

CNCDH

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

R A P P O R T

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

En application du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} 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 1^{er}

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

La Commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'Homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce 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 <i>ad hoc</i> 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 1^{er} 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.