 du Statut de Rome « *contre toute population civile* ». Le Comité des disparitions forcées recommande 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[2057].

Une troisième insuffisance a trait à l'absence d'incrimination en tant que crime contre l'humanité ou crimes 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 en tant que crime contre l'humanité (article 7§1 g) et crime de guerre, que ce soit dans une situation de conflit armé international (article 8§2 b) XXII) ou non international (article 8§2 e) VI). De même, la prise d'otages[2058] n'est pas mentionnée au titre des crimes et délits de guerre.

2052. Les développements suivants sont tirés de l'avis de la CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §1.
2053. Art. 212-1 du code pénal.
2054. Art. 7§1 du Statut de Rome.
2055. Art. 211-1 du code pénal.
2056. Art. 212-1 du code pénal.
2057. Cette définition n'est également pas conforme à l'art. 5 de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées : CED, *Observations finales sur le rapport présenté par la France en application de l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, adoptées par le Comité à sa quatrième session (8 – 19 avril 2013),* 19 avril 2013, CED/C/FRA/CO/1, §15, disponible sous *https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/433/30/PDF/G1343330.pdf?OpenElement*. Dans le cadre du suivi de ces observations finales, le Comité a pris note « *de l'affirmation fournie par l'État partie pendant le dialogue selon laquelle l'expression "dans le cadre d'un plan concerté' contenue dans la définition des crimes contre l'humanité est conçue en droit interne comme un élément contextuel dans lequel s'inscrivent les faits commis, et non pas comme un élément constitutif ou une condition supplémentaire* », mais regrette qu'il n'ait pas mis en œuvre sa recommandation d'éliminer cette expression de sa législation (CED, *Observations finales concernant les renseignements complémentaires soumis par la France en application de l'article 29 (par. 4) de la Convention*, 19 octobre 2021, CED/C/FRA/OAI/I, §9).
2058. Art. 8§2 a) viii) du Statut de Rome.

Ces disparités entre les dispositions 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, comme le soulignait la CNCDH dans son avis de 2008 précité. En outre, la conformité des incriminations du droit français à celles du Statut de Rome est 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[2059].

2.2.2.2.2. Prescription

Seuls le crime de génocide et « *les autres crimes contre l'humanité* » sont imprescriptibles en droit français, en application de la loi n° 64-1326 du 26 décembre 1964 *tendant à constater l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité*[2060]. S'agissant des crimes et délits de guerre, l'ancien article 462-10 du code pénal, créé par la loi n° 2010-930 du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*[2061], prévoyait que l'action publique et la peine se prescrivaient par trente ans pour les crimes de guerre et par vingt ans pour les délits de guerre. La loi n° 2017-242 du 27 février 2017 *portant réforme de la prescription en matière pénale*[2062] a aligné le délai de prescription de l'action publique pour les délits de guerre sur celui pour les crimes de guerre, portant les deux à trente ans[2063], contre vingt et six ans pour les crimes et délits de droit commun[2064]. Elle a toutefois manqué l'opportunité de rendre les crimes (et délits) de guerre également imprescriptibles[2065]. Cette loi a par ailleurs intégré l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et du génocide et la prescription des crimes et délits de guerre, auparavant inscrites dans le code pénal[2066], au sein du code de procédure pénale[2067].

Le Statut de Rome prévoit pourtant que « [l]*es crimes relevant de la compétence de la Cour ne se prescrivent pas* », sans faire de distinction s'agissant des crimes de guerre[2068]. La CNCDH recommande ainsi depuis longtemps d'intégrer le

2059. CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §1, p. 2.
2060. JORF du 29 décembre 1964 (la loi soulignant que les crimes contre l'humanité sont « imprescriptibles par leur nature »).
2061. JORF n° 0183 du 10 août 2010, texte n° 1.
2062. JORF n° 0050 du 28 février 2017, texte n° 2.
2063. V. l'art. 7 al. 2 du code de procédure pénale, selon lequel l'action publique des crimes mentionnés au livre IV bis du code pénal [crimes et délits de guerre] « *se prescrit par trente années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise* ».
2064. V. respectivement art. 7§1 et art. 8§1 du code de procédure pénale.
2065. La proposition de loi n° 2931 *portant réforme de la prescription en matière pénale*, enregistrée à l'Assemblée nationale le 1er juillet 2015, envisageait pourtant de rendre les crimes de guerre imprescriptibles au même titre que les crimes contre l'humanité (la proposition de loi est disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2931.asp*).
2066. V. l'ancien art. 213-5 et l'ancien art. 462-10 du code pénal.
2067. V. l'actuel art. 7 al. 4 du code de procédure pénale, selon lequel « [l]*'action publique des crimes mentionnés aux articles 211-1 à 212-3* [génocide et autres crimes contre l'humanité] *du code pénal est imprescriptible* ». V. l'actuel art. 7 al. 2 du code de procédure pénale s'agissant des crimes et délits de guerre.
2068. Art. 29 du Statut de Rome.

principe d'imprescriptibilité des crimes de guerre dans la législation française, afin d'assurer l'unité du régime applicable à l'ensemble des crimes relevant de la compétence de la CPI[2069]. Une telle disposition serait conforme à la Constitution, le Conseil constitutionnel considérant « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »[2070]. Le Conseil d'État, dans son avis sur la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, estime quant à lui, comme la Cour de cassation, « *qu'aucun principe constitutionnel n'impose au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique ou de la peine pour les infractions dont la nature n'est pas d'être imprescriptible* »[2071]. Tout en reconnaissant le large pouvoir d'appréciation du législateur en la matière et en constatant qu' « *aucune exigence juridique supérieure ne conditionne la décision du Parlement en matière de prescription des crimes de guerre et le choix qui serait le sien de rendre ces crimes imprescriptibles* », le Conseil d'État insiste toutefois sur le fait que l'« *imprescriptibilité des crimes de guerre remettrait* […] *en cause la spécificité jusqu'alors reconnue en droit français des crimes contre l'humanité* » (p. 2 et 4). L'inscription de l'imprescriptibilité des crimes de guerre en droit français, comme c'est le cas pour le génocide et le crime contre l'humanité, est pourtant le seul moyen d'assurer l'unité du régime juridique applicable à l'ensemble de ces crimes « *qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »[2072] et de ne pas menacer l'harmonisation de la répression de ces crimes au plan international.

2.2.2.2.3. Compétence extraterritoriale des juridictions pénales nationales

La dernière insuffisance porte sur l'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises pour poursuivre les responsables des crimes relevant du Statut de Rome. La loi n° 2010-930 du 9 août 2010 *portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale* a inséré dans le code de procédure pénale un article 689-11, prévoyant 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 des faits ; 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

2069. V. par exemple CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 6 novembre 2008 ; CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire (A – 2020 – 17)*, Assemblée plénière du 14 décembre 2020, §16, recommandation n° 13, JORF n° 0307 du 20 décembre 2020, texte n° 86, qui précise que l'intégration du principe de l'imprescriptibilité des crimes de guerre dans la législation française permettrait « *d'envoyer un signal fort que les auteurs de* [ces crimes] *ne peuvent s'abriter derrière le temps qui passe pour échapper à des poursuites* ».
2070. CC, Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, considérant 20.
2071. CE, *Avis relatif à la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale*, 1er octobre 2015, p. 1, n° 390335, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion2931-ace.pdf*. Ainsi, « *aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à l'instauration de l'imprescriptibilité des crimes de guerre* » (*ibid*., p. 4).
2072. Art. 5§1 du Statut de Rome.

des poursuites par le parquet qui peut seul décider ou non d'engager des poursuites en France contre un auteur présumé de crimes internationaux si aucune autre juridiction internationale ou nationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise ou son extradition et, à cette fin, l'obligation du ministère public de s'assurer auprès de la CPI qu'elle décline expressément sa compétence et de vérifier qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise ou son extradition.

La CNCDH n'a cessé d'appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur l'absence de conformité à la lettre et à l'esprit du Statut de Rome des conditions d'activation de la compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises et a recommandé à plusieurs reprises la suppression de ces quatre conditions[2073]. La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*[2074] a apporté des modifications destinées à assouplir les conditions posées à l'article 689-11 du code de procédure pénale. Elle a supprimé la condition de double incrimination pour le crime de génocide et reformulé l'exigence d'une déclinaison de sa compétence par la Cour pénale internationale[2075]. Elle a toutefois laissé subsister les principaux obstacles à l'exercice de la compétence extraterritoriale des juridictions françaises[2076]. Plusieurs amendements visant à les supprimer ont à nouveau[2077] été récemment rejetés, dans le cadre des discussions sur la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 *relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée*[2078] ou du projet de loi n° 4507 *pour la confiance dans l'institution judiciaire*[2079].

Dans une réponse du 5 août 2021 à une question écrite déposée par un sénateur[2080], le ministère de la Justice expose à nouveau les arguments du

2073. V. par exemple : CNCDH, *Avis sur la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 23 octobre 2012 ; *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire (A – 2020 – 17),* Assemblée plénière du 14 décembre 2020, §14-15 ; *Avis sur la proposition relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, §27-33 ; Lettre du président de la CNCDH au ministre de la Justice, 16 décembre 2021.

2074. JORF n° 0071 du 24 mars 2019, texte n° 2.

2075. Le ministère public n'a plus à s'assurer auprès de la CPI qu'elle décline expressément sa compétence, mais de « *l'absence de poursuite diligentée par la Cour pénale internationale* » (art. 689-11 du code de procédure pénale).

2076. Les extraits suivants sont repris de : CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §§28 et s.

2077. Une proposition de loi visant à supprimer les « verrous » à la compétence universelle, adoptée par le Sénat en 2013, est toujours pendante devant l'Assemblée nationale. V. le dossier législatif de la 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 une première fois le 6 septembre 2012, adoptée par le Sénat le 26 février 2013 et enregistrée à plusieurs reprises à nouveau à la Présidence de l'Assemblée nationale, dont le 11 juillet 2022 (propositions de loi n° 753, n° 741, n° 53 et n° 50), disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/article_689-11_code_procedure_penale?etape=16-AN1*.

2078. V. l'amendement n° 47, disponible sous *https://www.senat.fr/enseance/2019-2020/336/Amdt_47.html*.

2079. V. notamment les amendements n° 849, n° CL444 et n° 125, disponibles respectivement sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4146/AN/849.pdf; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4091/CION_LOIS/CL444 et sous http://www.senat.fr/seances/s202109/s20210929/s20210929005.html*.

2080. Question écrite n° 22233 de M. Gilbert Roger, disponible sous *https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210422233.html*; réponse du ministère de la Justice, JO Sénat, 5 août 2021, p. 4878.

Gouvernement, expliquant que l'actuel « *dispositif paraît* […], *au total, à la fois équilibré et efficace* ». Il affirme que la condition de résidence habituelle permettrait de concilier la répression des auteurs des crimes relevant du Statut de Rome qui ont voulu se réfugier en France et la préservation de l'action diplomatique de la France « *d'une instrumentalisation politique de nos juridictions* »[2081]. Or cette condition conduit, comme la CNCDH l'a souligné à de nombreuses reprises, à une incohérence non seulement interne, mais également externe. L'incohérence interne découle de la différence de traitement entre, d'une part, les victimes de torture, de terrorisme ou de disparition forcée – pour lesquelles une simple présence sur le territoire français est exigée pour activer la compétence des juridictions françaises – et, d'autre part, les victimes de crimes relevant du Statut de Rome, alors même qu'il s'agit des « *crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale* »[2082]. L'incohérence externe résulte de ce que la France s'écarte des pratiques actuelles de nombreux États qui n'assortissent pas la compétence extraterritoriale de leurs juridictions de conditions aussi restrictives. De plus, aux dires mêmes des praticiens, la notion de résidence habituelle est vague[2083]. La CNCDH recommande ainsi depuis longtemps que toute personne soupçonnée d'avoir commis des crimes visés par le Statut de Rome puisse être poursuivie et jugée par les juridictions françaises « *dès lors qu'il existe des éléments suffisants laissant supposer qu'elle se trouve sur le territoire français* », tant pour des raisons de principe qu'à la lumière des difficultés pratiques [2084].

Le monopole des poursuites est laissé au procureur de la République antiterroriste, présenté par le ministère de la Justice comme étant le « *mieux à même de défendre l'intérêt général auquel portent atteinte les crimes internationaux* »[2085]. Ce monopole exclut pourtant l'engagement de l'action publique par une plainte avec constitution de partie civile, ce qui crée une atteinte grave aux droits des victimes à un recours effectif et déroge au principe d'égalité d'accès à la justice[2086].

2081. *Ibid*.

2082. V. en ce sens : CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale*, Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §4. Pour un rappel de l'incohérence non seulement interne mais également externe ainsi créée, V. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §28.

2083. CNCDH, *Avis relatif au projet de Convention internationale sur les crimes contre l'humanité*, Assemblée plénière du 27 mars 2018, JORF n° 0077 du 1er avril 2018, texte n° 47, §31.

2084. V. notamment : CNCDH, *Avis sur l'adaptation de l'ordre juridique français aux conventions de droit humanitaire*, Assemblée plénière du 16 février 1998, §§3 et 4 ; CNCDH, *Avis sur l'adaptation du droit interne au Statut de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 23 novembre 2001, §11 ; CNCDH, *Avis sur l'avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 15 mai 2003, p. 6 ou CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §28.

2085. Réponse du ministère de la Justice du 5 août 2021, *ibid*.

2086. V. notamment CNCDH, *Avis sur l'avant-projet de loi portant adaptation de la législation française au Statut de la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 15 mai 2003, p. 1 et p. 6, CNCDH, *Avis sur la loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour Pénale Internationale,* Assemblée plénière du 6 novembre 2008, §4 ou CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §29.

De même, si le ministère de la Justice note que les conditions de mise en œuvre de la condition d'absence de poursuite diligentée par la Cour pénale internationale ont été facilitées par la loi du 23 mars 2019, la CNCDH considère qu'il s'agit d'une interprétation erronée du principe de complémentarité qui établit au contraire la primauté des juridictions nationales, rappelant ainsi la responsabilité première qui incombe aux États dans la lutte contre l'impunité des crimes relevant du Statut de la CPI.

En outre, l'exigence d'une double incrimination demeure en vigueur concernant les crimes de guerre et crimes contre l'humanité[2087], alors même que le Statut de Rome ne fait aucune distinction entre les différentes catégories de crimes qu'il régit et les soumet au même régime juridique. L'arrêt rendu récemment par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans l'affaire dite « Chaban », le 24 novembre 2021[2088], illustre les difficultés posées en particulier par l'exigence de double incrimination[2089]. Dans un récent communiqué relatif à la compétence des juridictions françaises en matière de crimes contre l'humanité, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministère de la Justice, rappelant l'engagement de la France en matière de lutte contre l'impunité, ont indiqué suivre « *avec attention les prochaines décisions de justice devant intervenir* », en fonction desquelles ils « *se tiennent prêts à définir rapidement les évolutions, y compris législatives, qui devraient être effectuées afin de permettre à la France de continuer à inscrire résolument son action dans le cadre de son engagement constant en faveur de la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes internationaux* »[2090]. Une proposition de loi visant à élargir la compétence extraterritoriale

2087. La limitation de l'assouplissement des conditions au crime de génocide se justifie, selon le Gouvernement, par « *la spécificité absolue de ce crime* » et « *la jurisprudence de la Cour internationale de justice, qui a fait de l'interdiction du génocide une norme impérative du droit international* » (réponse du Ministère de la justice du 5 août 2021, *ibid.*) Le ministère de la Justice invoque également, de façon surprenante, le fait que l'exigence de double incrimination constitue un « *principe fondamental du droit international auquel il n'est possible de déroger que de façon exceptionnelle* ». S'il s'agit d'un principe de coopération répressive qui se comprend en matière d'entraide répressive, d'extradition ou de mandat d'arrêt européen, cette exigence est pourtant sans objet pour la répression des crimes les plus graves, dès lors qu'elle conduit à conditionner la poursuite par la France de ces crimes à leur incrimination par une loi nationale étrangère, alors même que la France est partie à la Convention internationale qui définit et punit ces crimes (CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire, (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §31.

2088. Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt du 24 novembre 2021, pourvoi n° 21-81.344, publié au Bulletin. La Cour de cassation a déclaré les juridictions françaises incompétentes pour connaître des poursuites engagées contre un ressortissant syrien pour complicité de crime contre l'humanité, pour des faits commis en Syrie entre 2011 et 2013, étant donné que tous les éléments constitutifs de ce crime ne sont pas spécifiquement incriminés par la législation syrienne. En particulier, le droit pénal syrien ne prévoit pas d'« *infraction comportant un élément constitutif relatif à une attaque lancée contre une population civile en exécution d'un plan concerné* » (§13).

2089. Dans un arrêt du 4 avril 2022, la chambre d'instruction de la Cour d'appel de Paris semble toutefois avoir adopté une définition moins restrictive de la condition de double incrimination (Cour d'appel de Paris, première chambre de l'instruction, arrêt du 4 avril 2022, dossier n° 2020/06201, n° parquet P19177000232, disponible sous *https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2022/05/2021-06201.pdf*).

2090. Communiqué conjoint du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère de la Justice, « Compétence des juridictions françaises en matière de crimes contre l'humanité », 9 février 2022, disponible en ligne : *http://www.presse.justice.gouv.fr/art_pix/Communiqu%E9%20conjoint%20Justice%20-%20Comp%E9tences%20juridictions%20fran%E7aises.pdf*.

des juridictions françaises pour connaître des crimes relevant du Statut de Rome vient récemment d'être déposée à l'Assemblée nationale[2091].

Par ailleurs, nonobstant la transposition de la plupart des infractions graves au droit international humanitaire, la France n'a pas instauré de régime de compétence universelle conformément aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel I et demeure en deçà de ses obligations conventionnelles en l'absence de compétence universelle des juridictions françaises et d'effet direct des Conventions de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977 (V. *supra*). La proposition de loi n° 4354 du 13 juillet 2021 *relative à la préservation de l'espace humanitaire* prévoit l'introduction dans le code de procédure pénale d'un nouvel article 689-15 afin de poursuivre et de juger « *toute personne coupable des infractions relevant des* [quatre Conventions de Genève] *et de* [leurs trois] *protocoles additionnels* »[2092] dès lors que celle-ci se trouve en France[2093]. La mention expresse ainsi envisagée des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels permettrait de renforcer leur assise normative et de se conformer à l'obligation qu'ils imposent de prévoir une compétence universelle pour les infractions graves au droit international humanitaire. La CNCDH a toutefois alerté sur les risques qu'elle creuse encore davantage les différences de traitement existant à propos de la compétence extraterritoriale pour différents crimes internationaux réputés d'égale gravité[2094]. Cette proposition de loi n'a, à ce jour, pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

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 infractions graves au droit international humanitaire 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 infractions[2095].

2091. Proposition de loi n° 5256 *visant à élargir la compétence extraterritoriale des juridictions nationales françaises concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale*, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2022, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b5256_proposition-loi.pdf*.

2092. Art. 5 de la proposition de loi n° 4354 du 13 juillet 2021 *relative à la préservation de l'espace humanitaire*, disponible sous *https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4354_proposition-loi#*.

2093. Cette disposition s'ajouterait aux cas limités de compétence extraterritoriale des juridictions pénales françaises, dans lesquels la seule présence de l'auteur sur le territoire français suffit à déclencher la compétence desdites juridictions pour certaines infractions, même si elles sont commises hors du territoire français et sans considération de la nationalité de la victime ou de l'auteur.

2094. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire (A – 2021 – 11)*, Assemblée plénière du 25 novembre 2021, JORF n° 0283 du 5 décembre 2021, texte n° 119, §§24-26, §33). La CNCDH a ainsi recommandé d'intégrer la nouvelle compétence directement à l'art. 689-11 dudit code, en même temps que la suppression des conditions posées par la disposition à la compétence universelle des juridictions pénales françaises (*ibid.*, recommandation n° 12).

2095. V. par ex. CICR, *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.

2.2.2.2.4. Acteurs judiciaires

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre *2011 relative à la répartition du contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles*[2096] insère dans le code de procédure pénale les articles 628 à 628-10[2097], créant ainsi un pôle judiciaire spécialisé, compétent pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, au sein du tribunal judiciaire 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 – depuis passé sous la responsabilité du parquet national antiterroriste[2098] –, qui devrait contribuer à pallier le manque de disponibilité des magistrats et une spécialisation insuffisante en droit international. Il devrait également permettre la réalisation d'enquêtes dans des délais raisonnables et l'adoption d'une politique pénale active en matière de poursuites de crimes internationaux[2099].

Enfin, le décret n° 2013-987 du 5 novembre 2013[2100] a créé l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH), composé de douze gendarmes, et renforcé, depuis le 1er décembre 2015, par un représentant du ministère de la Défense. Le champ de compétence de l'OCLCH a été étendu aux crimes de haine par le décret n° 2021-1738 du 21 décembre 2021[2101]. L'OCLCH est ainsi aujourd'hui compétent pour enquêter (et être point de contact pour les échanges internationaux de coopération policière) sur les « *crimes internationaux les plus graves* » (génocide, crime contre l'humanité, crimes et délits de guerre, crime de torture, crime de disparition forcée) et sur les crimes motivés par la haine et l'intolérance[2102].

2096. JORF n° 0289 du 14 décembre 2011, texte n° 1.

2097. Livre IV, Titre Ier, Sous-Titre II du code de procédure pénale, sur les juridictions compétentes pour la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes contre l'humanité et des crimes et délits de guerre.

2098. Le procureur de la République antiterroriste, le juge d'instruction et la cour d'assises de Paris exercent une compétence concurrente pour la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre, « *ainsi que les infractions qui leur sont connexes* » depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018 – 2022 et de réforme pour la justice*, JORF n° 0071 du 24 mars 2019, texte n° 2 (art. 628 et 628-1 du code de procédure pénale).

2099. CNCDH, *Avis sur la Cour pénale internationale*, Assemblée plénière du 23 octobre 2012, §12 et recommandation n° 5. La CNCDH notait toutefois que sa création n'a pas été accompagnée d'informations suffisantes concernant ses priorités et ses moyens et que le nombre de magistrats affectés au pôle apparaissait trop limité.

2100. Décret n° 2013-987 du 5 novembre 2013 *portant création d'un office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine*, JORF n° 0259 du 7 novembre 2013, texte n° 19.

2101. Décret n° 2021-1738 du 21 décembre 2021 *portant modification du décret n° 2013-987 du 5 novembre 2013 portant création d'un office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre*, JORF n° 0298 du 23 décembre 2021, texte n° 36. Ce décret a également inclus le crime de disparition forcée parmi les crimes internationaux les plus graves relevant de sa compétence. Il a aussi modifié son nom, l'OCLCH devenant l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine.

2102. 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*.

Poursuite d'une société française pour complicité de crimes contre l'humanité en lien avec des activités terroristes

L'affaire Lafarge, relative aux activités de la société française de matériaux de construction du même nom dans le nord de la Syrie entre 2011 et 2014, est la première affaire par laquelle une personne morale a été mise en examen pour complicité de crimes contre l'humanité. Elle a fait l'objet de quatre arrêts rendus par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 7 septembre 2021 [2103]. La Cour y a notamment précisé la définition de la complicité de crimes contre l'humanité, infraction pour laquelle la société Lafarge avait été poursuivie en raison du maintien de ses activités sur un territoire alors contrôlé par le groupe terroriste Daesh. La chambre de l'instruction avait retenu qu'il existait bien des éléments suffisants pour caractériser l'existence de crimes contre l'humanité commis par les groupes armés concernés et que la société française leur avait bien versé des fonds alors qu'elle avait connaissance de la nature de leurs exactions. Elle avait néanmoins annulé la mise en examen, constatant l'absence d'indices graves ou concordants de complicité de la société, en raison de ce que, selon elle, le financement des groupes armés avait eu pour unique but de lui permettre de poursuivre son activité en zone de guerre et non de s'associer à la commission des crimes. La Cour de cassation a cassé la décision d'annulation de mise en examen. Elle a considéré que la complicité de crimes contre l'humanité pouvait être établie sans que ne soit caractérisée une intention de s'associer à la commission de ces crimes : il suffit d'avoir eu connaissance de la préparation ou de la commission des actes et qu'une aide ou une assistance les ai facilités. En l'espèce, le versement de plusieurs millions de dollars à une organisation dont l'objet était exclusivement criminel suffisait à établir la complicité de la société Lafarge, peu importait la finalité commerciale de l'acte.

À l'occasion de ces arrêts, la Cour de cassation a également confirmé la mise en examen de la société pour financement de terrorisme – s'agissant du recours à des intermédiaires pour verser des fonds à des groupes armés terroristes dont la société connaissait la nature des activités, en vue de l'acheminement des salariés de l'usine entre leur lieu d'hébergement et leur lieu de travail. Elle a en revanche cassé la mise en examen de la société pour mise en danger d'autrui (du fait du risque de mort pesant sur les salariés syriens de la société), en raison de l'inapplicabilité du code du travail français aux faits de l'espèce.

Le 18 mai 2022, la Cour d'appel de Paris a confirmé la mise en examen de la société Lafarge pour complicité de crime contre l'humanité et a prononcé le maintien de la mise en examen de cette dernière pour mise en danger de la vie d'autrui.

2103. Cass. crim., 7 septembre 2021, nº 19-87.031, 19-87.036, 19-87.040, 19-87.367, 19-87.376 et 19-87.662.

Principaux sigles et abréviations

AEP : Assemblée des États parties

AFD : Agence française de développement

AGNU : Assemblée générale des Nations Unies

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

BIDDH : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

BIT : Bureau international du travail

CADA : Commission d'accès aux documents administratifs

CAT : Comité contre la torture des Nations Unies

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

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

CESD : 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

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

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(e) 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

TCA : Traité sur le commerce des armes

TPIR : Tribunal pénal international pour le Rwanda

TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

TSL : Tribunal spécial pour le Liban

TSSL : Tribunal spécial pour la Sierra Leone

UE : Union européenne

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

TABLE DES MATIÈRES

Avertissement 4

SOMMAIRE 5

INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME 13

SECTION 1.1.
APPROCHE INSTITUTIONNELLE 15

CHAPITRE 1.1.1.
INSTANCES INTERNATIONALES 17

1.1.1.1. ORGANES DES NATIONS UNIES 17

1.1.1.1.1. Conseil des droits de l'homme 17

1.1.1.1.1.1. Examen périodique universel 18

1.1.1.1.1.2. Procédures spéciales 20

1.1.1.1.2. Organes conventionnels 26

1.1.1.1.2.1. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale 28

1.1.1.1.2.2. Comité des droits de l'homme 29

1.1.1.1.2.3. Comité des droits de l'enfant 31

1.1.1.1.2.4. Comité contre la torture 32

1.1.1.1.2.5. Comité des droits économiques, sociaux et culturels 32

1.1.1.1.2.6. Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes 33

1.1.1.1.2.7. Comité des droits des personnes handicapées 33

1.1.1.1.2.8. Comité des disparitions forcées 34

1.1.1.1.3. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme 35

1.1.1.1.4. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 36

1.1.1.2. INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES 38
1.1.1.2.1. Organisation internationale du travail 38
1.1.1.2.2. Organisation mondiale de la santé 42
1.1.1.2.3. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture 43

1.1.1.3. ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS 45

1.1.1.4. ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE 46
1.1.1.4.1. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme 47
1.1.1.4.2. Haut-Commissaire aux minorités nationales 48
1.1.1.4.3. Représentant pour la liberté des médias 48
1.1.1.4.4. Représentant spécial et coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains 49
1.1.1.4.5. Représentants de la présidence de l'OSCE 50
1.1.1.4.6. Assemblée parlementaire 50

1.1.1.5. ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE 51

CHAPITRE 1.1.2.
INSTANCES EUROPÉENNES 53

1.1.2.1. CONSEIL DE L'EUROPE 53
1.1.2.1.1. Organe juridictionnel : la Cour européenne des droits de l'homme 53
1.1.2.1.1.1. Mesures provisoires 54
1.1.2.1.1.2. Arrêts pilotes 55
1.1.2.1.1.3. Tierces interventions 55
1.1.2.1.1.4. Procédure d'avis consultatif 55
1.1.2.1.1.5. Jurisprudence concernant la France 56
1.1.2.1.2. Exécution des arrêts de la Cour 59
1.1.2.1.3. Organes politiques 61
1.1.2.1.4. Organes de surveillance et consultatifs 66

1.1.2.2. UNION EUROPÉENNE 75
1.1.2.2.1. Regards des instances internationales sur l'Union européenne (UE) 75
1.1.2.2.2. Respect des droits de l'Homme dans le cadre de l'Union européenne 77

1.1.2.2.2.1. Organe juridictionnel : la Cour de justice de l'Union européenne 78
1.1.2.2.2.2. Commission européenne 80
1.1.2.2.2.3. Conseil de l'Union européenne 81
1.1.2.2.2.4. Parlement européen 82
1.1.2.2.2.5. Organes de surveillance 82

CHAPITRE 1.1.3.
INSTANCES NATIONALES 87

1.1.3.1. JURIDICTIONS NATIONALES 88
1.1.3.1.1. Conseil constitutionnel 88
1.1.3.1.2. Juridictions judiciaires 90
1.1.3.1.3. Juridictions administratives 91

1.1.3.2. INSTITUTIONS INDÉPENDANTES ET INSTANCES CONSULTATIVES 93
1.1.3.2.1. Commission nationale consultative des droits de l'homme 94
1.1.3.2.2. Défenseur des droits 98
1.1.3.2.3. Contrôleur général des lieux de privation de liberté 99
1.1.3.2.4. Commission nationale de l'informatique et des libertés 101
1.1.3.2.5. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes 102

SECTION 1.2.
ANALYSE THÉMATIQUE 105

CHAPITRE 1.2.1.
ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE 107

1.2.1.1. IMPACTS DE LA CRISE SANITAIRE SUR CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION 109
1.2.1.1.1. Femmes 110
1.2.1.1.2. Personnes en situation de handicap 110
1.2.1.1.3. Personnes âgées 111
1.2.1.1.4. Roms et Gens du Voyage 111
1.2.1.1.5. Demandeurs d'asile, réfugiés et migrants 112

1.2.1.2. DROITS DES PERSONNES PRIVÉES DE LIBERTÉ DANS LE CONTEXTE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE 112
1.2.1.2.1. Nombre de personnes privées de liberté 113
1.2.1.2.2. Procédures d'admission et d'isolement 113

1.2.1.2.3. Mesures barrières 114
1.2.1.2.4. Conditions de détention et activités des détenus..... 114
1.2.1.2.5. Prolongation des détentions provisoires..... 114

1.2.1.3. TRAÇAGE NUMÉRIQUE ET CONSERVATION DES DONNÉES DE SANTÉ..... 115

1.2.1.4. DROITS SOCIAUX 115

CHAPITRE 1.2.2.
DROITS ET LIBERTÉS EN MATIÈRE DE JUSTICE 117

1.2.2.1. QUESTIONS DE PROCÉDURE..... 117
1.2.2.1.1. Ingérence du législateur dans l'administration de la justice 117
1.2.2.1.2. Annulation d'une assignation en justice pour diffamation et injure 118
1.2.2.1.3. Point de départ du délai de prescription d'une action en indemnisation dans le cadre d'une maladie évolutive 118
1.2.2.1.4. Obligation de motivation des décisions de rejet de demande de renvoi préjudiciel..... 119
1.2.2.1.5. Publicité des audiences 119
1.2.2.1.6. Impossibilité pour une partie civile de saisir le juge pénal par citation directe après le prononcé d'une ordonnance de non-lieu 120
1.2.2.1.7. Impossibilité pour un prévenu de soulever la nullité de la procédure d'instruction 121
1.2.2.1.8. Constitution de partie civile du Président de la République en exercice dans le cadre d'une procédure pénale 121
1.2.2.1.9. Cumul de sanctions et principe *ne bis in idem*..... 123
1.2.2.1.10. Condamnation pénale à la suite du refus de se soumettre à un prélèvement biologique en vue d'une inscription au FNAEG 124
1.2.2.1.11. Non-rétroactivité de la loi pénale plus douce 125

1.2.2.2. COMPORTEMENT DES FORCES DE L'ORDRE..... 125
1.2.2.2.1. Violences commises par les forces de l'ordre..... 126
1.2.2.2.1.1. Violences des forces de l'ordre dans un contexte d'interpellation 127
1.2.2.2.1.2. Recours à une arme létale 130
1.2.2.2.1.3. Recours à certaines armes (Taser/Flash-Ball)..... 131
1.2.2.2.2. Comportement des forces de l'ordre lors des manifestations..... 132

1.2.2.3. PRIVATION DE LIBERTÉ ET DÉTENTION 134
1.2.2.3.1. Mineurs 134
1.2.2.3.1.1. Mineurs gardés à vue 135
1.2.2.3.1.2. Mineurs en détention 136
1.2.2.3.2. Majeurs 136
1.2.2.3.2.1. Garde à vue 136
1.2.2.3.2.2. Détention 139

1.2.2.4. LUTTE CONTRE CERTAINES ATTEINTES GRAVES AUX PERSONNES 151
1.2.2.4.1. Torture 151
1.2.2.4.2. Disparitions forcées 151
1.2.2.4.3. Traite et exploitation des êtres humains 153
1.2.2.4.3.1. Mise en place d'un cadre spécifique 154
1.2.2.4.3.2. Prévention 155
1.2.2.4.3.3. Répression de la traite et de l'exploitation 157
1.2.2.4.3.4. Protection des victimes 158

1.2.2.5. LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET RESPECT DES DROITS DE L'HOMME 161
1.2.2.5.1. Cadre légal et institutionnel 162
1.2.2.5.2. Mesures concrètes de lutte contre le terrorisme 165
1.2.2.5.3. Contrôle des mesures prises 173

CHAPITRE 1.2.3.
DROITS ET LIBERTÉS EN MATIÈRE DE MIGRATION 175

1.2.3.1. ENTRÉE EN FRANCE 177
1.2.3.1.1. Mineurs en zone d'attente 177
1.2.3.1.2. Conditions de rétention en zone d'attente 179
1.2.3.1.3. Procédure d'asile à la frontière 179

1.2.3.2. DROIT D'ASILE 180

1.2.3.3. SÉJOUR ET ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS 187
1.2.3.3.1. Conditions d'accueil 187
1.2.3.3.2. Droit au séjour et regroupement familial 190
1.2.3.3.3. Octroi et refus de délivrance des titres de séjour 190
1.2.3.3.4. Placement en rétention 192
1.2.3.3.4.1. Conditions de rétention 193
1.2.3.3.4.2. Enfants accompagnés en rétention 195
1.2.3.3.4.3. Contrôle du juge 197

1.2.3.3.4.4. Formation et comportement des personnels en centre de rétention et zone d'attente 198
1.2.3.3.4.5. Mesures de sécurité 198

1.2.3.4. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS 199
1.2.3.4.1. Dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés 199
1.2.3.4.2. Conditions d'accueil 200
1.2.3.4.3. Rétention des mineurs non accompagnés 203
1.2.3.4.4. Mineurs non accompagnés en outre-mer 203

CHAPITRE 1.2.4.
PROMOTION DE L'ÉGALITÉ, LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET INCLUSION DANS LA SOCIÉTÉ .. 207

1.2.4.1. ÉGALITÉ FEMMES-HOMMES 209
1.2.4.1.1. Inégalités femmes-hommes 209
1.2.4.1.1.1. Cadre légal et institutionnel 209
1.2.4.1.1.2. Égalité femmes-hommes au travail 210
1.2.4.1.2. Violences à l'égard des femmes 212
1.2.4.1.2.1. Cadre institutionnel 213
1.2.4.1.2.2. Prévention 214
1.2.4.1.2.3. Protection et soutien des femmes victimes de violences 214
1.2.4.1.2.4. Droits des femmes victimes de violence 216
1.2.4.1.3. Discriminations multiples subies par les femmes : le phénomène d'intersectionnalité 218

1.2.4.2. DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITÉ DE GENRE 219

1.2.4.3. DISCRIMINATIONS « ETHNORACIALES » ET DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE 223
1.2.4.3.1. Présentation générale 223
1.2.4.3.1.1. Égalité et discriminations 223
1.2.4.3.1.2. Politiques publiques de lutte contre les discriminations 224
1.2.4.3.2. Racisme, antisémitisme et xénophobie 226
1.2.4.3.3. Roms et Gens du voyage 228
1.2.4.3.3.1. Stratégie nationale d'intégration des Roms et Gens du voyage 229
1.2.4.3.3.2. Lutte contre les discriminations à l'égard des Gens du voyage 230
1.2.4.3.3.3. Lutte contre les discriminations à l'égard des Roms 230
1.2.4.3.3.4. Problèmes communs aux Roms et aux Gens du voyage 235

1.2.4.4. DISCRIMINATIONS LIÉES À LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE RELIGION ET PRINCIPE DE LAÏCITÉ 237

1.2.4.5. POPULATIONS AUTOCHTONES ET SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES 242

1.2.4.6. DISCRIMINATIONS LIÉES AU HANDICAP ET INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP 243

1.2.4.6.1. Cadre juridique et institutionnel 244

1.2.4.6.1.1. Cadre légal 244

1.2.4.6.1.2. Cadre institutionnel et stratégie nationale de lutte contre les discriminations liées au handicap 245

1.2.4.6.2. Droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société 247

1.2.4.6.3. Autres droits civils et politiques 249

1.2.4.6.4. Autres droits économiques, sociaux et culturels 252

1.2.4.7. AUTRES MOTIFS DE DISCRIMINATION 255

CHAPITRE 1.2.5.

DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE 257

1.2.5.1. VIE FAMILIALE 257

1.2.5.1.1. Mariage 257

1.2.5.1.2. Filiation et succession 258

1.2.5.1.2.1. Égalité successorale entre tous les enfants 258

1.2.5.1.2.2. Droit de visite et d'hébergement d'une femme sans lien biologique à l'égard de l'enfant de son ex-compagne conçu par procréation médicalement assistée (PMA) 259

1.2.5.1.2.3. 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) 260

1.2.5.2. RESPECT DU DOMICILE 262

1.2.5.3. PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES 264

1.2.5.3.1. Protection des données personnelles et surveillance 265

1.2.5.3.1.1. Cadre législatif 265

1.2.5.3.1.2. Surveillance de masse 267

1.2.5.3.1.3. Contrôle des mesures de surveillance 269

1.2.5.3.1.4. Surveillance électronique et géolocalisation 271

1.2.5.3.1.5. Autres cas de surveillance 272

1.2.5.3.2. Vie privée professionnelle 274

1.2.5.3.3. Vie privée et genre 275

1.2.5.3.4. Vie privée et données de santé 276

CHAPITRE 1.2.6.
PROTECTION DE L'ENFANCE 277

1.2.6.1. PROTECTION DE L'ENFANT CONTRE LES ATTEINTES À SON INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET MORALE 277
1.2.6.1.1. Violences commises dans le contexte familial 277
1.2.6.1.2. Situation des enfants ressortissants français dans les camps en Syrie 280

1.2.6.2. SITUATION FAMILIALE ET STATUT JURIDIQUE DES ENFANTS 282
1.2.6.2.1. Autorité parentale 282
1.2.6.1.2. Placements d'enfants 284

CHAPITRE 1.2.7.
LIBERTÉ DE RÉUNION ET D'ASSOCIATION 285

1.2.7.1. LIBERTÉ D'ASSOCIATION 285
1.2.7.1.1. Dissolution d'une association à la suite de violences commises par plusieurs de ses membres ayant entraîné la mort 285
1.2.7.1.2. Dissolution d'une association en application de la loi « séparatisme » 287

1.2.7.2. LIBERTÉ DE RÉUNION PACIFIQUE 288
1.2.7.2.1. Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations 289
1.2.7.2.2. Loi sécurité globale 290
1.2.7.2.3. Pratiques judiciaires 291

CHAPITRE 1.2.8.
LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'INFORMATION 293

1.2.8.1. PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'INFORMATION 294
1.2.8.1.1. Restrictions au droit à l'information 294
1.2.8.1.2. Protection des journalistes en situation de conflit armé 295
1.2.8.1.3. Lutte contre la manipulation de l'information 297

1.2.8.2. RÉPRESSION DES ABUS DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION 298
1.2.8.2.1. Incitation à la haine et à la violence 298
1.2.8.2.2. Appel au boycott de produits en provenance d'un autre État 301
1.2.8.2.3. Liberté d'expression et secret de l'instruction 303

1.2.8.2.4. Liberté d'expression et atteintes à la vie privée d'autrui... 305
1.2.8.2.4.1. Diffamation ... 305
1.2.8.2.4.2. Diffusion par voie de presse d'extraits d'enregistrements illicites réalisés au domicile d'un tiers ... 309

CHAPITRE 1.2.9.
DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS ... 313

1.2.9.1. DROIT AU TRAVAIL ET LIBERTÉ PROFESSIONNELLE ... 313
1.2.9.1.1. Conditions de travail ... 313
1.2.9.1.1.1. Congé spécifique ... 313
1.2.9.1.1.2. Aptitude au travail des mineurs ... 313
1.2.9.1.1.3. Droit à une rémunération équitable ... 314
1.2.9.1.1.4. Durée de travail ... 315
1.2.9.1.2. Liberté syndicale ... 318
1.2.9.1.2.1 Droit de négociation collective ... 318
1.2.9.1.3. Protection des travailleurs ... 321

1.2.9.2. POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ... 322

1.2.9.3. DROIT AU LOGEMENT ... 322
1.2.9.3.1. Politique publique en matière de logement ... 323
1.2.9.3.2. Accès à un logement ... 323
1.2.9.3.3. Logements dignes et zones urbaines préoccupantes ... 326

1.2.9.4. DROIT À LA SANTÉ ... 327
1.2.9.4.1. Santé des enfants ... 327
1.2.9.4.2. Hospitalisation des personnes souffrant de troubles mentaux ... 327

1.2.9.5. PERSONNES ÂGÉES ... 332

CHAPITRE 1.2.10.
ENVIRONNEMENT, CLIMAT ET DROIT DE L'HOMME ... 335

1.2.10.1. OBLIGATIONS PROCÉDURALES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE ... 335

1.2.10.2. IMPACT DU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE SUR LES DROITS DE L'HOMME ... 338

1.2.10.3. ESSAIS NUCLÉAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ... 341

DEUXIÈME PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET DU DROIT INTERNATIONAL PÉNAL 343

SECTION 2.1.
INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI 351

CHAPITRE 2.1.1.
CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949 ET PROTOCOLES ADDITIONNELS 355

2.1.1.1. LES CONVENTIONS DE GENÈVE ET LES DEUX PREMIERS PROTOCOLES ADDITIONNELS 355
2.1.1.1.1. Les Conventions de Genève de 1949 355
2.1.1.1.2. Les Protocoles additionnels I et II de 1977 356

2.1.1.2. LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DE GENÈVE ET DES DEUX PROTOCOLES ADDITIONNELS 358

2.1.1.3. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL III RELATIF À L'ADOPTION D'UN SIGNE DISTINCTIF ADDITIONNEL ET SA MISE EN ŒUVRE 363

CHAPITRE 2.1.2.
RÈGLES RELATIVES AUX MOYENS ET MÉTHODES DE GUERRE 365

2.1.2.1. 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 366

2.1.2.2. 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 369

2.1.2.3. 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 374

2.1.2.4. CONVENTION SUR L'INTERDICTION DE L'EMPLOI, DU STOCKAGE, DE LA PRODUCTION ET DU TRANSFERT DES MINES ANTIPERSONNEL ET SUR LEUR DESTRUCTION 377

2.1.2.5. CONVENTION SUR LES ARMES À SOUS-MUNITIONS 379

2.1.2.6. TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES 383

2.1.2.7. CONVENTION ET PROTOCOLES POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ 390

2.1.2.8. AUTRES INSTRUMENTS (NON RATIFIÉS PAR LA FRANCE) 399

CHAPITRE 2.1.3.
ENGAGEMENTS ET RÉSOLUTIONS ISSUS DES CONFÉRENCES INTERNATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE 403

2.1.3.1. RÉSOLUTIONS 404

2.1.3.2. ENGAGEMENTS VOLONTAIRES 405

2.1.3.2.1. Engagements du Gouvernement dans le cadre de l'Union européenne 405

2.1.3.2.1.1. Protéger le personnel humanitaire et médical (Pledge SP330031) 405

2.1.3.2.1.2. Renforcer le respect du droit international humanitaire par sa promotion, sa diffusion et sa mise en œuvre (Pledge SP330025) ... 406

2.1.3.2.2. Engagements du Gouvernement conjointement avec la Croix-Rouge française 408

2.1.3.2.2.1. Promotion et diffusion du droit international humanitaire (Pledge SP330180) 408

2.1.3.2.2.2. Rapports volontaires sur la mise en œuvre nationale du DIH 409

CHAPITRE 2.1.4.
RÉSOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES 411

2.1.4.1. PROTECTION DES CIVILS 414

2.1.4.2. PROTECTION DES ENFANTS 415

2.1.4.3. PROTECTION DU PERSONNEL ET DES BIENS HUMANITAIRES 417

2.1.4.4. RÉSOLUTIONS « FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ » 419

CHAPITRE 2.1.5.
AUTRES INITIATIVES DANS LE DOMAINE DU DIH 421

2.1.5.1. INITIATIVES AU NIVEAU MULTILATÉRAL 421

2.1.5.2. INITIATIVES AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE 424

2.1.5.3. INITIATIVES AU NIVEAU NATIONAL 426

SECTION 2.2.
INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL PÉNAL : MISE EN ŒUVRE NATIONALE ET SUIVI 429

CHAPITRE 2.2.1.
COOPÉRATION DE LA FRANCE AVEC LES JURIDICTIONS PÉNALES INTERNATIONALES 431

2.2.1.1. STATUT DE ROME INSTITUANT LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE 431

2.2.1.1.1. Coopération avec la Cour pénale internationale 433

2.2.1.1.2. Résolutions issues de l'Assemblée des États parties au Statut de la Cour pénale internationale et de la Conférence de révision de 2010 435

2.2.1.1.2.1. Résolutions de l'Assemblée des États parties 435

2.2.1.1.2.2. Engagements et résolutions issus de la Conférence de révision de 2010 435

2.2.1.2. RÉSOLUTIONS ET ACCORDS PORTANT CRÉATION DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX *AD HOC* ET MIXTES 436

2.2.1.2.1. Juridictions internationales pénales 437

2.2.1.2.2. Juridictions mixtes (ou hybrides) 439

CHAPITRE 2.2.2.
COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS NATIONALES EN MATIÈRE DE CRIMES INTERNATIONAUX 441

2.2.2.1. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX 441

2.2.2.1.1. Conventions de Genève et autres instruments relatifs aux infractions graves au droit international humanitaire 441

2.2.2.1.2. Statut de Rome 443

2.2.2.2. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL 446

2.2.2.2.1. Incriminations 448

2.2.2.2.2. Prescription 449

2.2.2.2.3. Compétence extraterritoriale des juridictions pénales nationales 450

2.2.2.2.4. Acteurs judiciaires 455

Principaux sigles et abréviations 457

RAPPORT

2017 - 2021

En qualité d'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'Homme en France, l'une des missions de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est de contrôler le respect par la France de ses engagements internationaux dans les domaines des droits de l'Homme et du droit international humanitaire.

Au printemps 2023, la France se soumettra à son quatrième cycle de l'Examen périodique universel (EPU), un processus unique au sein du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies par lequel les pays sont évalués par leurs pairs. La CNCDH saisit cette occasion pour publier la cinquième édition du rapport *Droits de l'Homme en France – Regards portés par les instances internationales* qui propose un recueil des observations et recommandations adressées à la France par différentes instances internationales et régionales compétentes en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, entre 2017 et 2021. Dans la continuité des précédentes éditions, ce rapport offre une vision panoramique et objective de la situation des droits humains dans le pays. À ce titre, cet ouvrage est conçu comme un outil de travail pour les diplomates français et étrangers, les professionnels du droit international, les universitaires et les organisations de la société civile.

Les travaux et observations des organismes internationaux des droits de l'Homme permettent d'identifier les principales problématiques en matière de respect des droits de l'Homme en France : protection des droits et libertés fondamentaux pendant les états d'urgence, égalité et non-discrimination, politique migratoire, administration de la justice et politique pénale, droits des personnes détenues, droits humains et changement climatique. Ils livrent également des pistes d'actions concrètes à destination des pouvoirs publics.

Direction de l'information légale et administrative
La Documentation française
https://www.vie-publique.fr/publications

ISBN : 978-2-11-157728-2

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Photo : UN Photo/Jean-Marc Ferré