



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GENERALE

CCPR/C/SR.1597
24 juillet 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE DES DROITS DE L'HOMME

Soixantième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 1597ème SEANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 21 juillet 1997, à 10 heures

Président : M. BHAGWATI

SOMMAIRE

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 40 DU PACTE (suite)

Troisième rapport périodique de la France

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications éventuelles aux comptes rendus des séances de la présente session seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la clôture de la session.

GE.97-17455 (EXT)

La séance est ouverte à 10 h 10 .

EXAMEN DES RAPPORTS PRESENTES PAR LES ETATS PARTIES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DU PACTE (point 4 de l'ordre du jour) (suite)

Troisième rapport périodique de la France (CCPR/C/76/Add.7)

1. A l'invitation du Président, M. Perrin de Brichambaut, M. Bernard, M. Fauqère, M. Avel, M. Charpentier, Mme Giudicelli, Mme Doublet, Mme de Calan, M Lefevre, M. Sévère-Jolivet, M. Laqèze, M. de Belay, M. Morize-Rabaux, M. Nedelec et Mme Paradas-Bouveau (France) prennent place à la table du Comité .

2. Le PRESIDENT dit que le Comité est particulièrement heureux de souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Etat partie qui a nommé parmi ses membres une magistrat, juriste spécialiste des droits de l'homme aussi éminente que Mme Christine Chanet, présidente en exercice du Comité et la première femme à occuper ces fonctions. Il rappelle la procédure suivie pour l'examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 40 du Pacte et invite le chef de la délégation française à faire une déclaration liminaire.

3. M. PERRIN de BRICHAMBAUT (France), souligne l'importance que la France attache à l'exercice en cours et dit que le troisième rapport périodique dont est saisi le Comité (CCPR/C/76/Add.7) expose les modifications majeures survenues, depuis la présentation par la France de son deuxième rapport, dans le droit français et dans son application en tant qu'elles affectent la protection des droits énoncés dans le Pacte. Il indique que sa présentation s'articulera autour de trois thèmes principaux : la reconnaissance de l'égalité des individus et sa traduction dans le droit et les faits, la condition des étrangers qui choisissent de résider sur le sol français et l'amélioration des systèmes juridictionnel et pénitentiaire.

4. S'efforçant en permanence d'améliorer l'application de ses trois principes fondateurs, la liberté, l'égalité et la fraternité, et d'étendre à chacun la protection de la loi, la République française a une conscience aiguë de l'impact des progrès les plus récents de la science et de la technique sur l'être humain à tous les stades de son existence, du berceau au tombeau. De fait, le droit à la vie est l'objet d'une attention et d'un souci sans précédents. Le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, un organisme indépendant créé en 1983, étudie un grand nombre de questions connexes et est chargé de présenter des avis et des recommandations aux pouvoirs publics.

5. En 1994, trois lois fondamentales pour la protection des droits de l'homme dans le domaine biomédical ont été adoptées : la première concerne le traitement de données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé, qui est venue modifier sur ce point la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés; la deuxième est relative au respect du corps humain et la troisième concerne le don et l'utilisation des éléments et produits du corps humain, l'assistance médicale à la procréation, le diagnostic prénatal et les manipulations génétiques.

6. Forte de l'expérience qu'elle a acquise lors de l'élaboration de cette législation, la France a pris une part active à l'élaboration par le Conseil de l'Europe de la Convention pour la protection des droits de l'homme et la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, adoptée en novembre 1996. Plus récemment, à la demande du Président de la République, le Comité national d'éthique a rendu un avis sur le clonage humain reproductif, et la France est active au sein des instances européennes qui se penchent sur cette question vitale.

7. Pour ce qui concerne les droits de l'individu, le représentant de la France rappelle les garanties inscrites à l'article premier de la Constitution française et étayées par l'article 8 du Code civil. L'égalité complète des sexes est un objectif de longue date mais, depuis le début des années 80, de gros progrès ont été réalisés, et il rappelle à cet égard certains des succès que l'adoption de nouvelles mesures législatives a permis de remporter dans les secteurs public et privé. Des mesures ont été prises pour éliminer la discrimination résiduelle à l'encontre des femmes, faire disparaître la violence conjugale et incriminer le harcèlement sexuel, notamment au travail. En octobre 1995, un organisme consultatif a été créé, l'Observatoire de la parité, qui est chargé de réunir des données sur la situation des femmes tant au niveau international qu'en France, de mener des activités d'information et d'éclairer les pouvoirs publics.

8. De manière plus générale, l'interdiction de tout comportement contraire au principe établi de l'égalité devant la loi ou qui porte atteinte à la dignité de la personne humaine ne relève pas du seul législateur. Il incombe à tous les citoyens de respecter le droit à la différence, et un certain nombre de lois ont été adoptées pour les aider à le faire, notamment pour lutter contre toutes les formes de racisme et de discrimination pour toute autre raison que le sexe. Le nouveau Code pénal de 1994 a étendu le champ de la protection contre la discrimination puisque désormais sont répréhensibles non seulement les comportements discriminatoires à l'égard des personnes physiques mais également à l'égard des personnes morales, y compris la discrimination fondée sur l'opinion politique ou l'appartenance syndicale. Ceci montre que la France est résolue à dénoncer et combattre toutes les idéologies qui bafouent la dignité humaine ou n'accordent pas à chaque individu la même valeur. Seule la préservation de la dignité de tout individu, quelles que soient son origine et sa situation, peut assurer la coexistence harmonieuse des diverses communautés et favoriser l'intégration des étrangers en France.

9. S'agissant de la condition des étrangers en France, la politique française en la matière repose sur certaines considérations fondamentales : la nécessité de maîtriser l'immigration, qui fait partie de l'histoire de France et contribue à sa richesse et à son rayonnement mais ne peut être laissée sans contrôle; et la nécessité de respecter les droits fondamentaux de la personne humaine. L'orateur passe en revue les mesures législatives et la jurisprudence les plus récentes en matière d'immigration, qui visent autant à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales des étrangers et de leurs familles sur le sol français qu'à réprimer l'entrée clandestine ou frauduleuse dans le pays. Le Gouvernement qui est arrivé au pouvoir après les élections de juin 1997 est résolu à consolider les progrès réalisés durant la décennie précédente et plus spécialement à résoudre divers problèmes que pose l'application des nouvelles lois; il entend être ferme et dans le même temps généreux, réaliste et respectueux des valeurs de la nation. Sa politique

d'immigration reposera sur les principes de l'"intégration républicaine" et du développement conjoint avec les pays d'origine des immigrants. Un projet de loi va être présenté au Parlement à l'automne 1997, et l'ensemble de la législation relative à l'immigration va être revue. Dans l'intervalle, des procédures ont été mises en oeuvre pour régulariser la situation de certaines catégories d'étrangers qui se trouvent en France illégalement.

10. En ce qui concerne l'amélioration récente des systèmes juridictionnel et pénitentiaire, l'orateur note avec satisfaction que les tribunaux français se réfèrent de plus en plus au Pacte et aux normes qu'il contient. Depuis la présentation du deuxième rapport périodique, de vastes réformes ont été mises en oeuvre dans le domaine de la justice, tant en matière de droit administratif qu'en matière pénale, et le Code pénal, dont la philosophie générale remontait au début du XIXe siècle, a été totalement modernisé entre 1992 et 1994. Le nouveau Code pénal, qui introduit de nouveaux concepts importants, notamment ceux de la responsabilité pénale des personnes morales et de la mise en danger délibérée d'autrui, a pratiquement fait l'unanimité au Parlement en tant qu'instrument unique et clair exprimant les valeurs et répondant aux exigences du monde contemporain.

11. Le Code de procédure pénale a aussi été réformé, selon la même logique, à savoir une meilleure administration de la justice pénale et le renforcement des garanties en faveur des personnes suspectées ou des parties civiles. L'orateur décrit les nouvelles restrictions de la détention provisoire, notamment en ce qui concerne les mineurs, et les mesures visant à accélérer les procédures d'appel, à renforcer la présomption d'innocence, à améliorer l'égalité entre l'accusation et la défense au stade de l'instruction et, d'une manière générale, à protéger les droits des suspects et des accusés et à aider les victimes à obtenir justice. L'orateur mentionne en outre de nombreuses innovations récentes concernant le prononcé des condamnations, les peines de substitution et l'exécution des peines.

12. Depuis 1995, des mesures ont été prises pour augmenter les crédits alloués à l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions de détention et remédier à la surpopulation des prisons. Au 1er janvier 1997, il y avait en France un peu plus de 54 000 détenus, dont 22 600 prévenus, répartis dans 187 établissements pénitentiaires. Le taux d'occupation était de 109 %, soit une baisse substantielle par rapport aux années antérieures. Une législation a été adoptée en 1994 pour intégrer la population pénale et les ayants droit des détenus dans le système général de santé publique. En 1996, des mesures ont été prises pour harmoniser les procédures disciplinaires dans les établissements pénitentiaires, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à la recommandation du Conseil de l'Europe relative aux règles pénitentiaires. L'objectif de base est de protéger les droits des détenus, notamment en établissant une échelle de sanctions pour les diverses catégories de fautes disciplinaires et en prévoyant des voies de recours en la matière.

13. L'orateur indique que, faute de temps, il n'a pu que donner un aperçu rapide des réformes déjà menées à bien ou en cours dans les domaines couverts par le Pacte. D'autres mesures ont été mises en oeuvre ou annoncées par le Premier Ministre dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997. Elles ont trait, entre autres, à l'adaptation de la carte et de l'organisation judiciaire, au rétablissement du droit du sol en matière d'acquisition de la

nationalité, à la mise en oeuvre d'un vaste plan de lutte contre la violence à l'école et dans les quartiers défavorisés, à la création d'une instance indépendante chargée du contrôle des règles déontologiques dans la police, à la mise en place d'une agence de sécurité sanitaire et, enfin, à l'inscription automatique de chaque citoyen sur les listes électorales l'année de sa majorité.

14. La délégation française n'a pas voulu démontrer que la France était irréprochable ou exemplaire, elle s'est simplement efforcée de passer en revue certaines des actions entreprises au cours des années précédentes afin de confirmer l'existence et de faciliter l'exercice des droits civils et politiques, dans l'esprit du Pacte et en conformité avec la tradition républicaine française. Dans sa déclaration de politique générale, le Premier Ministre s'est engagé à réexaminer attentivement tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la France n'est pas encore partie, en vue d'y adhérer. Ceci montre l'attachement aux droits de l'homme que la délégation française s'efforcera à son tour de démontrer dans ses réponses aux questions du Comité.

15. Le PRESIDENT invite la délégation française à répondre aux questions figurant dans la partie I de la liste de questions (M/CCPR/C/60/Q/FRA/2).

16. M. CHARPENTIER (France), répondant à la question 1, dit qu'en France le droit d'asile repose sur le préambule de la Constitution de 1958, la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et le Protocole relatif au statut des réfugiés. La loi du 22 juillet 1952 a confié à l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et à la Commission d'assistance aux réfugiés la responsabilité d'examiner les demandes concernant le statut de réfugié. L'OFPRA est un organisme public indépendant placé sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères qui est compétent pour accorder le statut de réfugié, à l'issue d'un examen individuel, aux personnes répondant à la définition figurant à l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés.

17. Les demandeurs d'asile doivent déposer leur demande dans les préfectures, qui ne peuvent leur refuser l'accès à l'OFPRA que si, en vertu de l'Accord de Schengen ou de la Convention de Dublin, c'est l'un des partenaires européens de la France qui est compétent. C'est l'OFPRA qui instruit les demandes soit sur dossier (dans les cas les plus simples), soit après un entretien avec le demandeur d'asile. En 1996, quelque 45 % des demandeurs d'asile ont été entendus par l'OFPRA. On a jugé préférable de réserver les entretiens aux personnes de nationalité particulièrement "sensible", ou dont le dossier comporte une zone d'ombre, auquel cas l'entretien est obligatoire. L'OFPRA s'adresse souvent aux consulats français à l'étranger pour vérifier l'authenticité de faits ou de documents.

18. En cas de refus, le demandeur d'asile a le droit de faire appel dans le délai d'un mois devant la Commission d'assistance aux réfugiés, un organisme administratif composé de trois membres, à savoir un président ayant rang de conseiller d'Etat, un assesseur membre du Conseil d'administration de l'OFPRA et un assesseur représentant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). La composition de la Commission garantit sa compétence et son indépendance, et c'est le seul exemple en France d'un organisme au sein duquel le représentant d'une organisation internationale siège avec pouvoir

délibérant. Les recours devant la Commission sont gratuits et la procédure est contradictoire. Les demandeurs d'asile disposent des services d'un avocat et d'un interprète.

19. Le délai maximum nécessaire pour parvenir à une décision concernant le statut de réfugié varie selon la complexité du cas mais, dans 90 % des cas, l'examen est achevé en moins de trois mois. Dans les cas plus complexes, notamment ceux qui requièrent des vérifications auprès de consulats, ce délai est plus long. Le demandeur d'asile a le droit de demeurer en France pendant toute la période nécessaire à l'instruction de sa demande; il se voit délivrer un permis de résidence par la préfecture, et reçoit un récépissé de sa demande d'asile valable pendant trois mois et renouvelable.

20. Le droit de demeurer en France signifie aussi que l'intéressé peut se voir attribuer un logement collectif dans un centre de réception où, s'il préfère une solution individuelle, il peut bénéficier d'une assistance financière. Dans ce dernier cas, à partir du moment où il dépose sa requête auprès de l'OFPPRA, le demandeur d'asile reçoit une allocation d'environ 2 000 francs français par mois, ainsi qu'une allocation pour enfants à charge et une allocation d'intégration, et il est couvert par la sécurité sociale. S'il choisit un logement collectif, il ne reçoit aucune assistance financière, mais il est pris en charge par France Terre d'asile, qui est liée à l'Etat par un contrat et prend en charge toutes les dépenses journalières du demandeur d'asile et de sa famille. La réduction du délai maximum fixé pour la prise des décisions et le fait que dans de nombreux cas les demandeurs d'asile essayent de vivre en France pour des raisons purement économiques ont amené la France à leur retirer, depuis 1991, le droit de travailler dans le pays.

21. M. FAUGERE (France) décrit la procédure, régie par une loi du 6 juillet 1992, permettant aux demandeurs d'asile se trouvant aux frontières d'entrer en France. C'est le Ministère de l'intérieur qui est compétent en la matière. Une personne demandant à entrer en France en qualité de demandeur d'asile doit rester dans une zone d'attente durant le temps nécessaire à l'examen de sa demande. Les demandes sont examinées individuellement et l'entrée ne peut être refusée que si la demande est manifestement infondée. Le demandeur d'asile est entendu par un spécialiste de l'OFPPRA, qui donne son avis au nom du Ministère des affaires étrangères; cet avis est transmis au Ministère de l'intérieur, où la décision est prise. Une demande ne peut être rejetée comme manifestement infondée que dans deux cas seulement : si elle ne relève pas de la Convention relative au statut des réfugiés, à savoir lorsque la personne concernée n'invoque pas des craintes pour sa sécurité mais d'autres considérations personnelles, comme la recherche d'un emploi ou de meilleures conditions de vie, ou si la demande n'a pas de justifications crédibles, étant défectueuse quant au fond ou contenant des improbabilités ou des contradictions insurmontables. Lorsqu'une demande n'est pas jugée manifestement infondée, le demandeur d'asile est admis en France et pourvu d'un sauf-conduit lui permettant de contacter une préfecture et de se prévaloir des procédures décrites par l'orateur précédent. Si la demande est jugée manifestement infondée, il est informé que l'entrée du territoire français lui est refusée et il peut être expulsé.

22. Durant toute la période, l'intéressé demeure dans la zone d'attente du secteur international du port ou de l'aéroport. La loi du 6 juillet 1992 a été complétée par une loi du 27 décembre 1994 qui a élargi son champ d'application

aux gares de chemin de fer accueillant un trafic international. L'ouverture du tunnel sous la Manche a été un facteur important dans l'adoption de cette loi. La loi fixe à quatre jours le délai pendant lequel un demandeur d'asile peut être gardé dans la zone d'attente par décision administrative lorsque sa demande d'entrée a été rejetée; cette période peut être portée à huit jours et, dans les cas exceptionnels, à 16 jours par un juge. Dès qu'il pénètre dans la zone d'attente, le demandeur d'asile est informé de ses droits, si nécessaire par l'intermédiaire d'un interprète, et lorsqu'un juge prend la décision de prolonger la période, il s'entretient avec le demandeur d'asile, si nécessaire en présence d'un conseil. Les étrangers gardés dans les zones d'attentes ont un droit d'accès à un interprète, un avocat et un médecin, et le droit de communiquer avec toute personne de leur choix. Les représentants du HCR ont accès à la zone d'attente et peuvent s'entretenir confidentiellement avec les personnes qui y sont gardées, auxquelles peuvent aussi rendre visite les représentants de cinq associations humanitaires accréditées à cet effet par un décret de 1995. En 1996, des représentants du HCR ont fait 22 visites dans des zones d'attente et ceux des associations humanitaires 31. Des réunions annuelles sont maintenant organisées avec les représentants du HCR et des associations humanitaires accréditées. Les conditions de logement dans les zones d'attente sont généralement considérées comme satisfaisantes, mais un problème s'est posé dans l'une d'entre elles, à savoir l'hôtel Ibis à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et, en plein accord avec l'association humanitaire concernée, l'hôtel est en train d'être complètement rénové.

23. En 1996, 5 646 personnes ont été placées dans des zones d'attente et, parmi elles, seules 526 étaient des demandeurs d'asile. Plus de la moitié des demandeurs d'asile ont été admis sur le territoire français parce que leurs demandes n'ont pas été jugées manifestement infondées. Le séjour moyen dans la zone d'attente est de deux jours pour les demandeurs d'asile et de 30 heures pour les personnes qui ne sont pas des demandeurs d'asile et auxquelles l'entrée sur le territoire est simplement refusée.

24. S'agissant de la question 2 de la liste des questions, l'orateur dit qu'à première vue l'Accord de Schengen n'a aucun impact direct sur l'application des articles 12 et 13 du Pacte. Il n'y a pas non plus eu de véritables changements en ce qui concerne l'expulsion des étrangers se trouvant illégalement en France. Toute expulsion décidée par un Etat partie à l'Accord de Schengen peut être mise en oeuvre par tout autre Etat partie, ce afin d'empêcher que de multiples demandes d'asile soient déposées dans plusieurs Etats parties, de mettre fin aux séjours prolongés dans la zone de Schengen qui ne sont pas véritablement justifiés par des demandes d'asile, et d'éviter le phénomène des demandeurs d'asile "en orbite", à savoir ceux que des Etats parties peuvent être tentés de se renvoyer sans prendre la responsabilité d'examiner leur demande d'asile. Tant l'Accord de Schengen que la Convention de Dublin mettent cette responsabilité à la charge d'un seul Etat. Le problème ne se pose pas souvent, mais la France a demandé à ses partenaires de reprendre quelques 1 000 demandeurs d'asile. L'Accord de Schengen et la Convention de Dublin n'ont pas provoqué de changements substantiels en ce qui concerne l'examen des demandes d'octroi du statut de réfugié.

25. Quant à l'impact de l'adoption récente d'une législation visant à lutter contre l'immigration illégale, les lois concernées sont datées du 24 août et

du 30 décembre 1993 et du 24 avril 1997. Elles exigent que toute décision refusant l'entrée sur le territoire soit motivée et permettent d'obtenir presque automatiquement après trois ans de résidence légale un permis de résidence de 10 ans qui donne à son titulaire le droit d'exercer le métier de son choix. La loi française est favorable à l'intégration sociale des étrangers légalement présents en France; c'est ce que montre le fait que près de 90 000 étrangers acquièrent la nationalité française chaque année. La loi prévoit aussi un droit de recours devant un magistrat pour obtenir le sursis à exécution d'un arrêté d'expulsion.

26. Un contrôle très strict est exercé afin qu'il soit dûment tenu compte de la vie personnelle et familiale des intéressés, et une circulaire administrative du 9 avril 1996 requiert qu'il soit tenu dûment compte des engagements internationaux de la France lors de la prise des décisions individuelles. En outre, les conditions de la détention administrative des étrangers en attente d'expulsion sont contrôlées par un juge; la détention par décision de justice est limitée à sept jours, période qui peut être prorogée de trois jours, à titre exceptionnel, par une seconde décision.

27. Les lois de 1993 et de 1997 reposent sur la nécessité de s'assurer que l'ordre public a été respecté avant de délivrer un permis de résidence et sur la volonté de lutter contre la fraude, qui a amené les pouvoirs publics à exiger qu'un étranger ait été marié à un ressortissant français pendant un an au moins pour pouvoir acquérir un permis de résidence par ce biais. Une autre condition nouvelle est que la personne qui fait la demande doit avoir résidé continuellement dans le pays pour obtenir un permis de résidence de 10 ans. La loi de 1997 prévoit aussi que l'on peut prendre les empreintes digitales d'un étranger présent illégalement sur le sol français, et ses papiers peuvent lui être retirés. Cette loi a aussi modifié le régime juridique de la détention administrative en portant de 24 à 48 heures le délai dont dispose le juge pour prendre une décision concernant la prolongation de cette détention. Cet aspect de la loi, visant à lutter plus efficacement contre l'immigration illégale, a été contrebalancé par une codification des règles relatives aux liens de famille. Ont aussi été codifiées les règles régissant le rapatriement des étrangers en situation illégale : les intéressés ne peuvent être renvoyés dans un pays où ils seraient en danger. La loi de 1997 interdit aussi de renvoyer des personnes malades dans des pays où elles ne pourraient recevoir un traitement médical adéquat.

28. La loi du 24 août 1993 a révélé les difficultés rencontrées par certaines catégories d'étrangers s'agissant d'obtenir un permis de résidence, alors que d'un point de vue légal ils ne peuvent être expulsés du territoire français. Ils n'ont pas pleinement droit à un permis de résidence mais ils ne peuvent non plus faire l'objet d'un arrêté d'expulsion. La loi du 24 avril 1997 leur permet d'obtenir un permis de résidence d'un an; les principales personnes concernées sont les conjoints de ressortissants français, les parents d'enfants français et les étrangers qui vivent en France, même illégalement, depuis plus de 15 ans.

29. En elles-mêmes, les lois récentes n'ont eu aucun impact pour les immigrants légaux parce qu'elles respectent pleinement les droits fondamentaux consacrés dans le Pacte et dans la Constitution française. Certaines difficultés sont néanmoins apparues. Le droit de certains étrangers d'entrer sur le territoire français a été restreint. Le nombre des personnes concernées

au titre des dispositions relatives à la réunification des familles est tombé de 33 000 en 1992-1993 à moins de 14 000 en 1995-1996. Il y a aussi des conflits juridiques que la loi du 24 avril 1997 s'est efforcée de résoudre, mais il faut un certain temps à la nouvelle législation pour être mise en oeuvre, notamment au niveau des préfetures, en ce qui concerne les délais et parce que les droits des étrangers en France sont devenus trop complexes et difficiles à comprendre. Il est impératif de les rendre plus clairs.

30. Des décisions d'expulsion n'ont été prises que contre une proportion relativement réduite - 30 % - des étrangers résidant illégalement en France, et bon nombre de personnes continuent de vivre en France bien qu'en situation irrégulière. Si cet état de choses perdure, d'autres mesures devront être prises. En 1991, le Gouvernement a décidé de régulariser la situation des demandeurs d'asile, et une mesure similaire a été prise par le biais d'une circulaire du 24 juin 1997 par laquelle, après diverses manifestations de soutien aux étrangers sans papier, le Gouvernement a décidé de régulariser certaines situations qu'il jugeait intenable. L'une des politiques particulièrement controversées du gouvernement précédent a été celle des expulsions collectives, qui a créé des difficultés dans les relations avec les pays d'immigration. La Commission consultative nationale des droits de l'homme a joué un rôle important dans le débat général sur l'immigration, et son avis du 12 septembre 1996 sur la situation des étrangers sans papiers a été déterminant dans l'élaboration de la circulaire du 24 juin 1997 régularisant certaines situations.

31. Le Gouvernement entend allier fermeté et générosité, préserver l'équilibre nécessaire et éviter toute sévérité excessive ainsi qu'une ouverture irréaliste des frontières. Il n'accepte pas le principe "des papiers pour tous" mais souhaite assurer l'intégration des étrangers, grâce à la fourniture de services publics de qualité et à une législation conforme au désir d'assurer le respect de la vie de famille et de la différence ainsi qu'une ouverture générale à l'égard des étrangers, en particulier ceux qui souhaitent poursuivre leurs études en France. La politique d'immigration a une fonction de police mais aussi une dimension sociale et est, par certains aspects, une politique de développement conjoint. Une nouvelle loi sur la nationalité va être adoptée, et la législation relative aux droits des étrangers en France sera simplifiée, clarifiée et équilibrée.

32. S'agissant des tendances et activités racistes, xénophobes et antisémites, visées dans la question 3 de la liste, l'orateur indique que les chiffres les plus récents montrent que la politique du Gouvernement porte ses fruits. Même s'il ne faut pas sous-estimer les difficultés que pose l'établissement de statistiques en la matière, il semble bien que le nombre des actes de violence raciste ait diminué ces dernières années. Ainsi, on en a signalé 52 en 1991, 35 en 1994, 19 en 1995 et seulement 9 en 1996. Les incidents semblent également devenir moins graves : bien que quatre personnes aient été blessées en 1996 dans des agressions de caractère raciste, aucun décès n'a été déploré, et le nombre d'incidents, y compris les menaces, insultes et actes d'intimidation, est passé de 480 en 1995 à 195 en 1996. La proportion des agressions racistes dirigées contre la communauté nord-africaine en France a de même diminué, bien que ces agressions représentent le pourcentage le plus élevé (77 %) du total, et elles sont surtout concentrées à Paris, en Provence et sur la Côte d'Azur.

33. Il en va de même de la violence antisémite, qui semble être devenue un phénomène marginal. En 1996, on a signalé une seule agression antisémite, contre 24 en 1991 et 11 en 1994, et les affaires d'injures antisémites sont passées de 120 en 1994 à 89 en 1996. La politique de promotion active de l'intégration axée sur les quartiers à problème se révèle payante.

34. La loi prévoit une très large gamme de peines pour les infractions de caractère raciste. Ainsi, la loi sur la presse du 29 juillet 1990, une des armes les plus importantes dans la lutte contre le racisme, interdit la provocation publique à la discrimination ou à la haine raciale, à la diffamation ou à la commission de crimes contre l'humanité. Le Ministre de l'intérieur supervise toutes les publications et signale toutes les infractions à la loi. En 1996, il y a eu sept infractions, dont deux ont donné lieu à des poursuites. En vertu de la loi du 10 janvier 1936, les associations ou les groupes dont l'objet est de provoquer la haine ou la violence pour des motifs tenant à l'origine raciale ou ethnique peuvent être dissous : c'est ainsi que la Fédération d'action nationale européenne (FANE) a été dissoute trois fois en vertu de cette loi entre 1980 et 1987. Le Ministère de l'intérieur peut également, en vertu de la loi du 16 juillet 1989, interdire toute publication destinée à la jeunesse ayant des visées racistes.

35. Les cellules départementales de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme jouent un rôle important dans la prévention. Elles comprennent des fonctionnaires, des magistrats et des représentants des autorités locales et des associations bénévoles, et elles ont pour tâche d'enregistrer les phénomènes racistes, d'encourager le règlement amiable des différends et d'entreprendre des programmes éducatifs. Dans les écoles, par exemple, elles ont organisé des projections de films sur le racisme, ainsi que des activités culturelles autour du thème de la tolérance.

36. Le Fond d'action sociale institué au profit des travailleurs immigrés joue un rôle analogue : il a organisé une "Semaine contre le racisme" en 1995 dans plus de 1 000 écoles. D'autre part, le Fond favorise les initiatives dans le domaine de la formation professionnelle, telles que le projet de parrainage lancé en 1995, qui a permis d'aider 1 000 jeunes venus de l'étranger. Le Gouvernement attribue des subventions aux associations qui travaillent à faire mieux comprendre la richesse des apports faits par les étrangers à la culture française. En mars 1997 a été lancé un programme à grande échelle d'intégration des étrangers dans la vie française, programme qui sera encore développé au cours des mois à venir.

37. Autres exemples d'initiatives contre le racisme : l'abrogation de la disposition en vertu de laquelle seules les personnes de père ou de mère français avaient droit à une allocation pour la naissance d'un troisième enfant, et une décision des autorités de la ville de Bordeaux selon laquelle il est illégal de refuser à un enfant de nationalité étrangère le droit de se faire inscrire à l'école en raison du fait que ses parents sont en situation irrégulière en France. Particulièrement importante est la décision du 13 août 1993 interdisant toute espèce de classement des personnes en fonction de l'origine ethnique.

38. M. AVEL (France), répondant à la question 4, qui concerne les actes de caractère pénal commis par des fonctionnaires au cours de la période considérée, déclare qu'en France le respect des droits de l'homme, tels qu'ils

sont définis dans la Déclaration de 1789 et confirmés par la Constitution de 1946, est obligatoire pour tous, et plus particulièrement pour les fonctionnaires chargés de maintenir l'ordre public et de faire respecter la loi, qui doivent être au-dessus de tout soupçon. Ces actes font l'objet de peines plus sévères dans le cadre du nouveau Code pénal. Ainsi, les actes de violence provoquant un arrêt de travail de plus d'une semaine, normalement passibles de trois ans d'emprisonnement ou d'une amende de 300 000 francs, sont maintenant passibles d'une peine de prison de cinq ans ou d'une amende de 500 000 francs lorsqu'ils ont été commis par des fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions.

39. Trois ans auparavant, on a créé au Ministère de la justice un nouveau service chargé de formuler des directives générales sur le rôle du pouvoir judiciaire vis-à-vis de la police judiciaire et de coordonner les activités de cette dernière avec celles du service des poursuites. Le parquet est très au fait de la gravité de ces actes commis par des fonctionnaires et, s'ils sont prouvés, les auteurs seront poursuivis, des peines sévères étant demandées à leur encontre. Indépendamment des sanctions pénales, le Code de procédure pénale prévoit également des mesures telles que le retrait des droits et des fonctions à l'encontre des fonctionnaires qui n'ont pas respecté les règles professionnelles et morales imposées à la police judiciaire.

40. Pour ce qui est des chiffres relatifs à la période considérée, M. Avel déclare qu'il y a eu, entre 1988 et 1997, 44 cas de peine disciplinaire, y compris trois renvois, pour des violences commises par des membres du personnel pénitentiaire contre des détenus. Il y a également eu deux cas de renvoi pour relations sexuelles avec des détenus. Cependant, la plupart des faits concernent des coups et blessures : il y a eu six cas de ce genre en 1989, deux en 1991, huit en 1993 et sept en 1995, toutes ces affaires ayant abouti à une peine d'amende ou d'emprisonnement.

41. Les procédures d'enquête sur ce genre d'affaire sont de deux sortes : premièrement, une enquête administrative, suivie d'une action disciplinaire si les faits sont prouvés, et deuxièmement le renvoi de l'affaire au service des poursuites, qui peut alors dire s'il y a lieu ou non d'entreprendre des poursuites pénales. En 1995, il y a eu 289 cas, qui concernaient 611 personnes chargées de l'application de la loi. Sur ces différents cas, 232 ont abouti à un non-lieu, 21 ont conduit à une condamnation et, dans 43 cas, les fonctionnaires concernés ont fait l'objet à la fois de condamnations pénales ainsi que de sanctions administratives. Les peines allaient de l'amende à l'emprisonnement. En 1994, un tribunal a infligé à un fonctionnaire une peine d'un an de prison avec sursis pour des coups et blessures ayant entraîné la mort. En 1996, une cour d'assise de Paris a jugé un inspecteur de police accusé de s'en être pris à un détenu qui était mort ultérieurement des suites de ses blessures. Il a été déclaré coupable de violences intentionnelles et condamné à huit ans de prison. A Lille, un fonctionnaire de police a été condamné à 24 mois de prison pour avoir blessé mortellement une personne au cours d'une arrestation, et à Nice, en 1995, deux fonctionnaires de police ont été reconnus coupables de violences sexuelles et d'abus de pouvoir, et condamnés à deux ans de prison.

42. M. FAUGERE (France), répondant à la question concernant l'emploi des armes par la police (question 5 de la liste des points à traiter), fait observer que les fonctionnaires de police ne peuvent utiliser leur arme qu'en

cas de légitime défense. Par une note du 3 juillet 1995, qui est encore en vigueur, le Directeur de la police nationale a rappelé aux fonctionnaires de police que la légitime défense peut seulement être invoquée en réponse à un acte positif d'agression ou à un besoin urgent de se défendre ou de défendre autrui, et seulement si la défense est proportionnelle à l'attaque. Il est dit dans cette note que l'emploi des armes n'est pas de mise dans les cas où, par exemple, il s'agit de retenir et de questionner des personnes à un barrage routier, car dans ce cas d'autres méthodes doivent être utilisées.

43. Cependant, les armes sont utilisées dans des circonstances exceptionnelles. En 1995, elles l'ont été dans 367 cas, ce qui a représenté 30 cas de blessures et huit cas de décès; en 1996, il y a eu 295 cas : sept cas de blessures et deux cas de décès. Il est difficile de formuler des conclusions en se fondant sur une période aussi brève, mais on peut dire que l'emploi d'une arme par la police est un phénomène marginal, que seulement un policier sur 130 se sert de son arme et que l'emploi des armes ne se traduit que dans de rares occasions par des blessures, et encore moins par un décès. Entre 1990 et 1995, seulement 29 fonctionnaires de police ont été traduits devant un conseil de discipline pour usage non autorisé.

44. M. de BELAY (France) déclare que l'emploi des armes par les gendarmes est régi par les articles 122.4 et 122.5 du Code pénal. De par la loi, les fonctionnaires de police ne sont en droit d'utiliser leur arme que lorsqu'ils sont soumis à des violences, menacés par des personnes armées, incapables de défendre par d'autres moyens leur poste ou des personnes commises à leurs soins, ou quand la résistance est telle qu'elle ne peut être réduite que par la force des armes. A tous les niveaux de formation, l'accent est mis sur la modération dans l'usage de la force, et en particulier des armes. Les fonctionnaires sont entraînés à agir de manière strictement conforme à la loi et à faire preuve de respect pour la personne humaine dans les circonstances les plus diverses. On les incite à prendre conscience de leurs devoirs et responsabilités en tant que membres de la fonction publique, et la formation qui leur est donnée vise à assurer le respect des libertés tant individuelles que publiques.

45. L'emploi d'armes à feu par la police et la gendarmerie est assujéti aux décisions du pouvoir judiciaire dans tous les cas de dépôt de plainte. Le 16 janvier 1996, la Cour de cassation a déclaré que l'emploi des armes, au sens où l'entend le Code pénal, était réservé aux fonctionnaires en uniforme. Indépendamment de toute procédure judiciaire découlant d'enquêtes effectuées à la suite d'un dépôt de plainte, la gendarmerie elle-même peut entreprendre une procédure disciplinaire. D'autres mesures, telles que les circulaires qui sont adressées au personnel de l'armée, mettent l'accent sur la nécessité d'exercer la plus grande prudence à tout moment dans l'usage des armes. Pour ces différentes raisons, il n'a pas été jugé nécessaire d'abroger le décret de 1943.

46. M. LAGEZE (France), se référant à la question 6 de la liste des points à traiter, déclare que la législation française relative aux actes de terrorisme figure essentiellement dans le nouveau Code pénal du 21 mars 1994, dont les dispositions ont en grande partie remplacé celles du Code daté du 9 septembre 1986. Le but fondamental est d'assurer l'équilibre entre le degré requis de dissuasion et le respect des libertés individuelles. On distingue deux catégories d'actes de terrorisme, qui font l'objet respectivement

des articles 421.1 et 421.2 du Code. Le premier article reconnaît comme relevant du terrorisme toute une série d'actes tels que les menaces contre la vie d'autrui, l'enlèvement, le détournement, l'utilisation d'explosifs et les actes individuels ou collectifs visant à saper l'ordre public et la sécurité publique. Dans le deuxième article sont regroupés des actes punissables de terrorisme écologique tels que la contamination délibérée des terres, des eaux et de l'atmosphère sur le territoire national français, y compris les eaux relevant de la juridiction maritime de la France, lorsqu'ils ont pour but de mettre en danger la santé publique ou l'environnement ou de paralyser l'activité économique. Les faits reconnus comme ayant été des actes de terrorisme entraînent des peines plus sévères que celles qui sont prévues pour des actes semblables qui ne sont pas considérés comme relevant du terrorisme; par exemple, une peine de 30 ans de prison pour une personne reconnue coupable de meurtre peut devenir une peine de perpétuité s'il s'y ajoute une accusation de terrorisme.

47. La procédure applicable aux cas de terrorisme présumé est soumise à un régime spécial qui, entre autres choses, prévoit que le suspect peut être détenu sans avoir accès à un avocat pendant 72 heures au lieu de 24. D'autre part, les audiences ont lieu non pas devant des tribunaux ordinaires, mais devant des juges spécialisés. En ce qui concerne les pouvoirs de police, des mesures législatives complémentaires, adoptées depuis que la France a présenté son précédent rapport périodique, prévoient, entre autres choses, des peines plus lourdes que celles qui étaient énoncées dans le Code du 9 septembre 1986. De plus, en raison des nombreux actes de terrorisme perpétrés au cours de l'été de 1995, une loi promulguée le 22 juillet 1996 a élargi la définition des actes de terrorisme, qui comprennent maintenant la complicité. Les dispositions du Code du 9 septembre 1986 ne survivent qu'en partie, car elles ont été remplacées par celles du Code de 1994. Les pouvoirs de police, en ce qui concerne l'action antiterroriste, ne diffèrent des pouvoirs dont dispose la police à d'autres égards que sur un point : le suspect peut être gardé à vue pendant quatre jours au lieu de deux, sous réserve de l'autorisation donnée par un magistrat ou par le président du tribunal intéressé. La personne détenue doit tout d'abord être amenée devant les autorités et subir obligatoirement un examen médical.

48. Dans le cadre du régime extraordinaire, les locaux peuvent dans certains cas faire l'objet d'une perquisition sans l'assentiment de leur occupant, mais seulement sur décision expresse d'un tribunal ou d'un procureur. De même, la recherche et la saisie de documents, par exemple, peut avoir lieu entre 18 heures et 6 heures, avec l'autorisation spéciale d'un juge, en cas de délit grave s'il existe le risque immédiat que des preuves disparaissent ou que d'autres actes de caractère pénal soient commis. Ces perquisitions de nuit sont soumises à justification préalable et à l'obtention d'un mandat émanant d'un juge. On estime que ces dispositions n'impliquent aucune dérogation aux dispositions des articles 9 et 14 du Pacte.

49. Mme GIUDICELLI (France), se référant à la question 7, déclare qu'en 1996 l'inspection des services pénitentiaires a effectué 101 visites, soit ordinaires, soit visant à enquêter sur tel ou tel incident. De plus, les conditions sanitaires font l'objet de fréquentes inspections, qui peuvent être effectuées également à la demande d'un détenu; le nombre des plaintes formulées à cet égard a augmenté en 1996 de 11,4 % par rapport à 1995. D'autre part, le Code de procédure pénale prévoit qu'une commission de surveillance

présidée par le préfet et comprenant des autorités judiciaires et administratives locales doit se réunir au moins une fois l'an pour entendre les réclamations des détenus et faire rapport au Ministre de la justice. De plus, les magistrats peuvent inspecter les prisons et donner leur avis à leur sujet. Enfin, on mène depuis plus de 20 ans une politique active qui vise à intégrer les prisons plus étroitement dans la société et à permettre à des partenaires extérieurs de jouer leur rôle dans la surveillance des établissements pénitentiaires.

50. Conformément au Code de procédure pénale, tout détenu peut demander à être entendu confidentiellement par les juges et les inspecteurs des prisons, hors de la présence de tout membre du personnel de l'établissement, et il peut adresser à tout moment des courriers sous pli fermé - et l'on veille avec soin à ce que ce droit soit respecté. En 1996, l'administration centrale a reçu plus de 5 000 demandes que des détenus avaient formulées grâce à ce système. D'autre part, les détenus se voient ouvrir les voies de recours de droit commun devant les autorités administratives indépendantes, la Cour européenne, la Commission européenne des droits de l'homme et, surtout, les juridictions de droit commun françaises. Le contentieux porté par les détenus devant les juridictions ne cesse de s'accroître, notamment en matière disciplinaire, depuis le revirement de jurisprudence opéré par le Conseil d'Etat dans un arrêt par lequel il a accepté la recevabilité des recours formés en matière disciplinaire. De plus, l'administration pénitentiaire mène une politique de sensibilisation et de formation de ses personnels, en insistant sur les droits des détenus, et l'on a publié à cet égard un mémento du surveillant.

51. En se reportant au troisième rapport périodique (CCPR/C/76/Add.7), on constaterait les progrès réalisés au cours des 20 dernières années en ce qui concerne la réglementation pénitentiaire et les conditions de détention. Parmi les améliorations figurent le droit de porter des vêtements personnels, l'accès des détenus à la télévision et au téléphone, et la préparation à la sortie et à la réinsertion. Les conditions de détention des mineurs ont elles aussi été améliorées.

52. La surpopulation des prisons, bien qu'elle ne soit plus actuellement que de 109 % par rapport à 150 % en 1988, demeure un problème. L'augmentation du nombre des détenus (54 496 en janvier 1997, contre 31 655 en janvier 1977) est due non pas au nombre des incarcérations, stabilisé autour de 84 000 par an depuis les années 80, ni au nombre des détentions provisoires, stable depuis 1985, mais à l'augmentation des durées de détention, passées en moyenne de 4,3 mois en 1975 à 7,8 mois en 1997. L'une des mesures qui sont actuellement prises pour réduire l'acuité du problème est le vote d'une affectation budgétaire de cinq ans, autorisée par la loi du 6 janvier 1995, affectation de 3 milliards de francs devant permettre de recruter quelque 4 000 agents pénitentiaires et d'exécuter un programme de création de 3 870 nouvelles places dans les prisons. Depuis 1991, les mesures d'amnistie et de grâce sont utilisées de plus en plus fréquemment comme régulateur. Le Ministère de la justice, toutefois, compte surtout sur le développement des mesures alternatives à l'incarcération, telles que l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général, système auquel on a recours de plus en plus depuis 1990. A cet égard, l'une des mesures à signaler est le délai d'épreuve, système que le nouveau Ministre de la justice a

entrepris de réexaminer. D'une manière générale, on insiste surtout actuellement sur les mesures visant à réduire la durée de l'incarcération effective, et à faire évoluer les conditions pénitentiaires dans le sens d'une plus grande ouverture.

53. M. LAGEZE (France), se référant à la question 8, déclare qu'en droit français la détention provisoire se définit largement comme s'appliquant à toute la procédure depuis le début des enquêtes jusqu'au jugement final et, le cas échéant, jusqu'aux audiences en appel. Il pourrait être difficile, évidemment, en raison des différences de procédure, d'établir des comparaisons sur le plan international. La durée varie selon la nature des faits, mais on s'est efforcé récemment sur le plan législatif de renverser la tendance antérieure, qui était d'accroître la durée de la détention. Par exemple, les chiffres disponibles pour 1995 en ce qui concerne les affaires pénales font apparaître une moyenne de 21 mois - c'est-à-dire une légère amélioration par rapport au chiffre de 22,7 mois pour 1988. Ceci dit, il ne faut pas oublier que le nombre des personnes détenues à titre provisoire n'atteint pas la moitié du nombre total des personnes soumises à une enquête; la proportion, qui était de 44 % en 1985, a été ramenée à 34 % en 1994. La situation s'explique aussi par la durée croissante de la procédure et la complexité de plus en plus grande des affaires, y compris en raison des exigences de la compatibilité avec les instruments internationaux. Une nouvelle loi, entrée en vigueur le 31 mars 1997, vise à réduire la durée de la détention provisoire, mais il est trop tôt pour en mesurer les effets. Cette loi, cela va de soi, n'est pas la première tentative qui ait été faite pour réduire la durée de la détention provisoire - la loi du 6 août 1995 ayant déjà imposé des limites -, mais elle atteste du souci constant de diminuer cette durée.

54. Les nouvelles dispositions traitent également de la notion de délai raisonnable, et elles stipulent que le magistrat instructeur doit mettre fin à la détention provisoire lorsqu'elle a atteint une certaine limite. Cette approche est conforme à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. La nouvelle loi prévoit que les prolongations doivent être examinées tous les six mois, et non pas annuellement. D'autre part, elle fixe des délais plus favorables aux détenus - par exemple un an au lieu de deux ans, selon la législation antérieure, lorsqu'il s'agit d'inculpations pour des faits comportant une peine de moins de cinq ans, et un maximum de deux ans pour les faits comportant une peine d'une durée comprise entre cinq et 10 ans - catégorie qui, précédemment, n'était assujettie à aucune limite.

55. Le PRESIDENT remercie la délégation française des réponses concernant la première partie de la liste des points à traiter, et invite les membres du Comité à poser éventuellement d'autres questions.

56. Lord COLVILLE remercie la délégation française des réponses détaillées qui ont été fournies. Se référant à la question 6 de la liste des points à traiter, il fait observer que rien n'a été dit au sujet de l'article 450 du Code pénal, relatif aux associations de malfaiteurs. Etant donné que les affaires dont il est question dans cet article, ainsi que les affaires visées dans l'article 421 dont il a déjà été fait mention, relèvent de juridictions spécialement constituées, lord Colville aimerait avoir des renseignements sur les possibilités d'appel - question importante lorsqu'il s'agit d'affaires pour lesquelles il n'y a pas de jury. D'autre part, quel contrôle a-t-on prévu pour la durée de détention plus que normale qui est autorisée en vertu des

dispositions de lutte contre le terrorisme ? Au Royaume-Uni, par exemple, le contrôle est effectué par un inspecteur indépendant qui a accès aux détenus et à toute la documentation pertinente, et qui fait rapport chaque année au Parlement, lequel, d'autre part, réexamine sa législation antiterroriste tous les cinq ans. S'il n'existe aucun système de ce genre, il faudrait en adopter un.

La séance est levée à 13 h 5 .
