Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14213 Part 6
15 décembre 2016

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (septembre 2015-décembre 2016) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Autriche, de la République tchèque, du Danemark, de la Finlande, de la France et de l'Allemagne

Rapport d'examen périodique: France

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Rapporteur: M. Cezar Florin PREDA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi stricto sensu ou n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi font l'objet d'un examen périodique régulier par la commission de suivi concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, la commission présente l'examen périodique de la France. La commission a conclu que la France, dans l'ensemble, remplit ses obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et que le fonctionnement de ses institutions démocratiques est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cependant, les sujets de préoccupation qui ont été soulevés et les recommandations qui ont été faites à cet égard nécessitent une action rapide des autorités.

1. Voir également Doc. 14213 Partie 1, Partie 2, Partie 3, Partie 4, Partie 5 et Partie 7.

Sommaire **Page**

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur 3
1. Introduction 3
2. Contexte 4
3. Cadre institutionnel 8
4. Démocratie 9
5. Droits de l'homme et libertés fondamentales 14
6. Etat de droit 27
7. Conclusions et recommandations 33
Annexe 35

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur

1. Introduction

1. La France est un membre fondateur du Conseil de l'Europe. Elle est une république parlementaire avec un pouvoir présidentiel fort. Elle se compose de territoires situés à la fois en Europe (France métropolitaine) et outre-mer (territoires et départements d'outre-mer de Guadeloupe, Martinique, Guyane française, Réunion et Mayotte[2]). La France métropolitaine compte une population de 66 318 000 habitants[3].

2. La langue officielle de la France est le français[4]. La Constitution française reconnaît les langues régionales comme élément du patrimoine du pays[5]. La France a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148, «la Charte») le 7 mai 1999, mais ne l'a pas ratifiée alors même que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a répertorié 26 langues parlées sur son territoire[6]. Depuis la signature de la Charte par la France, la question de sa ratification soulève des controverses et provoque de houleux débats au sein du monde politique (voir infra la section 5.4).

3. La dernière élection présidentielle française s'est tenue en mai 2012 avec un taux de participation remarquablement élevé de 80,35 %. Le candidat du Parti socialiste (PS), François Hollande, obtint 51,64 % des voix et s'imposa sur son opposant, Nicolas Sarkozy (issu de l'Union pour un Mouvement Populaire, ci-après «l'UMP»), au second tour, devenant ainsi le septième Président de la V^e^ République et le premier candidat socialiste à remporter une élection présidentielle depuis la réélection de François Mitterrand en 1988. Tirant parti, notamment, du mécontentement provoqué par la crise socio-économique ayant frappé l'Europe sans épargner la France et des mouvements migratoires sans précédent des dernières années, sources d'un sentiment anti-migrant croissant de la part de la population française, la candidate du parti d'extrême droite Front National (FN), Marine Le Pen, obtint 17,90 % du total des votes exprimés au premier tour[7]. Ce résultat record, qui est supérieur au meilleur score obtenu jusque-là par le FN, à savoir les 17 % de Jean-Marie Le Pen qui valurent à l'intéressé d'être présent au deuxième tour de l'élection présidentielle de 2002, fit les gros titres de la presse internationale.

4. Les dernières élections législatives françaises se sont tenues en juin 2012 et permirent au PS, en obtenant 55,40 % des suffrages (au deuxième tour), d'obtenir la majorité des sièges (280) et le contrôle de l'Assemblée nationale. L'UMP emporta 194 sièges, les Verts (Europe – Ecologie – Les Verts) 17 et le Parti radical de Gauche 12, le reste des sièges se répartissant entre des partis plus petits. L'ascension du FN s'est poursuivi, puisque ce parti obtint deux sièges: un résultat apparemment maigre, mais qui permet son premier retour dans l'hémicycle depuis le milieu des années 1980.

5. Le FN secoue l'opinion publique en France et dans toute l'Europe en obtenant 24,86 % des voix dans le cadre des élections au Parlement européen de mai 2014, ce qui lui vaut 23 sièges sur les 74 alloués à la France[8]: une augmentation phénoménale par rapport aux 3 sièges obtenus par ce parti en 2009[9]. L'UMP est reléguée à la deuxième place avec 20,81 % des voix et 20 sièges, le PS pour sa part obtenant 13.98 % du total des votes exprimés et 13 sièges, soit son plus mauvais score à des élections européennes.

6. Les dernières élections régionales se sont tenues les 6 et 13 décembre 2015. Elles sont les premières après le redécoupage des régions entré en vigueur le 1^er^ janvier 2016 conformément à la réforme territoriale visant à réduire le nombre des régions en France métropolitaine de 22 à 13 (voir *infra* la section 4.3)[10]. Le taux de participation est de 58,53 %, Les Républicains (LR, le parti ayant succédé à l'UMP) obtiennent 478 sièges, les Socialistes 339 et le Front National 358 (sur un total de 1 722). Ces résultats confirment clairement la popularité croissante de ce parti d'extrême droite.

---

2. Le territoire de la République française comprend également les territoires suivants: Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises, îles éparses de l'Océan indien ainsi que la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces territoires sont assimilés à l'extérieur en comptabilité nationale et ne font pas partie de l'Union européenne (www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/france.htm).
3. Y compris Mayotte. www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=NATnon02145.
4. Article 2 de la Constitution.
5. Article 75-1 de la Constitution.
6. Voir UNESCO, Atlas des langues en danger dans le monde: www.unesco.org/languages-atlas/fr/atlasmap.html.
7. Marine Le Pen avait succédé à son père, Jean-Marie Le Pen, à la tête du FN un an avant l'élection présidentielle de 2012.
8. www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-fr-2014.html.
9. www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-fr-2009.html.
10. www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

7. La France est la cinquième économie du monde et représente environ un cinquième du produit intérieur brut (PIB) de la zone euro. Plus de 70 % de son propre PIB reposent sur le secteur des services, même si l'industrie manufacturière apporte toujours une contribution importante à l'économie du pays. Cette dernière a plutôt «relativement bien» encaissé[11] la crise économique mondiale ayant suivi l'effondrement du système bancaire aux Etats-Unis en 2008, comparée aux autres économies du même type, même si le pays est confronté à de graves défis économiques. Les recettes fiscales du gouvernement ont fondu, le pouvoir d'achat des consommateurs a baissé, la consommation a ralenti et le chômage (surtout celui des jeunes) est monté en flèche[12]. Les gouvernements français ont dû prendre des mesures impopulaires pour moderniser l'économie du pays en vue de sortir de la crise, ce qui n'a pas manqué d'affecter les équilibres politiques[13].

8. Je ne reviendrai pas dans mon rapport sur les acquis de l'Etat français en matière de construction de l'Etat de droit ou de respect des libertés fondamentales ni sur la tradition démocratique française qui ne sont plus à démontrer. La France offre un niveau élevé de protection des droits de l'homme. Elle possède une législation complète en la matière et assume un rôle important sur la scène internationale dans ce domaine. Elle est caractérisée par de solides institutions de tradition démocratique et représente un système véritablement basé sur la primauté du droit. Cette remarque générale traverse le présent rapport qui a vocation à aborder les grands défis auxquels la France doit faire face aujourd'hui.

9. Au 1er août 2016, la France avait ratifié 178 traités du Conseil de l'Europe et signé 37 traités additionnels sans ratification. La France a ratifié la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210) le 1er août 2014. Le 8 décembre 2015, elle a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198) et le 21 septembre 2016 la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE no 211). Elle a signé le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE no 217) le 22 octobre 2015 et la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives (STCE no 218) le 3 juillet 2016.

10. Ce rapport périodique a été élaboré en application de la Résolution 2018 (2014) et de la note explicative approuvée par la commission le 17 mars 2015. Il repose, entre autres, sur les plus récentes conclusions des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les rapports de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, sur les rapports établis par d'autres organisations internationales et la société civile.

11. Je tiens à remercier la délégation française auprès de l'Assemblée parlementaire ainsi que les autorités du pays pour leur coopération active et constructive. Je les remercie également des informations détaillées et des nombreux commentaires fournis sur un certain nombre de questions.

2. Contexte

12. En 2015 et 2016, la France a été la cible d'attaques terroristes comptant parmi les pires de son histoire.

13. Le 7 janvier 2015, un massacre dans les bureaux de *Charlie Hebdo* à Paris – un hebdomadaire satirique réputé pour ses caricatures osées et sa critique féroce des hommes politiques, des personnalités publiques et des symboles de toutes les religions[14], y compris des caricatures satiriques du prophète Mahomet qui avaient choqué une partie du monde musulman – a été commis par deux hommes masqués et lourdement armés qui ont abattu 12 personnes, y compris le directeur de la publication et quatre dessinateurs. L'attaque contre *Charlie Hebdo* a été revendiquée par une branche d'Al-Qaïda au Yémen (AQAP)[15], Le 8 janvier 2015, un autre homme armé a abattu une policière à Montrouge dans la banlieue parisienne dans le cadre d'une opération qui s'avérera plus tard comme étant liée au massacre de *Charlie Hebdo*. Le lendemain, le même tireur s'est emparé d'otages dans un supermarché kasher situé Porte de Vincennes à la périphérie de Paris. Quatre otages y ont perdu la vie[16].

---

11. www.oecd.org/eco/surveys/France-2015-overview.pdf.
12. En 2013, le chômage a atteint le chiffre record de 3,26 millions dont 26,5 % de jeunes. Information puisée dans: www.spiegel.de/international/europe/economic-decline-in-france-the-failed-leadership-of-hollande-a-903732.html.
13. Le Président Sarkozy avait publié en 2012 des propositions de budget introduisant un programme d'austérité, ce qui avait rendu son gouvernement extrêmement impopulaire.
14. http://edition.cnn.com/2015/01/07/europe/charlie-hebdo-controversy/index.html.
15. http://edition.cnn.com/2015/01/14/europe/charlie-hebdo-france-attacks/; www.theguardian.com/world/2015/may/07/yemen-al-qaida-droke-strike-charlie-hebdo.

14. Dans la nuit du 13 novembre 2015, sept attaques terroristes coordonnées et revendiquées par le groupe terroriste «Etat islamique» (ci-après «EI») ont été perpétrées simultanément dans différents endroits à Paris. Un premier groupe de trois kamikazes s'est fait exploser au Stade de France lors d'un match de football. Un deuxième groupe d'hommes masqués et lourdement armés a ouvert le feu sur des personnes dînant dans quatre restaurants et bars des dixième et onzième arrondissements de Paris. Un troisième groupe de terroristes a envahi une salle de spectacles, le Bataclan, où se déroulait un concert de rock. Les terroristes ont exécuté 90 personnes. Les attaques ont fait 130 morts et 368 blessés.

15. «EI» a incité à commettre des attentats en France par tous les moyens, sous la forme d'opérations organisées depuis l'étranger ou celle du passage à l'action d'individus résidant en France. S'en sont suivis des actions individuelles, des tentatives d'attentats et des attaques terroristes perpétrées dans de nombreuses villes de France et par des moyens variés, dont la description ici-bas n'est pas exhaustive.

16. Le 21 août 2015, une attaque terroriste par arme à feu du train Thalys reliant Amsterdam à Paris a été déjouée par des passagers du train. Un attentat a été commis le 13 juin 2016, au cours duquel un policier et son épouse ont été assassinés dans les Yvelines. L'agence Amaq, liée à «EI»/Daech, a revendiqué ce double assassinat. Dix mois après les attentats de Paris, une attaque terroriste au camion bélier a été perpétrée lors de la fête nationale du14 juillet 2016 à Nice sur la promenade des Anglais faisant 86 morts et 434 blessés, dont de nombreux enfants. L'attentat a été revendiqué par «EI». Le 26 juillet 2016, un nouvel attentat terroriste a été perpétré dans l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray près de Rouen lors duquel le Père Jacques Hamel a été assassiné et un paroissien grièvement blessé. L'acte est revendiqué le jour même par l'organisation terroriste «EI».

17. A la suite des attentats coordonnés ayant frappé Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 relatif à la proclamation de l'état d'urgence. Des prorogations ont été votées par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 pour une durée de trois mois puis par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 pour une durée de deux mois, au regard de la gravité des attentats, leur caractère simultané et la persistance de la menace à un niveau inédit sur le territoire national. Suite à l'attentat de Nice, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 a prorogé l'état d'urgence pour une durée de six mois. Cette loi modifie par ailleurs certaines des mesures prévues par la loi du 3 avril 1955[17].

18. L'état d'urgence a été proclamé en France à six reprises: en 1955, en 1958, en 1961, en 1984 et en 2005[18]. L'état d'urgence, qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, modifiée par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015, est applicable «soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique». Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes et, lorsqu'il le prévoit expressément, il peut conférer à l'autorité administrative, la possibilité de prendre des mesures de perquisition administrative ou encore de prononcer des mesures d'assignation à résidence. Au-delà de 12 jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

19. Les autorités françaises ont fourni des informations détaillées sur l'assignation à résidence, les perquisitions et la loi du 20 novembre 2015[19], laquelle est venue préciser le cadre légal des mesures pouvant être prononcées. Ainsi le dispositif de l'assignation à résidence a été aménagé afin de prévoir de nouvelles mesures (maintien de la personne assignée à résidence en un lieu déterminé pendant 12 heures, possibilité de restituer passeports et documents d'identité, port du bracelet électronique…). Par ailleurs, les modalités des perquisitions administratives ont été précisées (protection des professions protégées, information du Procureur de la République et présence d'un officier de police judiciaire…). D'après les autorités, la loi du 20 novembre 2015 est également venue renforcer les contrôles de la mise en œuvre de ces mesures: le contrôle juridictionnel du juge administratif est prévu de manière systématique et un contrôle parlementaire est instauré. A ce titre, il a été notamment créé, au sein du ministère de l'Intérieur, une structure spécialisée chargée de répondre, dans les 48 heures, à toute demande des parlementaires pour y apporter des réponses

---

16. Voir la chronologie des attaques du mois de janvier sur les pages web suivantes: http://edition.cnn.com/2015/01/08/europe/charlie-hebdo-attack-timeline/ et www.bbc.com/news/world-europe-30708237.
17. Parmi les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre de l'état d'urgence, les perquisitions administratives (section I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) seront de nouveau autorisées durant cette période de six mois. Leur utilité sera accrue car elles seront conduites dans le cadre d'un régime rénové, qui permettra notamment l'exploitation de données informatiques, après autorisation du juge.
18. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
19. *Ibid*.

précises et circonstanciées sur tout cas individuel. En outre, le ministère de l'Intérieur transmet en temps réel et quotidiennement un bilan chiffré des mesures individuelles mises en œuvre. Le rapporteur ne détaillera pas ces éléments dans le présent rapport, dans la mesure où une nouvelle loi est entrée en vigueur depuis lors, le 21 juillet 2016. La loi du 21 juillet 2016 fait suite à la décision du Conseil constitutionnel qui avait censuré une partie des dispositions de la loi de 2015. Cette nouvelle loi met notamment en place de nouveaux moyens d'investigations et renforce les contrôles (voir ci-dessus). Les organisations de défense des droits de l'homme[20] s'inquiètent du renforcement de l'arsenal antiterroriste.

20. Le 23 décembre 2015, le Conseil des ministres a adopté sur proposition du Premier ministre un projet de loi constitutionnelle «de protection de la Nation», soumis à l'Assemblée nationale. Celui-ci vise à constitutionnaliser l'état d'urgence, ainsi que la déchéance de nationalité pour une personne née française et ayant également une autre nationalité, en cas de condamnation pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation. Sur demande de l'Assemblée parlementaire[21], la Commission de Venise a rendu un avis le 12 mars 2016[22] dans lequel elle a estimé que la réforme constitutionnelle en France pourrait être mieux encadrée, rappelant notamment que toute décision de déchéance de nationalité devait pleinement respecter les principes du procès équitable et de la proportionnalité. En ce qui concerne l'état d'urgence, la Commission de Venise s'est félicitée de l'initiative visant à le constitutionnaliser, préconisant cependant d'inscrire dans la Constitution non seulement la possibilité de déclarer (et renouveler) l'état d'urgence, mais également les limites formelles, matérielles et temporelles qui doivent le régir. Le projet de loi qui avait été adopté, en première lecture, avec modifications, par l'Assemblée nationale le 10 février 2016, et, avec modifications, par le Sénat le 22 mars 2016 et qui a fait l'objet de vives controverses sur la scène politique a finalement été retiré le 30 mars 2016[23].

21. La loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste[24] autorise à nouveau le recours aux perquisitions administratives prévues à l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. Elle prévoit la possibilité de saisir et d'exploiter les données contenues dans tout système informatique ou équipement de communication présent sur le lieu de la perquisition. Cette adaptation de la loi du 3 avril 1955 fait suite à la décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016, qui avait censuré cette disposition faute de garanties légales propres à assurer un équilibre entre la sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée. La loi prévoit que si une perquisition permet de révéler l'existence d'un autre lieu fréquenté par la personne visée, un droit de suite permettra de réaliser immédiatement une perquisition, incidente, dans cet autre lieu. La loi permet aux préfets, par décision motivée transmise au procureur de la République, d'autoriser pour une durée de 24 heures (renouvelables tant que dure l'état d'urgence), les officiers et agents de police judiciaire à procéder, en des lieux publics déterminés, à des contrôles d'identité, à des fouilles de bagages et de véhicules se trouvant sur la voie publique. La loi autorise la direction de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre des «traitements de données à caractère personnel relatifs aux systèmes de vidéosurveillance de cellules de détention au sein des établissements pénitentiaires». Ces traitements ont pour finalité le contrôle sous vidéosurveillance des cellules de détention dans lesquelles sont affectées les personnes détenues faisant l'objet d'une mesure d'isolement, dont l'évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l'ordre public eu égard aux circonstances particulières à l'origine de leur incarcération et à l'impact de celles-ci sur l'opinion publique. En outre, la loi facilite la fermeture des lieux de culte où sont tenus des propos incitant à la haine et à la violence. Elle permet également l'interdiction de rassemblements de personnes sur la voie publique dès lors que la sécurité ne peut pas être assurée[25]. Le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ont indiqué lorsqu'ils ont présenté la loi à l'Assemblée nationale que toutes les mesures mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence continueraient de faire l'objet d'un double contrôle, de la justice administrative, d'une part, et du parlement, d'autre part[26].

---

20. www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Liberte-expression/Actualites/France-etat-urgence-perennise-arsenal-antiterroriste-modifie-quel-prix-18858?prehome=0.
21. Résolution 2090 (2016).
22. www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)006-f.
23. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
24. www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_55-385_prorogation_application.asp.
25. www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-prorogeant-application-loi-no-55-385-du-3-avril-1955-relative-etat-urgence-3.html.
26. www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_55-385_prorogation_application.asp.

22. La loi du 21 juillet 2016 a fait l'objet de vives critiques de la part des organisations de droits de l'homme[27] en ce que, notamment, elle étend les pouvoirs déjà élargis de la police en matière de contrôles, perquisitions, saisies et mises en détention. La loi durcit également plusieurs dispositions relatives au terrorisme figurant dans la législation, le Code pénal et le code de la sécurité intérieure, qui resteront en vigueur un fois l'état d'urgence terminé.

23. Le 16 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant le régime des perquisitions informatiques. Le Conseil constitutionnel est appelé à statuer sur la conformité à la Constitution du régime des saisies de données informatiques réalisées à l'issue d'une perquisition administrative de l'état d'urgence, tel qu'organisé par la loi du 21 juillet 2016. Le Conseil Constitutionnel a trois mois pour se prononcer.

24. La France a informé, le 24 novembre 2015, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qu'elle entendait se prévaloir des dérogations permises par l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Une nouvelle information a été adressée concernant les nouvelles prolongations de l'état d'urgence votées par la loi du 19 février 2016, la loi du 20 mai 2016 et la loi du 21 juillet 2016.

25. Tout en reconnaissant que la protection de la population constitue à juste titre un enjeu prioritaire, les organisations de défense des droits de l'homme mettent en garde contre les conséquences des pouvoirs d'urgence conférés aux autorités et le risque potentiel inhérent à la prorogation, voire la pérennisation desdits pouvoirs[28]. Les médias ont fait état d'un grand nombre d'incidents au cours desquels les mesures prises à l'encontre d'un individu en vertu de l'état d'urgence soulèvent de sérieux doutes quant à leur proportionnalité[29]. Selon la Ligue des droits de l'homme, parmi les raids organisés dans le cadre de l'état d'urgence depuis novembre 2015, une poignée seulement aurait débouché sur des enquêtes liées au terrorisme. Sur 3 336 perquisitions seulement 28 ont conduit à de telles enquêtes (la plupart du temps pour «apologie du terrorisme»[30]. D'après les organisations de droits de l'homme, l'émotion et les peurs légitimement suscitées par la tragique attaque à Nice le 14 juillet auraient conduit au vote de la loi du 21 juillet 2016 qui affaiblirait l'état de droit, sans pour autant que l'efficacité des mesures adoptées ait pu être démontrée[31].

26. Les autorités françaises ont indiqué dans leurs commentaires[32] que 57 personnes avaient été, à la date du 1er juin 2016, assignées à résidence sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, tandis que 344 mesures avaient été prises lors de la première période et 70 lors de la seconde. Depuis le début de l'état d'urgence, 210 recours en référé ont été engagés devant le juge administratif contre ces mesures d'assignation. Seules 16 d'entre elles ont fait l'objet d'une suspension, et 12 ont été annulées au contentieux. Les autorités en concluaient que le contrôle exercé par le juge administratif avait été rigoureux et que l'administration avait agi avec discernement, puisque la très grande majorité des mesures prises avait été validée.

27. Le rapporteur se réfère à la Résolution 2090 (2016) «Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe» dans laquelle l'Assemblée parlementaire, tout en reconnaissant que les Etats membres ont besoin d'accéder à suffisamment d'instruments juridiques pour combattre efficacement le terrorisme, a relevé l'existence d'un risque que des mesures de contre-terrorisme entraînent «des restrictions disproportionnées ou sapent le contrôle démocratique, violant ainsi les libertés fondamentales et la prééminence du droit, au nom de la sauvegarde de la sécurité intérieure». Le rapporteur rappelle que l'Assemblée s'est dite préoccupée par la déclaration et la prorogation de l'état d'urgence en France.

---

27. https://www.hrw.org/fr/news/2016/07/22/france-prolongation-de-letat-durgence-menace-pour-les-droits-humains.
28. www.amnesty.fr/sites/default/files/eur2133642016french_final.pdf.
29. www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/12/01/97001-20151201FILWWW00084-prolongation-de-l-etat-d-urgence-la-ldh-inquiete.php; http://delinquance.blog.lemonde.fr/2015/12/16/etat-durgence-malaise-apres-la-perquisition-dun-foyer-pour-femmes-en-difficulte/; http://delinquance.blog.lemonde.fr/2015/12/14/etat-durgence-quand-la-perquisition-pousse-au-vote-melenchon/; http://delinquance.blog.lemonde.fr/2015/12/11/etat-durgence-trois-semaines-dassignation-a-residence-pour-une-meprise/.
30. www.france24.com/en/20160209-french-senate-votes-extend-post-attacks-state-emergency.
31. www.amnesty.fr/Presse/Communiques-de-presse/Etat-urgence-Amnesty-International-France-denonce-les-derives-un-regime-exception-18350.
32. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

28. Le rapporteur réitère les recommandations de l'Assemblée à cet égard, notamment de s'assurer qu'un juste équilibre soit trouvé pour, d'un côté, défendre la liberté et la sécurité, et, de l'autre, éviter de violer ces mêmes droits lors de l'adoption et de l'application de dispositions législatives ou autres mesures administratives. Il est en outre essentiel; de veiller à ce que les autorités policières n'abusent pas de leurs pouvoirs ni ne contournent les exigences légales de base, et à ce qu'ils ne restreignent pas de manière disproportionnée les libertés individuelles, étant entendu que toute décision administrative prise dans ce contexte doit toujours être soumise à un contrôle judiciaire. Enfin, il est important de veiller à limiter l'état d'urgence au strict minimum dans le temps et dans l'espace. Le contrôle parlementaire qui a été instauré à cet égard est essentiel.

3. Cadre institutionnel

29. Le fonctionnement des institutions françaises est régi par la Constitution du 4 octobre 1958 qui repose largement sur les principes de responsabilité du gouvernement devant le parlement et de la responsabilité du Président de la République devant le peuple[33].

30. Le Président de la République est le chef de l'Etat. Il est élu pour cinq ans au suffrage universel direct[34]. A la suite du référendum constitutionnel du 24 septembre 2000, la durée du mandat présidentiel a été ramenée de sept à cinq ans. L'objectif du quinquennat est de provoquer des élections législatives immédiatement après l'élection présidentielle, de manière à dégager une majorité favorable au nouveau Président et de réduire (sans pouvoir l'éliminer totalement) le risque de cohabitation[35].

31. Le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur proposition de ce dernier, les membres du gouvernement[36]. Par contre, il n'a pas le pouvoir de révoquer le Premier ministre et son gouvernement et peut uniquement demander leur démission, dans la mesure où – en vertu de la Constitution – le gouvernement n'est pas responsable devant le chef de l'Etat[37]. Cette situation s'est produite à un certain nombre de reprises sous la Vème République.

32. En sa qualité de chef de l'Etat, le Président préside le Conseil des ministres, promulgue les lois et assure la fonction de chef des armées[38]. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale[39] et, en cas d'urgence, exercer les pouvoirs spéciaux que lui confère l'article 16 de la Constitution[40]. En sa qualité de chef du gouvernement, le Premier ministre oriente l'action de celui-ci[41], assure l'application des lois et exerce le pouvoir réglementaire, même si les décrets et ordonnances discutés en Conseil des ministres doivent revêtir la signature du chef de l'Etat. La nature des relations entre le Président et le Premier ministre, ainsi que la délimitation précise de leurs pouvoirs respectifs, dépend de la question de savoir si le pays est ou n'est pas en période de cohabitation. Lorsque la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident, le Premier ministre se contente en principe de mettre en œuvre les principales orientations politiques définies par le Président qui, du fait de la légitimité que lui confère l'élection au suffrage universel direct, exerce un pouvoir supérieur à celui que les textes lui confèrent. En période de cohabitation, par contre, le Président se trouve réduit à exercer les seuls pouvoirs que la Constitution lui confère (rôle actif uniquement dans les domaines de la défense et de la politique étrangère) et le Premier ministre récupère l'intégralité de ses prérogatives en matière de définition des politiques.

33. Le parlement est bicaméral et se compose de l'Assemblée nationale (chambre basse) et du Sénat (chambre haute). Il examine et adopte les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques[42]. Les membres des deux chambres sont élus selon deux systèmes électoraux différents. Les 577 membres de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. La dernière élection remonte à juin 2012. Les 348 sénateurs sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de

33. www.gouvernement.fr/en/how-government-works.
34. Article 6 de la Constitution.
35. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/quinquennat.html#rub_78.
36. Article 8 de la Constitution.
37. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/president-republique/relations-institutions/quelles-sont-relations-du-president-republique-avec-gouvernement.html.
38. Articles 9, 10 et 15 de la Constitution.
39. Article 12 of the Constitution.
40. www.elysee.fr/la-presidence/les-institutions-de-la-cinquieme-republique/.
41. Article 21 de la Constitution.
42. Article 24 de la Constitution.

six ans (contre neuf ans jusqu'en 2013) renouvelable par moitié tous les trois ans[43]. La dernière élection remonte à septembre 2011 en ce qui concerne la moitié des membres de cette chambre et à septembre 2014 en ce qui concerne l'autre moitié. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales.

34. Chaque projet de loi est examiné successivement par les deux chambres du parlement en vue d'adopter un texte identique, auquel cas il acquiert un caractère définitif. La procédure menant à l'adoption définitive d'un projet ou d'une proposition de loi s'apparente à un va-et-vient entre les deux chambres (dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler «la navette»). Chaque chambre est convoquée pour examiner et éventuellement modifier le projet de loi adopté par l'autre. A chaque étape de la procédure, seuls les articles pour lesquels des divergences se sont fait jour font l'objet de débats. La navette prend fin lorsque l'une des deux chambres adopte le projet sans modification, dans son intégralité, tel qu'il a été déjà adopté par l'autre chambre[44]. En vertu de l'article 45 de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux assemblées, le Premier ministre, ou les présidents des deux assemblées conjointement s'il s'agit d'une proposition de loi (c'est-à-dire d'un texte déposé par les parlementaires), peuvent saisir une Commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs. La Commission mixte paritaire tente de parvenir à un consensus et, lorsque celui-ci s'avère impossible, le gouvernement peut laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale[45]. Cette façon de faire souligne le rôle prédominant de l'Assemblée nationale dans la procédure législative. Mais une grande majorité des lois sont adoptées par un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat au terme de la «navette». Seule une minorité de textes fait l'objet de la procédure de «dernier mot» à l'Assemblée nationale.

35. En plus de la procédure législative standard, il existe une autre procédure – fondée sur l'article 49.3 de la Constitution – permettant de légiférer en engageant la responsabilité du gouvernement. Cette disposition constitutionnelle prévoit que, à l'issue d'une délibération en Conseil des ministres, «[l]e Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée (…)»; en d'autres termes, cette procédure législative exorbitante permet de passer outre le vote du parlement et d'adopter le projet de loi comme s'il avait été approuvé par la chambre en question. Les gouvernements de la V^{e} République ont rarement invoqué l'article 49.3 de la Constitution[46]. Ils préfèrent généralement avoir recours à cette procédure lorsque des projets de loi revêtant une importance cruciale et visant des questions considérées comme la pierre angulaire de leur politique ou bien introduisant des réformes fondamentales sont présentés au parlement. Le fait d'invoquer cette disposition prend alors un caractère symbolique en indiquant l'importance que le gouvernement accorde au projet de loi en question. Il permet aussi d'éviter en pratique un vote direct du parlement lorsque la majorité n'est pas acquise d'avance. Lors de la session parlementaire 2014-2015, le Premier ministre, Manuel Valls, a eu recours à l'article 49.3 à trois reprises pour le vote de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite «loi Macron». Il avait déjà engagé la responsabilité du gouvernement pour l'adoption du projet de «loi travail» en première lecture. Le 5 juillet 2016, le Premier ministre a annoncé qu'il engageait la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale pour le vote, en nouvelle lecture, du projet de loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite «loi Travail» ou «loi El Khomri»[47].

4. Démocratie

4.1. Contrôle parlementaire de l'exécutif

36. La France est caractérisée par une «séparation souple des pouvoirs»[48]. Le gouvernement est politiquement responsable devant le parlement et peut, de son côté, dissoudre l'Assemblée nationale. La Constitution de 1958 a établi un «parlementarisme rationalisé» en privilégiant les pouvoirs du gouvernement par rapport à ceux du parlement[49]. Toutefois, la réforme constitutionnelle de 2008 rééquilibre les relations entre parlement et gouvernement en faveur du premier[50].

---

43. www.elysee.fr/la-presidence/les-institutions-de-la-cinquieme-republique/.
44. www.gouvernement.fr/en/other-key-bodies.
45. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/loi/que-passe-t-il-cas-desaccord-entre-assemblee-nationale-senat-ou-avec-gouvernement.html. C'est pour cette raison qu'il est interdit de recourir à la CMP lorsque le projet de loi fait partie des textes exigeant l'accord du Sénat.
46. Depuis 1958, l'article a été invoqué à 84 reprises concernant 50 projets de loi: www.gouvernement.fr/l-article-49-3-comment-ca-marche.
47. www.vie-publique.fr/focus/cdp/recours-article-49-3-constitution.html.

37. Le contrôle parlementaire de l'exécutif est prévu par l'article 24 de la Constitution et traité en détail dans son Titre V (articles 34 à 51-2). Il revêt la forme de procédures permettant d'engager la responsabilité du gouvernement, d'obtenir des informations et d'effectuer des enquêtes[51].

38. Le gouvernement est responsable devant le parlement dans les conditions énoncées à l'article 49 de la Constitution. Il peut lui-même engager sa responsabilité sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. La confiance de l'Assemblée nationale peut également revêtir la forme du vote d'une motion de censure recevable uniquement si elle est signée par un dixième au moins des députés. Ladite motion ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. L'article 49.3 porte spécifiquement sur la possibilité de déposer une motion de censure pour contester l'adoption d'un texte de loi sans vote (voir plus haut)[52].

39. L'Assemblée nationale et le Sénat reçoivent les informations dont ils ont besoin pour assurer leur rôle de contrôle de la politique du gouvernement par le biais des réponses des ministres aux questions orales et écrites posées par les députés et les sénateurs[53], ainsi que de rapports d'information que le gouvernement soumet périodiquement aux deux chambres. Parmi les aspects importants du contrôle de l'exécutif par le parlement, il convient de signaler l'établissement de commissions permanentes chargées d'examiner les projets de loi avant leur discussion en séance plénière et d'exercer un contrôle sur un secteur particulier du travail du gouvernement[54]. L'Assemblée nationale compte actuellement huit commissions permanentes, soit le maximum autorisé par la Constitution[55] et le Sénat en compte sept. Ces commissions évaluent notamment les lois de finances et celles ayant trait à la sécurité sociale et surveillent globalement la mise en œuvre de la législation[56]. Elles jouent un rôle croissant dans le contrôle de l'exécutif depuis la réforme constitutionnelle de 2008[57]. Parmi les principaux outils dont elles disposent pour accéder aux informations requises, il convient de citer les auditions et les missions d'information temporaires.

40. Les pouvoirs d'enquête du parlement sont principalement exercés par des commissions d'enquête dont l'existence et la mission ont été consacrés à l'article 51.2 de la Constitution depuis la réforme constitutionnelle de 2008. Chaque chambre peut établir une commission d'enquête chargée de collecter des informations sur des questions visant le fonctionnement des services et des entreprises publics ou des questions sociales sensibles. Il peut donc arriver que deux commissions d'enquête distinctes soient établies simultanément par les deux chambres afin d'enquêter sur une même question; néanmoins, au sein de chaque chambre, il est impossible d'établir successivement deux commissions chargées d'enquêter sur des mêmes faits à moins d'un an d'intervalle. Afin de préserver la séparation des pouvoirs, aucune enquête ne peut être menée sur des questions faisant l'objet d'une procédure devant un tribunal national[58].

41. De plus, les commissions permanentes sont autorisées à faire usage de pouvoirs d'enquête dans le contexte de missions spécifiques dont la durée ne peut pas dépasser six mois. Cette faculté leur permet de jouir des prérogatives d'un organe parlementaire chargé de pouvoirs d'investigation sans être limitées par les lourdes contraintes pesant sur les commissions d'enquête[59]. Enfin, la Commission des finances et la Commission des affaires sociales jouissent de larges pouvoirs d'enquête dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions de contrôle des questions budgétaires et du financement de la sécurité sociale, respectivement[60].

---

48. http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf, p. 276.
49. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/comment-caracteriser-regime-politique-ve-republique.html.
50. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/transformations/loi-constitutionnelle-du-23-juillet-2008-signe-t-elle-fin-du-parlementarisme-rationalise.html.
51. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/controle-gouvernemental/quels-moyens-dispose-parlement-pour-controler-gouvernement.html.
52. Information puisée dans: www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2113_F.htm, www.gouvernement.fr/en/how-government-works.
53. www.senat.fr/role/fiche/controle_gouvernement.html.
54. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-qu-commission-parlementaire.html.
55. www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/commissions-index.asp.
56. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-qu-commission-parlementaire.html.
57. www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/le-role-des-commissions-permanentes-en-matiere-de-controle-du-gouvernement.
58. Information puisée dans: www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/qu-est-ce-qu-commission-enquete-parlementaire.html.
59. www.senat.fr/role/fiche/controle_gouvernement.html.
60. *Ibid.*

42. Le contrôle du parlement sur l'exécutif en France n'a pas toujours été suffisamment adéquat et efficace pour répondre aux exigences de la démocratie. Jusqu'à l'adoption de la loi de programmation militaire promulguée le 18 décembre 2013, la Délégation parlementaire au renseignement (DPR) qui avait été créée dans le but de faciliter l'accès des parlementaires à des informations relatives à l'activité des services de renseignements n'était pas mandatée pour exercer un contrôle sur ces derniers, sa mission consistant simplement à suivre l'activité générale et les moyens des services spécialisés. En décembre 2013, l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale[61] modifie profondément la nature de la DPR. Cette dernière voit ses pouvoirs considérablement élargis, puisqu'elle est désormais mandatée pour exercer «le contrôle parlementaire de l'action du gouvernement en matière de renseignement»[62] et pour évaluer la politique publique en ce domaine. La DPR dispose de pouvoirs larges par les rencontres, les auditions, la prise de connaissance de documents (ses membres sont habilités «secret défense») et son expérience acquise de la mission de contrôle. Ainsi, par exemple, après les attentats du 13 novembre 2015, la DPR a entendu, ensemble, le directeur général de la sécurité extérieure et le directeur général de la sécurité intérieure[63]. Selon le sixième rapport annuel de la DPR paru en 2014 (le premier publié après la promulgation de la loi de 2013), «la France s'est enfin dotée des moyens juridiques lui permettant d'instaurer un réel contrôle de l'activité du Gouvernement dans le domaine du renseignement»[64].

4.2. Elections

43. La Constitution réserve le droit de vote aux nationaux français[65]. Néanmoins, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne résidant en France peuvent voter aux élections municipales et européennes[66]. Selon une étude publiée fin 2014, la majorité des Français est opposée à l'élargissement du droit de vote aux élections municipales à l'ensemble des étrangers[67].

44. La nationalité française peut être acquise par naissance, par mariage ou par naturalisation. Le droit du sang et le droit du sol coexistent, même si ce dernier a été remis récemment en question par des membres de l'opposition. Un enfant né de parents français acquiert la nationalité française *ipso jure*. Un enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité dès lors qu'il est en possession d'un certificat de naissance en France, réside en France et y a vécu au moins cinq ans depuis l'âge de 11 ans. La France reconnaît également le double droit du sol, à savoir qu'un enfant né en France de parents étrangers également nés en France acquiert la nationalité française à sa naissance. C'est également le cas d'un enfant né en France de parents apatrides ou inconnus ou bien de parents dont la nationalité ne peut pas se transmettre dès sa naissance[68]. Le mariage à un ressortissant français n'a pas d'effet automatique. Les étrangers peuvent acquérir la nationalité française après quatre ans de mariage à condition qu'ils soient toujours mariés, que le conjoint garde sa nationalité française et que l'intéressé puisse apporter la preuve de sa bonne maîtrise de la langue française. Enfin, un étranger peut acquérir la nationalité française par naturalisation, à condition d'apporter la preuve de sa résidence en France pendant les cinq années ayant précédé sa demande et d'être suffisamment intégré à la société française[69].

45. Le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) a déployé une Mission d'observation des élections législatives de 2012. Dans son rapport[70], elle conclut que le cadre législatif s'analyse en une base solide pour conduire des élections démocratiques, même si certains de ses éléments ne sont pas totalement compatibles avec les engagements souscrits par les membres de l'Organisation et avec d'autres normes internationales. En particulier, en vertu du rapport, «[i]l faudrait envisager d'abolir le vote par procuration et d'explorer d'autres méthodes de vote permettant aux personnes, incapables de voter dans leur circonscription, de participer au scrutin». Il convient de signaler l'introduction pour la première fois du vote par internet pour le vote des

---

61. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028338825&categorieLien=id.
62. *Ibid.*, article 12.
63. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport
64. www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-off/i2482.pdf, p. 13.
65. Article 3 de la Constitution.
66. www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/participation/voter/droit-vote/quelles-sont-conditions-pour-voter.html, https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1937.
67. www.lexpress.fr/actualite/politique/les-francais-majoritairement-opposes-au-droit-de-vote-des-etrangers_1632185.html.
68. https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3084.
69. www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/etat-civil-et-nationalite-francaise/nationalite-francaise/.
70. www.osce.org/odihr/elections/93621?download=true, disponible uniquement en anglais.

députés des Français à l'étranger – une faculté offerte aux ressortissants français vivant à l'étranger, en plus de la possibilité de voter par correspondance ou dans les locaux d'un consulat – même si certains aspects de cette procédure ne sont pas décrits de manière suffisamment détaillée par la législation.

4.3. Démocratie locale

46. Le rapporteur note que des progrès notables ont été réalisés dans le processus de décentralisation en France au fil des ans. En outre des efforts ont été déployés par la France dans le domaine de la coopération entre collectivités territoriales (notamment concernant la coopération transfrontalière), et les collectivités se sont vu reconnaitre une plus grande autonomie financière même si persiste un déséquilibre entre les collectivités territoriales. En revanche, le rapporteur développera ci-après ses préoccupations relatives au récent processus de réforme territoriale.

47. La France est un Etat unitaire organisé sur une base décentralisée. Il existe une forte tradition de centralisation de la vie publique. Jusqu'à l'établissement des régions, la France était extrêmement centralisée et comptait uniquement deux niveaux de collectivités locales: les départements et les communes. Le processus de décentralisation engagé par les lois Deferre de 1982 et 1983 a traduit le désir des politiques de modifier le rapport de force entre l'Etat et les collectivités locales. Les lois de décentralisation ont supprimé les pouvoirs de surveillance de l'Etat sur l'action de ces collectivités. Les régions sont devenues des autorités territoriales gérées directement par des assemblées élues. La décentralisation fut encore renforcée par la réforme constitutionnelle de 2003 qui consacra le statut des régions et accorda aux collectivités locales une autonomie financière.

48. Jusque fin 2015, les collectivités locales sont organisées sur trois niveaux: les régions, les départements et les communes. Ces entités ne sont toutefois pas dotées de pouvoirs législatifs. On compte 27 régions, dont la Corse: 22 sont situées en France métropolitaine, tandis que les autres constituent les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM). On compte également 101 départements et 36 744 communes. Le principe de la liberté d'administration par les collectivités locales, explicitement consacré par la Constitution, est complété par le principe d'autonomie financière des collectivités locales, intermédiaires et régionales qui disposent d'une compétence générale pour exercer leurs fonctions. Par conséquent, le partage des compétences devient la règle en l'absence de hiérarchie entre autorités régionales, intermédiaires et locales.

49. Au fil des années et compte tenu des nouveaux défis en matière de transparence, ainsi que de superposition et de démocratie, les gouvernements successifs lancent des réformes territoriales et des processus de décentralisation visant à rationaliser le système. Bien que toutes les parties prenantes s'accordent à dire que le système actuel est inefficace et coûteux, aucun accord n'a pu jusqu'à présent être trouvé concernant la manière de modifier le système de gouvernance locale et régionale caractérisé par une stratification excessive.

50. Le Président Hollande a lancé une réforme majeure des collectivités locales qui a bouleversé l'administration territoriale du pays. Une première phase de la réforme a été lancée en janvier 2014 par une loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Une loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a été subséquemment adoptée en janvier 2015 en vue, notamment, de faire passer le nombre de régions en France métropolitaine de 22 à 13. Le nombre de communes en France a diminué au 1er janvier 2016 en application de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. Au 1er janvier 2016, 1 090 communes ont fusionné pour former 317 communes nouvelles. La France comptabilise donc désormais 35 885 communes[71].

51. La question de la délimitation des régions a soulevé des controverses d'autant plus vives que le gouvernement a choisi la procédure accélérée telle que prévue par l'article 45 de la Constitution pour faire adopter la «loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral» par le Sénat et l'Assemblée nationale. Une commission mixte paritaire (CMP) a été convoquée, faute de pouvoir parvenir à un consensus entre ces deux entités. C'est donc l'Assemblée nationale qui a adopté le texte le 17 décembre 2015, la CMP n'ayant pas réussi à se mettre d'accord.

52. La loi a été déférée devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat sur la base de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), notamment en raison de l'absence de consultations préalables des collectivités concernées. Les deux recours ont été rejetés[72].

---

71. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport

53. Dans certaines régions, la réforme territoriale a suscité une vive opposition au niveau des citoyens et des associations locales, car bon nombre des régions limitrophes fusionnées possèdent une identité propre et des traditions culturelles distinctes. Les adversaires de la réforme ont reproché au processus de ne pas être vraiment démocratique en pratique et font valoir que le gouvernement a systématiquement refusé à la population la possibilité d'exprimer ses désirs, rejetant l'idée de référendums locaux ou de consultations populaires[73]. Il convient, dans ce contexte, de mentionner les exemples antagonistes de la Bretagne et de l'Alsace. Il a en effet été décidé que la Bretagne ne serait pas de nouveau réunie avec le département de Loire-Atlantique (avec Nantes pour capitale historique), alors que 80 % des Bretons étaient clairement favorables à une telle réunification. Par ailleurs, plus de 90 % des Alsaciens désiraient conserver leur autonomie politique et administrative et s'opposaient à leur fusion avec les deux grandes régions limitrophes en vue de former une immense région totalement artificielle[74]. Après l'adoption de la loi relative à la délimitation des régions en janvier 2015, la controverse s'est intensifiée pendant toute l'année en raison du choix d'un processus accéléré d'adoption.

54. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté, le 22 mars 2016, une recommandation sur l'état de la démocratie locale et régionale en France. Des progrès ont été soulignés quant au processus de décentralisation en France, en particulier, en matière de coopération entre collectivités territoriales et de coopération transfrontalière. La plus grande autonomie financière de ces collectivités grâce à une part croissante des ressources propres dans leur budget a également été saluée.

55. Toutefois, dans la recommandation adoptée, le Congrès a exprimé son inquiétude, en particulier, concernant les procédures d'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, en ce que les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective. Le Congrès a invité les autorités à revoir le processus de consultation des représentants directs des collectivités locales et régionales pour toutes les décisions les concernant, et notamment celles ayant trait à leurs frontières territoriales.

56. Il a aussi recommandé de revoir le système de péréquation afin de le rendre plus équitable, de décentraliser à nouveau les décisions relatives aux assiettes d'impositions locales et de clarifier les provenances des ressources financières des collectivités locales. Enfin, le Congrès a appelé les autorités françaises à clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorités locales pour éviter tout chevauchement, et à poursuivre l'augmentation de la part des ressources propres dans le budget des collectivités locales.

57. Sur ce dernier point, les autorités françaises justifient la suppression de la clause de compétence générale par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi «NOTRe») par la nécessité de clarifier les compétences et d'identifier les responsabilités de chaque échelon de collectivités territoriales. D'après les autorités, il était apparu que cette clause ne contribuait pas à une répartition efficace des interventions publiques. Les autorités mentionnent les recours actuellement pendants devant la juridiction administrative à l'encontre des instructions du Gouvernement français du 22 décembre 2015 relatives, d'une part, aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales issue de l'application de la loi NOTRe et, d'autre part, à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi NOTRe, portés notamment par l'Assemblée des départements de France.

58. Tout en reconnaissant les progrès réalisés dans le domaine de la démocratie locale en France ces dernières années, le rapporteur invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations du Congrès.

---

72. Conseil constitutionnel, décision n° 2014-709 du 15 janvier 2015; Conseil d'Etat, arrêt du 27 octobre 2015, *M. H... et autres*, Requêtes nos 393026, 393488, 393622, 393659 et 393724.

73. https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/hugo-tran/french-territorial-reform-huge-blow-for-democracy-and-regional-identiti.

74. Selon Open Democracy: «Derrière le motif officiel "d'optimisation des entités territoriales françaises" se cache un motif occulte extrêmement fort: prévenir la montée en puissance de minorités nationales ayant des revendications certes légitimes, mais posant un problème potentiellement très dérangeant pour l'Etat central. De fait, au vu des événements récemment survenus en Ecosse et en Catalogne, l'Etat français – traditionnellement opposé aux minorités nationales – est fortement échaudé. En introduisant cette prétendue "réforme territoriale", le Gouvernement français a saisi l'occasion d'étouffer les identités régionales qui font la trame du pays. C'est plus particulièrement le cas en ce qui concerne les deux régions les plus "dangereuses" en raison de leur forte opposition historique à la culture de centralisation, à savoir l'Alsace et la Bretagne.»

5. Droits de l'homme et libertés fondamentales

59. La Cour européenne des droits de l'homme a traité 1 189 requêtes concernant la France en 2015, dont 1 156 qu'elle a déclarées irrecevables ou qui ont été rayées du rôle. Elle a prononcé un arrêt dans 33 requêtes, dont 17 concluant à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme[75].

5.1. Liberté d'expression, liberté des médias, accès à l'information et protection de la vie privée

60. La liberté d'expression est un droit fondamental de valeur constitutionnelle consacré par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La liberté d'expression a comme support nécessaire la liberté de la presse, garantie par la loi du 29 juillet 1881, ainsi que la loi relative à la protection du secret des sources des journalistes du 4 janvier 2010.[76] D'après les autorités françaises, le cadre normatif dont s'est doté la France permet d'agir efficacement contre les diverses manifestations de racisme et d'intolérance tout en garantissant la liberté d'expression.

61. Si l'on peut considérer que les médias opèrent librement et représentent un large éventail d'opinions politiques en France, les évènements de 2015 ont eu un impact considérable sur la liberté de la presse. Ces dernières années, la question de la relation entre la liberté d'expression et les discours intolérants et prohibés a soulevé des débats houleux. Les attaques terroristes récentes et la nécessité de s'attaquer à de nouvelles menaces potentielles pour la sûreté et la sécurité des citoyens français ont ranimé le vieux débat sur la ligne de démarcation entre liberté d'expression et protection des droits de l'homme. Dans le contexte de ce débat, plusieurs voix se sont fait entendre pour critiquer les mesures considérées comme restreignant de manière excessive la liberté d'expression.

62. Le cadre législatif est conçu de manière à soutenir une presse libre et pluraliste. Les médias français sont généralement libres de s'exprimer de multiples manières sans la moindre restriction. Ils sont soumis aux mêmes lois anti-diffamatoires que celle limitant la liberté de parole[77]; en outre, des restrictions à la liberté d'information visent à protéger la réputation ou les droits des tiers[78]. En 2005, Albert Grimaldi, le prince régnant de Monaco, engagea une procédure contre l'hebdomadaire *Paris Match* et sa directrice de publication, en raison de la publication de l'interview d'une femme prétendant qu'il est le père de son fils. Les tribunaux nationaux estiment que l'article incriminé et les photos qui l'accompagnent relèvent de la sphère privée du Prince Albert et condamnent la société éditrice du magazine à verser une indemnisation au titre du dommage moral. Dans l'arrêt rendu par sa Grande Chambre en l'affaire *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* du 10 novembre 2015[79], la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») conclut à l'unanimité à la violation en l'espèce de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel protège la liberté d'expression. Les juges de Strasbourg estiment notamment que les tribunaux nationaux n'ont pas pris dûment en considération les critères permettant d'assurer un juste équilibre entre respect de la vie privée et droit à la liberté d'expression, conformément à sa jurisprudence, et se sont également abstenus de tenir compte du fait que l'élément essentiel de l'information renfermée dans l'article dépasse la sphère privée, compte tenu du caractère héréditaire de la dynastie monégasque.

63. Le renforcement des dispositions visant à lutter contre la diffusion de messages en faveur du terrorisme sur internet et l'apologie du terrorisme ressort de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. La procédure de blocage et de déréférencement des sites Internet fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative. La loi du 13 novembre 2014 – précisée par les deux décrets d'application n° 2015-125 du 5 février 2015 – prévoit la possibilité pour le ministère de l'Intérieur de demander aux éditeurs ou aux hébergeurs de retirer les contenus provoquant à la commission d'actes terroristes ou en faisant l'apologie. En l'absence de retrait de ces contenus dans un délai de 24 heures, les fournisseurs d'accès à internet sont obligés par le ministère de l'Intérieur d'empêcher sans délai l'accès à ces adresses. La mesure de blocage s'exerce sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui s'assure de la régularité de ces demandes de retrait et peut, le cas échéant, recommander à l'autorité administrative de mettre fin à une mesure et, à défaut de réponse positive de celle-ci, saisir la juridiction administrative.

64. Concernant les délits de provocation et d'apologie du terrorisme, ceux-ci sont réprimés en droit français depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 septembre 1986 qui a complété l'article 24 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. La loi du 13 novembre 2014 prévoit une nouvelle aggravation lorsque de tels faits sont

75. www.echr.coe.int/Documents/CP_France_FRA.pdf.
76. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
77. www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper.
78. https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2014/france.
79. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158855.

commis sur internet et sort ces délits de provocation aux actes de terrorisme et d'apologie de ces actes de la loi de 1881 sur la presse pour les introduire dans le Code pénal, Cette insertion des délits de provocation et d'apologie du terrorisme dans le Code pénal ouvre la possibilité de saisies ou la possibilité de recourir à la procédure de comparution immédiate.

65. Selon Amnesty International, la nouvelle loi singularise ces infractions en leur ôtant leur caractère générique, ce qui permet aux autorités d'engager des procédures accélérées et d'obtenir des condamnations en flagrant délit[80]. Dans son rapport annuel 2015-2016, Amnesty International[81] mentionne que 87 sites ont été bloqués entre janvier et novembre et que 700 personnes environ ont fait l'objet de poursuites pour apologie du terrorisme sur la base de la loi antiterroriste de 2014. D'après Amnesty International, compte tenu de la définition très vague de cette infraction, les autorités ont souvent poursuivi des personnes pour des déclarations qui ne constituaient pas des incitations à la violence et relevaient de l'exercice légitime de la liberté d'expression. D'après les organisations de défense des droits de l'homme, la liberté sur internet aurait pâti en 2015 et 2016 des conséquences des attaques terroristes[82]. Cette évolution soulève certaines questions concernant les limites à la liberté de parole.

66. Parallèlement, une nouvelle législation relative à la surveillance massive, adoptée au lendemain des attaques de janvier 2015, renforce les pouvoirs de surveillance des autorités compétentes et provoque de vives critiques de la part d'organes internationaux voués à la protection des droits de l'homme, de groupes de défense des droits de l'homme, de juristes, de parlementaires et d'organes de presse internationaux. De leur côté, les autorités françaises[83] considèrent que cette loi a défini, pour la première fois, une véritable politique publique de renseignement, et lui a donné un cadre juridique clair, à la fois plus protecteur pour les agents de ces services et pour l'ensemble des citoyens. Les autorités font valoir – explications détaillées à l'appui – que la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit un contrôle renforcé grâce à l'intervention de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, autorité indépendante qui rend un avis préalable sur le recours à une technique de renseignement (sauf en cas d'urgence absolue), qui peut saisir le Conseil d'Etat (juge compétent pour le contentieux du renseignement) et qui peut être saisie par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard. Si le Conseil constitutionnel[84] a jugé conforme à la Constitution les dispositions clés de cette loi, il a censuré les dispositions de la loi relative aux mesures de surveillance internationale, estimant que le législateur n'avait pas épuisé sa compétence en renvoyant l'édiction de certaines règles encadrant cette technique de renseignement au pouvoir réglementaire. La loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 est venue répondre à cette censure du Conseil constitutionnel en définissant un cadre juridique strict pour les mesures de surveillance internationale. Les autorités soulignent également l'importance du contrôle parlementaire.

67. L'adoption de cette loi a provoqué de vives controverses. Dans ses observations finales sur le cinquième rapport périodique de la France d'août 2015[85], le Comité des droits de l'homme des Nations Unies se déclare préoccupé par les pouvoirs accordés aux services de renseignements en matière de surveillance numérique à la fois sur le territoire national et à l'étranger. Il se dit particulièrement inquiet par le fait que la loi relative au renseignement confère aux services compétents des pouvoirs excessivement larges et intrusifs sur la base de critères vagues et en l'absence d'autorisation préalable d'un juge ou d'un mécanisme de supervision adéquat et indépendant. Le Comité recommande l'adoption de mesures garantissant que toute ingérence dans la vie privée d'une personne soit conforme au principe de légalité, de proportionnalité et de nécessité. Il faudrait également que le nouveau système garantisse l'efficacité et l'indépendance d'un mécanisme de contrôle des activités de surveillance, notamment en imposant la participation du pouvoir judiciaire au processus d'autorisation et de contrôle des mesures de surveillance.

68. L'Assemblée parlementaire, dans sa Résolution 2045 (2015) sur les opérations de surveillance massive, considère que ces pratiques «mettent en danger les droits de l'homme fondamentaux» et appelle à un contrôle judiciaire et parlementaire renforcé des services de renseignements, ainsi qu'à l'adoption de mesures prévoyant la possibilité de procéder à la collecte et à l'analyse de données à caractère personnel

---

80. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/01/france-faces-litmus-test-freedom-expression-dozens-arrested-wake-attacks/.
81. https://www.amnesty.org/fr/countries/europe-and-central-asia/france/report-france/.
82. www.europe1.fr/international/la-liberte-sur-internet-recule-encore-la-france-epinglee-2537821.
83. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
84. www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-722-dc/decision-n-2015-722-dc-du-26-novembre-2015.146546.html.
85. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, «Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France», août 2015.

(métadonnées comprises) uniquement avec le consentement de l'intéressé ou «à la suite d'une décision de justice rendue sur la base de motifs raisonnables de soupçonner la personne concernée de prendre part à des activités criminelles».

69. Le 26 juin 2013, une proposition de résolution intitulée «Graves revers dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit en France» a été déposée[86]. Les auteurs firent valoir dans ce texte que les abus de pouvoir et les violences perpétrés par les forces de l'ordre lors des manifestations contre l'adoption de la loi Taubira, notamment le recours à la garde à vue qui aurait été abusif, ainsi que l'enseignement obligatoire de la théorie du genre dès l'âge de six ans qui aurait été mis en place, sont contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et aux obligations du pays à l'égard du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Les auteurs demandèrent par conséquent, que l'Assemblée parlementaire ouvre une procédure de suivi à l'égard de la France, conformément à l'article 2.iii du mandat de la commission de suivi. Le 3 septembre 2015, ladite commission adopta un avis dans lequel elle conclua que le recours à la garde à vue, de manière générale, ne violait pas le cadre législatif strict pertinent en France, tout en faisant part de ses préoccupations concernant le recours abusif aux contrôles d'identité par les autorités répressives en tant que moyen de gestion des foules pendant les manifestations, en violation flagrante des dispositions légales régissant ce type de vérification. De plus, tout en concluant à la présence d'indices suffisants attestant que, dans le contexte très tendu des «Manif pour Tous», un certain nombre de policiers avaient agi en abusant de leur autorité ou en agissant de manière disproportionnée à la situation sur le terrain, la commission n'a pas reconnu un caractère structurel ou systémique à ces dysfonctionnements. Il a donc été décidé de ne pas ouvrir une procédure de suivi à l'encontre de la France, une position qui a été confirmée par le Bureau de l'Assemblée.

5.2. Surpopulation carcérale et conditions de détention

70. Au 1er janvier 2016, la population carcérale totale s'élève à 66 678 personnes, soit une augmentation de 0,6 % par rapport à janvier 2015 (66 270). Ce chiffre dépasse de 12 964 la capacité maximale des institutions pénales (alors que le dépassement en 2010 n'était que de 9 280). Le taux d'occupation des lieux de détention s'établit à 115 %.

71. La France a été condamnée par de nombreuses instances – depuis le Conseil de l'Europe jusqu'aux groupes de défense des droits de l'homme en passant par des ONG – en raison des conditions de détention qui règnent dans ses prisons. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à plusieurs reprises à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme par la France dans ce domaine. Pourtant, le système pénitentiaire demeure largement au-dessous des normes minimales imposées par la jurisprudence des juges de Strasbourg.

72. Dans son arrêt Canali c. France[87], la Cour a considéré que l'effet cumulé de la promiscuité s'analyse en un traitement dégradant et, par conséquent, en une violation de l'article 3 de la Convention. Cet arrêt fait suite à plusieurs décisions condamnant la France pour des faits analogues. Cette fois, la Cour s'est notamment concentrée sur la «promiscuité», à savoir une circonstance liée de près à la question de la surpopulation carcérale.

73. Les autorités ont informé le rapporteur que les conditions d'incarcération constituent une priorité et ont fourni des informations sur les mesures prises[88], à savoir une extension et la rénovation du parc immobilier ainsi que le recours aux peines alternatives à l'emprisonnement et la réinsertion des personnes condamnées. En particulier, la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a vocation à éviter autant que possible les incarcérations et à promouvoir la réinsertion.

74. En février 2015[89], dans l'affaire Helhal c. France, la Cour a estimé que, même si le maintien en détention d'un prisonnier gravement handicapé ne constitue pas en soi un traitement inhumain ou dégradant, l'absence ou l'inadéquation de traitement et le fait que l'intéressé doive faire appel à un codétenu pour prendre une douche s'analysent en un niveau de souffrance dépassant celui inhérent à une privation de liberté et, par conséquent, en une violation de l'article 3 de la Convention.

75. Les autorités font valoir[90] que les nouveaux établissements construits à partir de 2005 offrent 2 % ou 3% de cellules équipées pour les personnes à mobilité réduite.

---

86. Doc. 13255.
87. Requête no 40119/09, arrêt du 25 avril 2013.
88. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
89. Requête no 10401/12, arrêt du 19 février 2015.
90. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

76. De nombreuses affaires relatives aux conditions de détention ont été soumises au Conseil d'Etat. Ainsi, en juillet 2015, cette juridiction[91] a enjoint l'administration pénitentiaire de prendre des mesures dans la prison de Nîmes en ce qui concerne le système de sécurité, les conditions d'hygiène et l'installation matérielle des détenus durant la nuit, compte tenu de la promiscuité. Le Conseil d'Etat a relevé que les prisons sont contraintes d'enfermer dans les cellules un nombre de personnes supérieur à leur capacité d'accueil normal, avec pour conséquence des difficultés, notamment la nuit, en raison du manque d'espace, lesquelles se traduisent par l'exposition des intéressés à des traitements inhumains ou dégradants. Il a admis la gravité de la situation, tout en reconnaissant que l'administration pénitentiaire elle-même ne dispose d'aucun pouvoir de décision en matière de mises sous écrou, lesquelles relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire, et s'est par conséquent contenté d'appeler les autorités pénitentiaires à prendre les mesures requises pour améliorer la situation dans l'attente d'une solution pérenne. Toutefois, nul ne sait comment cette décision contribuera à résoudre le problème de la surpopulation carcérale, dans la mesure où elle s'abstient d'exiger explicitement l'augmentation de la capacité de la prison.

77. Dans le contexte de la menace croissante de radicalisation en France, les prisons apparaissent clairement comme un environnement favorable à la prolifération des opinions extrémistes et ce danger doit être combattu au même titre que les techniques de recrutement perfectionnées en usage sur les réseaux sociaux. L'essor des idéologies islamistes extrêmes et la radicalisation dans les prisons françaises sont source de préoccupation pour le gouvernement. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté a rendu un avis[92] sur la radicalisation islamiste en milieu carcéral, dans lequel il soulève des questions relatives à l'initiative des autorités visant à isoler les détenus islamistes radicaux afin de prévenir le recrutement de codétenus. Il souligne que la surpopulation carcérale nourrit le prosélytisme.

78. S'agissant de la lutte contre la radicalisation violente, les autorités françaises ont informé le rapporteur[93] de la création de cinq unités dédiées dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme annoncé par le Premier ministre le 21 janvier 2015. Ces unités dédiées sont opérationnelles à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, à la maison d'arrêt d'Osny et au centre pénitentiaire d'Annœullin. Les autorités avancent que ces unités apportent une prise en charge adaptée des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation violente. Ces unités ont donné lieu à des critiques par la société civile[94] qui conteste leur bienfondé comme solution au problème de radicalisation et leur efficacité.

79. Le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a effectué sa 12e visite en France en novembre 2015[95]. La délégation a porté une attention particulière aux conditions de privation de liberté dans trois maisons d'arrêt connaissant des problèmes de surpopulation, ainsi qu'au régime appliqué à certaines catégories de personnes condamnées dans différents établissements pénitentiaires y compris au sein d'une unité pour détenus «radicalisés». En outre, elle a analysé de près la situation des patients hospitalisés sous contrainte dans des établissements psychiatriques. Douze établissements de police et de gendarmerie ont également été visités, notamment afin de constater les conditions matérielles de détention dans ces locaux. Les conclusions du CPT sur sa visite n'ont pas encore été rendues publiques.

80. Le rapporteur souhaite exprimer de vives inquiétudes face au fléau de la surpopulation carcérale, qui ne faiblit pas en France. Il est nécessaire que les pouvoirs publics agissent contre cette situation. Les autorités doivent prendre toutes les mesures propres à améliorer les conditions de détention. Il est essentiel que toutes les mesures soient prises pour mettre en œuvre sans délais les recommandations du CPT.

5.3. Intolérance, racisme, discrimination et incitation à la haine

81. La France est particulièrement attachée au principe d'égalité «qui tient une place centrale dans son ordre juridique»[96]. Dans son dernier rapport[97] de 2015, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a considéré que la France a pris la question de la lutte contre le racisme et l'intolérance avec détermination et s'est félicitée d'un certain nombre de mesures prises par la France ces dernières

---

91. Conseil d'Etat, ordonnance en référé du 30 juillet 2015, *Section française de l'Observatoire international des prisons et Ordre des avocats au barreau de Nîmes*.
92. Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 30 juin 2015 sur la radicalisation islamiste en milieu carcéral.
93. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
94. www.oip.org/images/stories/DD/radicalisation.pdf.
95. Communiqué de presse du CPT, 1er décembre 2015.
96. https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2701618&SecMode=1&DocId=2243796&Usage=2, p. 6.
97. www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-V-2016-001-FRE.pdf.

années. Les autorités disposent d'un arsenal juridique et institutionnel complet pour lutter contre le racisme et la discrimination. Ce cadre est réputé solide. Les rapports publiés ces dernières années par des organes et institutions internationaux[98] révèlent le caractère marqué de la discrimination et de l'intolérance en France, des comportements exacerbés en outre par la mauvaise situation économique qui perdure depuis plusieurs années, par d'importants flux migratoires et par les dernières attaques terroristes.

82. La France s'est dotée d'un cadre normatif protégeant l'égalité des droits et sanctionnant les manifestations de racisme et d'intolérance. Les lois Pleven[99] et Gayssot[100] définissent le cadre législatif général de la lutte contre l'intolérance et l'incitation à la haine en France, cadre complété par les lois suivantes applicables aux propos et aux crimes haineux: loi 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe[101], loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité[102], loi 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique[103], Code pénal, Code de procédure pénale et Code du sport. La législation française prévoit également l'engagement de la responsabilité civile[104] et administrative au titre des actes concernés. Des mesures revêtant un caractère administratif ont été récemment employées pour «dissoudre un certain nombre de groupuscules d'extrême droite, empêcher la tenue de représentations d'un spectacle au contenu jugé antisémite et interdire des manifestations dont les autorités estimaient qu'elles risquaient de donner lieu à des discours et des actes antisémites»[105]. La France n'a pas signé ni ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction générale de la discrimination (STE n° 177), en dépit d'une recommandation formulée en ce sens par l'ECRI en 2010. Le rapporteur réitère l'importance pour la France de ratifier le Protocole n° 12, qui est un élément fondamental en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance.

83. Dans son rapport du 8 décembre 2015 adopté le 1er mars 2016[106], l'ECRI félicite les autorités françaises pour les progrès réalisés depuis son précédent rapport de 2010 s'agissant de la lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle accueille favorablement le nouveau cadre institutionnel avec la fusion des anciennes institutions en une nouvelle institution unique, le Défenseur des droits. Concernant la lutte contre les crimes de haine, l'ECRI note en particulier que les auteurs des infractions ont été poursuivis et condamnés. Les dispositifs existants et la manière de les appliquer efficacement ont également été régulièrement rappelés aux représentants des forces de l'ordre et aux juridictions concernées. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants, en particulier l'augmentation importante du discours de haine et, surtout, de la violence motivée par le racisme et l'intolérance. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'il existe un niveau important de sous-déclaration du crime raciste, que le dispositif pénal traitant des crimes de haine souffre de lacunes, et que le discours politique est sujet à une exploitation récurrente de déclarations stigmatisant les groupes vulnérables, et qui contribue à banaliser les attitudes racistes et intolérantes au sein de la population.

84. Les communautés musulmane et juive de France comptent parmi les plus grandes d'Europe avec une population estimée entre 4 et 5 millions pour les Musulmans et aux alentours de 600 000 pour les Juifs. Elles sont la cible, ces dernières années, de discours haineux et d'actes violents. Les agressions contre des Musulmans sont antérieures aux attaques terroristes de janvier et novembre 2015. D'après les chiffres soumis par les autorités françaises[107] concernant des faits ayant donné lieu à un dépôt de plainte ou à une intervention de police suivie d'un constat des forces de l'ordre, 226 actes islamophobes ont été recensés en 2013 contre 203 en 2012.

---

98. Comme le rapport de cinquième cycle de monitoring consacré à la France par l'ECRI en 2015, le rapport relatif à la France publié en 2014 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le document de 2015 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) intitulé «Observations finales concernant les vingtième et vingt et unième rapports périodiques de la France».
99. La Loi n° 72-546 du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme (dite «loi Pleven»).
100. La Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe (dite «loi Gayssot»).
101. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000781920.
102. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249995.
103. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000801164&dateTexte=&categorieLien=id.
104. Pour plus d'informations, voir: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536460/IPOL_STU%282015%29536460_EN.pdf, p. 234.
105. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme à la suite de sa visite en France, du 22 au 26 septembre 2014, février 2015, p. 11.
106. www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-V-2016-001-FRE.pdf.
107. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

85. Les attaques terroristes en France ont provoqué une augmentation sensible du sentiment anti-musulman au sein de la population française. Les autorités françaises[108] indiquent que, suite à l'attaque terroriste du 7 janvier 2015 visant l'hebdomadaire *Charlie Hebdo* et aux attentats de Paris et Saint-Denis de novembre 2015, l'ensemble des faits enregistrés au cours du seul mois de janvier 2015 (178) était effectivement supérieur à l'ensemble de ceux (133) enregistrés au cours de toute l'année 2014. Les autorités font observer que les chiffres ont diminué les mois suivants.

86. La flambée d'attaques antisémites est également alarmante. Les chiffres font état d'une augmentation de plus de 100 % des menaces et actes antisémites perpétrés en 2014 (851 faits) par rapport à 2013 (423 faits), suivie d'une baisse de -5,1% au cours de l'année 2015 (808 faits), malgré le pic constaté en janvier après l'attentat perpétré au magasin Hyper Casher à Paris[109]. Selon le rapport consacré récemment à la France par Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «[le nombre] des départs de France (…) s'est élevé à plus de 7 000 en 2014, alors qu'on n'en comptait que 1 900 en 2012 et environ 1 000 par an à la fin des années 1990»[110].

87. Face à cette situation, le Président Hollande, le 31 décembre 2014, a fait de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme «une Grande Cause Nationale pour l'année 2015». Dans ce contexte, le «Plan d'action contre le racisme et l'antisémitisme»[111] 2015-2017 ainsi que les mesures de protection des lieux de culte et établissements sensibles sont destinés à renforcer la lutte contre le racisme et l'intolérance.

88. Les autorités avancent qu'au 1er trimestre 2016, une baisse de plus de 80 % a été constatée tant pour les actes à caractère antimusulman que pour ceux visant la communauté juive.

89. Les populations roms sont souvent victimes de propos et d'actes haineux et se heurtent à des discriminations en matière de travail, de logement, de scolarité et d'accès aux services de santé et d'aide à la recherche d'un emploi. C'est ce qu'attestent des rapports émanant d'organisations internationales et de groupes de défense des droits de l'homme (pour plus de détails sur la situation spécifique des Roms en France, voir *infra* la section 5.5). Les autorités[112] ont informé le rapporteur que si des cas de discrimination ou d'exclusion se présentent et sont avérés, leur sanction relève du cadre législatif de droit commun pénalisant toute discrimination entre personnes physiques ou morales sur le fondement des articles 225-1, 225-2 et 432-7 du Code pénal. Elles font état de plusieurs décisions de justice rendues récemment en raison de discours tendant à stigmatiser la communauté rom.

90. Selon le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks[113], «internet et les réseaux sociaux apparaissent de plus en plus comme des vecteurs privilégiés de ces discours de haine». En 2013, SOS Homophobie a recensé 1 327 incidents à caractère homophobe survenus en ligne, soit une augmentation de 162 % par rapport à 2012, alors que, en 2014, 40 % de l'ensemble des incidents signalés s'étaient produits sur internet. Parallèlement, les réseaux sociaux peuvent aussi s'avérer des alliés précieux dans la lutte contre la discrimination. En 2013, Twitter s'associa à SOS Homophobie pour permettre aux utilisateurs d'internet de tweeter avec cette organisation et de signaler facilement les tweets homophobes. En avril 2015, le Gouvernement français a annoncé le lancement d'une vaste campagne visant à réagir à la montée en flèche de l'intolérance dans le pays. 100 millions d'euros devraient être investis dans un plan triennal prévoyant notamment l'établissement d'une nouvelle unité chargée de repérer et de lutter contre le discours haineux en ligne.

91. Les autorités françaises ont apporté des précisions sur la législation relative à la répression des propos racistes et antireligieux et des appels à la haine, en détaillant également la spécificité de la mise à disposition au public de propos tenus sur internet.

92. Dans son dernier rapport publié en 2016, l'ECRI note une augmentation du discours de haine sur internet et les réseaux sociaux, malgré les efforts consentis par les autorités pour endiguer ce phénomène, l'ECRI s'inquiète en outre du discours politique qui est sujet à une exploitation récurrente de déclarations stigmatisant les groupes vulnérables, et qui contribue à banaliser les attitudes racistes et intolérantes au sein

---

108. *Ibid*.
109. *Ibid*.
110. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2015)1&Language=lanFrench&direct=true.
111. www.gouvernement.fr/partage/4040-la-republique-mobilisee-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-plan-d-action-2015-2017
112. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
113. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2015)1&Language=lanFrench&direct=true.

de la population. Ces conclusions rejoignent les préoccupations du Commissaire aux droits de l'homme qui, tout en se félicitant du rejet par la majorité des hommes politiques français de la rhétorique intolérante, relève néanmoins que certains d'entre eux tiennent des discours haineux et contribuent ainsi à leur banalisation[114].

93. Le rapporteur se félicite des progrès réalisés par les autorités françaises pour lutter contre l'intolérance et le racisme. Il réitère l'importance de ratifier le Protocole n° 12, qui est un élément fondamental en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Le rapporteur exprime de vives inquiétudes faces à l'augmentation des violences motivées par le racisme et l'intolérance et invite instamment les autorités à prendre les mesures supplémentaires recommandées par l'ECRI.

5.4. Questions liées à la protection des minorités nationales ainsi que des langues régionales ou minoritaires

94. La France n'a ni signé ni ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157). De plus, elle a signé (mais pas ratifié) la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

95. Saisi par le Président de la République de l'époque, Jacques Chirac, en 1999, le Conseil constitutionnel avait estimé, un mois après la signature de la Charte par la France, que la ratification éventuelle de cet instrument, en ce qu'il «confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français [et que les mêmes principes] s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance». L'examen de la question de la ratification est sans cesse reporté depuis[115].

96. Le débat relatif à la ratification éventuelle de la Charte a été relancé début 2014, à l'occasion d'un débat à l'Assemblée nationale consacré à cette question, laquelle figurait dans la liste de 2012 des engagements de campagne du candidat Hollande sous le numéro 56[116]. Le 22 janvier 2014, les députés ont approuvé, par 361 voix contre 146[117], une proposition de loi constitutionnelle prévoyant une réforme de la Constitution de nature à permettre la ratification de la Charte[118].

97. Sollicité par le gouvernement sur le projet de loi constitutionnelle que devait présenter le garde des Sceaux, Christiane Taubira, en Conseil des ministres, le Conseil d'Etat rendit un avis défavorable le 31 juillet 2015[119] en invoquant les mêmes principes constitutionnels que ceux indiqués par le Conseil constitutionnel. Il rappelle également que, au moment de la signature de cet instrument, la France avait annoncé envisager de formuler une déclaration selon laquelle: a) la Charte ne confère pas de droits collectifs aux locuteurs des langues régionales et minoritaires; et b) la Charte serait interprétée d'une manière conforme au préambule de la Constitution, lequel garantit l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Selon le Conseil d'Etat, cette déclaration «contredit l'objet de la Charte qui vise (...) à donner des droits aux groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires et à permettre à ces locuteurs d'utiliser leur langue dans la sphère publique». Par conséquent, «sa mention dans la Constitution aurait une double conséquence. En premier lieu, la référence à deux textes, la Charte et la déclaration, difficilement compatibles entre eux, y introduirait une contradiction interne génératrice d'insécurité juridique. En second lieu, elle produirait une contradiction entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international, exposant tant à des incertitudes dans les procédures contentieuses nationales qu'à des critiques émanant des organes du Conseil de l'Europe chargés du contrôle de l'application de la Charte».

98. Malgré cet avis défavorable, le projet de loi constitutionnelle fut approuvé par le Conseil des ministres, ce qui ne l'empêchera pas d'être rejeté, le 27 novembre 2015, par le Sénat qui adopta une motion opposant la question préalable à sa délibération, rendant ainsi impossible la convocation du Congrès pour débattre de l'adoption de la réforme[120].

---

114. *Ibid*., p. 9.
115. www.franceculture.fr/2015-10-27-le-lent-cheminement-de-la-charte-des-langues-europeennes-et-minoritaires.
116. www.francetvinfo.fr/culture/sept-francais-sur-dix-favorables-a-la-reconnaissance-des-langues-regionales_951385.html.
117. www.lexpress.fr/region/charte-europeenne-des-langues-regionales-les-vraies-raisons-du-refus-du-senat_1730148.html.
118. www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1618.asp.
119. www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ratification-de-la-Charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.
120. www.senat.fr/petite-loi-ameli/2014-2015/662.html.

99. Cette série d'événements a pour effet de perpétuer les débats entourant la ratification de la Charte par la France et rend cette évolution très improbable, même si, selon le rapport de 2010 de l'ECRI, «le débat se poursuit et s'intensifie en France sur ces questions et plus généralement sur la diversité»[121]. En fait, selon une étude récente, plus de deux tiers des Français ne seraient pas opposés à la reconnaissance officielle des langues régionales ou minoritaires[122]. Le fait que les députés étaient largement en faveur du projet de loi constitutionnelle qui aurait permis la ratification de la Charte corrobore cette conclusion.

100. Les deuxième[123], troisième[124] et quatrième[125] rapports de l'ECRI consacrés à la France, ainsi que le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relatif à ce pays[126], n'ont de cesse d'encourager les autorités françaises à signer et ratifier la Convention-cadre et à reconsidérer leur point de vue sur la reconnaissance officielle des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, de manière à pouvoir ratifier la Charte et à signer et ratifier la Convention-cadre. Dans leurs réponses à ces recommandations, les autorités françaises invoquent systématiquement les principes constitutionnels d'égalité entre citoyens français et d'indivisibilité de la République française, lesquels sont «traditionnellement interprétés comme excluant la reconnaissance des droits collectifs conférés à un groupe sur un fondement communautaire»[127]. Dans ce contexte, d'aucuns avancent que, «si la France se refuse à reconnaître des droits collectifs et à organiser des politiques de discriminations dites "positives", fondées sur la race, la culture ou la religion, elle a mis en place depuis plusieurs années des textes qui garantissent aux personnes résidant sur le territoire français une égalité effective de leurs droits»[128].

101. Les autorités françaises[129] font valoir que, selon la conception française, l'affirmation de l'identité est le résultat d'un choix personnel, non de critères définissant a priori tel ou tel groupe. De cette conception procède le refus de considérer les différentes composantes du peuple français comme formant une ou plusieurs minorités. La France s'attache à protéger les droits de l'homme de tous les ressortissants d'un Etat, dans l'égalité et la non-discrimination. C'est pourquoi la France a adopté des mesures et des politiques qui, tout en promouvant le principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction d'origine, permettent en pratique à toute personne, se reconnaissant ou non comme appartenant à un ou plusieurs groupes, d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur religion ou d'employer leur propre langue.

102. Le rapporteur souhaite rappeler la remarque formulée dans le préambule de la Convention-cadre, à savoir que «[l]a protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent». Le respect des droits des minorités n'a jamais compromis l'unité d'un pays. De plus, le droit commun français en matière de lutte contre la discrimination ne saurait à lui seul protéger intégralement les membres des groupes minoritaires et répondre à tous les problèmes pouvant être associés à leur situation. Malgré la promulgation d'une législation pertinente, le principe d'égalité n'est pas toujours efficacement garanti dans la pratique et le droit commun en vigueur ne permet pas toujours de conférer un fondement juridique à la protection des droits des minorités dans n'importe quel cas de figure, compte tenu du fait que celles-ci se trouvent dans une situation particulière et que la non-reconnaissance de cette spécificité crée un vide juridique empêchant toute protection efficace.

103. La France est par conséquent encouragée à prendre toutes les mesures requises, y compris le retrait éventuel des réserves faites au moment de la signature de la Charte, pour devenir partie à la fois à cette dernière et à la Convention-cadre.

---

121. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-IV-2010-016-FRE.pdf, p. 11.
122. www.francetvinfo.fr/culture/sept-francais-sur-dix-favorables-a-la-reconnaissance-des-langues-regionales_951385.html.
123. http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-france-eng.pdf, p. 5.
124. http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/FRA-CbC-III-2005-3-ENG.pdf, p. 7.
125. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/France/FRA-CbC-IV-2010-016-ENG.pdf, p. 12.
126. https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2810149&SecMode=1&DocId=2256624&Usage=2, p. 14.
127. *Ibid*., p. 10.
128. Intervention de M. Schreiner (France) le 4 octobre 2006 pendant le débat consacré par l'Assemblée parlementaire au rapport de cette Assemblée relatif à «La ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe» (Doc. 10961), p. 942.
129. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

5.5. Lutte contre la discrimination à l'encontre des Roms et des Gens du voyage

104. En France, le terme «Gens du voyage» désigne plusieurs populations d'origine rom (Manouches, Gitans, Tsiganes, Roms d'Europe orientale) ou non-rom (Yéniches). Leur nombre est estimé à quelque 300 000 personnes. Environ 30 % d'entre elles sont sédentaires, 30 % semi-nomades et 30 % nomades. La grande majorité des intéressés a la nationalité française[130]. Le nombre de Roms migrants est estimé à 15 000. La plupart de ceux qui vivent en France ont émigré de Roumanie, de Bulgarie et, dans une moindre mesure, de certains pays situés dans les Balkans occidentaux dans les années 1990[131]. Bien que résidant depuis de nombreuses années sur le territoire français, ils rencontrent encore de grandes difficultés pour intégrer la société française malgré la levée, depuis le 1er janvier 2014, des dernières restrictions imposées (à titre transitoire) en matière de libre circulation des travailleurs à la Roumanie et à la Bulgarie – c'est-à-dire les deux pays dont la plupart des populations roms proviennent – au moment de leur adhésion à l'Union européenne[132].

105. Les autorités françaises[133] ont fourni un descriptif détaillé des mesures prises depuis le début des années 1990 pour assurer aux Gens du voyage un meilleur accès à leurs droits: la loi du 31 mai 1990 impose à chaque commune de plus de 5 000 habitants la réservation de terrains; la loi du 5 juillet 2000 renforce le dispositif en promouvant l'aire permanente d'accueil; la circulaire du 28 août 2010 du ministre de l'Ecologie, de l'Energie et du Développement durable et de la mer porte sur la révision des schémas départementaux d'accueil des Gens du voyage. Les dépenses au titre de l'aide à la gestion des aires de stationnement des Gens du voyage sont couvertes à part égale par le budget de l'Etat et le budget de la Caisse nationale d'allocations familiale. Les autorités ont informé le rapporteur d'une proposition de loi pour réformer la loi du 5 juillet 2000 qui est en cours d'examen au parlement visant le renforcement des mécanismes de création des aires d'accueil et l'assouplissement des procédures, dans le respect des droits des personnes, en cas d'occupation illicite sur le territoire d'une commune ayant respecté ses obligations ou n'étant pas soumise à cette obligation.

106. Il est inquiétant de constater l'existence d'une hostilité à l'égard des Gens du voyage dans la société française. Selon une enquête récente du Pew Research Center, 66 % des Français interrogés ont déclaré avoir une opinion négative sur les Roms[134]. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, estime que ce phénomène «n'est pas sans lien avec les déclarations de responsables politiques stigmatisant les Roms migrants»[135], y compris un langage anti-Roms utilisé pendant les campagnes électorales. Les préjugés – véhiculés par des médias qui ignorent ou feignent d'ignorer les cas d'intégration réussie – contribuent également à cette situation. Les Roms migrants ne sont pas seulement ciblés et stigmatisés dans le cadre d'un discours de haine: ces dernières années, plusieurs actes de harcèlement et de violence perpétrés contre eux – à la fois par des particuliers et par des policiers – ont été signalés par les médias et les organisations de la société civile[136].

107. Les autorités françaises[137] rappellent qu'en 2015, le Président de la République a érigé la lutte contre le racisme et l'antisémitisme comme «grande cause nationale», et qu'un nouveau plan interministériel a été adopté pour la période 2015-2017. Les autorités se réfèrent à l'arsenal juridique visant à punir tout acte raciste, antisémite et tout acte ou propos niant la réalité de la Shoah, ainsi qu'aux aggravations de peines encourues pour certains crimes et délits commis pour des motifs raciaux. Elles donnent des exemples de condamnations récentes d'élus français en raison de discours tendant à stigmatiser la communauté rom. Des dépêches et circulaires régulières ont été envoyées à l'attention des parquets généraux relatives à la lutte contre la discrimination y compris à l'égard des roms, et appelant à une réponse ferme aux actes à caractère raciste, antisémite et xénophobe.

108. L'impossibilité d'accéder à un logement convenable constitue un autre problème auquel la population rom vivant en France est confrontée. Les familles roms habitent fréquemment dans des taudis ou des campements sauvages, dépourvus d'eau et d'électricité, où règnent des conditions d'hygiène déplorables. Dans son rapport de 2010, l'ECRI a déploré le fait que ces gens vivent dans des campements très sommaires

---

130. Information communiquée par le Défenseur des droits, telle qu'elle peut être consultée à l'adresse: www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_fic_gens_voyage.pdf.
131. Rapport du Commissaire, p. 34; Amnesty International: www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Lutte-contre-les-discriminations/Presentation/Les-Roms-en-France?prehome=0.
132. www.euractiv.fr/sections/europe-sociale-emploi/lintegration-des-roms-se-poursuit-peniblement-en-france-302265.
133. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
134. www.euractiv.fr/sections/europe-sociale-emploi/lintegration-des-roms-se-poursuit-peniblement-en-france-302265.
135. Rapport du Commissaire, p. 35.
136. https://www.amnesty.org/fr/documents/EUR01/007/2014/fr/, p. 17-22.
137. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

«avec dans certains cas des conséquences tragiques pour leur santé»[138]. Le risque d'expulsion de ces bidonvilles, le plus souvent illégaux, vient s'ajouter aux difficultés matérielles auxquelles se heurtent les familles roms. Selon un rapport publié par la Ligue des droits de l'homme et le European Roma Rights Centre, en 2014, 13 483 Roms ont été expulsés de 138 endroits différents[139]; en d'autres termes, sur cinq habitants de taudis en France, quatre ont été expulsés cette même année[140] sans se voir proposer une autre solution de logement légale. Les organes internationaux de surveillance et les groupes de défense des droits de l'homme appellent à longueur d'année les autorités françaises à améliorer les conditions extrêmement précaires dans lesquelles vivent la plupart des Roms migrants. Fait important, en 2012, le Comité européen des Droits sociaux, dans sa décision en l'affaire *Médecins du Monde-International c. France*[141], a conclu à la violation par la France de la Charte sociale européenne sous l'angle du droit des Roms migrants à un logement décent. Le Comité a notamment relevé que les moyens mis à disposition par le gouvernement pour des actions concrètes dans ce domaine sont «trop limités pour changer les conditions indignes de vie d'un grand nombre d'entre eux»[142]. Il a donc estimé que les Roms migrants sont victimes d'un traitement discriminatoire. Il a également conclu à une violation de la Charte sociale sous l'angle de la procédure d'expulsion des intéressés des sites où ils sont installés[143].

109. Les autorités françaises ont apporté des informations détaillées sur le travail mené à long terme par l'Etat pour lutter contre les conditions de vie précaires des populations rom, et notamment le soutien à l'accès à l'hébergement, la politique de soutien à des actions spécifiques visant à la résorption des campements illicites, et les programmes d'accompagnement par les grandes agglomérations. Par ailleurs la France s'attache à développer des partenariats avec les pays d'origine de ces populations. S'agissant des évacuations des campements illicites, les autorités font valoir que ces actions au cas par cas s'inscrivent dans un cadre légal sur la base de décisions de justice ou administratives sous le contrôle du juge administratif. Quand les conditions sont réunies, des solutions de long terme sont trouvées pour permettre une réinsertion en profondeur. En revanche, les solutions peuvent davantage relever du court terme dans les territoires relevant de moyens limités et face à des situations d'urgence et de péril imminent. Les autorités avancent que ces efforts ont permis une diminution du nombre d'évacuations au cours des trois dernières années en se fondant sur les chiffres fournis par la Ligue des droits de l'homme (11 500 personnes évacuées en 2015 contre 20 000 en 2013).

110. Dans une correspondance du 20 janvier 2016[144], le Commissaire aux droits de l'homme, s'est inquiété du maintien d'un nombre élevé d'évacuations forcées en 2015. Sur 111 évacuations forcées concernant 11 128 Roms migrants, seuls 29 de ces évacuations forcées auraient donné lieu à des propositions de relogement. Dans son rapport publié en mars 2016, l'ECRI se félicite de l'adoption de la circulaire interministérielle de 2012 visant à assurer que les évacuations de campements illicites fassent l'objet de mesures d'accompagnement et recommande aux autorités françaises de veiller à ce que soient effectivement appliqués à l'ensemble du territoire les dispositifs visant à établir un diagnostic et à identifier et prendre des mesures d'accompagnement social, incluant notamment le relogement et le suivi de la scolarité des enfants, préalablement à toute évacuation de campements illicites.

111. Les obstacles rencontrés par les familles roms en matière de logement et de conditions de vie compliquent la scolarisation de leurs enfants. Cette situation est exacerbée par le refus de certaines municipalités d'inscrire les intéressés à l'école. Dans son dernier rapport, l'ECRI recommande aux autorités françaises de prendre des mesures immédiates et proactives pour s'assurer qu'aucune demande légitime de domiciliation présentée par des personnes appartenant à des groupes vulnérables tels que les Roms ne soit rejetée et que les délais de traitement de ces demandes soient réduits au strict nécessaire. Dans la décision *Médecins du Monde-International c. France*, le Comité européen des Droits sociaux souligne que le Gouvernement français ne prend pas «de mesures particulières, alors qu'il le devrait, à l'égard des membres d'un groupe vulnérable, pour assurer aux enfants roms d'origine roumaine et bulgare une égalité d'accès à l'éducation»[145]. Il conclut donc ensuite, logiquement, «que le système éducatif français n'est pas suffisamment accessible à ces enfants» et que, partant, il y a violation de la Charte sociale à cet égard.

---

138. Rapport de l'ECRI de 2010, p. 34.
139. www.errc.org/cms/upload/file/report%20forced%20evictions%20-%20final%20en.pdf?utm_medium=email&utm_campaign=Joint+Press+Release%3A+Violent%2C+Unfair%2C+...&utm_source=YMLP&utm_term=E.
140. www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/france-evicts-300-roma-week-311839.
141. http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-67-2011-dmerits-fr.
142. Paragraphe 65.
143. Paragraphes 73-82.
144. https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2016)10&Language=lanFrench&direct=true.
145. *Ibid.*, paragraphe 132.

112. Les autorités françaises[146] apportent des précisions sur les mesures prises, en particulier la mise en place d'un réseau national coordonné de centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs. En 2014, grâce aux projets financés par les crédits spécifiques prévus dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, 1255 enfants ont pu être scolarisés. Dans le cadre de dispositifs d'insertion mis en place localement, 1262 enfants ont été scolarisés (sur un total de 1930 enfants mineurs concernés par ces projets).

113. Le rapporteur s'inquiète du climat d'antitsiganisme en France. Prenant note des mesures prises par les autorités pour améliorer les conditions de vie des populations roms, le rapporteur invite les autorités à renforcer leurs efforts pour leur garantir un accès aux droits, en particulier, s'agissant de l'accès à l'hébergement et à la scolarisation.

5.6. Migrants et demandeurs d'asile

114. Selon des données communiquées par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux réfugiés, la France est, parmi tous les pays membres de l'Union européenne, celui qui reçoit le deuxième plus grand nombre de demandes d'asile. Comme l'indique le rapport de l'AIDA (Asylum Information Database), entre janvier et septembre 2015 la France a reçu 50 840 demandes d'asile et en a rejeté 41 595 (soit 74,1 %). 11 945 demandeurs d'asile (soit 21,2 %) se sont vus accorder le statut de réfugié, tandis que 2 640 (soit 4,7 %) se sont vus accorder une protection subsidiaire[147].

115. Malgré les conditions défavorables générées par les mouvements migratoires sans précédent des dernières années et les efforts déployés par les autorités françaises pour préserver certains équilibres financiers et sociaux tout en garantissant les droits des immigrants, force est de reconnaître que, jusqu'à une période récente, le système d'asile français présentait de sérieuses lacunes dénoncées de longue date. Dans son dernier rapport consacré à la France, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, souligne les insuffisances chroniques du système d'accueil des demandeurs d'asile, lesquelles contraignent les intéressés à vivre dans des conditions extrêmement fragilisantes et dégradantes. Il appelle les autorités à trouver des solutions durables qui garantissent à tous un accès effectif aux centres d'accueil et à la protection sociale. Il souligne également le besoin d'améliorer l'effectivité des recours en matière d'asile et d'immigration, en accélérant la mise en place de recours suspensifs contre toutes les décisions rendues dans ces domaines.

116. Les conditions d'accueil et de prise en charge des mineurs migrants non accompagnés soulèvent également des craintes. Entre 7 000 et 12 000 enfants relevant de cette catégorie vivent en France et la plupart ne bénéficieraient d'aucun soutien social ou pédagogique, d'aucun soin médical et, pour certains d'entre eux, seraient même sans-abri. Leur âge est souvent déterminé selon des procédures discutables telles que des tests visant à établir l'âge osseux. Le Commissaire aux droits de l'homme a appelé les autorités françaises à mettre fin à ces pratiques. En ce qui concerne la détention de mineurs dans des centres d'accueil, il est essentiel de se conformer intégralement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de détention administrative de mineurs. Dans l'affaire Popov c. France qui fait toujours l'objet d'une procédure d'exécution devant le Comité des Ministres[148], la Cour a conclu à une violation des articles 3, 5.1 et 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les enfants, ainsi que de l'article 8 de la Convention. La Cour estime que l'intérêt supérieur de l'enfant dicte non seulement qu'il ne soit pas séparé de ses parents, mais également que les autorités fassent ce qui est en leur pouvoir pour limiter la détention des familles avec de jeunes enfants et protéger efficacement le droit desdites familles au respect à une vie familiale.

117. La loi n° 2015-925[149], adoptée le 29 juillet 2015 et entrée en vigueur le 2 novembre 2015, représente une réforme importante et ambitieuse du système d'asile français et vise principalement à tenir compte de la refonte des directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil. Les autorités françaises ont produit un descriptif détaillé de la réforme de l'asile.[150] Celle-ci vise à combler les lacunes du régime précédent d'octroi de la protection internationale sous deux aspects: le renforcement des garanties offertes aux demandeurs d'asile et le traitement rapide de leur demande[151]. Elle introduit un guichet unique où la

146. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
147. www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_update_iv.pdf (disponible uniquement en anglais).
148. Requêtes nos 39472/07 et 39474/07, arrêt du 19 janvier 2012.
149. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030949483&dateTexte=&categorieLien=id.
150. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
151. www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-reforme-asile.html.

préfecture et l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) disposent chacun de représentants, afin de déterminer – le même jour et dans le même bureau – la vulnérabilité du demandeur dans le but de pouvoir lui proposer des conditions d'accueil matériel adaptées. L'évaluation des vulnérabilités et leur prise en considération pendant toute la procédure d'asile constituent un élément totalement nouveau introduit par la réforme. Il est possible de contester une décision, selon une procédure accélérée, en invoquant 10 motifs différents, dont 3 concernent spécifiquement les mineurs non accompagnés. Les recours introduits devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en vertu de la procédure accélérée ont désormais un effet suspensif. La CNDA doit rendre sa décision dans un délai de cinq mois en cas de procédure ordinaire et de cinq semaines en cas de procédure accélérée[152]. Les autorités font valoir que des mesures sont prises pour améliorer l'hébergement et la prise en charge des demandeurs d'asile[153].

118. S'agissant des mineurs, les autorités font valoir que les principes posés par l'arrêt *Popov c. France* ont été repris dans la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France qui prévoit que le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur n'est pas possible, sauf dans des cas particuliers limitativement énumérés et à certaines conditions[154].

119. Le rapporteur réitère que l'intérêt supérieur de l'enfant dicte non seulement qu'il ne soit pas séparé de ses parents, mais également que les autorités fassent ce qui est en leur pouvoir pour limiter la détention des familles avec de jeunes enfants et protéger efficacement le droit desdites familles au respect à une vie familiale.

120. La France, tout comme le Royaume-Uni, est confrontée à un problème spécifique découlant de la situation de migrants illégaux et de demandeurs d'asile résidant dans des camps temporaires de la région de Calais qui essaient régulièrement de traverser la Manche pour se rendre en Angleterre. En 1999, le camp de réfugiés très controversé de Sangatte s'ouvre à Calais et attire des milliers de demandeurs d'asile potentiel. Sa fermeture en 2001 et 2002 sur l'ordre du ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, provoque des émeutes[155]. Depuis, les migrants continuent d'affluer à Calais et construisent des camps de fortune à proximité du port. Les efforts des intéressés pour traverser la Manche persistent et provoquent des retards ou des interruptions du trafic ferroviaire. Selon le ministère de l'Intérieur britannique, l'effort combiné des forces de police des deux pays aurait permis d'empêcher 39 000 tentatives de traversée illégale de la Manche en 2014/15, soit deux fois plus que l'année précédente. Eurotunnel – qui exploite le tunnel sous la Manche – a signalé en octobre 2015 avoir bloqué 37 000 tentatives depuis le début de l'année[156], tandis que 13 personnes ont péri depuis juin 2015 en essayant de gagner le Royaume-Uni. Un comptage des services de l'Etat réalisé en octobre 2016 a établi le nombre de personnes présentes dans «la Jungle» (le surnom donné à cette zone en raison des conditions de vie déplorables des migrants et des demandeurs d'asile) à 5 684, soit une baisse par rapport au mois d'août (6 901 migrants)[157].

121. Au niveau international, les organes de suivi et les organisations non gouvernementales se sont dits extrêmement préoccupés par les conditions de vie et d'accueil très dures dans les camps de fortune autour de Calais. En août 2015, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a encouragé les autorités françaises à reloger progressivement les personnes vivant dans des campements illégaux et à leur assurer des conditions d'accueil décentes dans la région du Nord-Pas-de-Calais[158]. Le Commissaire Nils Muižnieks a estimé que la situation ne saurait être résolue uniquement par des mesures sécuritaires. Il a donc

---

152. www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_update_iv.pdf.
153. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.
154. «1° S'il n'a pas respecté l'une des prescriptions d'une précédente mesure d'assignation à résidence;
2° Si, à l'occasion de la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, il a pris la fuite ou opposé un refus;
3° Si, en considération de l'intérêt du mineur, le placement en rétention de l'étranger dans les quarante-huit heures précédant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert.
Dans les cas énumérés aux 1° à 3°, la durée du placement en rétention est la plus brève possible, eu égard au temps strictement nécessaire à l'organisation du départ. Dans tous les cas, le placement en rétention d'un étranger accompagné d'un mineur n'est possible que dans un lieu de rétention administrative bénéficiant de chambres isolées et adaptées, spécifiquement destinées à l'accueil des familles.
L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour l'application du présent article.»
155. www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/20151006-rapport_calais.pdf.
156. www.bbc.com/news/uk-29074736.
157. www.francetvinfo.fr/france/nord-pas-de-calais/migrants-a-calais/moins-de-5-700-migrants-vivent-desormais-dans-la-jungle-de-calais_1868663.html.
158. www.unhcr.org/55c49b639.html.

invité les autorités à mettre à la disposition des migrants arrivant à Calais et dans sa région des installations d'accueil à long terme et à protéger les intéressés contre les groupes extrémistes qui sévissent dans la région.

122. L'opération de démantèlement de la «Jungle» a débuté le 24 octobre 2016. Lors de l'écriture du présent rapport, les premiers bus de migrants prenaient la direction de centres localisés dans toute la France[159].

5.7. Traite des êtres humains

123. La France a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STE nº 197) le 9 janvier 2008. A la suite de sa visite en France en mars 2012, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a publié son rapport d'évaluation[160] et les commentaires du gouvernement en janvier 2013. Les experts appellent instamment les autorités françaises à lancer d'urgence, entre autres, un plan d'action national contre la traite des êtres humains et à établir un système statistique de collecte de données relatives aux victimes de la traite, de manière à donner aux organismes officiels compétents un aperçu de la situation. Ils appellent également les autorités à clarifier le processus de détection et d'identification des victimes en instaurant un cadre national d'orientation et à prendre toutes les mesures requises pour la mise en œuvre efficace de moyens d'assistance, quelle que soit par ailleurs la nationalité des intéressés. A la suite d'une mission d'enquête sur la prostitution organisée par l'Assemblée nationale en 2011 – laquelle a permis d'établir que la grande majorité des prostituées travaillant sur le territoire français est fournie par des réseaux de traite[161] –, le GRETA appelle instamment les autorités à «faire davantage pour décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite». Il fait en outre remarquer que la définition de l'infraction de «traite d'êtres humains» dans le Code pénal français est dépourvue de plusieurs éléments importants, ce qui nuit à la qualification de certains actes comme relevant de la traite et à la reconnaissance d'actes de traite comme tels: une situation qui porte atteinte aux droits des victimes, à l'infliction de peines sévères aux auteurs de l'infraction et à l'impossibilité d'invoquer plusieurs chefs d'inculpation. Toutefois, les experts notent que les autorités françaises, au moment de la visite, procédaient à la révision de l'infraction de traite d'êtres humains dans le cadre de la transposition de la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

124. En février 2013, le Comité des Parties à la Convention recommande[162] aux autorités françaises de suivre les propositions formulées par le GRETA dans son rapport et de l'informer des mesures adoptées pour se conformer à cette recommandation. Dans sa réponse[163] de février 2015, le Gouvernement français informe le Comité qu'il a notamment transposé les dispositions de la Directive 2011/36 par le biais de la loi nº 2013-711 du 5 août 2013[164]. Cette dernière élargit les formes d'exploitation couvertes par l'article 225-4-1 du Code pénal de manière à inclure l'esclavage, le fait de contraindre une personne à un travail ou des services forcés, la servitude et l'ablation d'organes. Elle introduit également de nouveaux éléments dans la définition de l'infraction pénale de traite des êtres humains afin d'en englober les notions de contrainte, d'exploitation d'une position de vulnérabilité et d'abus d'autorité conformément à l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

125. Les autorités[165] mentionnent que, le 14 mai 2014, le gouvernement français a présenté un plan d'action national de lutte contre toute forme d'exploitation des êtres humains qui pose les fondements d'une politique publique de lutte contre la traite des êtres humains sous toutes ses formes. Il s'articule autour de trois axes: identifier et accompagner les victimes de la traite, poursuivre et démanteler les réseaux de la traite, faire de la lutte contre la traite une politique publique à part entière. La protection des mineurs victimes de traite des êtres humains est une des actions prioritaires. Une convention sur la mise en place d'un dispositif expérimental visant à protéger spécifiquement les mineurs victimes de traite des êtres humains a été rédigée. Cette convention est en cours de signature par les différentes parties (mairie de Paris, préfet de police de Paris, procureur de la République et président du tribunal de grande instance de Paris, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, ordre des avocats de Paris et association Hors la rue). En outre, la

159. www.lemonde.fr/societe/live/2016/10/24/en-direct-jour-j-pour-le-demantelement-de-la-jungle-de-calais_5019019_3224.html#quGoH1mvAmQuiuYa.99.
160. www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2012_16_FGR_FRA_publication_fr.pdf.
161. www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3334.asp.
162. www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Recommendations/CP_2013_1_FRA_fr.pdf.
163. www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Reply_REC/CP_2015_6_RR_FRA_fr.pdf.
164. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027805521&categorieLien=id.
165. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) travaille à un projet de plateforme européenne en lien avec le ministère de la Justice visant un meilleur partage d'informations entre les services compétents saisis dans chaque Etat membre afin de favoriser l'identification des victimes mineures à l'échelle européenne.

126. Le rapporteur prend bonne note de ces mesures importantes qui ont été prises par les autorités, et qui seront évaluées dans le cadre du prochain rapport du GRETA.

6. Etat de droit

6.1. Lutte contre la corruption

127. La France est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) depuis 1999. Elle a également ratifié la Convention civile contre la corruption (STE n° 174), ainsi que la Convention pénale contre la corruption (STE n° 173) et son Protocole additionnel (STE n° 191) en avril 2008. Elle est également une des premières parties à la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2000 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après «la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption») et à la Convention de 2004 des Nations Unies contre la corruption (CNUC). Elle a aussi activement contribué à l'établissement du Groupe de travail anticorruption du G20 en 2010.

128. La France se classe nettement au-dessus de la moyenne en ce qui concerne ses efforts de lutte contre la corruption, même si ses performances en la matière restent inférieures à son potentiel[166] à l'aune de l'action entreprise par d'autres pays européens. Dans le rapport de 2015 de Transparency International – qui évalue les performances de 175 Etats en matière de lutte anticorruption –, la France a gagné trois places depuis l'année précédente et obtenu 70 sur 100, ce qui la place 23e dans le monde, assez loin des pays ayant accédé au podium (le Danemark, la Finlande et la Suède), mais également de pays voisins comme l'Allemagne (10e) et la Belgique (15e)[167]. La répression des actes de corruption semble avoir perdu du terrain en France, puisque le pays était classé 18e en 2004[168]. Cette évolution résulte de plusieurs scandales de corruption ayant fait les gros titres de la presse ces dernières années, lesquels visaient de grandes entreprises françaises ou des hommes politiques de premier plan. Au lendemain de ces scandales, les autorités françaises ont lancé plusieurs initiatives visant à rendre les institutions du pays plus transparentes. Parmi les facteurs d'évolution positifs, il convient de citer la promulgation ou la révision de la législation interdisant le cumul des mandats, réglementant la publication des déclarations de patrimoine des ministres et des fonctionnaires élus ou renforçant la protection des donneurs d'alerte[169].

129. Les autorités françaises se voient reprocher la lenteur de leur réaction s'agissant de condamner des entreprises pour des actes de corruption commis à l'étranger. Dans son rapport de Phase 3 consacré à la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE en France, et publié en 2012, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales «déplore que compte tenu du rôle très important joué par les entreprises françaises dans l'économie internationale, seules 33 procédures aient été initiées et cinq condamnations – dont une seule, non définitive, concernant une personne morale – prononcées depuis que la France a adhéré à la Convention de l'OCDE en 2000». Le Groupe de travail se déclare particulièrement préoccupé «par la faible réactivité des autorités françaises vis-à-vis des personnes morales mises en cause dans d'autres pays Parties à la Convention»[170] et recommande à la France de revoir son approche globale en matière de mise en œuvre, de manière à s'attaquer efficacement à la corruption transnationale d'agents publics étrangers. Dans son rapport de suivi de Phase 3 de 2014, le Groupe de travail conclut que la mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agents étrangers «demeure bien en deçà »[171] des attentes formulées dans ses recommandations, puisqu'aucune action législative n'a été entreprise afin de garantir la condamnation des entreprises poursuivies pour des actes de corruption commis à l'étranger.

166. «On attendait mieux du pays de Montesquieu.» Commentaire puisé dans: http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1365376-lutte-contre-la-corruption-la-france-est-touchee-le-peuple-defiant-hollande-doit-agir.html.
167. www.transparency.org/cpi2015#map-container.
168. www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/12/03/20002-20141203ARTFIG00231-la-france-regresse-dans-la-lutte-contre-la-corruption.php.
169. www.franceinfo.fr/actu/justice/article/transparence-de-la-vie-publique-du-mieux-pour-la-france-mais-303231.
170. www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/FrancePhase3fr.PDF.
171. www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Suivi-Ecrit-Phase-3-FR.pdf.

130. De même, il est reproché aux autorités françaises de réagir très lentement aux recommandations formulées par le GRECO dans le cadre du troisième cycle d'évaluation consacré à l'incrimination de la corruption et à la transparence du financement des partis politiques. Dans son rapport d'évaluation de 2009[172], le GRECO regrette que la France ait restreint assez fortement sa compétence et ses capacités de poursuite à l'égard des affaires de dimension transnationale, ce qui est fort dommage compte tenu de l'importance du pays dans l'économie internationale et du poids de beaucoup de ses sociétés commerciales. Il souligne un certain nombre de lacunes en matière de financement des partis politiques.

131. Plus de six ans après l'adoption du rapport d'évaluation du GRECO, les résultats obtenus par la France sont mitigés. Dans son troisième rapport intérimaire de conformité publié en février 2016, le Groupe conclut que la situation en matière de mise en œuvre des recommandations n'est plus «globalement insuffisante». Tout en relevant certains progrès – inhérents à l'adoption d'une nouvelle législation – dans plusieurs domaines, le GRECO regrette l'absence de la moindre amélioration dans les autres domaines, y compris sur des questions qui permettraient à la France de renforcer sa capacité de poursuivre des infractions liées à la corruption commises dans un contexte transnational. Il déplore également l'absence de tout autre projet pertinent de législation ou d'autres mesures concernant les recommandations en souffrance[173].

132. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO relève les modestes progrès accomplis sur la question de la divulgation du nom des donateurs dont la contribution dépasse un certain montant. Il déplore également l'absence de progrès concernant les autres réformes recommandées. Il se félicite des larges consultations organisées récemment au sein de l'Assemblée nationale sur l'évaluation du caractère adéquat des lois et règlements régissant le financement des campagnes électorales et des partis politiques et il encourage les autorités françaises à redoubler d'efforts à cet égard.

133. La France s'est attiré des critiques concernant le caractère apparemment inadéquat de ses réponses au problème de la corruption nationale. Dans son premier rapport de 2014 consacré à la lutte contre la corruption dans les Etats membres de l'Union européenne, la Commission européenne s'était déclarée surprise par le faible nombre de condamnations prononcées en France pour corruption, malgré l'abondance d'affaires pertinentes. Selon le même rapport, l'infraction pénale de favoritisme (à savoir une violation de la réglementation relative aux marchés publics) n'a donné lieu à aucune peine d'emprisonnement entre 2007 et 2010, les rares cas jugés s'étant terminés par l'infliction d'une faible amende. De plus, selon la Commission, des conflits potentiels d'intérêts ayant débouché sur un enrichissement illicite n'ont pas été sanctionnés par les tribunaux, dans la mesure où, depuis 1988, seules 12 affaires pertinentes ont été transmises au parquet et où les poursuites ont été abandonnées dans chaque cas[174].

134. Dans ce contexte, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique[175] marque une évolution prometteuse. Dans son rapport d'évaluation sur la France – préparé dans le contexte du quatrième cycle d'évaluation consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs[176] et publié en janvier 2014 –, le GRECO conclut que les réformes mises en œuvre par la loi de 2013 représentent un progrès sous l'angle de la gestion des conflits d'intérêts et du système de déclaration de patrimoine des députés. Le GRECO reconnaît que les conflits d'intérêts font peu à peu, en France, l'objet d'un dispositif de prévention et de gestion, y compris pour les parlementaires. Dans son rapport de conformité publié le 3 juin 2016[177], il a favorablement accueilli les dispositifs de gestion des conflits d'intérêts mis en place pour l'Assemblé nationale et le Sénat, même si des progrès supplémentaires sont encore attendus. Pour ce qui est de l'Assemblée nationale, le GRECO a accueilli favorablement le dispositif incitatif composé en particulier de l'article 5 du code de déontologie, et il note également avec intérêt le projet de nouvel article qui traiterait à la fois du signalement et du déport en cas de conflit d'intérêts. Concernant le Sénat, le GRECO a pris note de la nouvelle définition des conflits d'intérêts et de l'embryon de guide de bonnes pratiques annexé à l'Instruction générale du Bureau.

135. En ce qui concerne les incompatibilités, le rapport du GRECO de 2014 établit que certains élus occupent ainsi 20 à 30 postes à responsabilité en cumulant des mandats locaux et nationaux. Le rapporteur rappelle que, dans l'intervalle, une nouvelle loi a été adoptée en 2014 pour interdire, à partir de 2017, le cumul

---

172. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_One_FR.pdf.
173. Troisième rapport de conformité intérimaire sur la France du GRECO (STE 173 et 191, PD2): «Transparence du financement des partis politiques» tel qu'il a été adopté le 4 décembre 2015 et publié le 3 février 2016.
174. Information puisée dans: www.euractiv.fr/justice/le-premier-rapport-anticorruptio-news-533246.
175. www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315.
176. www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282013%293_France_FR.pdf.
177. Rapport de Conformité sur le Rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la France sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs adopté par le GRECO le 6 décembre 2013.

d'une fonction exécutive locale avec un mandat parlementaire national (député ou sénateur) ou bien un mandat au Parlement européen. Le GRECO note également que, malgré la volonté du législateur d'éviter le cumul de fonctions trop différentes par nature, en application du principe de séparation des pouvoirs, on assiste ces dernières années au développement d'un phénomène de prolifération des «organismes extraparlementaires», dans lesquels siègent de plein droit et pour des raisons statutaires, des parlementaires désignés par leur assemblée ou la présidence de celle-ci. Le GRECO estime que ce phénomène mériterait une plus grande attention en France et exprime le désir qu'une concertation majeure soit initiée à ce sujet. Il salue néanmoins le fait que la réforme d'octobre 2013 ait interdit le cumul des rémunérations (par une interdiction pour le parlementaire de percevoir en plus de ses indemnités parlementaires des rémunérations ou indemnités au titre des fonctions au sein d'un organisme extraparlementaire)[178].

136. En ce qui concerne la déclaration des avoirs, revenus, dettes et autres intérêts financiers, la loi de 2013 modifie le système antérieur, relativement complexe. Depuis février 2014, chaque parlementaire doit soumettre une déclaration de patrimoine comprenant 10 sections distinctes à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ainsi qu'une déclaration des intérêts et des activités professionnelles (ou non rémunérées) qu'il entend poursuivre à la HATVP et au président de son assemblée. Ladite déclaration doit notamment mentionner les activités rémunérées en cours ou exercées pendant les cinq dernières années y compris les fonctions au sein d'organes de direction d'entités privées ou publiques, les activités de consultant, les participations financières directes dans le capital d'une société, les activités bénévoles ou non rémunérées et les activités en cours du conjoint ou concubin. Les biens détenus en communauté ou en indivision sont à indiquer également. La question de la publicité des futures déclarations a fait l'objet de bon nombre de discussions et opposé les partisans d'une publication générale (notamment le Sénat) à ceux d'une publication partielle (surtout l'Assemblée). L'adoption finale de la réforme incombant à la chambre basse, c'est donc la seconde solution qui a été retenue. Ainsi, les déclarations de patrimoine, après vérification par la HATVP dans un délai de trois mois, resteront semi-confidentielles et pourront être consultées sur place, auprès de certaines autorités, par les seuls électeurs de la circonscription de l'élu, toute divulgation étant sanctionnée d'une amende de € 45 000. Le GRECO a regretté que le législateur ait finalement opté pour un mécanisme limité de la sorte et appelle à une réforme assurant une meilleure transparence et prévoyant, logiquement, l'abolition des sanctions applicables en cas de divulgation illicite[179]. Dans son rapport de conformité de 2016, le GRECO a déploré qu'aucune mesure n'ait été prise par les deux assemblées pour donner effet à la recommandation.

137. En ce qui concerne les ressources mises à la disposition des parlementaires, trois points semblaient poser problème en pratique sur lesquelles les recommandations de GRECO ont été prises en compte par l'Assemblée nationale et le Sénat: les modalités de recrutement des collaborateurs et assistants parlementaires (en raison du risque de lobbying déguisé, d'emplois fictifs et d'utilisation des fonds à des fins non prévues); l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) versée à chaque membre du parlement pour couvrir la rémunération brute des collaborateurs au-delà du «crédit collaborateur» et l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge par l'Assemblée nationale dont le montant est fixé par le Bureau dans la limite d'un plafond légal (il est actuellement de € 5 770 bruts par mois); et, enfin, ce qu'il est convenu d'appeler la réserve parlementaire à savoir des fonds gérés par les ministères, mais dont l'utilisation est laissée à la discrétion des députés et des sénateurs (lesquels les affectent en pratique à des activités ou à des acquisitions au sein de leur commune ou bien à des associations/fondations qu'ils soutiennent, etc.). Le GRECO a recommandé en 2014 que les conditions de recours aux collaborateurs et assistants parlementaires, ainsi que l'indemnité représentative de frais de mandat et le dispositif de la réserve parlementaire, soient réformées en profondeur afin de garantir la transparence, la responsabilité et le contrôle de ces ressources[180].

138. Dans son rapport de conformité de 2016, le GRECO s'est en effet félicité que les différents éléments de la recommandation aient été pris en compte par les autorités françaises. S'agissant de l'IRFM, le GRECO a jugé positivement les mesures prises par le Bureau de chacune des assemblées. Le GRECO a rappelé que la recommandation appelait également à plus de transparence concernant l'IRFM. Concernant l'IRFM, les autorités[181] ont rappelé que le Sénat a adopté un dispositif réglementaire le 15 avril 2015 qui encadre son utilisation, que le sénateur restitue en fin de mandat la part non utilisée de cette indemnité, et que l'IRFM ne peut être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique ou pour financer une campagne électorale. Pour ce qui est de la réserve parlementaire, le GRECO a noté qu'aucune nouvelle mesure n'avait été prise par l'Assemblée nationale. Les autorités ont relevé que, concernant la «dotation d'action parlementaire»

178. Rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO, p. 20.
179. *Ibid*., p. 25.
180. *Ibid*., p. 10-14.
181. Observations des autorités françaises sur l'avant-projet de rapport.

(DAP), les subventions sont accordées à des investissements engagés par les collectivités, et que la liste des attributions est publiée par le Sénat par décision du 15 avril 2015. Le GRECO a considéré que les mesures prises par le Sénat sont positives en ce qu'elles encadrent dans une certaine mesure l'usage de DAP, mais elles ne remplissent qu'imparfaitement les exigences de la recommandation. Les critères d'attribution des subventions, notamment, restent assez vagues et ne semblent pas suffisants pour limiter les risques de partialité, de clientélisme et de conflits d'intérêts. La répartition des crédits au sein des groupes politiques reste libre et donc potentiellement non équitable entre les sénateurs et aucun audit de l'usage des fonds n'est prévu à l'heure actuelle. D'après les autorités françaises[182], la transparence a été renforcée s'agissant du recrutement des collaborateurs[183]. La reconnaissance explicite de l'existence des collaborateurs, de leur rôle et du cadre juridique de leur emploi dans le règlement de chacune des assemblées parlementaires a été saluée par le GRECO dans son rapport de conformité de 2016. Il en est de même, au niveau de l'Assemblée nationale, du plafonnement de la rémunération de certains collaborateurs (proches ou familiaux) – bien que le GRECO estime qu'en général, il serait préférable de ne pas y recourir – et du début de réflexion sur un statut à part entière de la profession. Le GRECO a encouragé l'Assemblée nationale à poursuivre et développer cette réflexion.

139. La France se classe nettement au-dessus de la moyenne en ce qui concerne ses efforts de lutte contre la corruption, même si ses performances en la matière restent inférieures à son potentiel. Le rapporteur salue les diverses réformes récentes dans la prévention de la corruption en France, mais note qu'il reste des lacunes importantes. Il encourage vivement les autorités à mettre en œuvre sans délai les recommandations du GRECO.

6.2. Indépendance et efficacité du système judiciaire

140. La France a un système judiciaire indépendant, et la règle de droit prévaut généralement dans les procédures judiciaires[184]. L'organisation du système judiciaire français présente trois caractéristiques particulières: a) la dualité de juridictions (les juridictions administratives et les juridictions judiciaires sont distinctes; en cas de difficulté de détermination de la compétence, le Tribunal des conflits – qui siège dans les locaux du Conseil d'Etat – tranche; b) le principe du double degré de juridiction; c) le principe de la séparation des autorités de poursuite (exercée par la magistrature du parquet) et de jugement (exercé par la magistrature du siège), principe rappelé par l'article préliminaire du Code de procédure pénale. La France connaît aussi l'institution du juge d'instruction.

141. Dans son rapport d'évaluation de quatrième cycle[185], le GRECO fait observer que les juridictions françaises sont nombreuses et variées tant de par leur nature que de par leurs modes de fonctionnement et les règles statutaires applicables à leurs membres. En l'état actuel des choses, il est donc difficile de brosser un portrait exhaustif et synthétique de la situation, qui dépasserait de toute manière le cadre inévitablement limité du présent rapport. Une réforme de fond du système judiciaire étant en cours en France[186], nous examinerons certains aspects essentiels de la fonction judiciaire et analyserons des questions posant problème.

142. Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire est garanti par l'article 64 de la Constitution. Il apparaît également dans l'Ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée relative au statut de la magistrature. De plus, il se reflète dans le principe d'inamovibilité et dans les règles régissant les promotions et les mesures disciplinaires. Il en résulte qu'un juge ne saurait faire l'objet d'une mesure individuelle (révocation, suspension, transfert), sauf dans les cas et selon les conditions prévues par la loi (article 64 de la Constitution, paragraphe 4, et article 4 de l'Ordonnance modifiée du 22 décembre 1958). Cette règle bénéficie également aux juges administratifs, même si le caractère inamovible de leur charge n'est pas spécifiquement mentionné (article L 231-3 du Code de justice administrative). Les membres du Conseil d'Etat, quant à eux, sont inamovibles *de facto* en vertu d'une coutume séculaire, mais aucun texte ne le précise; d'autres magistrats bénéficient aussi, explicitement, de cette garantie comme ceux de la Cour des comptes (article L

182. *Ibid*.
183. La loi organique du 11 octobre 2013 prévoit que des parlementaires doivent porter dans leurs déclarations d'intérêts et d'activités «les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux». La liste des collaborateurs des sénateurs est publiée sur le site internet du Sénat depuis avril 2015.
184. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/france.
185. Rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO, «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs» adopté le 6 décembre 2013 et rendu public le 27 janvier 2014.
186. www.gouvernement.fr/action/la-justice-du-21e-siecle.

120-1 du Code des juridictions financières). Le principe d'indépendance se traduit par l'interdiction à quiconque de donner des directives aux juges (contrairement à la situation traditionnelle des procureurs qui a toutefois fait l'objet de réformes encore très récemment comme expliqué plus bas).

143. La France possède une longue tradition d'excellence dans le domaine du recrutement et de la formation de la grande majorité des magistrats professionnels et a établi à cet effet des établissements d'enseignement souvent cités en exemple au niveau international. C'est ainsi que l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) dispense aux juges et procureurs une formation initiale et une formation continue, toutes deux obligatoires depuis 2007.

144. Les magistrats sont recrutés par voie de concours ou sur titre (article 18-1 de l'Ordonnance de 1958 modifiée). Dans des circonstances particulières expressément prévues, ils peuvent également remplir un poste directement à titre permanent ou temporaire. Ils sont nommés par décret du Président de la République et font partie de la fonction publique d'Etat tout en étant dotés d'un statut particulier. Dans la quasi-totalité des cas, y compris pour les procureurs généraux depuis 2008, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM)[187] fait des propositions ou émet des avis contraignants ou consultatifs. L'intégrité et les qualités requises sont vérifiées lors du recrutement. Une enquête administrative est menée préalablement au recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire et des juges de proximité. Recrutés notamment parmi les anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), les magistrats de l'ordre administratif sont eux-mêmes par nature des fonctionnaires et donc sujets à des conditions d'intégrité strictes lors de leur entrée dans la fonction publique. Les membres du Conseil d'Etat constituent un corps distinct de celui des autres juges administratifs, mais leur recrutement s'effectue aussi par le biais de l'Ecole Nationale d'Administration, ainsi qu'au «tour extérieur» qui permet à des personnalités d'expériences variées d'entrer dans cette juridiction[188].

145. Le recueil des obligations déontologiques des magistrats judiciaires a été élaboré et rendu public le 10 juin 2010. Le texte pose une série de règles de base traduisant plus concrètement les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de légalité. En outre, le Conseil d'Etat a rédigé et publié en 2011 une charte de déontologie destinée aux membres des tribunaux administratifs qui expose de manière plus détaillée les mêmes principes. Selon le GRECO, l'effort entrepris ces dernières années par les différentes juridictions françaises pour l'adoption de règles déontologiques et leur diffusion mérite d'être souligné. De manière générale, ces règles ont été élaborées à bon escient et répondent largement aux préoccupations du GRECO[189].

146. Le régime d'incompatibilité est fixé par l'Ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée et il interdit notamment: a) à tout magistrat d'exercer une autre fonction publique (y compris un mandat dans diverses assemblées) ou toute autre activité professionnelle ou salariée, en dehors de travaux scientifiques, littéraires ou artistiques; b) à tout magistrat ou ancien magistrat d'exercer la profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire-liquidateur dans le ressort d'une juridiction où il a cessé d'exercer depuis moins de cinq ans. Aucun des textes réglementaires examinés par le GRECO ne vise les cadeaux et autres avantages accordés à des magistrats. Dans certains cas, seules les règles déontologiques récemment introduites abordent ce sujet. Le GRECO recommande que les critères d'attribution des décorations et distinctions honorifiques aux juges soient revus afin de limiter les risques perçus pour leur indépendance et leur impartialité[190]. Dans son rapport de conformité de 2016, le GRECO a pris note des réflexions en cours en la matière en France concernant la possibilité de modifier l'ordonnance statutaire afin de subordonner l'attribution de décorations et distinctions honorifiques à la délivrance d'un avis conforme du CSM.

147. Selon le GRECO, le système judiciaire jouit globalement d'une réputation d'intégrité. Force est cependant d'admettre l'existence d'un risque d'ingérence de l'exécutif dans les procédures disciplinaires et l'évolution de carrière des juges et, encore plus, des procureurs. Des procédures disciplinaires peuvent être lancées par le ministre de la Justice ou par le premier président de la Cour d'appel de la juridiction à laquelle

---

187. Le CSM a été créé au lendemain de la seconde guerre mondiale et profondément réformé par la suite. Depuis 2008, il se divise en trois formations placées sous la présidence du premier président de la Cour de cassation et de son procureur général: une formation compétente à l'égard des magistrats du siège pour ce qui concerne leur nomination et la discipline (présidée par le premier président de la Cour de cassation), une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet également pour ce qui concerne leur nomination et la discipline (présidée par le procureur général près la Cour de cassation), une formation plénière, présidée par le premier président de la Cour de cassation, compétente pour connaître des demandes formulées par le Président de la République (lorsqu'il est dans son rôle de garant de l'indépendance judiciaire) ou par le garde des Sceaux.
188. Rapport d'évaluation du GRECO, p. 38.
189. *Ibid*., p. 40.
190. *Ibid*., p. 42-44.

appartient le magistrat concerné. Depuis la révision de la Constitution de 2008, tout individu peut s'adresser directement à l'organe chargé des procédures disciplinaires (une disposition entrée en vigueur en janvier 2011). Malgré l'introduction de cette faculté de recours individuel direct devant le CSM pour porter plainte contre un juge, le nombre de procédures disciplinaires n'a pas augmenté et aurait même diminué. Dans son rapport de 2014, le GRECO avait recommandé que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges soit concentré entre les mains de la formation du siège du CSM. Dans son rapport de conformité de 2016, le GRECO a noté qu'aucune mesure n'a été prise en ce sens.

148. C'est à l'exécutif que revient le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur. Tout citoyen ordinaire peut également engager une procédure à l'encontre d'un procureur. Le ministre de la Justice est la seule autorité pouvant appliquer des sanctions, mais il agit sur la base d'un avis motivé du CSM. Toute décision disciplinaire peut être contestée devant un tribunal (respectivement le Conseil d'Etat et la Cour de cassation)[191].

149. Les procureurs et le ministère public font partie de la magistrature (article 1 de l'Ordonnance du 22 décembre 1958), mais ils ne bénéficient pas des garanties d'indépendance et d'inamovibilité. La faculté conférée au ministre de la Justice (garde des Sceaux) de donner des instructions au parquet, laquelle dérive de l'article 30 du Code de procédure pénale, fait couler beaucoup d'encre depuis de nombreuses années. Sa suppression est préconisée depuis longtemps et a fait notamment l'objet de recommandations du GRECO et de l'OCDE. L'absence d'indépendance du parquet a également donné lieu à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (*Moulin c. France*[192]). Bien que cette possibilité de donner des instructions ne soit pas régulièrement utilisée, sa simple existence compromet la crédibilité du parquet et du système judiciaire français. Des critiques ont également été émises face au peu d'empressement que le parquet a montré dans des affaires politiquement sensibles ou au peu d'intérêt qu'il a manifesté pour exiger leur renvoi ou engager des poursuites, un comportement qui résulterait du lien hiérarchique entre le parquet et le garde des Sceaux. Si des condamnations ont parfois été prononcées dans des affaires sensibles ces dernières années, cela est dû à l'intervention de parties civiles qui ont saisi un juge d'instruction (mais le GRECO s'est vu indiquer que des plaintes avec constitution de partie civile sont assez rares dans le domaine de la corruption).

150. C'est donc avec satisfaction que la communauté juridique internationale a salué l'adoption de la loi n^{o} 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, en vertu de laquelle le pouvoir d'instruction du garde des Sceaux dans des affaires individuelles a été complètement supprimé. Depuis la promulgation de la loi de 2013, le garde des Sceaux envoie aux procureurs des circulaires à caractère général reflétant sa politique pénale, mais il ne peut pas leur donner des instructions spécifiques concernant une affaire individuelle[193]. Une réforme distincte du CSM sous l'angle de l'harmonisation des modalités de nomination et des procédures disciplinaires – applicables respectivement aux procureurs et aux juges – figure dans la liste des modifications de la législation et de la Constitution censée renforcer le rôle et le statut du parquet. Cette réforme a toutefois été suspendue après son examen par le Sénat.

151. Selon le rapport d'évaluation de quatrième cycle du GRECO, malgré l'introduction de la réforme susmentionnée, le parquet reste affecté par une suspicion de dépendance à l'égard de l'exécutif laquelle peut se manifester de bien d'autres façons: suivi des dossiers sensibles par l'exécutif et opposition du «secret défense» aux enquêteurs, pression (délibérée ou non) résultant de la faculté de nommer un procureur (y compris contre l'avis du CSM) et de le sanctionner en cas de manquement à ses obligations professionnelles. Dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait recommandé d'aligner le processus de nomination et la procédure disciplinaire des procureurs avec ceux applicables aux juges, mais il n'a noté aucun développement en ce sens dans son rapport de conformité de 2016. La concentration de ces différents pouvoirs donne au ministre de la Justice un ascendant sur le parquet qui reste difficilement compatible avec l'autonomie que requiert la tâche, parfois exclusive ou monopolistique, confiée au procureur par le Code de procédure pénale. Dans le but de dissiper tout soupçon d'ordre déguisé, le GRECO a appelé de ses vœux une meilleure réglementation du pouvoir du ministère de la Justice de demander des informations aux procureurs en temps réel dans les affaires sensibles. Il a recommandé également l'adoption de limites plus strictes concernant le recours au secret défense, afin d'éviter que ce moyen soit utilisé à mauvais escient dans les enquêtes relatives à des affaires sensibles ou à de gros scandales de corruption. Dans son rapport de conformité de 2016, le GRECO a pris note de la circulaire du 31 janvier 2014 précisant le cadre de

191. www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.
192. Requête n^{o} 37104/06, arrêt du 23 novembre 2010.
193. www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20FR%20web.pdf.

l'information du garde des sceaux par les procureurs généraux de leur propre initiative, tout en notant qu'elle ne visait pas explicitement les demandes d'information venant du garde des Sceaux, et il a donc appelé les autorités à clarifier cet aspect. S'agissant du recours au secret défense, le GRECO a considéré qu'aucune mesure n'avait été prise pour mettre en œuvre la recommandation.

152. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que l'une des manières de garantir l'efficacité et la crédibilité d'un système judiciaire consiste à garantir le traitement de chaque affaire dans un délai raisonnable (*H. c. France*[194]). Sous l'angle de l'efficacité et selon la matière, le principe d'un délai raisonnable de procédure est inscrit dans divers textes ou assuré selon divers moyens. Il figure, notamment, dans l'article préliminaire du Code de procédure pénale, lequel prévoit qu'il «doit être définitivement statué sur l'accusation dont [une] personne fait l'objet dans un délai raisonnable». Par ailleurs, en cas de non-respect de ce principe, le justiciable concerné peut intenter une action contre l'Etat sur le fondement de l'article L 141-1 du Code de l'organisation judiciaire. L'Etat est tenu de réparer le dommage provoqué par un dysfonctionnement du système judiciaire en cas de négligence manifeste ou de déni de justice. En 2012, 100 requêtes ou plaintes pour ce motif ont été adressées au ministère de la Justice[195].

153. Dans le domaine de la justice administrative, le nombre de litiges en France augmente en moyenne de 6 % par an depuis 40 ans. En 2014, la charge de travail de ces juridictions a augmenté de 12 %[196]. Un rapport[197] rendu récemment par A. Lacabarats, président de chambre à la Cour de cassation, souligne le retard des procédures engagées devant la justice prud'homale. Ainsi, le délai moyen pour mener à terme une procédure devant un tribunal de prud'hommes est de 12 mois, contre 5,8 mois pour une procédure devant un tribunal d'instance. Enfin, en ce qui concerne la justice pénale, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France dans plusieurs affaires[198] et les arrêts pertinents attendent encore d'être soumis à la procédure d'exécution par le Comité des Ministres. Ces décisions constatent une violation de l'article 5.3 de la Convention résultant de la durée excessive d'une détention provisoire: un problème récurrent qui remet indirectement en question l'efficacité de la justice pénale du notamment à la charge de travail excessive pesant sur la Cour d'assises de Paris.

7. Conclusions et recommandations

154. La France se caractérise par de solides institutions de tradition démocratique basées sur la primauté du droit, et a développé des acquis en matière de respect des libertés fondamentales. Dans l'ensemble, le fonctionnement des institutions démocratiques est conforme aux normes du Conseil de l'Europe. La France, qui respecte globalement ses obligations d'Etat membre du Conseil de l'Europe a réussi à maintenir un niveau élevé de protection des droits de l'homme et le respect pour l'Etat de droit dans un contexte pourtant troublé.

155. La France doit en effet faire face aujourd'hui à de lourds défis. Les attaques terroristes sans précédent auxquelles elle a été confrontée ces derniers mois l'ont conduite à déclarer l'état d'urgence et elle a renforcé sa législation antiterroriste. Le rapporteur insiste sur la nécessité de s'assurer qu'un juste équilibre soit trouvé pour, d'un côté, défendre la liberté et la sécurité, et, de l'autre, éviter de violer ces mêmes droits lors de l'adoption et l'application de dispositions législatives ou autres mesures administratives. Cet état doit en effet rester exceptionnel car il présente de réels dangers pour les droits fondamentaux lorsque les mesures de l'état d'urgence sont utilisées de manière discriminatoire et disproportionnée. Le rapporteur appelle à la plus grande vigilance pour que les autorités policières n'abusent pas de leurs pouvoirs, et à ce qu'elles ne restreignent pas de manière disproportionnée les libertés individuelles. Il rappelle que toute décision administrative prise dans ce contexte doit toujours être soumise à un contrôle judiciaire. Le contrôle parlementaire est dans ce contexte plus important que jamais. Le rapporteur réitère l'importance de veiller à limiter l'état d'urgence au strict minimum dans le temps.

156. Tout en reconnaissant les progrès réalisés ces dernières années dans le domaine de la démocratie locale en France, le rapporteur invite les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour la mise en œuvre des recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. En particulier, il invite les autorités à revoir le processus de consultation des représentants directs des collectivités locales et régionales pour toutes les décisions les concernant.

---

194. Requête n° 10073/82, arrêt du 24 octobre 1989.
195. *Ibid.*
196. www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Perspectives-sur-la-justice-administrative.
197. http://facta.media/loi-macron-les-dysfonctionnements-des-prudhommes-et-la-reforme-a-venir/.
198. Voir notamment Berasategi c. France, Requête n° 29095/09, arrêt du 26 janvier 2012.

157. Le rapporteur est extrêmement préoccupé par la surpopulation carcérale qui ne faiblit pas en France. Il est nécessaire que les pouvoirs publics agissent contre cette situation. Les autorités doivent prendre toutes les mesures propres à améliorer les conditions de détention. Il est essentiel que toutes les mesures soient prises pour mettre en œuvre sans délais les recommandations du CPT.

158. Le rapporteur se félicite des progrès réalisés par les autorités françaises pour lutter contre l'intolérance et le racisme ces dernières années. Il réitère l'importance de ratifier le Protocole n° 12, qui est un élément fondamental en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Le rapporteur s'inquiète cependant de l'augmentation importante du discours de haine et, surtout, de la violence motivée par le racisme et l'intolérance. Le rapporteur exhorte les personnalités publiques à s'abstenir de tout discours politique basé sur des déclarations stigmatisant les groupes vulnérables qui contribuent à banaliser les attitudes racistes et intolérantes, et il encourage les autorités à adopter une politique de tolérance zéro à cet égard. Le rapporteur invite instamment les autorités à prendre les mesures recommandées par l'ECRI dans ce domaine.

159. Le rapporteur s'inquiète du climat d'antitsiganisme en France et il invite les autorités à redoubler d'efforts pour améliorer les conditions de vie des populations roms et leur garantir un accès aux droits.

160. Le rapporteur encourage les autorités à prendre toutes les mesures requises pour permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ainsi que la signature et la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

161. S'agissant des migrants et des demandeurs d'asile, le rapporteur réitère que l'intérêt supérieur de l'enfant dicte non seulement qu'il ne soit pas séparé de ses parents, mais également que les autorités fassent ce qui est en leur pouvoir pour limiter la détention des familles avec de jeunes enfants.

162. La France se classe au-dessus de la moyenne en ce qui concerne ses efforts de lutte contre la corruption, même si ses performances en la matière restent inférieures à son potentiel. Le rapporteur salue les diverses réformes récentes dans la prévention de la corruption en France, mais note qu'il reste des lacunes importantes. Il encourage vivement les autorités à mettre en œuvre sans délai les recommandations du GRECO.

163. La France a un système judiciaire indépendant qui jouit globalement d'une réputation d'intégrité. Cependant, malgré les réformes entreprises, le parquet reste affecté par une suspicion de dépendance à l'égard de l'exécutif ce qui, de l'avis du rapporteur, reste difficilement compatible avec l'autonomie que requiert la tâche, parfois exclusive ou monopolistique, confiée au procureur. Le rapporteur invite les autorités à mettre en œuvre les recommandations du GRECO à cet égard. Par ailleurs, la durée excessive de la détention provisoire est un problème récurrent qui remet indirectement en question l'efficacité de la justice pénale et contre laquelle des mesures devraient être prises sans délai.

164. Le rapporteur réitère en outre les préoccupations exprimées dans l'avis de la commission de suivi du 3 septembre 2015[199], concernant le recours abusif aux contrôles d'identité par les autorités répressives en tant que moyen de gestion des foules pendant les manifestations, en violation flagrante des dispositions légales régissant ce type de vérification. Le rapporteur invite les autorités à se saisir de cette question sans délai.

165. La commission évaluera la mise en œuvre de ces recommandations à l'occasion de son prochain cycle d'évaluation périodique des pays ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi stricto sensu ou non engagés dans un dialogue postsuivi.

199. et confirmé par le Bureau de l'Assemblée, qui a décidé de ne pas ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la France.

Annexe

Conventions du Conseil de l'Europe signées et/ou ratifiées entre le 1er octobre 2013 et le 9 novembre 2016 par la France

N°	Titre		
184	Protocole à la Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel, sur la protection des productions télévisuelles		
	Signature: 14/03/2002	Ratification: 09/04/2010	Entrée en vigueur: 01/04/2014
198	Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme		
	Signature: 23/03/2011	Ratification: 08/12/2015	Entrée en vigueur: 01/04/2016
210	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique		
	Signature: 11/05/2011	Ratification: 04/07/2014	Entrée en vigueur: 01/11/2014
211	Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique		
	Signature: 28/10/2011	Ratification: 21/09/2016	Entrée en vigueur: 01/01/2017
213	Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales		
	Signature: 24/06/2013	Ratification: 03/02/2016	
214	Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales		
	Signature: 02/10/2013		
215	Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives		
	Signature: 02/10/2014		
217	Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme		
	Signature: 22/10/2015		
218	Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives		
	Signature: 03/07/2016		

Conclusions récentes des mécanismes de suivi et autres instances du Conseil de l'Europe au 9 novembre 2016

Cour européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme (STE nº 5) ratifiée en 1949 Protocole nº 1 (STE nº 009) ratifié en 1974 Protocole nº 2 (STE nº 044) ratifié en 1981 Protocole nº 6 (STE nº 114) ratifié en 1986 Protocole nº 12 (STE nº 177) **ni signé ni ratifié** Protocole nº 13 (STE nº 187) ratifié en 2007 Protocole nº 14 (STCE nº 194) ratifié en 2006 Sur un total de 64 850 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2015, 388 concernaient la France. Résolutions adoptées par le Comité des Ministres: 28 en 2013, 13 en 2014, 7 en 2015 et 16 en 2016. Voir aussi Fiche pays pour la presse: France
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	Charte européenne de l'autonomie locale (STE nº 122) ratifiée en 2007 Derniers rapport et Recommandation sur la démocratie locale et régionale en France adoptés en mars 2016: CG30(2016)06-final et Recommandation 384 (2016)

Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)	Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ratifiée en 2008 Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et Protocole additionnel (STE n° 191) ratifiés en 2008 *Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité sur la France: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 59e réunion plénière, Strasbourg, 18-22 mars 2013, publié en novembre 2013, Greco RC-III(2013)3F *Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité intérimaire sur la France: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 62e réunion plénière, Strasbourg, 2-6 décembre 2013, publié en février 2014, Greco RC-III(2013)25F rapport intérimaire *Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité intérimaire sur la France: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 66e réunion plénière, Strasbourg, 8-12 décembre 2014, publié en mars 2015, Greco RC-III(2014)29F deuxième rapport intérimaire *Troisième cycle d'évaluation: troisième rapport de conformité intérimaire sur la France: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques»,* adopté par le GRECO lors de sa 70e réunion plénière, Strasbourg, 30 novembre-4 décembre 2015, publié en février 2016, Greco RC-III(2015)19F révisé *Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: France,* adopté par le GRECO lors de sa 62e réunion plénière, Strasbourg, 2-6 décembre 2013, publié en janvier 2014, Greco Eval IV Rep (2013)3F *Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs: rapport de conformité: France,* adopté par le GRECO lors de sa 71e réunion plénière, Strasbourg, 14-18 mars 2016, publié en juin 2016, GrecoRC4(2016)2
Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre7 le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141), ratifiée en 1996 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) ratifiée en 2015 La France n'est pas membre de MONEYVAL.
Commissaire aux droits de l'homme	*Rapport par Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suite à sa visite en France, du 22 au 26 septembre 2014,* CommDH(2015)1 / 17 février 2015 *Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, aux membres de la Commission des lois du Sénat français sur le projet de loi relatif au renseignement*, CommDH(2015)13 / 20 mai 2015 *Lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, à M. Bernard Cazeneuve, Ministre de l'Intérieur de la France, sur les expulsions de Roms*, CommDH(2016)10 / 16 février 2016 *Réponse des autorités françaises à la lettre du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, sur les expulsions de Roms en France*, CommDH/GovRep(2016)5 / 16 février 2016
Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Convention (STE n°126) ratifiée en 1989, Protocole n° 1 (STE n°151) ratifié en 1998, Protocole n° 2 (STE n° 152) ratifié en 1996 Publication du dernier rapport: avril 2012, CPT/Inf(2012)13 Dernière visite dans le pays: novembre 2015

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et Comité des Parties	Convention (STCE n° 197) ratifiée en 2008 1er cycle d'évaluation: . Visite d'évaluation en mars 2012 · Rapport d'évaluation du GRETA et Commentaires du gouvernement publiés en janvier 2013, GRETA(2012)16 . Recommandation CP(2013)1 du Comité des Parties adoptée en février 2013 . Réponse du Gouvernement à la Recommandation reçue en février 2015, CP(2015)6
Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et Comité des Parties	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) ratifiée en 2014
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	Le 5e rapport sur la France a été adopté en décembre 2015 et publié en mars 2016, CRI(2016)1
Commission de Venise	*Avis sur le projet de loi constitutionnelle «de protection de la nation» de la France* adopté par la Commission de Venise lors de sa 106e session plénière, Venise, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)006

Autres traités:

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	Convention (STE n° 157) **ni signée ni ratifiée**
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	Convention (STE n° 148) signée en 1999 mais **pas ratifiée**
Charte sociale européenne	Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35) ratifiée en 1973 Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) ratifiée en 1999 Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) ratifié en 1999 Voir aussi Fiche pays: France