

Présentation de l'institution

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution française de promotion et de protection des droits de l'homme, établie conformément aux Principes de Paris et accréditée de statut A auprès des Nations unies¹.

Créée en 1947, la CNCDH a un rôle de vigilance, de proposition, de suivi et de sensibilisation auprès du Gouvernement et du Parlement sur tous les sujets touchant aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Elle est dotée de plusieurs mandats, à savoir : le mandat de rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ; le mandat de rapporteur national sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains ; et le mandat d'évaluateur national des populations publiques en matière d'entreprises et de droits de l'homme.

Depuis 2007², la Commission est composée de 64 membres, représentant des principales organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme et du droit international humanitaire, mais également des membres des principales confédérations syndicales, représentant des religions et personnes choisies en raison de leur compétence reconnue dans ce domaine ou siégeant en qualité d'experts indépendants dans les instances internationales des droits de l'homme. Grâce à cette composition pluraliste et à son fonctionnement collégial, l'institution remplit sa mission en toute indépendance.

La Commission peut être saisie par le Gouvernement ou s'autosaisir sur toute question de portée générale relevant de son champ de compétence tant de portée nationale qu'internationale. Elle rend compte de ses positions à travers des avis, rapports, études et évaluations.

Sur sa mandature actuelle (2015-2017), 32 avis ont été rendus. Ont été publiés deux rapports annuels sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, deux rapports sur les regards portés par les instances internationales sur les droits de l'homme en France ainsi que deux rapports sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

Dans le cadre de son mandat international, la CNCDH interagit avec l'ensemble des organes des traités des Nations unies, concourant ainsi au contrôle des engagements internationaux de la France en matière de droits de l'homme. Elle agit par le biais de contributions écrites, d'auditions et de rencontres avec les experts des organes des traités.

¹ Cette accréditation atteste la conformité de la CNCDH aux Principes de Paris. Ces Principes sont relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, consacrés par la Résolution n°48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies (20 décembre 1993).

² Loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme et décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Observations de la CNCDH relatives aux effets du terrorisme sur la jouissance des droits économiques et sociaux (résolution 34/8)

La lutte contre le terrorisme a pris en France un tournant particulier avec l'application de la loi relative à l'état d'urgence le 14 novembre 2015. Cette loi consiste à conférer aux autorités administratives des pouvoirs exorbitants du droit commun, particulièrement attentatoires aux droits et libertés. En principe appliquée à titre exceptionnel, afin de répondre à une menace imminente d'atteinte grave à l'ordre public, elle a été renouvelée à six reprises. Alors que le gouvernement s'est engagé à sortir de l'état d'urgence à partir du 1^{er} novembre 2017, le projet de loi qui vient d'être adopté par le Parlement le 18 octobre dernier inscrit dans le droit commun un certain nombre de mesures issues de la loi relative à l'état d'urgence.

Parmi les mesures susceptibles d'être adoptées sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence et, à partir du 1^{er} novembre 2017, sur le fondement de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme :

- L'assignation à résidence ;
- L'interdiction de séjour ;
- La fermeture de lieux de culte ;
- La perquisition à domicile.

Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. L'effectivité de ce contrôle est entachée par la nature des éléments ayant motivé la mesure : ce sont principalement des informations collectées par les services de renseignement. Contrairement au régime de la preuve consacré en procédure pénale, caractérisé par l'exigence de précision des éléments de preuve et leur soumission au débat contradictoire, ces documents sont parfois imprécis, laconiques ou empreints de subjectivité et contiennent parfois des erreurs factuelles.

La CNCDH s'est mobilisée sur le contrôle de l'état d'urgence dès les premiers mois de son application, d'abord en répondant à la saisine du Parlement, ensuite en intervenant de sa propre initiative : la Commission a rendu, au total, cinq avis sur le sujet³.

Si les mesures de l'état d'urgence affectent prioritairement les droits civils et politiques (liberté d'aller et venir, liberté de manifestation, liberté religieuse), elles n'épargnent pas non plus les droits économiques et sociaux. C'est tout particulièrement vrai s'agissant des assignations à résidence. Celles-ci consistent à restreindre la liberté de mouvement d'une personne, en l'assignant à demeurer dans une zone géographique déterminée, éventuellement son domicile. Elles s'accompagnent le plus souvent d'une obligation de se présenter périodiquement aux services de police, dans la limite de trois présentations par jour.

³ Avis sur le suivi de l'état d'urgence, *Journal officiel de la République Française (JORF)* n°0048 du 26 février 2016, texte n°102 ; Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, *JORF* n°0129 du 4 juin 2016, texte n°69 ; Avis contre un état d'urgence permanent, *JORF* n°0054 du 4 mars 2017, texte n°82 ; Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016, *JORF* n°0054 du 4 mars 2017, texte n°83 ; Avis sur la loi relative à la sécurité publique, *JORF* n°0051 du 1er mars 2017, texte n°89.

Le nombre de personnes assignées à résidence a culminé durant les trois premiers mois suivant la déclaration de l'état d'urgence (400 personnes).

Depuis le mois de juillet, une quarantaine de personnes sont encore assignées à résidence.

Les différentes auditions menées dans le cadre de l'élaboration des avis consacrés au suivi de l'état d'urgence, ainsi que les retours des associations membres de la Commission, lui ont permis de révéler les effets négatifs des mesures d'assignation à résidence sur l'exercice des droits économiques et sociaux. Ces mesures s'avèrent en effet parfois insuffisamment individualisées au regard de la situation (personnelle, familiale, professionnelle, sociale, *etc.*) des personnes assignées.

En ce sens, la CNCDH a pu relever :

- de nombreuses entraves à l'exercice de l'activité professionnelle due à la fréquence des pointages (difficulté de se rendre sur son lieu de travail du fait de l'éloignement du domicile, difficultés d'organiser des déplacements, des rendez-vous ou réunions, recherche d'emploi entravée) ; ces entraves sont aggravées par le fait que, souvent, le lieu de pointage est très éloigné du domicile de la personne concernée ;
- d'obstructions à la poursuite d'études, ainsi qu'à l'accès aux formations professionnelles et diplômantes ;
- de bouleversements dans l'organisation de la vie privée et familiale, également du fait des pointages imposés (difficultés dans l'accompagnement scolaire et extra-scolaire des enfants en raison de la multiplication des déplacements, notamment lorsque le lieu de scolarisation des enfants est différent du lieu de pointage ; coûts exorbitants engendrés par ces déplacements).

Enfin, l'impossibilité de concilier l'obligation de pointage et la vie professionnelle a donné lieu à plusieurs licenciements. Plus généralement, le contexte de l'état d'urgence a conduit certains employeurs à mettre fin à des relations de travail. A titre d'exemple, la CNCDH a été informée de ce que des procédures de licenciement ont été engagées par une société de sécurité à l'égard de deux vigiles exerçant leur métier à l'aéroport d'Orly, au motif que la taille de leur barbe ne serait pas compatible avec les missions définies dans leurs contrats de travail. Il convient également de relever les multiples retraits, sans explication, de cartes d'accréditation destinées à permettre l'exercice de fonctions sur les plateformes de Roissy et de Genève, ce qui aboutit *de facto* à des pertes d'emploi.

La CNCDH exprime donc sa plus grande préoccupation à l'égard du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme qui vient d'être adopté, en ce qu'il consacre dans le droit commun le pouvoir accordé aux représentants de l'Etat d'adopter des mesures restrictives de la liberté de mouvement ayant des effets directs sur les droits économiques et sociaux.