

***Contribution au Comité des droits de l'homme en vue de l'examen de la France  
142<sup>e</sup> session – octobre 2024***

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) française, établie conformément aux principes de Paris et accréditée au statut A auprès des Nations Unies.

La CNCDH est investie d'une mission de conseil et de contrôle auprès du Gouvernement et du Parlement dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Dotée d'une composition pluraliste, elle a vocation à porter une parole indépendante et éclairée sur la politique menée par la France en matière de respect effectif des droits de l'homme et notamment les droits civils et politiques. Elle a un rôle de contrôle, de conseil, de suivi auprès du Gouvernement et du Parlement sur toutes les questions relatives aux droits de l'Homme et assure aussi une mission d'éducation et de sensibilisation aux droits humains. Elle dispose également de mandats de rapporteur national indépendant sur : la lutte contre le racisme, la lutte contre la traite des êtres humains, la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises, les droits des personnes LGBTI+, et la mise en œuvre et l'effectivité des droits des personnes en situation de handicap.

Dans le cadre son mandat international, elle conseille en toute indépendance la France lors de la rédaction de son projet de rapport aux organes internationaux de protection des droits de l'Homme, notamment les comités conventionnels des Nations Unies, et transmet à ces mêmes organes des contributions écrites sur le respect et l'effectivité des droits de l'Homme en France. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la CNCDH peut intervenir en amont des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en transmettant ses observations susceptibles de l'éclairer sur des éléments de contexte factuel ou normatif propres à la France

L'ensemble des travaux de la CNCDH est consultable sur le site internet de l'institution :  
<https://www.cncdh.fr/>

## Observations générales

1. Le Comité des droits de l'homme doit examiner lors de sa 142<sup>ème</sup> session le rapport que la France a remis le 11 août 2022 (CCPR/C/FRA/6) sous le titre « *sixième rapport périodique soumis par la France en application de l'article 40 du Pacte, selon la procédure facultative d'établissement des rapports* ».
2. A titre préliminaire, la CNCDH rappelle la contribution qu'elle a transmise en juin 2021 au Comité des droits de l'homme à sa 132<sup>ème</sup> session - Groupe de travail de pré-session, avant la soumission du rapport de la France, en vue de l'établissement de la liste de questions (LOIPR)<sup>1</sup>.
3. La CNCDH souligne, que depuis l'adoption, en septembre 2021, de la liste de points établie avant la soumission du sixième rapport périodique de la France (CCPR/C/FRA/QPR/6), des nombreuses réformes ainsi que des mesures législatives et institutionnelles ont été annoncées ou mises en œuvre par les pouvoirs publics.
4. La CNCDH invite le Comité à prendre en compte ces évolutions et à questionner le gouvernement français au sujet des récents développements sans se limiter uniquement aux « points » établis en 2021, de manière à intégrer l'ensemble des questions et problématiques qui ont des incidences directes sur la garantie des droits civils et politiques garantis par le Pacte (organisation des Jeux olympiques de Paris 2024, évènements en Nouvelle Calédonie, crise climatique...).

## Lutte contre le terrorisme (§§ 7 à 10)

5. En 2021, les pouvoirs publics ont pérennisé les mesures accordant aux autorités administratives des compétences inspirées de la loi relative à l'état d'urgence (périmètres de protection, fermeture de lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, visites et saisies)<sup>2</sup>. Ils ont maintenu l'obligation pour le gouvernement d'adresser chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures administratives. Or, aucun rapport n'a été transmis aux parlementaires.
6. ***La CNCDH recommande à la France plus de transparence dans l'application des mesures accordant aux autorités administratives des compétences découlant de la loi relative à l'état d'urgence.***
7. A la fin du mois d'octobre 2022, au lendemain d'une manifestation interdite contre un projet de méga bassine à Sainte-Soline ayant donné lieu à des heurts entre manifestants et forces de l'ordre, le ministre de l'Intérieur a dénoncé « *des modes opératoires qui relèvent [...] de l'écoterrorisme* ». Depuis cette date, des responsables politiques ont utilisé ce vocable à plusieurs reprises pour qualifier des délits commis par des militants écologistes. L'assimilation de ces actes à du terrorisme n'est pas

<sup>1</sup> CNCDH, Liste des points à traiter et suggestion de questions avant soumission du rapport de la France, juin 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

fondée juridiquement – pour l’heure, aucune poursuite n’a d’ailleurs été engagée sur ce fondement – et vise essentiellement à disqualifier politiquement ces mouvements contestataires.

- 8. La CNCDH recommande à la France de ne plus recourir à la terminologie péjorative et sans fondement juridique d’« écoterrorisme » lorsqu’il est question d’actions militantes, quand bien même des heurts avec les forces de l’ordre, ou des dégradations de biens, pourraient être observés.**
9. Au-delà du discours politique, la CNCDH s’inquiète également du recours aux services de la police anti-terroriste pour l’interpellation de certains militants écologistes<sup>3</sup>. En juin 2023, en effet, des personnes soupçonnées d’avoir participé aux dégradations commises dans une cimenterie appartenant au groupe Lafarge, ont été interpellées par des policiers de la sous-direction antiterroriste (SDAT) et la plupart des gardes à vue eu lieu dans ses locaux. Le 8 avril 2024, dix-sept autres personnes ont été interpellées également par le SDAT, quatre mois après l’intrusion d’une centaine de personnes sur un autre site du même groupe, accompagnée de dégradations.
10. Par ailleurs, les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, l’Union européenne ou les États pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, y compris pour lutter contre le terrorisme, peuvent avoir des effets contreproductifs qui entravent les activités des acteurs humanitaires et leur capacité à répondre aux besoins et à contribuer au respect des droits des personnes affectées par des conflits armés ou d’autres crises. Conformément à son Avis 2024-6 adopté le 20 juin 2024, la CNCDH appelle la France à soutenir le travail des organisations humanitaires afin de préserver leur capacité à agir, dans le respect des droits des bénéficiaires.
- 11. La CNCDH recommande à la France de soutenir des exemptions humanitaires larges, transversales et pérennes, en favorisant leur intégration ou leur maintien dans tous les régimes de sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme adoptés aux niveaux onusien, européen et national, reposant a minima sur le langage commun de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette intégration requiert notamment des modifications du code monétaire et financier et du code pénal.**

## Droit à la vie

### **Enfants et femmes français détenus dans des camps en Syrie (§11)**

12. Des enfants et femmes de nationalité française sont toujours détenus dans des conditions déplorables dans des camps au Nord Est de la Syrie<sup>4</sup>. Selon le Collectif des

---

<sup>3</sup> Pour la question des défenseurs des droits en général, v. *infra*.

<sup>4</sup> V. les avis de la CNCDH sur le rapatriement des mineurs français détenus dans les camps du Nord-Est syrien, Assemblée plénière du 17 décembre 2021 et sur les enfants français retenus dans les camps syriens, Assemblée plénière du 24 septembre 2019.

familles unies, une centaine d'enfants, dont la plupart sont âgés de moins de 12 ans, et 80 femmes<sup>5</sup>, le seraient encore.

13. Le Comité contre la torture, saisi par des familles de mères et d'enfants restés en Syrie, a, par une décision du 16 novembre 2022, considéré que l'Etat français avait violé les articles 2 et 16 de la Convention contre la torture en ne les rapatriant pas<sup>6</sup>. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en septembre 2022 au titre de l'article 3 § 2 du Protocole n°4<sup>7</sup> pour avoir refusé de rapatrier deux femmes et leurs enfants<sup>8</sup>.
14. Plusieurs opérations françaises de rapatriements collectifs de mères françaises et de leurs enfants<sup>9</sup>, ont été effectués, « au cas par cas », entre 2022 et 2023<sup>10</sup>. Au 7 juillet 2023, 169 enfants et 57 femmes ont été rapatriés en France depuis 2019<sup>11</sup>. Des rapatriements individuels pourraient encore avoir lieu<sup>12</sup>. La dernière opération a eu lieu en juillet 2023 et concernait 25 enfants et 10 femmes<sup>13</sup>. La France a toutefois annoncé avoir cessé les rapatriements collectifs, expliquant ne pas pouvoir le faire pour les personnes majeures désirant rester en Syrie avec leurs enfants placés sous leur autorité parentale<sup>14</sup>.
15. Contrairement à ce que les autorités nationales ont pu affirmer, ces ressortissants français relèvent bien de la juridiction de la France, au sens où l'entendent les conventions internationales. D'abord, la Cour européenne a admis, dans un arrêt du 14 septembre 2022, que cette juridiction était établie en ce qui concerne l'article 3 § 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a d'ailleurs à cette occasion condamné la France en estimant que l'examen des demandes de rapatriement de deux femmes, accompagnées d'enfants, n'avait pas bénéficié de garanties appropriées contre l'arbitraire. Ensuite, le Comité contre la torture, saisi par des familles de mères et d'enfants restés en Syrie, a, par une

---

<sup>5</sup> Communiqué du Collectif des Familles Unies, Dans le nord-est de la Syrie, auprès des enfants français prisonniers, 4 mars 2024.

<sup>6</sup> Comité contre la torture, Décision adoptée par le Comité au titre de l'article 22 de la Convention, concernant la communication n° 922/2019, 16 novembre 2022, CAT/C/75/D/922/2019.

<sup>7</sup> Article 3 §2 du Protocole : « Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant ».

<sup>8</sup> V. CEDH, Grande chambre, Affaire H.F. et autres c. France (requêtes no 24384/19 et n° 44234/20), 14 septembre 2022, § 283 : « Il résulte de ce qui précède que l'examen des demandes de retour effectuées par les requérants au nom de leurs proches n'a pas été entouré de garanties appropriées contre l'arbitraire ».

<sup>9</sup> Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques, 26 mai 2023, CRC/C/FRA/CO/6-7.

<sup>10</sup> V. par ex : France 24, La France rapatrie 35 enfants et 16 mères détenus dans des camps en Syrie, 5 juillet 2024 ; France 24, La France rapatrie 15 femmes et 40 enfants des camps de prisonniers jihadistes en Syrie, 20 octobre 2022 ; Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « Rapatriement d'enfants et de mères du nord-est syrien (24 janvier 2023) ».

<sup>11</sup> Le Monde, Les rapatriements collectifs de familles de djihadistes en provenance de Syrie vont s'interrompre, faute de volontaires, 7 juillet 2023.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> La Croix, Syrie : dans le camp d'Al-Hol, le djihadisme prospère sur la misère, 19 juin 2024.

<sup>14</sup> Le Monde, « Les rapatriements collectifs de familles de djihadistes en provenance de Syrie vont s'interrompre, faute de volontaires », op. cit.

décision du 16 novembre 2022, considéré que l'Etat français avait violé les articles 2 et 16 de la Convention contre la torture en ne les rapatriant pas.

16. ***La CNCDH recommande à la France d'intensifier ses efforts pour rapatrier l'ensemble des enfants et femmes français se trouvant encore dans des camps et lieux de détention en Syrie.***

#### **Détenus français dans les prisons en Syrie et en Irak**

17. La France relève dans son rapport que « les adultes qui ont choisi de rejoindre les rangs d'une organisation terroriste doivent être jugés sur place, au plus proche du lieu où ils ont commis les faits ». S'agissant des Français détenus en Irak et condamnés à mort en 2019 à la suite de procès inéquitables, la CNCDH considère que ces derniers doivent être jugés par les tribunaux français<sup>15</sup>. Il en est de même des Français détenus en Syrie sans jugement dans des conditions dégradées en violation de leurs droits humains et notamment de leur droit à un procès équitable, garanti à l'article 14 du Pacte<sup>16</sup>.

18. ***La CNCDH recommande, au nom des engagements internationaux et européens de la France, le rapatriement des détenus en Syrie et en Iraq afin qu'ils soient jugés par les juridictions françaises conformément aux règles du procès équitable.***

#### **Usage disproportionné de la force (§ 12)**

19. Outre un usage disproportionné de la force observé lors de plusieurs manifestations (cf *supra*), le nombre accru de décès en lien avec l'usage par la police d'une arme à feu en raison d'un refus d'obtempérer<sup>17</sup> est particulièrement inquiétant depuis plusieurs années (exemple de l'affaire Nahel<sup>18</sup>). Cette augmentation est concomitante avec la modification du cadre légal de l'usage des armes par la police, issue de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique<sup>19</sup>. Parmi les cinq cas retenus pour autoriser les forces de l'ordre à faire usage de leur arme à feu, deux soulèvent des questionnements : l'immobilisation, soit d'une personne, soit d'un véhicule, qui tenteraient de s'enfuir si « *ils sont susceptibles de perpétrer, dans leur fuite, des atteintes à leur vie ou à leur intégrité physique ou à celles d'autrui* ». Cette disposition laisse une trop grande marge d'appréciation aux agents pour apprécier un danger.

---

<sup>15</sup> CNCDH, Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak, Assemblée plénière du 28 janvier 2020.

<sup>16</sup> CNCDH, Avis sur le jugement des ressortissants français détenus dans le Nord Est syrien, Assemblée plénière du 17 février 2022.

<sup>17</sup> A titre d'illustration, entre 2021 et 2023, dix-huit personnes ont été tuées, trente-neuf blessées, à la suite des tirs de policiers après un refus d'obtempérer : Le Monde, *Depuis 2021, dix-huit personnes ont été tuées par des tirs policiers après des refus d'obtempérer*, 6 juillet 2023.

<sup>18</sup> V. Le Monde, *L'enquête concernant la mort de Nahel, tué par un policier à Nanterre, est terminée*, 7 août 2024.

<sup>19</sup> Article L 435-1 du Code de la sécurité intérieure.

20. ***La CNCDH recommande à la France de revoir les conditions légales d'utilisation des armes à feu par la police et la gendarmerie, afin de réduire les risques d'usage disproportionné de la force létale.***

**Transfert d'armes (§ 13)**

21. Le transfert d'armes et de munitions peut constituer une violation grave des droits de l'Homme, en particulier de l'obligation de respecter et de garantir le droit à la vie, conformément à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Contrairement à ce qu'affirme la France dans son 6<sup>ème</sup> rapport périodique, le Comité des droits de l'homme est compétent pour demander aux États parties audit Pacte de fournir des informations sur les mesures adoptées afin de s'assurer que ses autorités nationales compétentes prennent en compte, dans leur évaluation pour l'octroi de licences d'exportation d'armes, leurs obligations au titre du Pacte, interprétées à la lumière d'autres obligations internationales opposables, telles que celles découlant du Traité sur le commerce des armes (TCA) et de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne<sup>20</sup>.

22. La France rappelle que les exportations françaises de matériels de guerre font l'objet d'un « *contrôle strict* » et que la Commission interministérielle compétente évalue la conformité de l'exportation tant au regard du droit international humanitaire qu'au regard du droit international des droits de l'Homme (au titre des articles 6 et 7 du TCA). La CNCDH constate toutefois l'opacité du processus décisionnel et l'absence de véritable contrôle exercé par le Parlement français à cet égard, d'autant plus regrettable du fait du refus du juge administratif d'exercer tout contrôle<sup>21</sup>.

23. ***La CNCDH recommande à la France de fournir davantage d'informations sur la manière dont elle procède à l'évaluation du contrôle qu'elle exerce, in concreto, en matière d'exportation de matériel de guerre au regard de ses obligations au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à la lumière de celles découlant du Traité sur le commerce des armes et de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne.***

24. En juin 2024, les titulaires de 24 procédures spéciales des Nations Unies ont demandé aux États de mettre fin immédiatement aux transferts d'armes et de munitions vers Israël, ceux-ci étant susceptibles d'être complice de violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire et risquant de rendre les États

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Trois requêtes d'organisations non gouvernementales visant la suspension des exportations d'armements vers Israël ont récemment été rejetées par le tribunal administratif de Paris, ce dernier s'estimant incompétent pour connaître de cette demande qui n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France (théorie dite de l'acte de gouvernement). Le Conseil d'État s'est prononcé dans le même sens: Conseil d'État, juge des référés, décision du 1<sup>er</sup> mai 2024, n°493898, inédit au recueil Lebon.

concernés complices de crimes internationaux, voire de génocide<sup>22</sup>. La CNCDH a formulé une recommandation en ce sens à l'intention de la France<sup>23</sup>.

- 25. La CNCDH recommande à la France de transmettre des informations relatives aux mesures qu'elle adopte, au titre de ses obligations positives, pour inciter les entreprises exportatrices d'armement à renforcer leurs mesures de vigilance en matière de droits humains.**

#### Conditions de détention (§ 14)

26. Lors de la création du recours dit « dignité » par la loi du 8 avril 2021, fondé sur l'article 803-8 du code de procédure pénale, la CNCDH avait estimé que le droit au recours effectif contre des conditions de détention indignes risquait de ne pas être respecté<sup>24</sup>. Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, les craintes de la Commission se sont confirmées. En effet, le recours à cette procédure est peu fréquent. Les limites identifiées sont de deux ordres : d'une part, l'exercice de ce recours reste trop dépendant de l'administration pénitentiaire, seule compétente pour apprécier les moyens à mettre en œuvre pour faire cesser une détention indigne, le juge n'ayant pas le pouvoir de lui enjoindre les mesures à adopter, et l'intéressé n'ayant pas la faculté de les contester<sup>25</sup>. En outre, certains établissements n'informent pas toujours les détenus de la possibilité d'exercer ce recours et lorsque celui-ci est engagé, il est souvent complexe pour les détenus de démontrer la réalité des conditions indignes et le préjudice individuel qui en découle<sup>26</sup>. D'autre part, la possibilité d'un transfèrement vers un autre établissement susceptible de provoquer un éloignement familial apparaît, selon les acteurs de terrain, comme une alternative à rejeter.

27. Le Gouvernement, dans sa réponse au Comité, fait état, au 1<sup>er</sup> juillet 2022, de 30 ordonnances prononcées par le juge des libertés et de la détention et de 132 décisions prononcées par le juge d'application des peines. La surpopulation carcérale ne cesse d'augmenter et de battre des records en France<sup>27</sup>, avec 17 établissements atteignant, en avril 2024, un taux d'occupation de 200%. La CNCDH considère que les décisions judiciaires ne sont pas suffisantes eu égard aux conséquences délétères de la surpopulation carcérale en matière de droits humains et d'augmentation du risque de récidive. Dans un avis adopté en mai 2024, elle rappelait que lutter contre la

<sup>22</sup> Communiqué de presse, « States and companies must end arms transfers to Israel immediately or risk responsibility for human rights violations: UN experts », 20 juin 2024.

<sup>23</sup> CNCDH, Déclaration Gaza: la famine comme méthode de guerre est un interdit fondamental, Assemblée plénière du 28 mars 2024, recommandation n°9.

<sup>24</sup> CNCDH, Déclaration relative à la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention, Assemblée plénière du 25 mars 2021.

<sup>25</sup> CNCDH, Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en détention : du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement, Assemblée plénière du 24 mars 2022.

<sup>26</sup> En ce sens, v. Crim. 14 février 2024, n°23-84.093, Dr. pén. 2024, comm. 83, note Peltier V.

<sup>27</sup> Au 1<sup>er</sup> avril 2024, 77 450 personnes étaient incarcérées pour 61 570 places opérationnelles, Ministère de la Justice, Mesure de l'incarcération – Indicateurs clefs au 1<sup>er</sup> avril 2024.

surpopulation carcérale est aussi un moyen de lutter contre les conditions de détention indignes<sup>28</sup>.

- 28. La CNCDH recommande à la France d'inscrire dans la loi un mécanisme contraignant de régulation carcérale qui interdise à tout établissement pénitentiaire, et tout quartier le composant, de dépasser un taux d'occupation de 100 %.**

## Migrants

### **Situation à Calais (§ 18)**

29. La situation à Calais est toujours très préoccupante. Depuis la visite effectuée par la CNCDH en décembre 2020, les droits des personnes migrantes ont peu évolué<sup>29</sup>. En effet, les associations présentes sur place font toujours état de conditions de vie très détériorées, notamment en raison de la politique dite « zéro point de fixation » pratiquée par les forces de l'ordre qui consiste en des opérations quasi quotidiennes de démantèlement et de destruction des abris provisoire, afin de dissuader les personnes exilées de s'établir<sup>30</sup>. En novembre 2023, une nouvelle opération qualifiée de « mise à l'abri » par les autorités, et « d'expulsion » par la société civile du fait que les exilés n'auraient pas été prévenus à l'avance, au mépris des garanties procédurales, a entraîné de nombreux incidents<sup>31</sup>. Par ailleurs, la situation des mineurs non accompagnés à Calais reste particulièrement inquiétante en raison des conditions d'accueil difficiles et du manque criant de places dans les structures dédiées. En effet, les structures d'accueil sont saturées, laissant de nombreux mineurs dans la rue et dans des conditions indignes.

- 30. La CNCDH recommande à la France de mettre à la disposition des migrants davantage de places en hébergement d'urgence, en particulier pour les mineurs qui doivent être pris en charge par les autorités françaises au titre de la protection de l'enfance, ce qui implique un accueil provisoire d'urgence.**

31. Des pratiques abusives de la part de la police sont toujours recensées, et ce dans un contexte de pénurie de lieux d'accueil de jour et de places d'hébergement d'urgence<sup>32</sup>. On constate très peu de poursuites pour des faits de violences envers les migrants ou les défenseurs des droits au regard du nombre d'actes signalés par les associations. En septembre 2021, le tribunal de Boulogne-sur-Mer avait condamné un policier pour avoir agressé un bénévole dans l'affaire Tom

---

<sup>28</sup> CNCDH, Avis pour un mécanisme contraignant de régulation carcérale, Assemblée plénière du 23 mai 2024.

<sup>29</sup> CNCDH, Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe, Assemblée plénière du 11 février 2021.

<sup>30</sup> Le Monde, A Calais, la frontière bunker avec l'Angleterre repousse les migrants vers la mer, février 2023.

<sup>31</sup> France Info, Importante opération d'évacuation dans des camps de migrants à Calais et à Loon-Plage, novembre 2023.

<sup>32</sup> En 2019, la Rapporteuse spéciale sur le droit à un logement convenable avait exprimé sa préoccupation sur les expulsions systématiques et l'absence d'hébergements d'urgence à la suite de sa visite en France (v. Déclaration de fin de mission de la Rapporteuse spéciale au terme de sa visite en République française du 2 au 11 avril 2019,).

Ciotkowski<sup>33</sup>, mais les condamnations restent rares. Cela peut s'expliquer par les difficultés à rapporter la preuve des faits, et aussi à dénoncer les faits subis par des personnes en situation irrégulière. La Commission tient également à souligner que c'est le durcissement sécuritaire qui conduit les exilés à prendre des risques accrus alors que les traversées de la Manche sont de plus en plus dangereuses (25 personnes seraient décédées depuis janvier 2024 dont 12 nouvelles personnes (6 mineurs) en septembre 2024<sup>34</sup>). Dans ce contexte, des contrôles dans les trains ont été mis en place depuis le mois d'avril afin d'empêcher les exilés de rejoindre les plages. La CNCDH s'inquiète de ces opérations qui pourraient révéler des contrôles aux faciès<sup>35</sup> et appelle à respecter le principe de non-discrimination, et les dispositions du code de procédure pénale lors de ces opérations.

- 32. La CNCDH recommande à la France de ne pas recourir à un usage excessif de la force par les forces de sécurité lors des opérations d'évacuation des lieux de vie informels et appelle à respecter les droits fondamentaux des personnes migrantes lors des opérations de contrôles dans les trains.**

### **Situation à la frontière franco-italienne (§ 19)**

33. La situation des personnes traversant les frontières intérieures continue d'être un point de préoccupation, comme le rapporte régulièrement la CNCDH<sup>36</sup>. La dernière loi du 26 janvier 2024 relative à l'immigration<sup>37</sup> n'a pas apporté de réponse sur ce point. En réponse à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 21 septembre 2023 qui avait considéré la procédure de refus d'entrée comme illégale<sup>38</sup>, le Conseil d'Etat a annulé la partie du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) permettant aux forces de l'ordre de prononcer des refus d'entrée aux étrangers arrivés de façon irrégulière « *lors de vérifications effectuées à une frontière [intérieure]* ». Cette décision permet d'annuler partiellement le dispositif d'entrée aux frontières intérieures, lequel avait été rétabli depuis 2015 et permettait de renvoyer les personnes en leur notifiant uniquement des refus d'entrée, et devrait mettre fin aux pratiques d'enfermement aux frontières hors de tout cadre légal comme l'avait analysé la CNCDH dans son avis sur la situation à la frontière franco-italienne<sup>39</sup>. Le Conseil d'Etat a également précisé qu'il appartient au législateur de définir les règles applicables à la situation des personnes que les services de police entendent renvoyer vers un État membre de l'espace Schengen

---

<sup>33</sup> V. Amnesty International, *France. La condamnation d'un policier qui avait agressé un bénévole à Calais est un message fort contre l'impunité*, 2 septembre 2021.

<sup>34</sup> Libération, *Mort de douze migrants dans la Manche : «Il faut que cela ne devienne jamais banal»*, 3 septembre 2024.

<sup>35</sup> France Info, *"Contrôle d'un nouveau type" ou "traque policière" ? Des migrants refoulés des trains lors d'une opération de police dans les gares de Calais*, avril 2024.

<sup>36</sup> Voir notamment les *observations de l'Anafé*.

<sup>37</sup> *Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*.

<sup>38</sup> *CJUE, arrêt n° C-143/22 du 21 septembre 2023*. Selon la CJUE, si un Etat peut rétablir des contrôles à ses frontières intérieures et prononcer des refus d'entrée, il doit le faire en vertu des garanties apportées par le droit de l'Union européenne et en particulier par la Directive retour de 2008.

<sup>39</sup> *CNCDH, Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018, Assemblée plénière du 19 juin 2018*.

avec lequel la France a conclu un accord de réadmission – entre autres, l’Italie et l’Espagne. La CNCDH se réjouit qu’il ait été mis fin à cette situation de non droit qu’elle dénonçait depuis de nombreuses années. Elle appelle désormais à être vigilant sur l’application de cette décision par les autorités.

### **Mineurs non accompagnés (§ 19)**

34. La situation des mineurs non accompagnés (MNA) présents sur le territoire français reste préoccupante. La CNCDH estime que les dispositifs de prise en charge de ces mineurs ainsi que l’accès à leurs droits ne sont pas toujours garantis. L’entrée dans le dispositif de protection de l’enfance est conditionnée à l’évaluation de la minorité et à la situation d’isolement. Or, le droit à un établissement loyal de la minorité n’est pas toujours respecté, des évaluations sommaires étant parfois réalisées avec des refus de guichet sur des critères physiques ou de comportements, le recours aux tests osseux ayant été validé par le Conseil constitutionnel dans une décision du 21 mars 2019<sup>40</sup>. La CNCDH rappelle qu’il n’existe pas dans la loi de présomption de minorité, contrairement à ce qu’indique le Gouvernement, même si l’article 388 du code civil précise que « le doute profite à l’intéressé ». La CNCDH demande que la présomption de minorité soit inscrite expressément dans la loi.
35. Dans ce contexte, la CNCDH précise que le 14 mai 2024, 27 associations ont saisi le Conseil d’Etat pour contraindre l’État à respecter sur ces aspects la Convention internationale des droits de l’enfant, alors que le Comité a, dans une décision du 25 janvier 2023<sup>41</sup>, conclu que la France avait violé plusieurs dispositions de la Convention, notamment s’agissant de la procédure d’évaluation de l’âge et de l’absence de protection d’un mineur pendant la procédure. Cette situation est à analyser au regard de l’exécution de l’arrêt de la Cour européenne des droits de l’homme Khan par la France<sup>42</sup>, qui est toujours en cours d’examen devant le Comité des ministres du Conseil de l’Europe.
36. ***La CNCDH recommande à la France, à l’instar du Comité des droits de l’enfant dans ses observations finales de mai 2023<sup>43</sup>, de mettre en place une procédure respectueuse des droits des enfants et de mettre fin à la pratique des tests osseux et d’inscrire cette interdiction dans la loi .***

---

<sup>40</sup> Dans cette même décision, le Conseil Constitutionnel a pour la première fois reconnu le caractère « d’exigence constitutionnelle » de l’intérêt supérieur de l’enfant, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019.

<sup>41</sup> *Constatations adoptées 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 no 130/2020, CRC/C/92/D/130/2020.*

<sup>42</sup> CEDH, 5e sect., 28 février 2019, Khan c. France, req. n° 12267/16.

<sup>43</sup> Voir CRC/C/FRA/CO/6-7 ; le Comité recommande de faire en sorte que la procédure de détermination de l’âge soit conforme au principe de présomption de minorité et de donner à la personne concernée la possibilité de contester le résultat de la détermination de l’âge dans le cadre d’une procédure judiciaire. Pendant la durée de la procédure, la personne concernée doit se voir accorder le bénéfice du doute, être traitée comme un enfant et être maintenue dans le système de protection de l’enfance ; et d) Mettre fin à l’utilisation des tests osseux comme méthode de détermination de l’âge des enfants au profit d’autres méthodes qui s’avèrent plus précises, notamment la reconnaissance et la reconstitution des documents d’état civil.

37. La CNCDH s'inquiète du nombre croissant de fichiers relatifs aux mineurs non accompagnés. Elle déplore ainsi la généralisation du fichier d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) résultant de la loi du 7 février 2022<sup>44</sup> qui prévoit que les départements doivent transmettre à l'État, chaque mois, les décisions relatives à l'évaluation de la minorité des MNA, à l'exception du cas où leur « minorité est manifeste ». La CNCDH s'inquiète également de la création par la loi du 26 janvier 2024 d'un fichier qui recense les mineurs non accompagnés en cas de suspicion d'infraction pénale mais dont la finalité n'est pas très précise<sup>45</sup>. Comme l'AEM, il est à craindre que ce nouveau fichier soit utilisé pour multiplier les décisions de non-reconnaissance de minorité.

#### Racisme (§4)

38. La CNCDH note avec une forte inquiétude une baisse de la tolérance dans le pays qui s'était déjà amorcé lors de l'année 2022. Cette baisse résulte notamment de la banalisation des discours politiques et médiatiques haineux et de la mise à l'agenda politique, dans le cadre des campagnes électorales, des obsessions sécuritaires et migratoires de l'extrême droite. En 2023, 15 000 infractions à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux ont été enregistrées<sup>46</sup>. Par ailleurs, 8 500 crimes ou délits à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux ont été rapportés, marquant une augmentation de 32 % par rapport à l'année 2022. En ce qui concerne les actes antisémites, selon le rapport annuel 2023 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, 1 676 ont été comptabilisés en France en 2023, soit une augmentation de 284% par rapport à 2022, ce qui constitue une hausse inédite<sup>47</sup>. S'agissant des faits antimusulmans, on dénombre 242 pour 2023 augmentation de 29% par rapport à 2022<sup>48</sup>.

39. Malgré l'accroissement des actes racistes et antisémites dans le pays, le Gouvernement s'est montré peu enclin à accélérer la mise en œuvre du Plan de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2023-2026 (PRADO) qu'il avait adopté en janvier 2023.

40. Pour sa part, la CNCDH s'est intéressée cette année en particulier aux discriminations constatées dans le monde du travail<sup>49</sup>. Les immigrés et leurs descendants sont surreprésentés dans les métiers en tension, pénibles et peu rémunérateurs (bâtiment, services à la personne, agriculture, soin, ...). L'utilisation des plateformes

---

<sup>44</sup> CNCDH, Déclaration sur le projet de loi relatif à la protection des enfants, Assemblée plénière du 8 juillet 2021.

<sup>45</sup> L'article 230-6 du code de procédure pénale consacre le fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) permettant l'inscription des données relatives à des personnes mises en cause, même mineures. Le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) conserve les empreintes digitales et palmaires des personnes mises en cause afin de faciliter la recherche et l'identification des auteurs de crimes et délits. Un fichier dédié aux auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAVIS) et un fichier des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT) existent déjà.

<sup>46</sup> CNCDH, Rapport 2023 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, 2024, pp. 43.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 32-33.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 131-169.

et la sous-traitance sont des terrains fertiles pour les discriminations. On trouve des personnes d'origine étrangère dans beaucoup de secteurs d'activité (liés aux bâtiments, l'agriculture ou l'aide à la personne), leur point commun restant une discrimination persistante à l'embauche et au cours de la carrière. Les stéréotypes dans le monde du travail sont très prégnants et les conséquences sur la santé mentale et physique des personnes salariées ne sont pas ou peu prises en compte. Le *testing* et la labellisation sont des pistes intéressantes, mais elles restent peu utilisées.

### **Contrôles d'identité (§ 3)**

41. La CNCDH alerte régulièrement les pouvoirs publics sur l'existence des contrôles d'identité discriminatoires. En janvier 2021, un collectif d'ONG a initié une action de groupe contre l'Etat à ce sujet. Le 11 octobre 2023, le Conseil d'Etat a admis, sur la base de nombreux éléments et rapports produits par les requérants, que la pratique de tels contrôles était établie<sup>50</sup>. La Haute juridiction administrative a précisé que, sans revêtir un caractère « systémique » ou « généralisé » comme le soutenaient les associations requérantes, elle ne se cantonne pas à des cas individuels isolés. Ayant admis le bien-fondé de la requête, le Conseil d'Etat s'est néanmoins déclaré incompétent à enjoindre le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à cette pratique illégale, considérant principalement que ces mesures relevaient du législateur et de politiques publiques.
42. Par ailleurs, la Cour des comptes a publié en décembre 2023 un rapport sur les contrôles d'identité<sup>51</sup>. Ce dernier en recense 47 millions pour l'année 2021, tout en précisant qu'il n'existe pas de recensement exhaustif. La CNCDH s'associe aux regrets formulés par la Cour des comptes s'agissant également de l'absence d'informations à l'égard des motifs ayant justifié un contrôle. Un autre point d'inquiétude est l'insuffisance de la définition des conditions autorisant les contrôles et les modalités de ces derniers.
43. **La CNCDH recommande à la France :**
- ***de modifier le cadre normatif des contrôles d'identité, en adoptant une protection spécifique pour les mineurs, et de l'accompagner d'une circulaire à destination des forces de police ;***
  - ***de mettre en place un système d'enregistrement, d'analyse et de traçabilité des contrôles d'identité ;***
  - ***d'identifier et de modifier toutes les politiques qui autorisent ou facilitent les contrôles discriminatoires d'identité ;***
  - ***de créer un mécanisme de plainte efficace et indépendant chargé de toutes les enquêtes administratives et pénales.***

---

<sup>50</sup> Décision n 454836, Amnesty International France et autres, du 11 octobre 2023.

<sup>51</sup> Les contrôles d'identité : une pratique généralisée aux finalités à préciser, rapport publique thématique, décembre 2023.

## Traite des êtres humains (§ 17)

44. Un troisième Plan d'action national contre la traite des êtres humains (2024-2027) a été adopté en début d'année 2024. Il prévoit plusieurs nouvelles actions qui demeurent peu détaillées et à la portée trop générale. En particulier, le nouveau Plan mentionne la nécessité de sensibiliser la société aux risques d'exploitation en ligne, notamment le recrutement *via* internet, mais sans détailler de mesures spécifiques, ce qui est d'autant plus dommageable que l'ensemble des acteurs s'accorde sur le fait que la crise du COVID-19 et les confinements successifs ont accentué les risques de recrutement en ligne.
45. Depuis le premier Plan d'action, la mesure phare demeure la création d'un mécanisme national d'identification, d'orientation et de protection des victimes (MNIOP). Le nouveau Plan ne précise toujours pas les moyens humains, techniques et financiers qui seront alloués, ni le calendrier de mise en œuvre.
46. Comme pour les précédents plans, la formation des agents amenés à repérer les victimes fait l'objet d'une attention particulière avec de premiers résultats concrets : on constate par exemple une augmentation du recours à la qualification de traite des êtres humains par les magistrats, mieux formés et sensibilisés.
47. En revanche, la création d'un observatoire et d'un site internet dédié devraient permettre de collecter et de rassembler des données variées afin de faciliter l'information et sa mise à jour à destination de l'ensemble des acteurs qui participent à la lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes.

## Surveillance numérique / Jeux Olympiques (§ 21)

48. Dans le cadre de l'organisation des Jeux olympiques qui se sont tenus à Paris de juillet à septembre 2024, les pouvoirs publics ont autorisé par voie législative<sup>52</sup> l'expérimentation de la vidéosurveillance « algorithmique » (VSA) permettant aux images collectées par des caméras de surveillance (fixes ou aéroportées) d'être analysées par des logiciels programmés pour détecter, en temps réel, des événements susceptibles de présenter un risque pour la sécurité publique. Les événements sont les huit cas suivants<sup>53</sup> : présence d'objets abandonnés ; présence ou utilisation d'armes ; non-respect par une personne ou un véhicule, du sens de circulation commun ; franchissement ou présence d'une personne ou d'un véhicule dans une zone interdite ou sensible ; présence d'une personne au sol à la suite d'une chute ; mouvement de foule ; densité trop importante de personnes ; départs de feux. L'expérimentation fera l'objet d'un rapport d'évaluation, au plus tard le 31 décembre 2024.

<sup>52</sup> Loi du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

<sup>53</sup> Décret n° 2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, art. 3.

49. La CNCDH a eu l'occasion à plusieurs reprises d'exprimer ses préoccupations à l'égard de cette nouvelle technologie qui marque une intensification de la surveillance de l'espace public, même si la loi exclut la reconnaissance faciale<sup>54</sup>. Non seulement elle peut porter atteinte au respect de la vie privée, mais elle peut aussi occasionner un effet dissuasif sur l'exercice d'autres libertés, telles que les libertés d'expression, d'aller et venir ou de manifester.
50. ***La CNCDH recommande à la France, pour l'élaboration du rapport d'évaluation de l'expérimentation, de prendre en compte l'impact de la VSA sur les libertés et droits fondamentaux. Il faudra notamment être attentif aux possibles biais discriminatoires de cette technologie et aux violations des droits humains éventuellement occasionnées par le traitement algorithmique des images. Cette évaluation devra également tenir compte du sentiment de surveillance ressenti par la population dans les zones couvertes par l'expérimentation et de son impact sur l'exercice des libertés et droits fondamentaux.***
51. De manière plus générale, dans un avis du 20 juin 2024, la CNCDH a mis en évidence l'insuffisance des moyens de contrôle des systèmes de vidéosurveillance dans l'espace public<sup>55</sup>. L'autorité en charge des contrôles, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources humaines et techniques suffisantes pour garantir l'effectivité du contrôle des systèmes de vidéosurveillance sur la voie publique (appelés « systèmes de vidéo-protection »).

## Liberté d'expression / Liberté de manifestation (§22)

52. Depuis plusieurs années, la France a connu divers mouvements de contestation sociale de grande ampleur qui ont donné lieu à des rassemblements et des manifestations. Ceux-ci ont souvent été marqués par un usage excessif de la force par les forces de l'ordre. L'utilisation, notamment, des lanceurs de balles de défense (LBD) et des grenades de désencerclement a engendré une augmentation du nombre de blessés<sup>56</sup>. Dans le contexte des manifestations contre la réforme des retraites, la Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe s'est inquiétée des atteintes à la liberté d'expression et de réunion<sup>57</sup>. Les violences policières illégitimes relayées dans les médias et sur les réseaux sociaux, en l'absence de leur condamnation ferme par les responsables politiques, ont également porté atteinte à la liberté de manifester en décourageant un certain nombre de personnes de manifester, notamment les personnes âgées, de santé fragile ou accompagnées d'enfants.

<sup>54</sup> Lettre du président à l'Assemblée nationale concernant le projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques, 14 février 2023.

<sup>55</sup> CNCDH, Avis sur la surveillance de l'espace public, Assemblée plénière du 20 juin 2024.

<sup>56</sup> CNCDH, Avis sur les rapports entre police et population, Assemblée plénière du 11 février 2021. Voir aussi : « La France doit respecter et promouvoir le droit de réunion pacifique, déclarent des experts de l'ONU », communiqué du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, 15 juin 2023.

<sup>57</sup> « Manifestations en France : les libertés d'expression et de réunion doivent être protégées contre toute forme de violence », 24 mars 2023.

53. Depuis l'entrée en fonction du nouveau préfet de police de Paris, la CNCDH a pu observer des évolutions positives à Paris dans la gestion du maintien de l'ordre s'agissant du placement des unités de Compagnies républicaines de sécurité (CRS) et de gendarmerie mobile à distance des cortèges. Cela concerne cependant essentiellement les manifestations déclarées. Les rassemblements spontanés ont, de leur côté, donné lieu à des violences policières illégitimes, le plus souvent par des unités de police non spécialisées dans le maintien de l'ordre. Par ailleurs, dans le contexte de mobilisations sociales prolongées contre des projets d'infrastructure ayant une incidence négative sur l'environnement et la biodiversité (méga bassines, autoroutes, etc.), un usage excessif de la force a pu être observé à l'encontre des défenseurs de l'environnement<sup>58</sup>.

54. Le nouveau Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) de décembre 2021<sup>59</sup> n'a pas permis de faire baisser le niveau de violence lors des manifestations. Il persiste, en particulier, à faire intervenir des unités sans formation spécifique au maintien de l'ordre (effectifs de la brigade anticriminalité et, sous l'autorité du préfet de police, à Paris, des compagnies de sécurisation et d'intervention ou encore de la brigades de répression des actions violentes – moto portées BRAV-M), alors qu'elles ont pour mission de procéder à des interpellations, ce qui génère des tensions et participe à un climat de confrontation bien loin de la désescalade promue par les responsables politiques. En outre, ce Schéma ne reconnaît toujours pas le rôle des observateurs indépendants.

55. ***La CNCDH recommande que les violences policières illégitimes donnent systématiquement lieu à des poursuites judiciaires et à des procédures disciplinaires.***

## Défenseurs des droits humains (§22)

56. Dans un avis du 30 novembre 2023<sup>60</sup>, la CNCDH relevait que la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998 reste mal connue et peu respectée en France. Les défenseurs sont ainsi confrontés à plusieurs problématiques entravant leur action et les mettant en danger. Plusieurs campagnes d'intimidation<sup>61</sup>, de

<sup>58</sup> Voir notamment : [le rapport d'observation de la Ligue des droits de l'homme et d'autres ONG sur la situation à Sainte-Soline le 25 mars 2023](#) et [la Déclaration de fin de mission du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, « Visite dans le Tarn, France, 22-23 février 2024 », 29 février 2024.](#)

<sup>59</sup> V. [Schéma national du maintien de l'ordre](#), décembre 2021.

<sup>60</sup> [CNCDH, Avis sur les défenseurs des droits de l'homme, Assemblée plénière du 30 novembre 2023.](#)

<sup>61</sup> Quatre experts indépendants de l'ONU ont adressé le 25 septembre 2023 une communication à la France, auquel elle a répondu, concernant le harcèlement et la diffamation à l'encontre de la journaliste et défenseuse des droits humains, Rokhaya Diallo entre 2018 et 2023, en raison de son origine et ses activités : [Communication conjointe de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme; 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 les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée et de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses](#)

stigmatisation<sup>62</sup> et de diabolisation touchant les défenseurs des droits des femmes, des personnes LGBTI, des personnes migrantes et les défenseurs de l'environnement ont ainsi été constatées, contribuant à la polarisation du débat public et à la propagation de fausses informations<sup>63</sup>. Plusieurs médias et personnalités publiques ont qualifié les défenseurs et les associations<sup>64</sup> de « délinquants », « terroristes » ou « écoterroristes » en les comparant à des organisations criminelles<sup>65</sup>.

57. Le harcèlement judiciaire et la criminalisation des activités des défenseurs se sont développées. Plusieurs d'entre eux ont ainsi été poursuivis pénalement dans le cadre de l'aide humanitaire apportée aux migrants<sup>66</sup>, de leur opposition à des projets environnementaux<sup>67</sup> ou encore à la suite d'actions non violentes de désobéissance civile. A titre d'exemple, huit activistes membres de Dernière Rénovation ont été condamnés par le tribunal judiciaire de Créteil le 11 mai 2023 pour « *entrave à la circulation* » à la suite du blocage d'une l'autoroute le 28 octobre 2022<sup>68</sup>. Sept militants ont finalement été relaxés par la Cour d'appel de Paris<sup>69</sup>. Par ailleurs, des procédures abusives, connues sous le nom de procédure-bâillon (SLAPP), visant à intimider, à faire taire et à épuiser financièrement les défenseurs se sont multipliées, comme en témoigne la procédure engagée par la multinationale TotalEnergies contre l'ONG Greenpeace pour « diffusion d'informations trompeuses »<sup>70</sup>.

---

conséquences adressée à la France, 25 septembre 2024. V. également En soutien à Rima Hassan et aux voix (pro)palestiniennes, février 2024.

<sup>62</sup> Lors d'une audition devant le Sénat le 5 avril 2023 le ministre de l'Intérieur a menacé de suspendre les subventions des associations de défense des droits de l'homme dont l'ONG La Ligue des droits de l'homme (LDH), v. la lettre de la CNCDH envoyée au Gouvernement, Attaques du ministre de l'intérieur contre la LDH : la CNCDH écrit à la Première ministre, 7 avril 2023.

<sup>63</sup> CNCDH, Avis sur les défenseurs des droits de l'homme, *op. cit.*

<sup>64</sup> Les organisations de la société subissent des contraintes et menaces spécifiques : chantages aux financements, perte d'agrément (v. [https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/23/anticor-perd-son-agrement-et-denonce-une-atteinte-grave-aux-libertes-associatives\\_6178895\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/23/anticor-perd-son-agrement-et-denonce-une-atteinte-grave-aux-libertes-associatives_6178895_3224.html)) ainsi que les procédures baillons, intimidations.

<sup>65</sup> V. s'agissant des militants environnementaux, Papier de positionnement de Michel Forst, Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les Défenseurs de l'Environnement au titre de la Convention d'Aarhus, Répression par l'État des manifestations et de la désobéissance civile environnementales : une menace majeure pour les droits humains et la démocratie, février 2024, p. 10. V. également Reporterre, Répression policière des militants écologistes : « La France est le pire pays d'Europe », 30 mai 2024.

<sup>66</sup> Poursuivi pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier, Cédric Herrou a été condamné par la Cour d'appel d'Aix en Provence. M. Herrou a saisi le Conseil constitutionnel en mai 2018 d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité des articles L. 622-1 et L. 622-4 du CESEDA aux droits et libertés garantis par la Constitution. Dans sa décision du 6 juillet 2018 (Cons. const., QPC, 6 juill. 2018, n° 2018-717/718), le Conseil constitutionnel a considéré la fraternité comme un principe à valeur constitutionnelle, en se fondant sur les articles 2 et 72-3 et le préambule de la Constitution. De ce principe découle « *la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* ». C'est à la suite de cette décision que M. Herrou a été définitivement relaxé le 31 mars 2021 et que la loi du 10 septembre 2018 a élargi le champ des exemptions au délit d'aide à l'entrée, au séjour et à la circulation irréguliers.

<sup>67</sup> V. *supra*.

<sup>68</sup> Mediapart, Désobéissance civile : des militants écologistes condamnés pour « entrave à la circulation », 12 mai 2023.

<sup>69</sup> Libération, A6 bloquée : sept militants de Dernière Rénovation relaxés en appel sur le fondement de la liberté d'expression, 4 juin 2024.

<sup>70</sup> Le tribunal de Paris a annulé le jeudi 28 mars 2024 la procédure engagée contre l'ONG.

58. Enfin, les défenseurs des droits et de l'environnement qui alertent sur les pratiques commerciales irresponsables font partie des défenseurs qui subissent le plus d'attaques dans le monde<sup>71</sup>, y compris dans le cadre d'activités menées par des entreprises françaises à l'étranger.

59. **La CNCDH recommande à la France :**

- ***D'adopter un texte législatif qui garantirait la reconnaissance et la protection juridique des défenseurs qui prendrait en compte les éléments suivants : définition du terme de « défenseur des droits humains » conformément à la Déclaration des Nations Unies de 1998 ; reconnaissance que les défenseurs de l'environnement sont des défenseurs des droits humains ; mise en place d'un cadre leur assurant un environnement sûr et favorable ; adoption d'un mécanisme de protection ;***
- ***D'élaborer une stratégie et un « plan d'action national », coconstruits avec la société civile et la CNCDH, visant à garantir un environnement sûr et favorable pour les défenseurs des droits humains, y compris dans le contexte d'activités menées par des entreprises ;***
- ***D'abroger le contrat d'engagement républicain, défini en des termes trop imprécis (notamment l'engagement de « s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public »), et qui nuit au climat de confiance nécessaire au développement d'un sain partenariat entre les associations et les collectivités locales ;***
- ***De transposer rapidement la directive (UE) 2024/1069 sur les SLAPP<sup>72</sup> et la directive relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité<sup>73</sup> d'une manière compatible avec ses obligations découlant du PIDCP ;***
- ***D'adopter une stratégie gouvernementale et un plan d'action national de protection des défenseurs étrangers en danger permettant de les protéger efficacement et les accueillir en France en cas de besoin, y compris dans le cadre d'une éventuelle demande d'asile.***

## Climat et environnement

60. La France constitue l'un des Etats européens les plus menacés par les changements climatiques qui ont des effets directs sur les écosystèmes et les personnes et précarisent l'ensemble des droits fondamentaux. Dans son sixième et dernier

---

<sup>71</sup> Voir notamment la [base de données du Business & Human Rights Resource Center](#) et le rapport de [Global Witness](#), « [Standing firm. The Land and Environmental Defenders on the frontlines of the climate crisis](#) », septembre 2023.

<sup>72</sup> [Directive \(UE\) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives.](#)

<sup>73</sup> [Communiqué de presse du Conseil de l'UE, « Devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité : le Conseil donne son approbation définitive », 24 mai 2024.](#)

rapport, le Haut Conseil pour le Climat indique que l'ensemble des impacts du changement climatique a pu être observé, depuis 2010, sur tout le territoire français<sup>74</sup>. Le Conseil d'Etat, par sa décision du 24 novembre 2023, a condamné la France à payer deux astreintes de 5 millions d'euros pour pollution de l'air à Paris et à Lyon<sup>75</sup>. La haute juridiction administrative considère que la France n'a pas respecté les seuils européens de pollution de l'air s'agissant notamment du dioxyde d'azote.

61. Malgré une diminution (pour l'essentiel conjoncturelle) des émissions de gaz à effet de serre entre 2022 et 2023, les mesures adoptées par le gouvernement restent dans l'ensemble très insuffisantes au regard des engagements pris pour limiter le réchauffement à 1.5 °C et parvenir à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Les événements météorologiques extrêmes se multiplient et concernent une partie considérable de la population, notamment les peuples autochtones des territoires français d'outre-mer. Ces personnes sont exposées de manière croissante et répétée à ce type de phénomènes qui menacent directement leur intégrité physique.
62. Les vies humaines sont particulièrement menacées à cause des inondations dues aux pluies extrêmes ainsi qu'aux risques de submersion marine<sup>76</sup> résultant de la montée des eaux, alors que près d'1,5 million de personnes habitent dans des zones exposées à ce risque<sup>77</sup>. De surcroît, le réchauffement et l'acidification des océans affectent de plus en plus la France<sup>78</sup>. Les politiques d'adaptation aux effets du changement climatique sont très insuffisantes et ne prennent pas suffisamment en considération les personnes les plus exposées et les plus vulnérables.
63. ***La CNCDH recommande à la France d'adopter de nouvelles mesures ambitieuses, y compris les mesures d'atténuation et d'adaptation adéquates, permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre conformément à la nécessité de ne pas dépasser 1,5°C et la maîtrise des impacts prévisibles et inévitables du changement climatique selon une approche fondée sur les droits de l'homme, découlant de ses obligations au titre du Pacte, y compris le droit à la vie et le droit à la vie privée et familiale.***
64. L'alimentation représente 24 % des émissions de gaz à effet de serre de l'empreinte des Français<sup>79</sup>. L'absence d'une politique d'adaptation multidimensionnelle, garantissant le droit à l'alimentation aggrave l'insécurité alimentaire qui affecte déjà 9 millions de Français<sup>80</sup>. Une telle politique devrait appuyer la transition vers un

---

<sup>74</sup> Haut Conseil pour le climat, *Tenir le cap de la décarbonation, protéger la population*, juin 2024, p. 32.

<sup>75</sup> Conseil d'Etat, 6ème - 5ème chambres réunies, 24/11/2023, 428409, Publié au recueil Lebon.

<sup>76</sup> V. par exemple *Le Monde*, *Inondations : deux morts dans le Var, trois secouristes tués près de Marseille*, novembre 2019.

<sup>77</sup> V. *Commissariat général au développement durable, Enjeux humains en zones de submersion marine et dans les secteurs en érosion*, 2022.

<sup>78</sup> La France est l'un des Etats européens le plus menacés par les submersions marines (v. *Notre affaire à tous, Les littoraux français face au dérèglement climatique : quels impacts pour les populations et les territoires ?*, décembre 2019) et les inondations (v. *Centre européen de prévention des risques d'inondation, Changement climatique, vers une aggravation du risque d'inondation en France et en Europe ?*, 2015, p. 8).

<sup>79</sup> Réseau Action Climat, *Agriculture et alimentation*.

<sup>80</sup> *Diagnostic de la précarité alimentaire en Île-de-France*, 2021.

système alimentaire respectueux de l'environnement tout en prenant en compte les enjeux d'accessibilité pour tous et de juste rémunération des producteurs et productrices alimentaires. Le droit à la vie ne peut être pleinement assuré lorsque les personnes souffrent de malnutrition, d'insécurité alimentaire et de maladies liées à un accès insuffisant à une alimentation saine produite de manière durable.

**65. La CNCDH recommande à la France d'intensifier, en concertation avec les populations concernées et de manière coordonnée, l'adoption de mesures et plans de prévention visant à protéger les zones à risques de submersions marines et d'inondations face aux phénomènes extrêmes, tout en intensifiant les campagnes de sensibilisation visant à adopter les comportements adéquats face à de tels risques.**

**66. La CNCDH recommande à la France d'adopter les recommandations formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 2023 lors de l'examen de la France, selon une approche fondée sur les droits humains visant à identifier les causes systémiques des violations des droits humains dans l'ensemble du système alimentaire, et à mesurer l'insécurité alimentaire pour aboutir à l'adoption d'une loi-cadre et d'une politique globale et multidimensionnelle sur le droit à l'alimentation, garantissant ainsi les objectifs de transformation des systèmes alimentaires face au changement climatique ainsi que la jouissance de tous les droits humains connexes.**

### **Violences sexuelles - Modification de la définition pénale du viol**

67. Plus de 8 femmes violées sur 10 renoncent à déposer plainte<sup>81</sup>, notamment en raison d'un parcours pénal jugé trop douloureux et ineffectif. 80% des plaintes sont classées sans suite par le Procureur de la République<sup>82</sup>. Ces classements sans suite s'expliquent par une définition pénale du viol beaucoup trop restrictive.

68. Il en résulte que moins de 2% des viols donneraient lieu à condamnation<sup>83</sup>. Se fondant sur les plaintes enregistrées, le ministère de la Justice indique que 16% d'entre elles donneraient lieu à condamnation<sup>84</sup>.

69. Dans son avis de 2018<sup>85</sup>, la CNCDH soulignait la faillite du traitement judiciaire des violences sexuelles et recommandait une modification de la définition du viol pour qu'elle s'articule autour de la notion de consentement, conformément à l'article 36 de la Convention d'Istanbul<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> INSEE, « Viols et agressions sexuelles hors cadre familial », *Sécurité et société*, 2021.

<sup>82</sup> Ministère de la Justice, « Les condamnations pour violence sexuelle », *Infostat Justice*, n° 164, Septembre 2018.

<sup>83</sup> Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, La lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, n° 18, novembre 2022.

<sup>84</sup> Ministère de la Justice, « Les condamnations : données 2021 », Décembre 2022.

<sup>85</sup> CNCDH, Avis relatif aux violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux, Assemblée plénière du 20 novembre 2018.

<sup>86</sup> 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 – article 36 : – *Violence sexuelle, y compris le viol* 1 *Les Parties prennent les mesures*

70. Lors de l'Examen Périodique Universel de la France (mai à septembre 2023), des États issus de différentes régions ont demandé à la France de modifier la définition pénale du viol pour se conformer aux normes internationales.

71. Lors de l'examen du rapport périodique de la France, le Comité CEDAW s'est dit préoccupé par « *la définition excessivement restrictive du viol, qui repose sur l'absence de consentement due à la violence, à la menace, à la surprise ou à la contrainte, limite les possibilités de condamnation et rend difficile le parcours des plaignantes et des plaignants* » et a recommandé « *de modifier le Code pénal de manière que la définition du viol soit fondée sur l'absence de consentement, couvre tout acte sexuel non consenti et tienne compte de toutes les circonstances coercitives, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains* »<sup>87</sup>.

### **Droits des peuples autochtones et maintien de l'ordre en Nouvelle-Calédonie**

72. La Nouvelle-Calédonie, territoire non-autonome au sens du chapitre XI de la Charte des Nations Unies<sup>88</sup>, a été le théâtre de violents affrontements au cours des mois de mai et juin 2024. Ces derniers résultent notamment de l'approbation par l'Assemblée nationale d'un projet de réforme constitutionnelle modifiant le corps électoral néo-calédonien<sup>89</sup> – gelé à leur état de 1998 conformément aux articles 76 et 77 de la Constitution et à l'article 232 de la Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie – et donnant le droit de vote aux métropolitains installés depuis au moins dix ans sur l'archipel<sup>90</sup>. Le 12 juin 2024, dans un contexte politique et électoral tendu, le Président de la République a annoncé suspendre le projet de réforme<sup>91</sup>.

---

*législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale, lorsqu'ils sont commis intentionnellement: a la pénétration vaginale, anale ou orale non consentie, à caractère sexuel, du corps d'autrui avec toute partie du corps ou avec un objet; b les autres actes à caractère sexuel non consentis sur autrui; c le fait de contraindre autrui à se livrer à des actes à caractère sexuel non consentis avec un tiers. 2 Le consentement doit être donné volontairement comme résultat de la volonté libre de la personne considérée dans le contexte des circonstances environnantes. 3 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également à des actes commis contre les anciens ou actuels conjoints ou partenaires, conformément à leur droit interne.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Résolution de l'AGNU, Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 2 décembre 1986, A/RES/41/41/A.

<sup>89</sup> Projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle Calédonie adopté le 14 mai 2024, Texte adopté n° 298. Le projet de réforme, porté par le gouvernement, se fonde sur un avis consultatif du Conseil d'Etat (CE) en date du 26 décembre 2023, v. CE, Avis consultatif relatif à la continuité des institutions en Nouvelle-Calédonie, n° 407713, 7 décembre 2023. Par cet avis, le Conseil d'Etat a avalisé la réforme en retenant que les dispositions des accords de Nouméa relatives à la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assembles délibérantes et des provinces étaient contraires aux exigences constitutionnelles d'égalité des citoyens devant la loi (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution) et d'universalité et d'égalité du suffrage (art. 3 de la Constitution) du fait de l'évolution démographique des populations *Ibid.*, § 16. Le texte doit toutefois encore recueillir l'approbation du Parlement réuni en Congrès à Versailles pour être définitivement adopté.

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>, II.

<sup>91</sup> Le Monde, « Nouvelle-Calédonie : Emmanuel Macron va « suspendre » la réforme constitutionnelle qui a mis le feu à l'archipel », 12 juin 2024.

73. Des manifestations et des émeutes violentes ont éclaté à Nouméa et dans les communes proches à l'initiative de jeunes Kanaks indépendantistes. L'état d'urgence et un couvre-feu sur l'ensemble du territoire néo-calédonien ont été décrétés le 15 mai 2024<sup>92</sup>. Plus d'un millier de policiers et gendarmes ont été déployés sur place. Des violences à l'encontre de civils Kanaks, allant du meurtre au passage à tabac, sont à déplorer de la part des forces de l'ordre<sup>93</sup> mais aussi de la part de milices de civils armés. Le bilan total des victimes des affrontements serait environ de 10 morts, dont deux gendarmes, et de 248 membres des forces de l'ordre blessés<sup>94</sup>. Le nombre total de civils blessés, reste quant à lui inconnu. Au 17 juin 2024, en près d'un mois d'affrontements, les forces de l'ordre avaient interpellé 1187 personnes<sup>95</sup>. Plusieurs personnes ont été transférées du 22 au 23 juin 2024 en métropole, à 17 000 km de leur lieu de résidence. Le chef de la cellule de coordination de l'action sur le terrain, Christian Tein, a été placé en détention préventive à Mulhouse, ce qui a engendré de nouvelles violences dans l'archipel.
74. La réforme aurait pour effet de déséquilibrer de façon significative le rapport électoral entre Européens et Kanaks, amenuisant ainsi les perspectives d'une indépendance de la Nouvelle-Calédonie par référendum et, plus largement, l'autonomie du peuple Kanak.
75. Trois référendums (2018, 2020 et 2021) ont ainsi été tenus concernant, selon l'Accord de Nouméa, « *le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité* ». Le troisième référendum, qui a été vivement critiqué et boycotté par les indépendantistes, est considéré, par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>96</sup> comme n'ayant pas mené à terme le processus de décolonisation<sup>97</sup>. De ce fait, l'AGNU considère ainsi toujours la Nouvelle Calédonie comme un territoire non autonome.
76. En 2022, le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux réaffirmait que « *c'est au peuple de Nouvelle-Calédonie lui-même qu'il appartient de déterminer librement et équitablement son futur statut politique, conformément aux dispositions applicables de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et de ses résolutions sur la question* », tout en notant « *les préoccupations que suscitent les difficultés rencontrées dans le déroulement des élections provinciales concernant les*

---

<sup>92</sup> Décret n° 2024-436 du 15 mai 2024 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

<sup>93</sup> *France Info*, « La Émeutes en Nouvelle-Calédonie : une septième victime tuée par balle, quelques heures après le départ d'Emmanuel Macron », 24 mai 2024. ; *France Info*, « Crise en Nouvelle-Calédonie : après une vidéo de violence policière, une enquête ouverte », 29 mai 2024.

<sup>94</sup> *Services de l'Etat en Nouvelle-Calédonie*, « Point de situation en Nouvelle-Calédonie », 17 juin 2024.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> V. Résolution de AGNU, Question de Nouvelle-Calédonie, 16 décembre 2022, A/RES/77/142.

<sup>97</sup> V. *l'avis du Professeur Marcelo G. Kohen Mandaté* qui a été mandaté par le Front de Libération National Kanak et Socialiste (FLNKS) à cet effet.

*diverses interprétations qui continuent d'être faites des dispositions relatives au corps électoral »<sup>98</sup>.*

**77. La CNCDH recommande à la France de reconnaître les droits des populations autochtones et particulièrement les Kanaks de Nouvelle-Calédonie<sup>99</sup>.**

**78. La CNCDH recommande à la France de respecter pleinement la Déclaration des droits des peuples autochtones et de ratifier la Convention n°169 de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux.**

**79. La CNCDH recommande à la France de prendre toutes les mesures nécessaires permettant aux Kanaks de participer à la prise de décision les concernant.**

### **Mesures provisoires devant la Cour européenne des droits de l'homme**

80. Au lendemain de l'assassinat d'un enseignant par un islamiste d'origine Ingouche, le 13 octobre 2023, le ministre de l'Intérieur a fait savoir qu'il ne respecterait pas les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), si elles interdisaient le renvoi d'étrangers dans leur pays d'origine où ils risquent la torture, faisant prévaloir la « *protection des français* » sur le respect des règles de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>100</sup>.

81. Mettant ses projets à exécution, le ministère de l'Intérieur a expulsé le 14 novembre 2024 un ressortissant ouzbek vers son pays d'origine alors que la CEDH s'y était opposée<sup>101</sup>. La juridiction européenne avait en effet fait savoir aux autorités françaises, par la voie d'une mesure provisoire prononcée en mars 2023 et réaffirmée par un courrier du 30 octobre 2024, que tant qu'elle n'aurait pas statué sur le fond de l'affaire, cette personne ne devait pas faire l'objet d'une expulsion vers ce pays, en raison des traitements inhumains et dégradants auxquelles elle risquait d'être exposée.

**82. La CNCDH recommande à la France de respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'Homme et de ne pas renvoyer vers leur pays d'origine des personnes qui y sont exposées à des risques de traitement inhumain et dégradant.**

---

<sup>98</sup> Projet de résolution du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, A/AC.109/2022/L.22 du 16 juin 2022, adopté à la 8ème séance de sa XVII<sup>ème</sup> session sans le mettre aux voix. Le texte du projet de résolution figure dans le rapport A/77/23 adressé à l'AGNU sous la forme d'une recommandation du Comité spécial à l'Assemblée générale (Chapitre XI).

<sup>99</sup> CNCDH, Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane, Assemblée plénière du 23 février 2017.

<sup>100</sup> TFI, Journal de 20h, Interview de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur, disponible [ici](#).

<sup>101</sup> CNCDH, Lettre de la présidence à la Première ministre à la suite de l'expulsion d'un ressortissant ouzbek, 8 décembre 2023.