



REVUE PERIODIQUE UNIVERSELLE
SECONDE SESSION - MAI 2008
FRANCE

Ces cinq dernières années se traduisent par une régression des droits et libertés sans précédents en France depuis 1945. Il est effectif que depuis 2002 l'importante production législative montre un recul incessant des garanties judiciaires. La justice est de plus en plus expéditive, les condamnations sont de plus en plus lourdes, les prisons de plus en plus remplies. Quant à la prévention, en particulier pour les mineurs, elle se trouve de plus en plus délaissée pour une répression criminogène.

Mais ces dernières années sont également marquées par le durcissement de la législation sur les étrangers. Fichage des demandeurs de visas, des ressortissants français qui hébergent un étranger. Par ailleurs, le fait d'être un étranger en situation régulière ne protège pas, les difficultés pour obtenir le renouvellement d'un titre de séjour ne cessant de croître. Tous les statuts sont en effet précarisés à chaque nouvelle loi. Quant au regroupement familial, il est réservé aux plus aisés, l'objectif de l'ensemble de ces réformes étant de mettre un frein à l'immigration familiale.

Ce sont ces deux thèmes *Justice* et *Etrangers*, sur lesquels tant le comité contre la torture que le comité pour les droits de l'enfant ont exprimé leurs préoccupations lors de l'examen des derniers rapports périodiques de la France, qui sont abordés dans la présente contribution présentée par la Ligue des droits de l'Homme.

JUSTICE

Le système judiciaire français poursuit ses réformes vers un dispositif de plus en plus répressif avec pour unique indicateur de réussite le nombre de personnes détenues. Cette analyse se retrouve dans le rapport, rendu public le 15 février 2006, de monsieur Alvaro Gil-Roblès, alors commissaire européen aux droits de l'Homme. Monsieur Gil-Roblès constatait, au regard du nombre important de nouvelles lois votées depuis 2002 qui ont pour objectif de renforcer la répression et de réduire les mesures protectrices de la sûreté individuelle des citoyens, que cette pratique risquait de "*créer à terme un problème d'insécurité juridique*".¹

1. - Les garanties judiciaires en recul. La lecture des textes actuellement en vigueur met en lumière le recul des garanties judiciaires, tout particulièrement sur les points suivants :

- l'extension du champ des perquisitions, qui peuvent avoir lieu en l'absence ou sans l'accord de la personne, y compris de nuit (loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure) ;

¹ Rapport de monsieur Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'Homme, *Sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, in "III - Le fonctionnement de la justice" "1. Observations générales", page 10.

- la durée de la garde à vue portée à 4 jours et à 6 jours dans le cadre des infractions de "terrorisme" (loi du 9 mars 2004 dite loi Perben II) ;
- la restriction des garanties en matière de détention provisoire (loi du 9 septembre 2002 dite loi Perben I). Le recours à la détention provisoire est possible dès que la peine encourue est de trois ans. En outre, le critère de trouble à l'ordre public est rétabli. Enfin, les pouvoirs du Parquet sont accrus.

Il doit être rappelé qu'au terme de sa trente-cinquième session, le 25 novembre 2005, le comité contre la torture, dans ses conclusions et recommandations sur le troisième rapport périodique de la France, a fait part de sa préoccupation quant aux modifications apportées par la loi du 9 mars 2004 ainsi qu'au recours fréquent à la détention provisoire².

Il apparaît que la France n'a pas suivi les recommandations du comité contre la torture et n'a pas tenu compte des préoccupations déjà existantes lors de l'élaboration des nouvelles lois.

2. - Des procédures rapides et des peines toujours plus sévères. Par ailleurs, la loi du 9 septembre 2002 instaure une augmentation des cas de comparution immédiate. Par cette loi, les possibilités de recours à la comparution immédiate portent sur les délits passibles d'une peine comprise entre 6 mois et 10 ans d'emprisonnement. De même, les cas de recours au juge unique sont étendus. De son côté, la loi du 9 mars 2004 accroît les procédures d'urgence.

Quant à la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, elle n'envisage pour seule peine sérieuse que la prison, pensée dans sa seule fonction d'exclusion. Par cette loi, le gouvernement français revient sur le principe de la diversification des peines, engagée depuis 1975.

La Commission nationale consultative des droits de l'Homme a rappelé dans son avis du 20 septembre 2007³, que le nouveau texte de loi réforme "*certaines textes très récents sur lesquels aucun bilan n'a été fait, comme par exemple la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, des dispositions issues de la loi du 9 mars 2004 relatives à l'application des peines, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005, ou encore la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et qui pour certaines n'ont pas eu le temps d'être appliquées. Cette instabilité de notre procédure pénale et de notre droit pénal ne peut que rendre toujours plus difficile l'accès à la règle de droit, condition d'un procès équitable*".

3. - La justice des mineurs. La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 est la 6^{ème} loi sécuritaire depuis 2002 modifiant en profondeur le code pénal et le code de procédure pénale. Il s'agit d'une réforme au caractère idéologique très fort. Cette loi est prioritairement dirigée vers les mineurs. Bien que le ministre de l'Intérieur de l'époque qui était porteur du projet, Nicolas Sarkozy, ait affirmé que l'ensemble du texte se fonde sur un pilier central qui est l'éducation, il s'agit avant tout d'un texte répressif. L'éducation repose d'abord sur "*le caractère nécessaire de la sanction*".

Ainsi, au regard des modifications apportées à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, madame Dominique Versini, défenseure des enfants, s'était inquiétée de l'incompatibilité de certaines dispositions du texte gouvernemental avec la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), laquelle insiste notamment sur la

² CAT/C/FRA/CO/3, § 16 : Le Comité avait notamment recommandé "*que des mesures soient prises pour réduire la durée de la détention provisoire, ainsi que le recours à celle-ci*"

³ Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs du 20 septembre 2007 – Site : www.cncdh.fr

spécificité de la justice des mineurs par rapport à celle des majeurs et sur la priorité donnée aux mesures éducatives.⁴

Désormais, une **procédure de quasi-comparution immédiate** existe pour les mineurs de 16 à 18 ans, en substitution de la procédure de jugement à délai rapproché qui avait été instaurée par la loi du 9 septembre 2002.

Par ailleurs, il est possible de **placer en détention provisoire**, avant jugement, un mineur âgé de 13 à 16 ans, suspecté d'avoir commis des délits, dès lors qu'il n'a pas respecté les obligations du contrôle judiciaire et, plus particulièrement les conditions d'un placement en centre éducatif fermé. Il doit être ici rappelé les dispositions de l'article 37 de la CIDE qui prévoit que "*l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible*".

En troisième lieu, le **juge des enfants ne peut plus prononcer plusieurs admonestations ou remises aux parents**. La défenseure des enfants, madame Versini, a jugé cette procédure "*inadaptée*", et a fait valoir qu'il est important, s'agissant de mineurs, "*de laisser à la première sanction la possibilité de jouer son rôle, quitte à pouvoir la confirmer, sans en briser l'effet par l'automatisme d'une deuxième sanction automatiquement plus sévère*".

Si avec la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance la spécificité du droit pénal des mineurs a été fortement remise en cause, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs n'a fait que poursuivre ce travail. Ainsi, la loi du 10 août dernier prévoit notamment que pour certains crimes et délits, en deuxième récidive, un mineur de plus de 16 ans devra être jugé comme un majeur. En effet, l'excuse de minorité est écartée de plein droit sauf si le juge motive de maintien de l'atténuation. Or, comme le rappelle la défenseure des enfants, "*la CIDE stipule qu'un mineur doit toujours pouvoir bénéficier d'une justice adaptée à son âge*".⁵

Le comité international des droits de l'enfant, au terme de sa trente-sixième session, le 4 juin 2004, a adopté des observations finales sur la situation des droits de l'enfant dans 9 Etats parties à la convention dont la France qui présentait son rapport périodique. A cette occasion, le comité a réitéré "*ses préoccupations en ce qui concerne la législation et la pratique dans le domaine de la justice juvénile*".

Sur ce point, la France n'a pas suivi les observations dégagées par le comité international des droits de l'enfant.

ETRANGERS

1. - Les différentes lois votées organisent une précarisation toujours plus accrue du séjour des étrangers sur le territoire français.

Ainsi, au cours de ces dernières années, ont été supprimés de nombreux cas de **délivrance de plein droit de la carte de résident**, dont la durée de validité est de dix ans notamment pour :

- les parents d'enfants français (loi du 26 novembre 2003) ;
- les membres de famille entrés par regroupement familial (loi du 26 novembre 2003) ;

⁴ Avis du 13 septembre 2006 relatif au projet de loi sur la prévention de la délinquance. Site : www.defenseurdesenfants.fr

⁵ Avis du 27 juin 2007 relatif au projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Site : www.defenseurdesenfants.fr

- les conjoints de français (loi du 24 juillet 2006) ;
- les titulaires de la carte de séjour mention "*Vie privée et familiale*" qui résident régulièrement en France depuis plus de cinq ans ;
- les étrangers qui résident régulièrement sur le territoire français depuis plus de dix ans.

En outre, et concernant la **possibilité** pour un étranger demeurant en situation régulière en France de demander la carte de résident - demande qui reste soumise à l'appréciation discrétionnaire du préfet – il doit être prouvé cinq ans de séjour régulier, et non plus de trois ans, et justifié d'une "*intégration républicaine dans la société française*", selon les termes de la loi du 26 novembre 2003. Et, comme le précise la loi du 24 juillet 2006, l'intégration républicaine est appréciée en particulier au regard de l'engagement personnel de l'étranger à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française.

Concernant les étrangers pouvant prétendre à la **délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire**, d'un an renouvelable, a été supprimé le fait pour un étranger justifiant de dix ans de séjour habituel en France de pouvoir demander la régularisation de sa situation administrative sur ce fondement (loi du 24 juillet 2006).

Dans cette précarisation du séjour de l'étranger, les **conjoints de français** sont particulièrement concernés. Outre l'obligation de présenter un visa de long séjour pour obtenir une carte de séjour temporaire, et ce depuis la loi du 24 juillet 2006, la loi du 20 novembre 2007 précise que pour toute demande de visa d'établissement une évaluation des connaissances de la langue française et des valeurs de la République sera effectuée. En cas de besoin, le conjoint de français devra suivre une formation qui ne pourra excéder deux mois. A défaut de production de l'attestation de formation, le visa ne sera pas délivré. Dès lors, en dehors de l'allongement de la durée de séparation des couples franco-étrangers, il est difficile de percevoir le sens de cette réforme. En effet, les conjoints de français sont soumis à la signature et au respect d'un contrat d'accueil et d'intégration à leur arrivée en France, contrat par lequel ils s'obligent à suivre une formation civique et, si besoin en est, une formation linguistique.

Il est important de rappeler que le nouveau dispositif introduit une différence de traitement selon que l'étranger, ressortissant d'un pays tiers, est marié avec un français ou avec un ressortissant communautaire. Dans ce dernier cas, dès lors que le ressortissant communautaire est en situation régulière en France, son conjoints – ressortissant d'un Etat tiers – est autorisé de plein droit à séjourner en France, sans être soumis à l'obligation de visa de long séjour, ni même une entrée régulière, encore moins à la maîtrise du français et à la connaissance des valeurs de la République.

Comme le souligne la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) dans son avis du 20 septembre 2007⁶, "*ces dispositions portent une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale des familles concernées*", droit tel que défini à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, et aux articles 9 et 10 de la CIDE⁷.

⁶ Avis du 20 septembre 2007 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration, et à l'asile, *in* page 4, paragraphe 10. Site : www.cncdh.fr

⁷ Article 9, §1: "*Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans intérêt supérieur de l'enfant*".

Article 10, §1 : "*Conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties. Dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leurs familles*".

2.- Les réformes successives ont également profondément modifié le dispositif d'éloignement du territoire des étrangers. Tout d'abord, par la loi du 24 juillet 2006, **une nouvelle mesure d'éloignement du territoire**, dénommée obligation de quitter le territoire (OQTF), a été créée, accélérant la procédure et restreignant les possibilités de recours. Accompagnant un refus de séjour, l'OQTF est exécutoire d'office au bout d'un mois, et le délai de recours est réduit à un mois (au lieu de deux mois antérieurement), sans possibilité de recours administratif préalable (contestation de la mesure devant le préfet par un recours gracieux ou le ministre de l'Intérieur par un recours hiérarchique).

La CNCDH avait fait part de sa préoccupation en affirmant que *"rien ne justifie une exception au délai de recours de droit commun de deux mois au regard de la complexité de la procédure, et ceci d'autant moins qu'il s'agit de publics fragilisés tels que les étrangers précarisés et déstabilisés"*.⁸

Il s'agit d'une remise en cause du droit à un recours effectif, au sens de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁹, permettant à chacun d'organiser efficacement sa défense.

En corollaire de ces changements législatifs, par décret du 23 décembre 2006 portant modification du code de justice administrative, est introduite la généralisation du jugement *"à juge unique"* et la possibilité de *"tri"* des requêtes sans jugement.

En second lieu, la durée de la rétention a été allongée. De 12 jours, la loi du 26 novembre 2003 l'a porté à 32 jours.

3. - Au cours de ces multiples changements législatifs, le droit d'asile n'a pas été épargné. La loi du 10 décembre 2003 a introduit dans notre droit la notion de *"pays d'origine sûr"* qui débouche sur une procédure dite *"prioritaire"* d'examen en 15 jours par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, et 96 heures si l'étranger est en retenu en centre de rétention administrative. Par ailleurs, cette même loi introduit la possibilité de refuser l'asile interne lorsque le demandeur peut bénéficier d'un asile interne et trouver protection dans son pays d'origine ou dans une partie de ce pays.

Depuis la loi du 10 décembre 2003, le législateur a remanié à deux reprises le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) sans aucunement tenir compte des préoccupations émises par le Comité contre la torture¹⁰, : *"Le Comité est également préoccupé par le caractère expéditif de la procédure dite prioritaire concernant l'examen des demandes déposées dans les centres de rétention administrative ou aux frontières, qui ne permet pas une évaluation des risques conformes à l'article 3 de la Convention."*

Le Comité poursuivait : *"Le Comité est également préoccupé par les nouvelles dispositions de la loi du 10 décembre 2003 introduisant les notions 'd'asile interne' et de 'pays d'origine sûrs' qui ne garantissent pas une protection absolue contre le risque de renvoi d'une personne vers un Etat où elle risque d'être soumise à la torture."*

Enfin, si la loi du 20 novembre 2007 a introduit le recours suspensif pour la procédure de demande d'asile à la frontière, ce n'est pas pour répondre à la recommandation du Comité contre la torture¹¹ mais en raison de l'arrêt de la Cour européenne des droits de

⁸ Avis du 1^{er} juin 2006 sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration, *in* page 6, paragraphes 29 et suivants - Site : www.cncdh.fr

⁹ Article 14 §3 : *"Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes: (...) b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix"*;

¹⁰ CAT/C/FRA/CO/3, Observations et recommandations en date du 25 novembre 2005

¹¹ CAT/C/FRA/CO/3, conclusions et recommandations, 25 novembre 2005 : *"Le Comité réitère par ailleurs sa recommandation selon laquelle une décision de refoulement ("non-admission") entraînant une mesure d'éloignement doit pouvoir faire l'objet d'un recours suspensif qui devrait être effectif dès l'instant où celui-ci est déposé."*

l'Homme du 26 avril 2007¹² par lequel la Cour a jugé que la France avait violé l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dans un cas où le requérant, n'ayant pas eu accès en zone d'attente à un recours de plein droit suspensif, n'avait donc pas bénéficié d'un "*recours effectif*". Il s'agissait en l'espèce d'un demandeur d'asile à la frontière maintenu en zone d'attente qui avait fait l'objet d'une décision de non admission sur le territoire français, mais qui n'avait pu être expulsé grâce aux mesures provisoires demandées par la Cour européenne des droits de l'Homme en sa faveur, en raison des menaces de mauvais traitements qui pesaient sur lui si la mesure était exécutée. Toutefois, comme le relève la CNCDH, le nouveau texte de loi "*introduit un recours suspensif pour la seule procédure de demande d'asile à la frontière, limitant ainsi la réforme à la procédure concernée par le cas d'espèce pour lequel la France a été condamnée par la Cour. Or, il y a d'autres procédures dans le domaine du droit d'asile ou du droit des étrangers dans lequel un recours suspensif n'est pas prévu. Il en est ainsi notamment de la procédure prioritaire ou de la procédure 'Dublin II'. (...)*".¹³

RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT FRANÇAIS :

- Mettre en œuvre les recommandations des comités des Nations-Unies, tout particulièrement du comité contre la torture et du comité des droits de l'enfant ;
- Prendre en considération les préoccupations émises par lesdits comités lors des réformes engagées par le gouvernement français en matière de justice pénale des majeurs et des mineurs, et d'immigration ;
- Ratifier la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée par l'assemblée générale des Nations-Unies dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990.

¹² CEDH (ancienne 2^{ème} section), arrêt *Gebremedhin [Gaberamadhien] contre France*, 26 avril 2007, requête n° 25389/05

¹³ Avis du 20 septembre 2007 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration, et à l'asile, *in* page 6, paragraphe 20. Site : www.cncdh.fr