

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Décembre 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 21 novembre 2023.

[Click or tap here to enter text.](#)

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE LA CNCDH.....	8
1.1 L'organisation de la commission	8
1.1.1 La composition.....	8
1.1.1.1 Les membres et leur mode de désignation :.....	8
1.1.1.2 L'avis du comité prévu par l'article 5 du décret.....	9
1.1.1.3 La déontologie.....	11
1.1.2 L'assemblée plénière et les sous-commissions	11
1.1.3 Le président et le bureau	14
1.1.3.1 Le président.....	14
1.1.3.2 Le bureau.....	15
1.1.4 Le secrétariat général	15
1.2 Les missions de la CNCDH.....	15
1.2.1 Le cadre des résolutions des Nations Unies	16
1.2.2 Le cadre légal et réglementaire	16
1.2.3 Un élargissement des missions sans grand formalisme ni estimation préalable des compétences requises et des moyens	17
1.2.4 La nécessité d'une claire articulation des missions de la CNCDH avec celles d'autres institutions ou administrations	20
2 LA GESTION BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIVE DE LA CNCDH	24
2.1 La gestion budgétaire	24
2.2 Les ressources humaines	26
2.3 La gestion courante	27
2.4 Des relations à clarifier avec deux associations satellites	27
2.4.1 L'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH).....	28
2.4.2 L'Institut français des Droits et Libertés (IFDL)	28
3 LES ACTIONS DE LA CNCDH.....	30
3.1 Le conseil en matière de droits de l'homme.....	30
3.1.1 La publication des avis et déclarations.....	30
3.1.1.1 Un choix thématique des avis et déclarations qui couvre imparfaitement l'ensemble du champ des droits de l'homme	30
3.1.1.2 La mise en place d'observatoires des états d'urgence	32

3.1.1.3	Les auditions : des risques à maîtriser, un pluralisme à assurer	33
3.1.2	Une activité croissante de production de rapports dans le cadre d'une mission de rapporteur national indépendant	34
3.1.2.1	Les ambiguïtés méthodologiques du mode d'élaboration des rapports	34
3.1.2.2	La mobilisation de l'appareil statistique de l'État	36
3.1.3	L'éducation aux droits de l'homme : une action limitée et isolée	37
3.2	La dimension internationale de l'action de la CNCDH	38
3.2.1	La préparation et le suivi des travaux des comités des Nations Unies.....	38
3.2.1.1	Examen périodique universel 2017-2018	39
3.2.1.2	Examen périodique universel 2022-2023 : une procédure irrégulière.....	39
3.2.2	Les relations avec le Conseil de l'Europe et le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH	41
3.2.2.1	Les tierces interventions.....	41
3.2.2.2	Le suivi de l'exécution des arrêts	41
3.2.3	Le prix des droits de l'Homme de la République française	42
4	UNE INFLUENCE DIFFICILE A MESURER.....	44
4.1	L'influence auprès des pouvoirs publics	44
4.1.1	Une contribution aux travaux du Parlement.....	44
4.1.2	Une influence sur certains travaux du Gouvernement	45
4.1.3	La promotion auprès des autorités françaises des instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme	46
4.1.4	L'influence doctrinale vis-à-vis des juridictions et du monde académique.....	47
4.2	Une notoriété fragile dans l'opinion publique.....	48
4.2.1	Une réduction progressive des retombées médiatiques.....	48
4.2.2	Un écho limité sur les réseaux sociaux	49
ANNEXES.....		51
Annexe n° 1.	Organigrammes des différentes mandatures	52
Annexe n° 2.	Avis et déclarations publiées par la CNCDH.....	54
Annexe n° 3.	Auditions de la CNCDH devant le Parlement depuis 2016	61

SYNTHÈSE

Institution nationale de protection et de promotion des droits de l'homme au sens des Nations Unies, la CNCDH est accréditée auprès de l'ONU. Originellement rattachée au ministère des affaires étrangères, elle relève des services du Premier ministre depuis 1989. La loi du 5 mars 2007 consacre le principe de son indépendance. Un décret du 26 juillet 2007 précise la mise en œuvre de ses missions, fixe sa composition et ses règles de fonctionnement.

Au fil du temps, le gouvernement, parfois le législateur, lui ont confié des mandats de rapporteur national indépendant dans des domaines couvrant la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, en 1996, la mise en œuvre du droit international humanitaire, en 2017, les relations entre les entreprises et les droits de l'homme, en 2018, l'évaluation du plan national interministériel de lutte contre toutes les formes de haine anti-LGBT et en 2020, l'évaluation de la politique à l'égard des personnes handicapées. Si ces domaines correspondent souvent à des textes internationaux ou européens adoptés par la France, il aurait été utile qu'une étude préalable s'assure de la capacité de la CNCDH à les prendre en charge et des conditions de son intervention par rapport aux autres institutions déjà compétentes en la matière. La révision du décret statutaire de la commission, nécessaire pour qu'il retrace la diversité de ses missions, devrait en fournir l'occasion.

Les principes de Paris, adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU et que la France doit respecter, indiquent que la composition et la désignation des membres doivent être établies selon une procédure qui garantisse « la représentation pluraliste des forces sociales ». Tous les trois ans, un arrêté du Premier ministre nomme les membres de la commission et son président, après un avis d'un comité, composé du vice-président du Conseil d'État et des Premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Celui-ci après avoir demandé une meilleure représentation des femmes, aujourd'hui réalisée, souhaite une représentation de la « diversité » de la société française. Une association du Parlement aux procédures de sélection des membres de la commission pourrait y contribuer. A tout le moins, la représentation nationale devrait être associée à la nomination de son président, par exemple via une audition par les commissions chargées des libertés publiques des deux assemblées, ce qui suppose l'adoption d'une disposition d'ordre législatif.

Forte de son pouvoir d'auto-saisine, la CNCDH mène une activité soutenue de production d'avis sur les sujets relatifs aux droits de l'homme. Certains domaines comme le droit à un environnement sain, les droits culturels ou les droits fondamentaux relatifs aux technologies représentent une part encore limitée de ces travaux. Face aux états d'urgence successifs, la CNCDH a, dans le cadre de son mandat institutionnel, mis en place des observatoires, pour éclairer le Parlement comme l'opinion publique.

Pour les domaines couverts par son activité de rapporteur national indépendant, la CNCDH a recours à l'appareil statistique de l'État mais également à des travaux d'enquête parfois plus éloignés de la question de l'effectivité des droits fondamentaux, au cœur de sa mission. Compte tenu de la sensibilité des sujets qu'elle traite, la CNCDH doit veiller à la neutralité et à l'impartialité scientifique des prestataires qu'elle choisit pour ses rapports et études. Par ailleurs, la CNCDH pourrait utilement s'appuyer sur une instance indépendante chargée d'assurer une évaluation par les pairs de la qualité des travaux académiques mobilisés dans ses rapports.

Elle doit aussi veiller à la rigueur de ses procédures lorsqu'elle procède à des auditions. Or, son règlement intérieur ne fixe pas de règles pour sélectionner les organismes et personnes auditionnées, s'assurer du recueil des différentes positions exprimées et veiller au respect d'une démarche contradictoire. Cette absence de cadre pour la détermination des interlocuteurs de la commission l'expose à des risques de réputation et médiatique importants.

Enfin, la commission est un point d'appui obligé en France pour les organisations internationales sur les questions des droits de l'homme. Elle participe à l'examen périodique universel de l'ONU ainsi qu'au suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH). La dimension forte de l'examen périodique de la France, tous les cinq ans, devant le conseil des droits de l'Homme de l'ONU justifie une grande rigueur dans le travail de coordination entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et la CNCDH, ainsi que dans l'adoption par celle-ci de sa contribution. Or, la Cour a relevé que la rédaction et la transmission en 2022 de la dernière contribution de la CNCDH, avait été faite – alors que la commission était vacante, en l'absence de nomination de ses membres - par la secrétaire générale de la commission qui ne disposait d'aucune capacité juridique à cet égard.

Pour l'élaboration de la contribution, elle a sollicité, en dehors de tout cadre légal, des personnes, anciens membres ou membres pressentis, dont les propositions ont été diversement prises en compte sans autre forme d'instruction ou de débat. Ce document, présenté à tort comme contribution de la CNCDH, a été envoyé au conseil des droits de l'Homme de l'ONU qui s'en est saisi, alors qu'il n'a été ni élaboré ni adopté par la commission. Tant le gouvernement que la commission devront s'assurer pour l'avenir de la régularité de la procédure suivie pour élaborer un avis qui engage la CNCDH sur la scène internationale.

Au plan national, les prises de position de la commission parviennent à être entendues dans le processus législatif comme dans la définition des politiques publiques. Son écho auprès de l'opinion demeure cependant restreint, tant dans les médias traditionnels que sur les réseaux sociaux, à la différence de certains de ses homologues en Europe.

Recommandations

Recommandation n° 1. (SGG) : Revoir le décret statutaire de la CNCDH pour en préciser les missions en veillant à assurer une cohérence avec celles confiées à d'autres instances ou autorités et en s'assurant de sa capacité à les exercer.

Recommandation n° 2. (SGG) : Faire précéder la nomination du président de la CNCDH de son audition par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de libertés publiques.

Recommandation n° 3. (CNCDH) : Fixer dans le règlement intérieur les critères de sélection des associations ou personnes pouvant être auditionnées par la commission.

Recommandation n° 4. (SGG, CNCDH) : Mettre en place une instance scientifique, indépendante de la commission, chargée d'assurer une revue par les pairs des travaux académiques intégrés dans les rapports de la CNCDH.

INTRODUCTION

Avant même la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, par un arrêté du ministre des affaires étrangères Georges Bidault, le 17 mars 1947, la France a institué une première commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹. René Cassin en fut l'inspirateur, afin qu'un organe s'assure du respect, par l'État, du nouveau droit international des droits de l'homme. Il faut cependant attendre le 5 mars 2007 pour que la commission française se voit reconnaître un statut légal.

Aujourd'hui, la CNCDH est à la fois une institution de la République française et une institution insérée dans le système des Nations Unies. Elle est l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A, par les Nations Unies. Selon le décret n°84-72 du 30 janvier 1984, elle assiste de ses avis le ministre des relations extérieures : « *pour tout ce qui se rapporte à l'action de la France en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde, en particulier dans le cadre des institutions ayant à en connaître ou des négociations multilatérales portant sur ce sujet* »².

Assimilée parfois abusivement à une autorité administrative indépendante (AAI), la commission est financée sur le budget des services du Premier ministre. Comme l'indiquent les programmes annuels de performance du programme budgétaire 308 « protection des droits et libertés » dont elle relève, son rôle est « *d'éclairer la décision des pouvoirs publics dans le champ des droits de l'homme et de l'action humanitaire.* »

Ce rôle se décline selon quatre axes :

- conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- assurer un suivi de la mise en œuvre par la France des recommandations faites par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

La Cour s'est attachée à vérifier le bon accomplissement par la commission de ses missions et la bonne gestion de ses crédits, depuis 2015, ce qui correspond aux mandats de trois présidents : Mme Christine Lazerges (2015-2018), M. Jean-Marie Delarue (avril à octobre 2019) et M. Burguburu (janvier 2020 - novembre 2022), ce dernier exerçant un nouveau mandat depuis cette date.

¹ Précisément : commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme.

² Le ministère tient alors le secrétariat de la commission qui se réunit en tant que de besoin et au minimum deux fois par an.

1 L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE LA CNCDH

1.1 L'organisation de la commission

La CNCDH ne dispose pas du statut d'une autorité administrative indépendante (AAI) dont la liste a été restreinte par la loi du 20 janvier 2017³. Elle exerce néanmoins sa mission en toute indépendance en vertu des dispositions du décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 qui régissent son fonctionnement. Elles sont conformes aux principes de Paris adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en vue de garantir l'indépendance des institutions nationales de protection des droits de l'Homme.

Ces principes prévoient en particulier que :

- la composition et la désignation des membres doivent être établies selon une procédure qui garantisse « *la représentation pluraliste des forces sociales* ;
- la nomination des membres doit résulter « *d'un acte officiel précisant la durée de leur mandat* ».

1.1.1 La composition

La procédure de nomination des membres de la CNCDH relève entièrement du pouvoir exécutif. La composition de la commission que le Premier ministre envisage de nommer fait néanmoins l'objet de l'avis public d'un comité explicitement prévu par l'article 5 du décret de 2007.

1.1.1.1 Les membres et leur mode de désignation :

Selon l'article 4 du décret susvisé du 26 juillet 2007, « *dans le souci d'assurer le pluralisme des convictions et des opinions, la commission est composée, avec voix délibérative :*

- *de 30 personnes nommément désignées parmi les principales ONG œuvrant en ces domaines et des principales confédérations syndicales, sur proposition de celles-ci ;*
- *de 30 personnes choisies en raison de leur compétence ;*
- *d'un député et d'un sénateur – sans qu'il soit précisé qu'ils sont nommés sur proposition du président de leur assemblée ;*
- *du médiateur de la République ;*

³ La loi du 20 janvier 2017 a restreint le nombre d'autorités administratives indépendantes (AAI). Leur liste et celle des autorités publiques indépendantes (API) figure en annexe de la loi. La CNCDH n'en fait pas partie.

- *d'un membre du Conseil économique et social.* »

Le Premier ministre nomme les parlementaires et le membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour la durée de leur mandat, et les autres membres, pour une durée de trois ans. Le mandat de membre n'est pas révocable, « *pour autant que son titulaire conserve la qualité en vertu de laquelle il a été désigné et qu'il se conforme à l'obligation d'assiduité qui lui incombe.* ». La pratique a été consacrée de ne pas renouveler un membre au-delà de trois mandats.

Les délais de renouvellement ont été de 3 mois pour la mandature 2015-2018, 4 mois et demi pour la mandature 2019-2022 et 7 mois pour la mandature 2022-2025. Ce dernier délai paraît particulièrement long. Il est vrai que ce renouvellement a eu lieu dans un contexte électoral avec un changement de gouvernement, l'actuelle commission ayant été constituée par un arrêté de la Première ministre du 12 novembre 2022.

La composition de la commission est régulièrement renouvelée en raison de démissions en cours de mandat. Ainsi, au cours de la mandature précédente, un quart des personnalités qualifiées ont dû être remplacées, principalement faute d'une disponibilité suffisante pour assumer une participation active aux travaux, soit sept démissions sur 30 membres.

Des représentants du Premier ministre et des ministres intéressés nommés par arrêtés du Premier ministre « *peuvent participer sans voix délibérative aux travaux de la commission* ». Dans les faits, cette participation se limite à des auditions par des groupes de travail⁴. Des ministres peuvent être invités à prendre la parole en ouverture d'une assemblée plénière. Plus fréquentes sont les auditions de personnalités ès qualités : ainsi le 23 juin 2020, à l'occasion de la fin de leur mandat, de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté et de M. Jacques Toubon, défenseur des droits ; le 24 septembre 2020, de sa successeuse, Mme Claire Hédon ; le 15 avril 2021, de M. Jean-Marc Ayrault, président de la fondation pour la mémoire de l'esclavage. La participation de la défenseure des droits aux travaux de la CNCDH permet à celle-ci de veiller à la cohérence des prises de position des deux institutions, le cas échéant, en proposant des amendements aux projets d'avis.

1.1.1.2 L'avis du comité prévu par l'article 5 du décret

Prévu par l'article 5 du décret, ce comité est composé du Vice-Président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour des comptes et du Premier président de la Cour de cassation. Il est chargé de donner un avis qui est annexé à l'arrêté de nomination ou publié dans les jours suivants au Journal officiel de la République française.

Selon le comité, les critères d'appréciation, constants depuis l'entrée en vigueur du décret du 26 juillet 2007, sont la participation effective aux travaux, la prise en compte de nouvelles thématiques, l'indépendance « *à l'égard du gouvernement, des partis politiques et des intérêts privés* », la place faite aux femmes et la représentation de la diversité française.

⁴ Ainsi, en 2018, de Mme Buzyn, ministre chargée de la santé, sur la question des inégalités en santé. Des représentants du MEAE sont régulièrement entendus par la sous-commission internationale de la CNCDH, s'agissant notamment du déroulement des sessions du conseil des droits de l'homme des Nations unies.

Ainsi, en 2015, le comité s'est particulièrement assuré de la représentation des thématiques numériques, environnementales et humanitaires. En lieu et place de trois ONG insuffisamment assidues, il a émis un avis favorable à la participation de la fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, de l'association Terre des hommes et du conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes (CFHE). 14 des 30 personnes qualifiées étaient nommées pour la première fois. La même année, le comité regrettait l'absence de progression dans la représentation de la diversité de la société française comme l'absence de parité entre les hommes et les femmes.

En 2019, le comité s'est exprimé à nouveau sur la place laissée à l'expertise en matière les questions numériques. Il a approuvé le remplacement de deux ONG faiblement assidues, par le COFRADE (droits de l'enfant) et l'Internet society France. 16 nouvelles personnalités qualifiées ont été nommées mais la représentation des femmes a diminué. Le comité a insisté « à nouveau, sur la nécessité d'atteindre, lors du prochain renouvellement de la commission, la parité entre les femmes et les hommes au sein du collège des personnes qualifiées. » Il a réitéré sa demande d'une meilleure représentation de la diversité sociale, sans toujours en préciser les critères⁵.

En 2022, le comité a salué la présence de 16 femmes parmi les 30 membres du collège des personnalités qualifiées et le renforcement de l'expertise en matière de droit international humanitaire et de droit du numérique. Il a appelé à une poursuite de l'amélioration de la représentation de la diversité sans que cette dernière ne soit, toutefois définie.

Cet appel à une amélioration de la diversité appelle trois remarques.

En premier lieu, dans ses compositions successives, la CNCDH peine à refléter la diversité des territoires. Ainsi, en 2019, au titre des personnalités qualifiées, onze enseignants-chercheurs ont été désignés, tous sauf un étaient en fonction dans une université parisienne. La question de la représentation des Français vivant outre-mer est elle aussi posée. Seuls ont été désignés en 2019, le président de la ligue des droits de l'homme en Nouvelle Calédonie puis, en 2022, la directrice nationale de la Croix Rouge outre-mer. S'il existe d'évidentes difficultés pratiques liées aux déplacements, la pandémie a confirmé les possibilités ouvertes par les visio-conférences qui pourraient permettre de mieux associer des représentants de ces territoires.

En deuxième lieu, la CNCDH a le statut d'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme accrédité de statut A par les Nations Unies. Certains de ses membres disposent de compétences et d'une expérience en matière de droit international, qu'ils soient professeurs d'université, avocats, magistrats, experts indépendants ou syndicalistes. Pour autant, aucun diplomate ne figure es qualité dans la composition de la commission-

En troisième lieu, en l'absence d'autre précision, et compte tenu de la procédure de nomination qui relève exclusivement du pouvoir exécutif, c'est du comité que paraît relever aujourd'hui l'appréciation - et la garantie - de la représentation pluraliste au sein de la CNCDH des « *principales forces sociales* ». Il s'agit là d'une exigence essentielle des principes de Paris adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies que traduit le règlement intérieur de la CNCDH. L'article 19 de ce règlement, dans sa version du 10 septembre 2019, prévoit que les membres de la commission sont des femmes et des hommes « *issus de tous les horizons, représentant la grande diversité des courants de pensée et d'action qui fondent notre*

⁵ Le décret du 26 juillet 2007, pour sa part, se concentre sur l'existence d'un « *pluralisme des convictions et opinions* ».

démocratie. Son pluralisme en fait un lieu de dialogue permanent entre l'État et la société civile... ». Mais il est difficile pour le comité de l'article 5 du décret de 2017 de se prononcer sur un terrain qui relève d'une appréciation sur le positionnement politique des membres pressentis.

Le comité a très naturellement limité ses avis à des éléments plus objectifs, l'assiduité aux séances de la CNCDH ou la préservation des grands équilibres en termes de diversité de genre notamment. L'intégration de parlementaires dans la composition du comité pourrait permettre d'élargir les critères pris en considération pour apprécier le pluralisme. Mais une telle évolution modifierait significativement le positionnement de la CNCDH, commission relevant aujourd'hui du seul pouvoir exécutif.

1.1.1.3 La déontologie

En application de l'article 11-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, les membres de la commission, le secrétaire général et son adjoint doivent remplir leurs obligations de déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Seul un absentéisme constaté par le secrétariat de la commission peut conduire à mettre fin au mandat d'un membre. En mars 2017, le bureau de la commission a lancé une procédure à l'encontre de cinq personnalités qualifiées, dont plusieurs ont alors démissionné, constatant, note la CNCDH, « *qu'ils ne pouvaient dégager suffisamment de temps pour les travaux de l'institution.* »

Le règlement intérieur contraint les membres à un devoir de confidentialité des échanges vis-à-vis des personnalités extérieures.

Selon la CNCDH, leur nomination en raison même de leur engagement, intellectuel ou militant, ne permet pas d'aller plus avant dans la recherche d'une éventuelle neutralité de ses membres sur les sujets qu'elle traite. Il convient à tout le moins qu'ils fassent connaître, pour se récuser, leurs liens avec les personnes ou les institutions auditionnées dans le cadre des travaux de la commission.

1.1.2 L'assemblée plénière et les sous-commissions

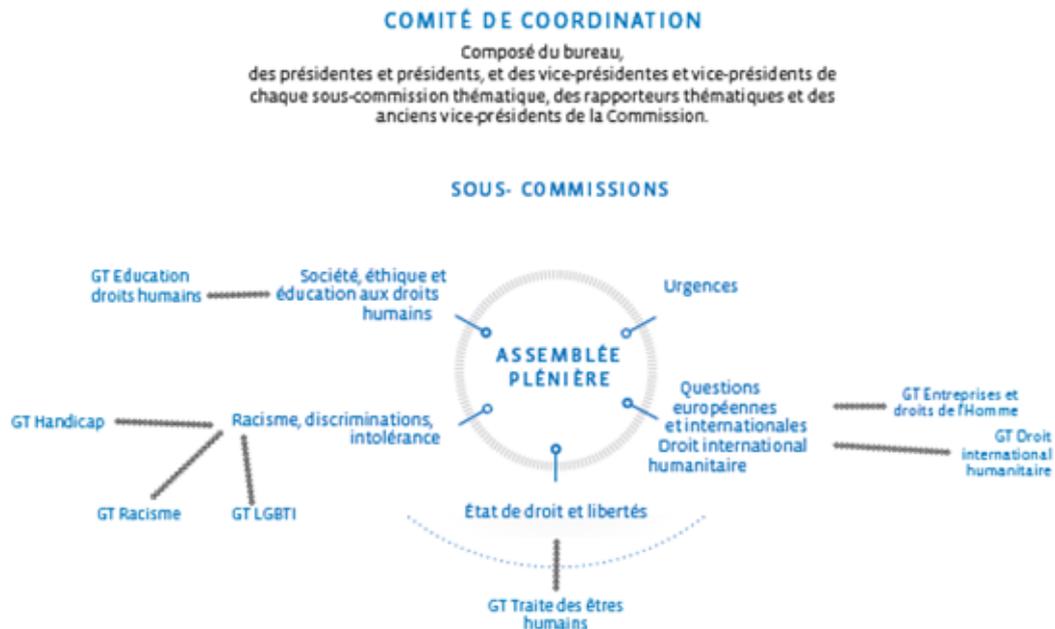
La spécificité de la CNCDH par rapport à d'autres institutions de défense des droits de l'homme est de fonctionner d'une manière collégiale. La commission est censée exprimer une position consensuelle issue de la confrontation des points de vue de ses membres, et notamment des grands réseaux associatifs institutionnels engagés dans la lutte pour les droits de l'homme.

Selon les dispositions du décret du 26 juillet 2007, l'assemblée plénière se réunit en tant que de besoin et au minimum six fois par an sur la convocation de son président et à partir d'un calendrier prévisionnel, ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres à voix délibérative. Les séances ne sont pas publiques.

L'article 10 dispose que « *l'assemblée plénière, organe décisionnel de la commission, adopte tous les documents émis par la commission dans le cadre de ses missions* ». Elle crée en son sein des sous-commissions. Tout comme l'assemblée plénière, celles-ci peuvent

entendre toutes personnes ayant des compétences particulières en ces matières, sans qu'elles prennent part aux délibérations.

Schéma n° 1 : Articulation des travaux de l'assemblée et des sous-commissions



Source : CNCDH

Au cours de l'actuelle mandature 2022-2025, selon le règlement intérieur de 2023, les sous-commissions sont au nombre de cinq :

- société, éthique et éducation aux droits humains ;
- racisme, discriminations et intolérance ;
- État de droit et libertés ;
- questions internationales et européennes – droit international humanitaire ;
- droit international humanitaire et action humanitaire⁶.

Les sous-commissions se réunissent de façon régulière « selon un calendrier prévisionnel arrêté dès que possible et communiqué aux membres et suppléants. » Selon l'article 56 du règlement intérieur, un groupe de travail est créé pour chaque thème sur lequel la commission est instituée comme rapporteur national, ainsi qu'en matière d'éducation aux droits de l'homme. Le secrétariat général tient le secrétariat des commissions et des groupes de travail. Des chargés de mission organisent le travail des sous-commissions en relation avec les rapporteurs désignés par le bureau.

Des critiques fortes du fonctionnement de la commission et des sous-commissions ont été faites par Jean-Marie Delarue, dans sa lettre de démission en avril 2019 de ses fonctions de président de la CNCDH. Il soulignait l'absence d'un réel pluralisme de l'assemblée plénière et

⁶ La sous-commission « urgences » n'a pas été renouvelée en 2023.

le fait que les membres de la commission ne se saisissent pas des droits humains dans leur ensemble mais à travers le prisme des associations ou organisations au titre desquelles ils ont été nommés. Il regrettait que la réflexion et les avis reposent sur une minorité de membres. Il soulignait en particulier : « *Personne ne peut savoir à l'avance sur quelles forces appuyer une réflexion ou la préparation d'un avis. Il en résulte une volatilité importante des participants. De fait, ce sont les personnes les plus disponibles qu'on rencontre le plus souvent dans les groupes de travail : la Commission produit ses réflexions grâce à une minorité de ses membres, évidemment méritants, souvent rompus à ces habitudes de travail mais peu enclins à en changer* »⁷.

Le fonctionnement de la CNCDH donne effectivement un rôle essentiel aux sous-commissions qui établissent les projets d'avis et les discutent, sur le fondement de textes préparés sous la responsabilité des rapporteurs. Ils sont ensuite présentés à l'assemblée plénière pour adoption.

Celle-ci peut faire évoluer un texte par voie d'amendements. Mais de l'avis de plusieurs acteurs rencontrés par la Cour, les débats en assemblée plénière sont très largement commandés par le travail préalable en sous-commission, lui-même reposant sur un petit nombre d'acteurs et les auditions qu'ils décident. L'augmentation du nombre de rapports sectoriels (cf. infra) est un facteur aggravant. Alors même que les membres de la CNCDH sont pour la plupart bénévoles et chargés d'autres missions, ces rapports sectoriels exigent un examen approfondi qui peut se faire au détriment d'une implication sur d'autres sujets traités en sous-commissions ou assemblée plénière.

Selon la CNCDH, nombre d'amendements présentés en assemblée plénière font l'objet de discussions serrées et des votes indicatifs peuvent avoir lieu afin de fixer à mi-parcours des orientations à des travaux. Il est à regretter que les procès-verbaux des réunions de l'assemblée plénière, très laconiques, ne les retracent pas.

Par ailleurs, le vote a lieu à la majorité des membres présents et représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Toutefois, selon les dispositions du règlement intérieur, le vote est à main levée et ne peut être secret, ce qui peut limiter la capacité de certains membres à s'exprimer ou à s'écarter d'une position majoritaire.

En la matière, le règlement intérieur précise : « *Les documents publiés font mention du résultat des votes ayant présidé à leur adoption. Y sont également exposées de plein droit les opinions minoritaires, dès lors qu'elles ont été soutenues par au moins quinze pour cent des membres de la commission. Ce quorum de 15 % des membres (soit 10 sur 64 au total) limite la possibilité d'exprimer une opinion minoritaire. Ainsi, la dernière publication d'une opinion minoritaire date de l'avis du 24 janvier 2013 sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Selon la CNCDH, « Il y a eu une tentative infructueuse d'opinion minoritaire au moment de l'adoption de l'avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République de l'assemblée plénière du 28 janvier 2021. » Aucune opinion minoritaire n'a été exprimée durant le mandat de la dernière commission.*

⁷ Lettre de démission du 29 octobre 2019

1.1.3 Le président et le bureau

Selon les dispositions du décret du 26 juillet 2007, le Premier ministre nomme le président de la commission, parmi les membres de cette dernière, par un arrêté, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

1.1.3.1 Le président

Le président assure la représentation de la commission et la présidence de l'assemblée plénière, du bureau et du comité de coordination. Pour la période contrôlée, trois présidents se sont succédé : Mme Christine Lazerges, pour son second mandat (2015-2018), M. Jean-Marie Delarue, entre avril et octobre 2019 (alors démissionnaire, cf. *supra*) et M. Jean-Marie Burguburu, nommé une première fois en janvier 2020 et pour un second mandat en novembre 2022, après une vacance de six mois.

L'assemblée élit deux vice-présidents. Au titre de la présente commission, il s'agit de Mme Renée Koering-Joulin, au titre du collège des personnalités qualifiées, et de M. Pierre Tartakowsky (Ligue des Droits de l'Homme), au titre du collège des ONG et organisations syndicales.

La procédure de nomination du Président de la CNCDH appelle deux remarques.

En premier lieu, sa nomination ne relève aujourd'hui que du pouvoir exécutif. L'étroite imbrication entre les droits de l'homme et l'expression démocratique de la représentation nationale ainsi que la volonté de garantir l'expression du pluralisme devraient inciter à introduire un avis du Parlement dans la procédure de nomination. A l'image des procédures qui concernent aujourd'hui de très nombreuses nominations publiques, l'audition préalable du président pressenti par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des libertés publiques pourrait être rendue obligatoire.

La secrétaire générale du gouvernement a indiqué étudier cette possibilité. Elle suppose l'adoption d'une loi organique pour rattacher la fonction de président de la CNCDH à la liste des emplois relevant de l'application de l'article 13 de la constitution.

En second lieu, se pose la question de la durée du mandat du président qu'illustrent les difficultés rencontrées lors de l'examen périodique de la France devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. À titre de comparaison, la défenseure des droits et la contrôleure générale des lieux de privation de liberté ont un mandat de cinq ans.

Un mandat d'une telle durée, non renouvelable, contribuerait à la continuité des travaux tout en garantissant l'indépendance du président de la CNCDH. Il supposerait d'une façon générale une extension à cinq ans de la durée du mandat de l'ensemble des membres de la commission.

1.1.3.2 Le bureau

Le bureau est composé du président et des deux vice-présidents, assistés du secrétaire général avec voix consultative.

Il fixe l'ordre du jour des assemblées plénières. Il doit cependant intégrer à cet ordre du jour les thèmes demandés par les sous-commissions ainsi que les points spécifiques demandés par dix membres de la commission. Sur proposition du président de la sous-commission concernée, il désigne les rapporteurs des projets d'avis. Il examine le budget. Il fixe la politique de communication, sur proposition du secrétaire général. Il examine chaque année le rapport administratif et financier établi par ce dernier.

Le comité de coordination et de réflexion, composé des membres du bureau, des présidents et vice-présidents de sous-commissions et des anciens présidents et vice-présidents toujours membres de la commission, se prononce sur l'orientation générale des travaux et fait des propositions d'avis et d'études.

Aux termes de l'article 53 du règlement intérieur de 2019, le comité se réunissait avant chaque réunion d'assemblée plénière, soit, en pratique presque une fois par mois. Selon la CNCDH, le comité a une activité soutenue de pilotage de l'activité et d'arbitrage des priorités. Ses décisions visent à organiser et à planifier les travaux au sein des sous-commissions.

1.1.4 **Le secrétariat général**

Le secrétariat est tenu par une secrétaire générale nommée par un arrêté du Premier ministre sur proposition du président. Placée sous l'autorité de ce dernier, elle est chargée des questions administratives et financières, soit, selon le règlement intérieur : la gestion, le recrutement et l'évaluation du personnel, le budget, la communication, la logistique, les relations avec la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre (DSAF), la préparation des réunions, après accord du président et des présidents de sous-commissions, les publications, l'organisation des manifestations et la rédaction des procès-verbaux.

L'article 54 du règlement précise que lui incombe « *la gestion des affaires courantes dans les périodes d'inter-mandature de la commission.* » La Cour a relevé que, loin de s'en tenir aux affaires administratives, lors de la dernière inter-mandature dont la durée a été longue, la secrétaire générale avait été directement impliquée dans le traitement des dossiers de la commission (cf. *infra*).

1.2 **Les missions de la CNCDH**

Investie de missions au sens des résolutions des Nations Unies, la CNCDH se voit également confier des responsabilités croissantes par des textes nationaux pris le plus souvent après la ratification par la France d'un traité international ou la transposition d'une directive de l'Union européenne.

1.2.1 Le cadre des résolutions des Nations Unies

Le 14 décembre 1978, l'assemblée générale de l'ONU a adopté la résolution n°33/46 qui fixe des principes directeurs pour la structure et le fonctionnement des institutions nationales et locales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Le 20 décembre 1993, elle a adopté la résolution n°48/134 qui établit les principes de Paris relatifs au statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. En son point 12, celle-ci « *encourage la création et le renforcement des institutions nationales* » et reconnaît « *qu'il appartient à chaque État de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins propres au niveau national.* »

Les principes sont énoncés dans une annexe :

- Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétences.
- Elles ont, notamment, **les attributions** suivantes :
 - fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, des avis, recommandations, propositions et rapports sur : les dispositions législatives et administratives et celles relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme ; les cas de violation des droits de l'homme ;
 - promouvoir l'harmonisation des lois, règlements et pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective ;
 - encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes ;
 - contribuer aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations unies ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, coopérer avec ces organisations ;
 - coopérer à l'élaboration des programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en œuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels ;
 - sensibiliser l'opinion publique.

Ces attributions ont été déclinées par le cadre juridique propre de la CNDCH. Si la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe confie la responsabilité à la CNCDH de remettre au Premier ministre, chaque 21 mars, un rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, il faut attendre 2007, 60 ans après sa création, pour que, en application des principes de Paris adoptés en 1993, la commission française soit régie par une loi spécifique.

1.2.2 Le cadre légal et règlementaire

Selon la loi du 5 mars 2007, la CNCDH assure, auprès du gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle rend des avis. De sa propre initiative, elle peut

appeler publiquement l'attention du parlement et du gouvernement sur « *les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.* »

Les dispositions de l'article 1^{er} du décret, n° 2007-1137 du 26 juillet 2007 pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, précisent que la CNCDH « *favorise la concertation entre les administrations, les représentants des différents courants de pensée de la société civile et des différentes organisations et institutions non gouvernementales intéressées.* ». À ce titre :

- elle contribue à la préparation des rapports que la France présente devant les institutions internationales en application de ses obligations conventionnelles ;
- elle contribue à l'éducation aux droits de l'homme ;
- elle élabore le rapport annuel public sur la lutte contre le racisme mentionné à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

Selon l'article 2 du décret, la commission peut être saisie de demandes d'avis ou d'études émanant du Premier ministre ou de membres du Gouvernement. Elle peut également évoquer toutes questions ayant trait à *une situation humanitaire d'urgence*, formuler des avis sur les formes d'assistance humanitaire en situation de crise et étudier les mesures pour l'application du droit international humanitaire.

La Commission rend publics ses avis et rapports selon des dispositions précisées par son règlement intérieur. Celui adopté le 14 février 2023 prévoit notamment que les avis et les études sont transmis au Premier ministre et aux ministres intéressés, aux présidents des deux assemblées « *et à toute personne utile* ». Il prévoit également que les avis et textes assimilés sont publiés au Journal officiel de la République française. Le SGG transmet les réponses du gouvernement qui peuvent faire l'objet d'un exposé oral.

Chaque année, un rapport public d'activités recense les travaux ainsi que les réponses aux avis. Leur analyse montre que la commission rend une vingtaine d'avis par an. Le plus souvent, les projets sont adoptés à l'unanimité⁸ ou à une large majorité. Les exceptions sont d'autant plus notables. Ainsi, le 28 janvier 2020, le projet de déclaration sur les violences policières recueille 20 voix pour, 14 contre et abstentions.

1.2.3 Un élargissement des missions sans grand formalisme ni estimation préalable des compétences requises et des moyens

Depuis trente ans, les gouvernements successifs ont confié à la CNCDH des mandats de rapporteur national indépendant, chargé de s'assurer en France de l'effectivité et du suivi des droits de l'homme, conformément à la ratification par la France de conventions des Nations unies, de la transposition par elle de directives européennes ou de son approbation de résolutions de l'ONU. Si le mandat de rapporteur sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme

⁸ Ainsi le 24 mars 2022 : du projet de rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ou du projet de déclaration « *pour une directive ambitieuse de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales.* »

et la xénophobie lui a été effectivement confié par la loi du 13 juillet 1990⁹, en revanche, à plusieurs reprises, la dévolution d'une nouvelle mission à la CNCDH s'est faite à la seule initiative du Premier ministre, sur le fondement de textes de nature différente.

Concernant la traite des êtres humains, une directive du parlement européen et du conseil du 5 avril 2011 (2011/36/UE) prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour mettre en place des rapporteurs nationaux ou des mécanismes équivalents. Si la loi du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'UE et des engagements internationaux de la France a effectivement transposé la directive en droit français¹⁰, seule une circulaire de la garde des sceaux a confié cette mission à la CNCDH¹¹.

D'autres missions lui ont été confiées par une simple lettre du Premier ministre, ou par une mention dans un plan d'action gouvernemental.

À titre d'exemple, dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011, le conseil des droits de l'homme des Nations unies a ainsi adopté par consensus les principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'homme et aux entreprises. En février 2013, le gouvernement a demandé l'avis de la CNCDH afin de préparer un plan d'action d'application de ces principes. L'avis rendu le 24 octobre 2013 a alimenté la réflexion d'un groupe de travail animé par l'ambassadrice chargée de la responsabilité sociale des entreprises avant la validation d'un plan national d'action par le Premier ministre. Le suivi et l'évaluation du plan et des résultats des actions engagées sont confiés à la CNCDH : « *Sa mission portera sur l'évaluation de la politique mise en œuvre, qui fera l'objet d'un rapport périodique.* »

En juin 2017, lors de l'examen périodique universel (EPU) de la France, devant le conseil des droits de l'homme de l'ONU, la commission elle-même a souhaité que lui soit confié un mandat de rapporteur indépendant sur la lutte contre la haine anti-LGBT. Comme en réponse, le 3 avril 2018, le Premier ministre a écrit à la présidente de la CNCDH pour lui proposer que la commission assure l'évaluation du plan national interministériel de lutte contre toutes les formes de haine anti-LGBT, lancé fin 2016 sous l'impulsion de la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH), « *compte tenu des travaux et de l'expertise de la CNCDH sur ce sujet, ainsi que de sa composition pluraliste.* » Le Premier ministre précise : « *Le cas échéant, cette évaluation pourra être complémentaire de missions d'inspection que le gouvernement jugerait bon de mandater parallèlement à des fins d'expertise croisée.* » Pour la période 2020-2023, le plan

⁹ Selon l'article 2 de la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe : « *Le 21 mars de chaque année, date retenue par l'Organisation des Nations Unies pour la Journée internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme remet au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme. Ce rapport est immédiatement rendu public.* »

¹⁰ Outre la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005, convention dite de Varsovie, sur la lutte contre la traite d'êtres humains et le protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

¹¹ Cf. Circulaire de la Garde des sceaux du 22 janvier 2015 de politique pénale en matière de lutte contre la traite des êtres humains : la fonction de rapporteur national est confiée à la CNCDH, « *autorité administrative indépendante, qui pourra ainsi évaluer la politique mise en œuvre.* » Le contenu de ce qu'il faut entendre par l'évaluation de la politique n'est pas précisé.

national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+, prévoit à nouveau une évaluation à son terme par la CNCDH.

Le 3 décembre 2020, le Premier ministre écrit au président de la CNCDH pour lui proposer que la commission assure « *la mesure de l'impact de la lutte contre les stéréotypes à l'égard des personnes handicapées, notamment au moyen d'une étude sociologique, et qu'elle procède à l'évaluation de la politique menée en faveur des personnes en situation de handicap.* »¹² Il précise : « *Ce mandat s'organisera autour d'un rapport périodique d'évaluation, auxquels contribueront tous les ministères concernés.* » C'est ainsi une lettre du Premier ministre qui confie un nouveau mandat à la commission.

Les élargissements successifs des missions de la CNCDH appellent trois remarques.

En premier lieu, à l'exception de la loi susmentionnée du 13 juillet 1990, ils ne se font pas par la voie législative. Les services de la Première ministre considèrent à ce sujet qu'aucun formalisme juridique ne s'attache à la sollicitation, par le Gouvernement, de la CNCDH, commission consultative placée auprès d'eux. Si tel est sans doute le cas pour une demande d'avis ou d'étude, prévue par le décret du 26 juillet 2007, les mandats précités sont pérennes et conduisent à des rapports réguliers ou des évaluations périodiques. La CNCDH fait d'ailleurs valoir qu'elle « *est la première à souhaiter qu'une base législative soit donnée à chacune de ses missions.* »

Une telle évolution permettrait au Parlement de se prononcer chaque fois sur la pertinence, au regard des enjeux considérés, de confier la mission à la CNCDH plutôt qu'à une autre institution.

En deuxième lieu, aucune étude préalable sur la capacité de la commission à exercer une nouvelle mission n'est conduite. Celle-ci a pu elle-même s'interroger sur ce point, comme lors de l'assemblée plénière du 27 juin 2021. Quand a été évoquée la possibilité de lui confier une mission d'évaluation du plan national d'action pour éradiquer le travail forcé, l'esclavage moderne, la traite des êtres humains et le travail des enfants¹³, elle a indiqué que cette possibilité devait être « *conditionnée aux ressources humaines disponibles le moment venu* ». Mais cette interrogation n'a pas été systématique et c'est parfois la commission elle-même qui a sollicité un nouveau mandat, notamment pour l'évaluation du plan national interministériel de lutte contre toutes les formes de haine anti-LGBT.

Enfin, ce processus d'élargissement progressif des missions de la CNCDH pose la question de leur articulation avec celles d'autres institutions ou administrations.

¹² La proposition est ainsi motivée : « *Compte tenu de l'expertise de la CNCDH sur divers champs de discriminations comme en matière d'évaluation des politiques publiques et de son statut d'INPDH, accréditée de statut A auprès des Nations unies, qui en fait l'un des acteurs du mécanisme de suivi prévu par l'article 33 de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.* »

¹³ Dans le cadre de l'Alliance 8.7 ou Alliance mondiale pour éradiquer le travail forcé, l'esclavage moderne, la traite des êtres humains et le travail des enfants (en référence à la cible 8.7 des objectifs de développement durable).

1.2.4 La nécessité d'une claire articulation des missions de la CNCDH avec celles d'autres institutions ou administrations

Le processus d'élargissement des missions de la CNCDH la conduit à intervenir sur des domaines d'actions où d'autres institutions exercent des responsabilités. Le cas de la lutte contre les stéréotypes à l'égard des personnes handicapées est significatif : une mission générale d'évaluation des politiques publiques conduite par l'État en direction des personnes handicapées est en effet directement confiée par la loi du 11 février 2005 au comité interministériel du handicap

La question de l'articulation et du rôle respectif d'institutions exerçant dans des domaines connexes se pose également à l'égard des deux AAI intervenant en matière de défense des droits de l'homme, le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹⁴. Elles disposent de pouvoirs d'instruction et d'enquête¹⁵ dont n'est pas pourvue la CNCDH. La personnalité qui les dirige est nommée par le Président de la République.

La spécificité revendiquée par la CNCDH est d'être une instance collégiale qui donne un point de vue pluraliste sur les sujets dont elle se saisit. Mais cette spécificité est fragilisée par l'élargissement de son périmètre d'intervention qui la conduit à s'en remettre à des experts en nombre limité (cf. infra). Elle ne dispose pas d'outil propre d'investigation et d'enquête (cf. infra) et ses méthodes de travail ne sont pas spécifiques. D'autres institutions recourent par exemple à des études sociologiques pour aborder la question du racisme, qu'il s'agisse, ponctuellement, de la DILCRAH¹⁶ ou, plus récemment, de la Défenseure des droits¹⁷. Même dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme, il est difficile d'identifier ce qui distingue l'action de la CNCDH de celle de la DILCRAH, des ministères de l'Éducation nationale et de l'intérieur ou de certaines collectivités territoriales voire du réseau associatif et de fondations sur lequel s'appuient les services de l'État - notamment ceux du Premier ministre - au moyen de conventions annuelles, plus rarement pluriannuelles, et d'appels à projets.

L'exercice partagé de la compétence internationale autrefois dévolue à titre exclusif à la CNCDH contribue également à la confusion. Elle bénéficie certes de sa reconnaissance internationale en tant qu'Institution Nationale de protection des Droits de l'Homme mais sa spécificité liée à sa collégialité n'est pas une garantie d'exclusivité en la matière.

Comme le montre la carte ci-dessous, dans d'autres pays cette fonction n'est pas confiée à un organe collégial mais à des institutions de type médiateur de la République ou « ombudsman »¹⁸. Au Royaume-Uni, la commission pour l'égalité et les droits humains a vu le

¹⁴ Le Défenseur des droits bénéficie d'une consécration constitutionnelle, à l'article 71-1, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Défenseur des droits « rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement », et non au gouvernement. La réforme constitutionnelle de 2008 a ainsi conduit à une reconnaissance par la constitution d'institutions publiques de défense des droits et libertés, que cette reconnaissance soit directe, par l'article 71-1, pour le Défenseur des droits, ou indirecte, par le biais de l'article 13.

¹⁵ La Défenseure des droits dispose de moyens ainsi de 260 personnes et près de 550 délégués territoriaux.

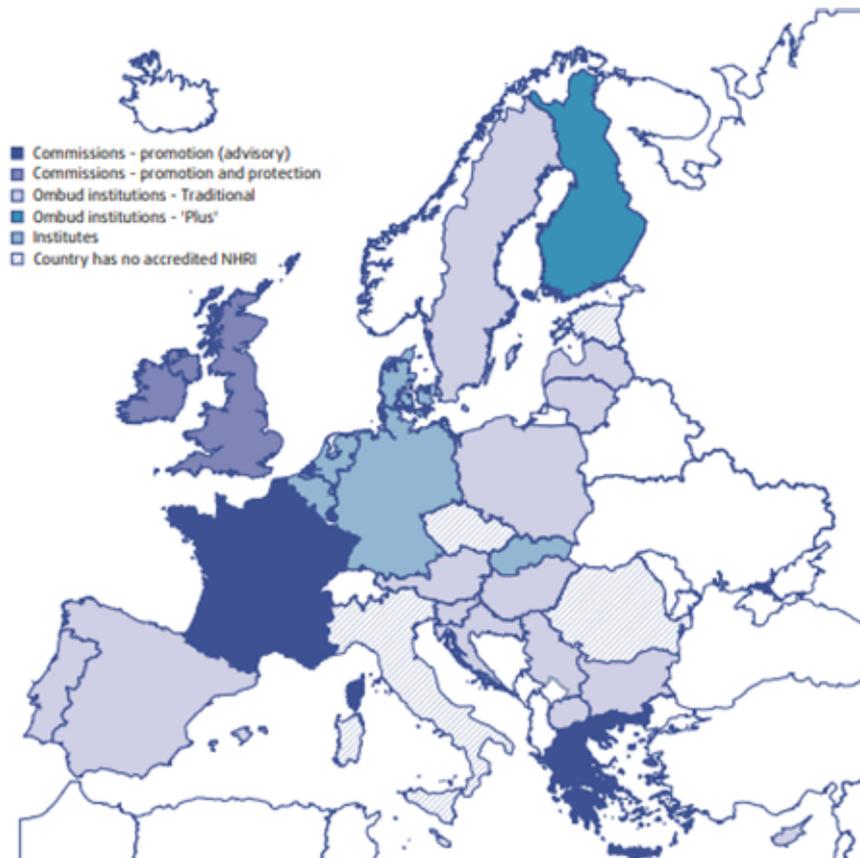
¹⁶ Notamment, en 2019, le soutien à une étude IFOP sur « *Le regard des Français sur l'homosexualité et la place des LGBT dans la société* ».

¹⁷ Ainsi, la Défenseure des droits a soutenu la réalisation et la publication en mars 2023 de l'étude « *L'expérience du racisme et des discriminations des personnes originaires d'Asie de l'est et du sud-est en France* »

¹⁸ Le mot « ombudsman » désigne, dans de nombreux pays, la fonction de « médiateur de la République » ou de « protecteur du citoyen ». L'ombudsman, comme le Défenseur des droits, est une personne indépendante chargée d'améliorer les relations entre les citoyens et l'administration ou les services publics. Il tente de proposer des solutions amiables.

jour en 2007. Accréditée de statut A auprès des Nations unies, elle est instituée comme un organe public indépendant dont la présidence et les membres sont nommés par le gouvernement. Également accréditée de statut A, une commission écossaise pour les droits humains est rattachée au parlement écossais avec compétence pour le champ législatif qui en relève.

Carte n° 1 : Typologie des INDH accréditées en Europe (commissions, ombudsman, instituts)



Source : Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne (FRA), 2020

En France, la Défenseure des droits est elle-même active auprès des institutions internationales. Auprès des instances de l'ONU, elle présente des rapports au comité des droits de l'enfant, elle apporte ses contributions au conseil des droits de l'Homme, au comité des droits de l'Homme, au comité pour l'élimination de toute les formes de discrimination raciale et au Comité pour l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes. Elle a des échanges réguliers avec les instances du Conseil de l'Europe (le commissaire aux droits de l'Homme, la commission européenne pour l'élimination du racisme et de l'intolérance, le comité européen pour la prévention de la torture). Tout autant que la CNCDH, la Défenseure des droits est relation avec le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme et avec l'agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

Or, la répartition de nouvelles missions par le gouvernement ne cesse d'accroître la confusion entre les champs d'intervention respectifs des deux institutions.

Ainsi, en 2011, s'agissant de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), le gouvernement a en confié le suivi au Défenseur des droits plutôt qu'à la CNCDH qui disposait, pourtant d'une mission confiée en ce domaine par la lettre du Premier ministre du 3 décembre 2020 précitée.

Dans le domaine cette fois des droits de l'enfant, la lettre du 1^{er} février 2023 est révélatrice de la confusion qui peut naître de l'exercice concurrent de missions comparables par ces deux institutions. Le président de la CNCDH a ainsi invité la Défenseure des droits à corriger un dépliant présentant son institution comme « *l'organisation désignée par les Nations Unies pour veiller au respect [des droits inscrits dans la Convention internationale des Droits de l'Enfant]* ».

Au total, l'élargissement continu des missions de la CNCDH rend nécessaire une clarification de leur articulation avec celles d'autres institutions ou administrations, notamment le Défenseur des droits et la DILCRAH. Le gouvernement doit veiller à ce que les champs d'intervention soient rigoureusement définis et tiennent compte des capacités de chaque organe à les mettre en œuvre. La révision du décret de 2007 relatif à la CNCDH, qui ne retrace pas l'élargissement des missions qui lui ont été confiées depuis lors, devrait en fournir l'occasion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Institution nationale de protection et de promotion des droits de l'homme au sens des Nations Unies, la CNCDH est accréditée auprès de l'ONU. Originellement rattachée au ministère des affaires étrangères, elle relève des services du Premier ministre depuis 1989. La loi du 5 mars 2007 consacre le principe de son indépendance. Un décret du 26 juillet 2007 précise la mise en œuvre de ses missions, fixe sa composition et ses règles de fonctionnement.

Tous les trois ans, un arrêté du Premier ministre nomme les membres de la commission et son président, après un avis d'un comité composé du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour des comptes et du Premier président de la Cour de cassation. Au cours de la période contrôlée, le comité a validé les nominations, tout en appelant à renforcer la représentation de la diversité nationale et assurer la parité.

Les décisions et avis émis par la CNCDH reposant notablement sur l'expression de la majorité de ses membres, il importe que sa composition reflète le pluralisme politique et social en France, conformément à la résolution n°48/134 du 20 décembre 1993 de l'ONU qui établit les principes de Paris relatifs au statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Les procédures conduisant à la nomination des membres de la commission et de son président pourraient être renforcées en ce sens. L'importance de la mission de la CNCDH, justifierait ainsi que la représentation nationale auditionne le candidat pressenti par le Premier ministre pour la présider. Une disposition de loi organique pourrait ainsi ajouter la fonction de président de la CNCDH à la liste des emplois relevant de l'application de l'article 13 de la Constitution.

Le fonctionnement de la commission devrait également être revu pour mieux permettre l'expression et la publicité des avis minoritaires.

La Cour a constaté l'élargissement régulier des missions de la CNCDH, le plus souvent à l'initiative du gouvernement, sans intervention du Parlement. Si les champs d'action qui lui sont confiés répondent à des obligations fixées par des textes internationaux ou européens ratifiés ou transposés par la France, à tout le moins, une étude préalable devrait vérifier le

bien-fondé du choix de la CNCDH pour s'assurer de leur suivi et de sa capacité à faire face à une nouvelle mission de rapporteur national et d'évaluation d'une politique publique.

Une réflexion sur les rôles respectifs des institutions et administrations françaises intervenant dans la protection des droits de l'Homme gagnerait à précéder la nécessaire révision du décret statutaire de la CNCDH qui ne reflète plus la réalité des missions lui ont été confiées.

Recommandation n° 1. (SGG) : Revoir le décret statutaire de la CNCDH pour en préciser les missions en veillant à assurer une cohérence avec celles confiées à d'autres instances ou autorités et en s'assurant de sa capacité à les exercer.

Recommandation n° 2. (SGG) : Faire précéder la nomination du président de la CNCDH de son audition par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de libertés publiques.

2 LA GESTION BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIVE DE LA CNCDH

Les principes de Paris précités prévoient que les crédits alloués aux institutions de défense des droits de l'homme doivent leur permettre « *de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de ne pas être soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance* ». Conformément à ces principes, l'article 17 du décret relatif à la CNCDH prévoit qu'elle « *gère librement les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission qui sont inscrits au budget des services du Premier ministre* ».

Ces crédits sont rattachés à la mission budgétaire *Direction de l'action du gouvernement* et, en son sein au programme 308 « protection des droits et libertés » dont est responsable la secrétaire générale du gouvernement.

2.1 La gestion budgétaire

Le programme 308 « *regroupe les crédits de dix autorités indépendantes exerçant leurs missions dans le champ de la protection des droits de l'homme et des libertés publiques et individuelles*¹⁹. » La CNCDH est intégrée à ce périmètre bien que n'étant pas une autorité indépendante. Elle est intégrée, avec deux autres organismes, à l'action 6 : « Autres autorités indépendantes », dont le montant total des crédits représente moins de 4 % du budget total du programme 308 qui regroupaient 111,5 M€ de crédits de paiement en 2002.

Tableau n° 1 : Les crédits de paiement exécutés de l'action 6 (milliers d'euros) en 2022

Sous-action ²⁰ /Titre	2	3	5	6	Total
CNCDH	924	395	0	28	1 347
Total	2 742	1 205	0	28	3 974

Source : Services du Premier ministre

La CNCDH représente environ un tiers des crédits de l'action 6. Elle est la seule à avoir des dépenses d'intervention : en 2022, une subvention lui est accordée pour la remise de cinq prix des droits de l'homme de la République française correspond à un montant annuel de 70 000 €, parfois versé en partie l'année suivante selon la difficulté, selon les pays, d'interagir avec les bénéficiaires.

¹⁹ Précisément 9 autorités administratives indépendantes concourant à la défense des droits et à la protection des libertés publiques et une autorité publique indépendante.

²⁰ Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Elle dispose d'un budget opérationnel de programme spécifique, dont son président est le responsable. Le BOP est composé de quatre unités opérationnelles : trois pour les crédits du titre 2 (paye sans ordonnancement préalable, hors paye sans ordonnancement et mises à disposition), une pour les crédits des autres titres. La secrétaire générale est la responsable des UO. Les crédits de paiement évoluent ainsi au cours de la période contrôlée.

Tableau n° 2 : Les crédits de paiement de la CNCDH initiaux et consommés (arrondis en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Initiaux	1,06	1,06	1,05	1,2	1,3	1,5	1,39	1,35
Consommés	0,9	0,98	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,35

Source : CNCDH. Les crédits initiaux désignent ici les crédits disponibles après application de la réserve de précaution et d'aléas de gestion.

Entre 2015 et 2022, les crédits votés ont augmenté de 27 %. Leur exécution est maîtrisée. Sur le titre 2, sont rémunérés 11 ETP au secrétariat général.

Tableau n° 3 : Les crédits de paiement consommés par titre (milliers €)

Titre/Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2	631	651	657	743	840	791	740	924
3	274	290	268	219	275	290	327	395
5			-	-	-	-	-	-
6	28	42	126	56	70	84	70	28
/s-total HT2	302	332	394	275	345	373	397	423
Total	933	982	1 051	1 019	1 185	1 165	1 137	1 347

Source : RAP et DSAF

L'augmentation constatée des dépenses est importante : 44,4 % entre 2015 et 2022. Elle est en partie imputée aux nouveaux mandats de rapporteur indépendant²¹.

À partir de 2016, le secrétariat général a cherché à mieux contrôler les dépenses d'abonnements, de téléphonie et de frais de taxis. Les frais de transport et de déplacement ont diminué à compter de 2020, en raison de la crise sanitaire, de la période d'inter-mandature, mais également du recours à la visioconférence pour les travaux de la commission.

²¹ En 2019, l'augmentation des crédits consommés est aussi liée à la nomination d'un membre de la commission résidant en Nouvelle-Calédonie, les frais de transport et de séjour ont alors été abondés de 70 000 €. Les contraintes liées aux déplacements l'ont conduit à démissionner en 2020.

Suite au déménagement de la CNCDH dans les nouveaux locaux des services du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy, courant 2017, les dépenses de fonctionnement bâtementaires refacturées ont progressé, ce qui témoigne d'une meilleure identification des coûts réels.

La refonte du site internet pèse à la fois sur les exercices 2021 (130 000 €) au titre des dépenses de communication et 2022 (104 000 €) au titre des dépenses refacturées par les services du Premier ministre et prises en charge au titre du fonctionnement général. Ce coût témoigne de l'importance que peuvent prendre les dépenses liées à la présence de l'institution sur internet, dans un contexte où l'essentiel de ses publications est amené à être numérique et où l'enjeu de sécurisation est important.

2.2 Les ressources humaines

Le guide de recrutement diffusé en 2020 par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre fixe des règles et propose des outils pour atteindre l'égalité de traitement et l'absence de discrimination²². Après réception des candidatures et sélection du candidat retenu par le service recruteur, ici la CNCDH²³, la DSAF recrute. Le droit commun des règles de déontologie s'applique.

Depuis 2019, le plafond d'emploi de la commission est passé de 7 à 8 ETPT. Outre le plafond d'emploi, la commission a également bénéficié en fin de période de la mise à disposition de 3 ETP par le ministère de l'Éducation nationale, contre le remboursement des frais de masse salariale prévu par convention²⁴. Hors mises à disposition, les agents sont majoritairement contractuels. Parmi eux, trois ont un contrat à durée indéterminée.

Les effectifs totaux sont ainsi passés de 8 à 11 au cours de la période contrôlée (soit + 37 %). Cet accroissement accompagne, selon les services de la Première ministre, l'extension des missions de la CNCDH. Un poste supplémentaire est à ce titre envisagé en 2024.

Parallèlement, la masse salariale a progressé de près de 50 % après la revalorisation du point d'indice au cours de l'année 2022. La baisse observée entre 2019 et 2020 s'explique par une moindre contribution au compte d'affectation spéciale « pensions ».

L'équipe de direction est composée de la secrétaire générale et de son adjointe. Un chargé de mission est affecté par sous-commission. Depuis 2019, deux chargés de mission se

²² Un arrêté du 28 décembre 2018 du ministre de l'action et des comptes publics a suspendu le visa préalable de la CBCM, s'agissant notamment des contrats de recrutement de personnels non-titulaires, dès lors qu'ils sont conformes à des référentiels de rémunération ou de contrôle ; s'agissant également des décisions d'engagement relatives aux transactions de moins de 250 000 € et relatives aux partenariats de moins de 350 000 €. En contreparties, doit se développer un contrôle interne budgétaire.

²³ Cf. réponse lors du contrôle du SGG : « *La secrétaire générale du Gouvernement et/ou le directeur, adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement décident du principe du recrutement (identification et appréciation du besoin, détermination du profil recherché) dans le cadre du schéma d'emplois. Ils y associent au besoin, suivant la nature de la personne à recruter, son cabinet, le sous-directeur de la législation et la qualité du droit et les chargés de mission.* »

²⁴ Les conventions de mise à disposition contre remboursement ont été produites.

voient confier des domaines d'analyse thématiques. On compte également un conseiller juridique, une cheffe de cabinet et une responsable de communication.

2.3 La gestion courante

Comme tout service installé sur le site de Ségur-Fontenoy, la CNCDH est associée à un comité de gestion mensuel des services du Premier ministre.

Une programmation annuelle des achats identifie les possibilités de mutualisation et fixe une stratégie. En novembre, le bureau des achats adresse aux services prescripteurs, dont la CNCDH, un préprogramme d'achats pour quatre ans. Les réponses obtenues permettent de mettre au point en janvier un programme révisé. Une fiche est établie pour chaque achat programmé²⁵. Les demandes d'achat hors marché ne peuvent être saisies avant un avis préalable du bureau.

Parmi les supports contractuels utilisés par la CNCDH, on notera les marchés de déplacements professionnels « Globeo Travel » et de transport de taxi. Pour les sondages qu'elle organise, elle recourt aux marchés du SIG (Cf. 3^{ème} partie).

La DSAF élabore et met en œuvre la politique des services du Premier ministre en matière de systèmes d'information et de communication. Elle met à disposition les moyens de fonctionnement, exploite et administre les systèmes et assure leur sécurité. Une division des systèmes d'information (DSI) assure la maîtrise d'œuvre des applications des services et de leur site internet dont celui de la CNCDH reconfiguré en 2021.

2.4 Des relations à clarifier avec deux associations satellites

Deux associations sont partiellement adossées à la CNCDH, dans les champs particuliers de la coopération internationale au sein de la francophonie et du recueil de données au bénéfice des institutions de l'Union Européenne. Les deux associations bénéficient d'un hébergement de leur siège social dans des locaux des services du Premier ministre, confirmé par deux courriers du 21 août 2002 et du 10 février 2005. Cet hébergement était alors accordé au 35 rue Saint Dominique (Paris). Le déménagement des locaux des services du Premier ministre au 20 avenue de Ségur n'a pas donné lieu à une mise à jour de ces autorisations, qu'il serait utile de réaliser.

²⁵ En cas d'achat non-programmé, c'est le service prescripteur qui adresse une première fiche au BAM.

2.4.1 L'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH)

En 2002, à la demande de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)²⁶, la CNCDH a été à l'origine de la création de l'AFCNDH qui a vocation à fédérer l'ensemble des commissions nationales des droits de l'Homme de l'espace francophone. Sa participation à cette association est prévue à l'article 18 de son règlement intérieur.

La commission tient le secrétariat général de l'association et se trouve à ce titre, dispensée de cotisation. Elle pourvoit l'AFCNDH, depuis sa création, d'un soutien logistique, en l'hébergeant dans ses locaux et en lui fournissant une aide technique et fonctionnelle via l'équipe du secrétariat général ou de certains de ses membres.

2.4.2 L'Institut français des Droits et Libertés (IFDL)

La CNCDH est au cœur de la gouvernance de l'IFDL, association de la loi de 1901, mise en place en février 2005²⁷ à la demande du gouvernement français et à l'initiative de la commission pour répondre à un appel d'offres de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes de l'Union européenne²⁸, devenu par la suite l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)²⁹, qui nécessitait un point focal national. L'association transmet à l'agence qui la finance, des rapports thématiques dont la réalisation est confiée à des chercheurs et des juristes³⁰. Elle bénéficie de subventions annuelles qui ont fortement augmenté en 2022 (950 000 € pour deux années de fonctionnement contre de l'ordre de 230 000€ et 150 000€ en 2020 et 2021).

Au cours de la période 2015-2022, l'association a été contrôlée par les représentants de la CNCDH. Celle-ci disposait de cinq des sept postes du conseil d'administration jusqu'en 2022 (trois dans la nouvelle mandature) et assurait les fonctions de secrétaire général et, jusqu'en 2019, de trésorier de l'IFDL.

L'implication de la CNCDH au sein de l'IFDL, structure dotée de fonds européens de plus en plus conséquents, étant susceptible de devenir préjudiciable à la commission, la

26 La recommandation de créer « un réseau des commissions nationales des droits de l'homme » est inscrite dans la Déclaration et le projet de Programme d'action de Bamako, adoptés par les états membres de l'OIF, le 3 novembre 2000. L'AFCNDH est l'un des réseaux officiels de l'OIF, à côté de l'AOMF qui réunit les ombudsmans de l'espace francophone, de FRANCOPOP qui réunit les polices francophones, de l'AJUCAF qui réunit les cours de cassation de l'espace francophone, de l'ACCPUF, l'association des cours constitutionnelles francophones, ou encore l'AISCCOP, qui réunit les cours des comptes de l'espace francophone.

²⁷ Lors de sa création en 2005, l'association s'appelait le Centre d'Études et de Documentation sur le Racisme et l'Antisémitisme (CEDRA). En 2011, du fait d'une extension de ses objectifs à l'ensemble des droits fondamentaux, le CEDRA a été transformé en l'Institut Français des Droits et Libertés.

²⁸ (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia - EUMC*)

²⁹ Règlement (CE) N° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007. L'Agence européenne des droits fondamentaux a vocation à devenir à terme l'Institution européenne de promotion et de protection des droits de l'Homme, au sens des Nations unies.

³⁰ Le FRA sollicite par ailleurs les autorités françaises, à travers la délégation aux affaires internationales et européennes du ministère de la justice qui est son correspondant national, afin de procéder à une vérification factuelle des rapports de l'IFDL.

CNCDH a informé la Cour de la démission de sa secrétaire générale du conseil d'administration de l'IFDL. Si la Cour prend acte de cette clarification, elle attire l'attention de la commission sur la nécessité de maintenir une distance avec les instances statutaires de l'association, indépendamment des collaborations que pourraient souhaiter mettre en place les deux parties.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les crédits de la CNCDH sont portés par l'action 6 du programme 308 « protection des droits et libertés » de la mission budgétaire Direction de l'action gouvernementale. En fin de période, les crédits initiaux s'élèvent à 1,4 M€ et les crédits consommés à 1,3 M€, dont 0,9 M€ de dépenses de personnel. Les crédits consommés ont augmenté de 44% entre 2015 et 2022. Les effectifs atteignent, hors renforts occasionnels, 11 ETPT en 2021, dont 3 mises à disposition par le ministère de l'éducation nationale contre remboursement. Ils ont progressé de 3 ETPT depuis 2015.

Installée sur le site de Ségur-Fontenoy, la CNCDH bénéficie comme les commissions administratives ou autorités administratives indépendantes des fonctions mutualisées des services du Premier ministre. Le regroupement sur un même site permet une économie de moyens.

La commission participe enfin à deux associations, dans un cadre juridique qu'il convient de clarifier.

3 LES ACTIONS DE LA CNCDH

La CNCDH prend en charge deux séries d'actions. Au plan national, elle joue un rôle de conseil en matière de droits de l'homme : elle intervient dans le débat public par ses recommandations et prend en charge des actions d'éducation en matière de droit de l'homme. Au plan international, elle contribue aux rapports que la France doit présenter aux organes et comités des Nations unies en application de ses obligations conventionnelles.

3.1 Le conseil en matière de droits de l'homme

La CNCDH contribue au débat public au moyen de ses avis et déclarations, de ses rapports dans les domaines où un mandat de rapporteur indépendant lui est confié, ainsi qu'à travers ses actions éducatives.

3.1.1 La publication des avis et déclarations

En termes de production d'avis, la commission a connu un pic d'activité en 2017 et en 2020. Son activité s'est considérablement ralentie en 2019, année de son renouvellement et au cours de laquelle le président a démissionné six mois après sa nomination. L'accroissement de l'activité en 2020 est notamment lié à la mise en place d'un observatoire de l'état d'urgence sanitaire. La période d'inter-mandature en 2022 a fortement limité le nombre d'avis produits. La liste des avis et déclarations figure en annexe n°4. Près du quart des avis publiés par la CNCDH concernent des projets de loi et l'activité parlementaire.

Tableau n° 4 : Nombre d'avis, déclarations, rapports ou études produits par la CNCDH

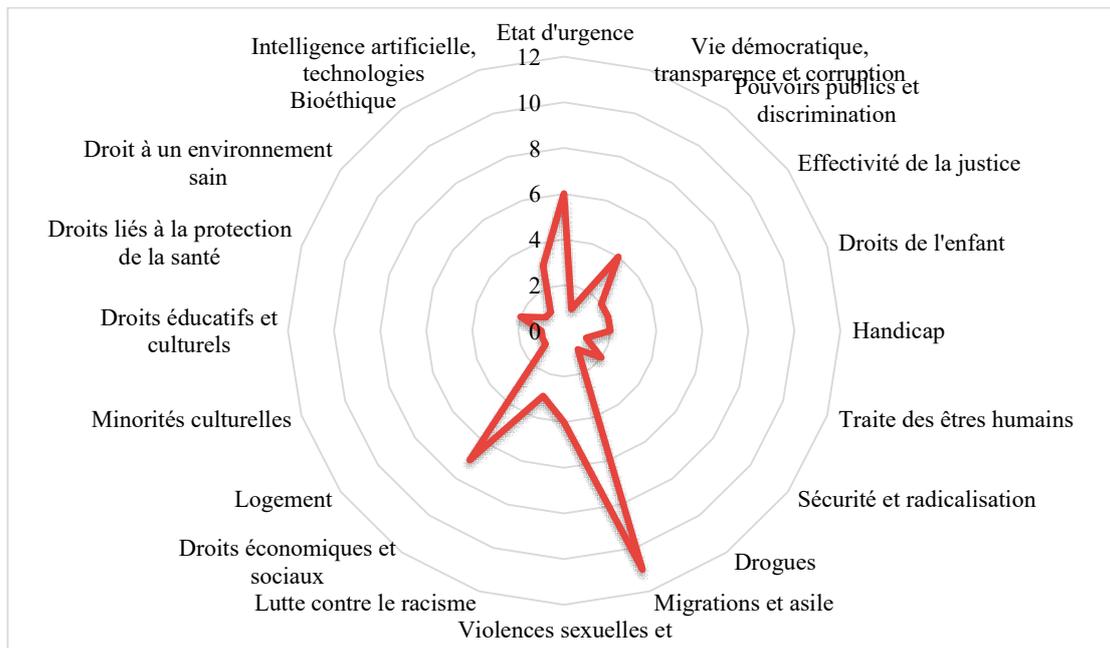
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'avis</i>	17	16	13	21	24	19	9	25	22	12

Source : RAP et CNCDH

3.1.1.1 Un choix thématique des avis et déclarations qui couvre imparfaitement l'ensemble du champ des droits de l'homme

La mandature 2015-2018 (56 avis et déclarations) a été marquée par un nombre important d'avis et de déclarations dans les domaines des migrations et du droit d'asile (11), des droits économiques et sociaux (7) ou en réaction à l'état d'urgence (6). Ces trois domaines représentent 43 % de l'ensemble des avis.

Graphique n° 1 : Thèmes des avis et déclarations de la mandature 2015-2018

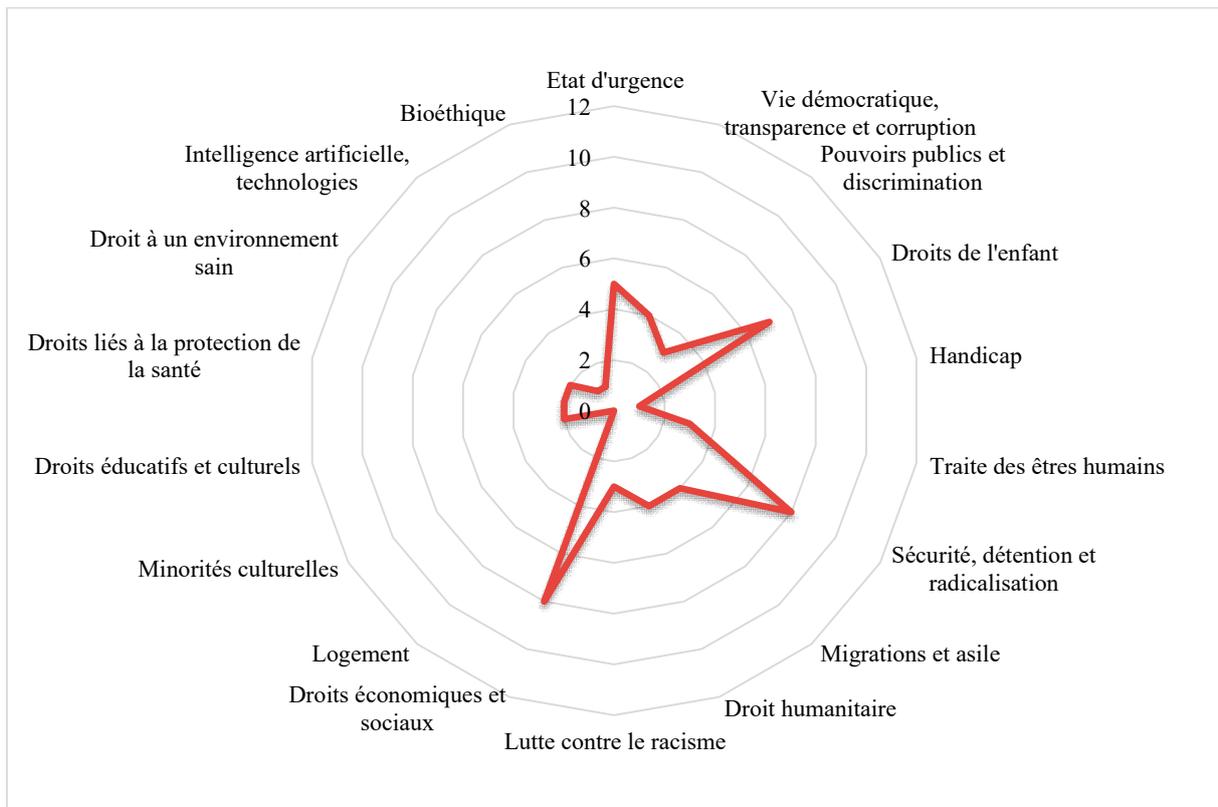


Source : Cour des comptes, d'après CNCDH. Les avis et déclarations produits par la CNCDH sur la période sont comptabilisés dans ce graphique par thème principal.

En 2017 et 2018, la commission a conduit un travail sur l'effectivité des droits de l'Homme dans les outre-mer, qui a donné lieu à la publication d'un rapport spécifique mais également à la publication de 9 avis distincts touchant des aspects comme les violences de genre, le droit à la protection de la santé, le droit des étrangers, l'exclusion sociale, le droit à un environnement sain, le droit à l'éducation, l'accès au droit et à la justice et la question pénitentiaire.

En regard, la mandature 2019-2022 (58 avis et déclarations) s'est davantage consacrée, pour la moitié de son activité, aux droits économiques et sociaux (8 avis), aux questions de sécurité, de détention et de lutte contre la radicalisation (8 avis), aux droits de l'enfant (7) et à l'état d'urgence sanitaire (5). Certains domaines, comme celui des droits attachés aux minorités culturelles ou au logement, n'ont fait l'objet d'aucune publication.

Graphique n° 2 : Thèmes des avis et déclarations de la mandature 2019-2022



Source : Cour des comptes, d'après CNCDH

Au cours de chaque mandature, une partie des thèmes privilégiés est guidée par l'actualité parlementaire et gouvernementale. Ainsi, 14 avis au cours de la mandature 2015-2018 et 12 avis au cours de la mandature 2019-2022 ont été relatifs aux travaux parlementaires.

Alors même que les droits relatifs à la vie dans un environnement sain ont acquis au cours de ces années une place centrale, tant dans le débat public que dans le débat juridique et en matière d'engagements internationaux, leur place est demeurée limitée dans les travaux de la commission (deux publications au cours de la mandature 2019-2022). La CNCDH indique toutefois que ses travaux dans ce domaine sont diffusés au sein du réseau international des INDH.

3.1.1.2 La mise en place d'observatoires des états d'urgence

En 2016, la commission a fait l'objet d'une saisine par la commission des lois de l'Assemblée nationale pour participer au contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence. En 2017, elle s'est prononcée sur la prorogation de l'état d'urgence ainsi que sur les mesures législatives de lutte contre le terrorisme et de sécurité intérieure. Elle a adopté un avis sur la prévention de la radicalisation.

En 2020, elle a mis en place un observatoire de l'état d'urgence sanitaire afin de s'assurer de l'effectivité des droits et liberté, des recenser les atteintes à ces droits et de produire

des recommandations à destination du gouvernement. Neuf « lettres de l'Observatoire » ont été publiées - correspondant chacune à un droit ou à une catégorie de la population - entre avril et juin 2020 ainsi que six avis.

3.1.1.3 Les auditions : des risques à maîtriser, un pluralisme à assurer

Les « Principes de Paris » indiquent que les INDH doivent « entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence ». À ce titre, le décret du 26 juillet 2007, prévoit à son article 12 que la CNCDH « **favorise la concertation** entre les administrations, les représentants des différents courants de pensée de la société civile et des différentes organisations et institutions non gouvernementales intéressées » et que « l'assemblée plénière ou les sous-commissions peuvent entendre ou consulter toutes personnes ayant une compétence particulière en matière de droits de l'homme, de droit international humanitaire ou d'action humanitaire ».

La CNCDH procède ainsi régulièrement à l'audition d'associations, d'entreprises ou de structures dont elle considère qu'ils disposent d'une expertise qualifiée dans un domaine d'activité (par exemple dans le domaine des nouvelles technologies), et pas seulement d'une spécialisation dans les droits de l'homme, le droit humanitaire ou l'action humanitaire. En revanche, seuls deux ministres en exercice ont participé à une audition, en 2016 et en 2018.

Tableau n° 5 : Nombre d'auditions par la CNCDH

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
144	120	254	248	41	106	229	148

Source : CNCDH

Le règlement intérieur ne fixe pas de cadre à l'organisation des auditions, ni en termes d'équilibre des positions contradictoires appelées à s'exprimer, ni en termes de critères de choix de ces personnes et de limites éventuelles. Cette absence de cadre pour la détermination des interlocuteurs de la commission l'expose à des risques de réputation et médiatique importants, à l'heure des réseaux sociaux.

Ainsi, la CNCDH a régulièrement auditionné (une fois en 2015, deux fois en 2016 et une fois en 2018) une association provoquant à la haine et à la discrimination. Le décret du 2 octobre 2020 procédant à la dissolution du « Collectif contre l'islamophobie en France » visait des faits datant de 2012³¹, 2014 et 2015³², publics au moment de ces auditions, ainsi que des

³¹ « En 2012, en réponse à la publication de caricatures par le journal satirique Charlie Hebdo, le « Collectif contre l'islamophobie en France » a publié des dessins de M. C, connu pour ses positions antisémites, mettant ainsi sur le même plan, d'une part, des caricatures antisémites ou négationnistes et, d'autre part, des caricatures satiriques » Décret du 2 octobre 2020.

³² « En particulier, M. F, qui a été le porte-parole de l'association de 2010 à 2014, puis son directeur exécutif de 2016 à 2018, [...] a tenu publiquement des propos tendant à relativiser, voire à légitimer, les attentats contre le musée juif de Bruxelles en 2014 et contre le journal Charlie Hebdo en 2015, et promu l'idée d'une suprématie de la communauté musulmane. » CE, 24/09/2021, 449215.

propos antisémites, négationnistes, hostiles aux autres formes de croyances ou homophobes publiés sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux.

La CNCDH indique que ce collectif était, selon elle, une des seules structures fournissant des données sur les actes antimusulmans et qu'il a ainsi été auditionné, à plusieurs reprises, au titre du pluralisme. Au sujet de ces données, le décret de dissolution précise cependant que le collectif avait « recensé comme « actes islamophobes » des expulsions d'imams appelant au djihad, la fermeture d'une mosquée utilisée comme centre de recrutement djihadiste ou encore une manifestation contre le déplacement, à Lyon, de M. B, connu pour avoir justifié la lapidation des femmes ». Or, les retombées médiatiques de ses auditions régulières par la CNCDH tendent à montrer que l'association les avait intégrées dans une stratégie de communication, entretenant vis-à-vis du grand public une incertitude quant à son degré de proximité avec l'institution, incertitude à laquelle a contribué la CNCDH en réitérant des auditions et en ne clarifiant pas cette relation.

Ce précédent et la dissolution de cette association démontrent la nécessité de compléter le règlement intérieur afin de formaliser des règles strictes encadrant l'organisation des auditions, sur la base de critères réfléchis et délibérés en amont. Le règlement intérieur devrait ainsi organiser les modalités de recueil des différentes positions exprimées, le respect du pluralisme et une démarche contradictoire.

Recommandation n° 3. (CNCDH) : Fixer dans le règlement intérieur les critères de sélection des associations ou personnes pouvant être auditionnées par la commission.

3.1.2 Une activité croissante de production de rapports dans le cadre d'une mission de rapporteur national indépendant

3.1.2.1 Les ambiguïtés méthodologiques du mode d'élaboration des rapports

La CNCDH est à ce jour rapporteur national indépendant dans cinq domaines distincts³³. Le choix de confier l'évaluation des plans nationaux ou des politiques conduites en la matière à la CNCDH traduit la volonté de s'appuyer sur son expertise et son fonctionnement collégial. Or, certains choix méthodologiques ou d'organisation peuvent affecter la rigueur des travaux et leur objectivité, alors que leur publication engage la CNCDH.

Ainsi, le choix de la CNCDH de confier l'évaluation du plan de lutte contre le racisme à des membres de la commission ayant des engagements marqués au titre de cette politique se comprend compte tenu de leur connaissance du sujet mais ne permet pas de donner des garanties d'indépendance et d'objectivité attendues pour tout travail d'évaluation.

Par ailleurs, interrogée par la Cour, la CNCDH présente sa méthode évaluative comme l'organisation d'un débat en vue de la confrontation des opinions de ses membres où s'expriment les compétences et les expériences qui leur sont propres. Cette confrontation de

³³ la lutte contre la haine anti-LGBT, la lutte contre le racisme, le handicap, la traite et l'exploitation des êtres humains, et enfin l'application des principes des Nations Unies pour les entreprises et les droits de l'homme

points de vue au sein de la commission ne correspond aux normes classiques des évaluations de politique publique, fondées sur l'évaluation scientifique des résultats obtenus au regard des objectifs affichés et de l'efficacité et l'efficience des moyens engagés.

Enfin, afin de produire des analyses permettant ensuite à son assemblée d'en débattre, la CNCDH confie la réalisation d'études et la rédaction de parties significatives de ses rapports à des chercheurs ou laboratoires de recherche. Les modalités de sélection de ces chercheurs et l'absence de regard et d'évaluation scientifique externe sur leurs travaux avant publication posent problème.

Ainsi, dans le cadre du rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCDH publie depuis 1990 les résultats d'un baromètre visant à évaluer les perceptions et les attitudes vis-à-vis du racisme des Français. Ce baromètre résulte d'un sondage réalisé avec l'appui du service d'information du gouvernement (SIG)³⁴ sur la base d'un questionnaire mis au point par une équipe de chercheurs de Sciences Po³⁵, dont l'un des acteurs est par ailleurs membre de la CNCDH au titre de personnalité qualifiée.

Les chercheurs accompagnent les résultats de ce sondage d'une analyse critique permettant de les mettre en perspective et suivent l'évolution de « l'Indice longitudinal de tolérance » (global et par minorités) établi selon un calcul et une méthodologie mis au point par ce laboratoire de recherche en 2008³⁶. Le maintien d'une continuité des séries depuis 1990 constitue un des intérêts de cette enquête.

Toujours dans le cadre du rapport annuel contre le racisme, la CNCDH a noué à partir de 2020 un partenariat avec un laboratoire (Médialab de Sciences Po Paris) afin de cartographier les manifestations de l'antisémitisme sur le réseau YouTube francophone.

Le baromètre et les analyses des chercheurs occupent une part importante du rapport de la CNCDH et sont présentés dans une rubrique « le regard des chercheurs ».

De même, le rapport publié en 2022 relatif à la lutte contre la haine anti-LGBT s'appuie notamment sur la réalisation d'un sondage et d'une étude sociologique signée par un chercheur en sociologie politique portant sur les préjugés à l'égard des personnes LGBTI³⁷.

Sur la question du handicap, la CNCDH a publié en 2021 un rapport dit préliminaire « *sur les idées reçues et les préjugés concernant le handicap en France* », suivi en 2022 d'une « *Enquête sur les préjugés et stéréotypes à l'égard du handicap en France* ». Ce rapport est présenté dans les propos liminaires comme la contribution personnelle d'une chercheuse en sociologie au rapport final de la CNCDH.

Même si la CNCDH souligne qu'une mention explicite dans chacun de ces rapports précise que ces travaux sont conduits en leur nom propre par les chercheurs, leur publication

³⁴ Ce questionnaire est actualisé chaque année avec le groupe de travail de la CNCDH pour l'enrichir de questions en lien avec l'actualité de l'année ou de nouveaux protocoles de sondage.

³⁵ La contribution des chercheurs intervient à titre gracieux.

³⁶ Son objectif est de mesurer de manière synthétique les évolutions de l'opinion publique à l'égard de la tolérance à la diversité avec une mesure comparable dans le temps ; pour éviter les biais de mesure et les effets de mode, l'indice agrège 75 séries de questions dont les deux tiers ont été posées au moins à dix reprises, en face à face.

³⁷ « *Orientation sexuelle, identité de genre, intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits* ». Le sondage et l'enquête ont respectivement coûté 32 532 € et 11 550 €.

dans un rapport officiel sous le timbre de la CNCDH conduit, nécessairement, à lui faire endosser la responsabilité de leurs analyses.

L'ensemble de ces travaux, davantage orientés sur la question des préjugés que sur l'effectivité des droits, ne font pas l'objet d'une évaluation scientifique indépendante par des pairs, permettant de vérifier l'objectivité des données, la pertinence des traitements statistiques et des analyses qui les accompagnent. Les choix méthodologiques ne sont ni discutés ni vérifiés.

Interrogée sur l'opportunité de mettre en place un comité scientifique indépendant susceptible de nourrir une confrontation académique³⁸, la commission relève un risque de duplication avec le rôle de ses membres ou de son comité de coordination et de réflexion. Elle considère déjà bénéficier au sein de ses membres de l'expertise technique, académique, philosophique, sociologique et juridique dont elle a besoin.

L'importance des missions de rapporteur national indépendant confiées à la CNCDH justifie néanmoins que soit garantie la rigueur des études à caractère scientifique publiées sous son seing. La mise en place d'une instance scientifique ad hoc, composée d'experts indépendants, en mesure d'opérer une revue par les pairs des projets de publication paraît nécessaire afin de se conformer aux critères de fiabilité et d'impartialité à l'œuvre dans le domaine académique et conforterait la CNCDH dans sa mission de contrôle de l'effectivité des droits de l'Homme en France.

Recommandation n° 4. (SGG, CNCDH) : Mettre en place une instance scientifique, indépendante de la commission, chargée d'assurer une revue par les pairs des travaux académiques intégrés dans les rapports de la CNCDH.

3.1.2.2 La mobilisation de l'appareil statistique de l'État

Dans le cadre de ses rapports, la commission ne collecte pas directement de statistiques, mais sollicite les ministères concernés afin d'obtenir la transmission de leurs données. Elle entretient ainsi un dialogue ancien avec les services statistiques du ministère de l'Intérieur, s'agissant des données relatives aux infractions racistes et anti-religieuses, mais également de l'enquête nationale de victimation (anciennement « *Cadre de vie et sécurité* », actuellement « *Vécu et ressenti en matière de sécurité* ») qui permet d'évaluer l'ampleur des actes ne faisant pas l'objet d'un dépôt de plainte.

La CNCDH auditionne chaque année le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse ainsi que le ministère de la justice et compile les chiffres clés de leurs contributions dans la partie du rapport annuel sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, tout en réexaminant la portée.

³⁸ La commission met en avant la très faible utilité que représenterait la mise en place d'un comité scientifique au regard des lourdeurs de fonctionnement et des risques qu'il engendrerait pour l'institution. Elle note par ailleurs qu'un conseil scientifique est peu adapté à l'information d'une institution collégiale. Elle note enfin que de nombreuses institutions sont confrontées au dysfonctionnement ou à l'absence de fonctionnement de leur conseil scientifique, ce qui peut emporter un risque réputationnel important.

Elle sollicite également les ministères concernés dans le cadre de son mandat de rapporteur national sur la lutte contre la traite des êtres humains.

La question de la disponibilité et de la précision des statistiques de suivi fait fréquemment l'objet de recommandations de la part de la CNCDH, ce qui nourrit un dialogue itératif avec les services ministériels au sujet de l'adéquation de l'appareil statistique aux questions des droits de l'homme.

3.1.3 L'éducation aux droits de l'homme : une action limitée et isolée

Conformément aux « Principes de Paris », la commission mène une action relative à l'éducation aux droits de l'homme. Elle produit des ressources pédagogiques et de sensibilisation aux droits humains, organise des conférences et séminaires et pilote des formations. Un groupe de travail « Éducation aux droits humains »³⁹ s'est vu confier un mandat spécifique au sein de la commission et s'attache à vulgariser les informations ou recommandations issues des travaux de la commission comme à produire ses propres contenus.

Mais les moyens consacrés à l'éducation aux droits de l'homme restent modestes pour une institution nationale, puisque le secrétariat général ne comprend qu'un seul agent affecté spécifiquement à cette mission.

Le développement de contenus numériques

Afin de renforcer cette audience, la CNCDH recourt à la coproduction de contenus numériques et s'est dotée, pour favoriser leur diffusion, d'une chaîne Youtube. Cette chaîne, qui propose début 2023, 44 vidéos, ne dispose que de 422 abonnés⁴⁰.

En 2015, avec le réseau Canopé, cinq films animés pédagogiques sur la tolérance et la lutte contre le racisme ont été réalisés à destination des plus jeunes, pour un coût d'environ 14 000 €. Ces films totalisent début 2023 entre 3 300 et 19 000 vues sur la chaîne Youtube. En 2017, la CNCDH a coproduit une série de courts-métrages pédagogiques sur la laïcité à destination des collégiens, en partenariat avec l'Observatoire de la laïcité et la société Tulipes & Cie, pour un montant de près de 15 000 €. Ces films courts totalisent entre 3 200 vues et 14 000 vues sur la chaîne Youtube. La commission a produit une série « 1jour, 1question » réalisée par Milan presse. La série avait été lancée en 2018 en partenariat avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne afin de présenter la Charte européenne des droits fondamentaux (12 000 vues). Reprise en 2021 et 2022, elle présente la Convention internationale des droits des personnes handicapées, à l'occasion du 10ème anniversaire de la CIDPH (1 000 vues), l'esclavage moderne des enfants (1 300 vues), réalisée en partenariat avec la Fondation pour la mémoire de l'esclavage (FME) et une vidéo « *C'est quoi la différence entre le sexe et le genre ?* » (1 900 vues) accompagnant la publication du rapport sur la lutte contre la haine anti-LGBT.

La CNCDH propose également des vidéos de présentation de ses missions, de ses avis et de ses rapports. La commission indique enfin être partenaire des films et outils #INVISIBLES et #DEVENIR, créés par le Collectif Ensemble contre la traite des êtres humains.

³⁹ Le groupe de travail emploie essentiellement l'expression « droits humains » tout en conservant l'expression « droits de l'Homme » lorsqu'il s'agit de faire directement référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) ou tout autre texte ou institution dont l'appellation intègre le mot « homme » avec une minuscule.

⁴⁰ Contre 3 950 pour la chaîne de la CNIL, 2 300 abonnés pour la chaîne du Défenseur des droits ou 118 abonnés pour la DILCRAH.

Cette intervention modeste – au regard des missions confiées à une INDH – s'explique sans doute par l'existence d'un réseau dense, en France, des associations et fondations agissant dans le domaine des droits de l'homme. La CNCDH pourrait davantage s'appuyer sur ce réseau. Or, lors de la mandature 2019-2022, l'unique partenariat important mis en avant par la commission est celui avec la Fondation pour la mémoire de l'esclavage (FME).

La commission gagnerait, dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme, à adopter une fonction ensemble et à définir un document cadre et des lignes directrices d'action collectives susceptibles de fédérer – même de manière indicative – les acteurs publics et privés ainsi que les financements qui y sont attachés.

3.2 La dimension internationale de l'action de la CNCDH

Dans le cadre de son mandat international, la CNCDH contribue aux rapports que la France doit présenter aux organes et comités des Nations unies ainsi qu'aux institutions régionales, en application de ses obligations conventionnelles, contrôle le respect par la France de ses engagements internationaux et assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations émanant des organes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. L'un de ses ouvrages compile les recommandations faites à la France par les instances internationales : « *Droits de l'Homme en France- Regards portés par les instances internationales*⁴¹ ».

3.2.1 La préparation et le suivi des travaux des comités des Nations Unies

La CNCDH accueille régulièrement les rapporteurs spéciaux des Nations unies lors de leurs déplacements en France⁴². Ils la consultent pour l'élaboration de rapports thématiques.

Chaque État membre de l'Organisation des Nations Unies fait l'objet d'un examen périodique universel (EPU) devant le Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDHNU). En France, le ministère des affaires étrangères en coordonne la préparation. La CNCDH joue un triple rôle : elle conseille le gouvernement dans cet exercice, elle coordonne l'implication de la société civile⁴³, elle adresse sa propre contribution au CDHNU. Au cours de la période contrôlée, on compte deux examens périodiques, l'un en 2017-2018, l'autre en 2022-2023.

La dimension symbolique à l'échelle internationale pour un état membre de l'ONU de cet examen périodique est très importante. Il importe donc qu'il soit mené avec la plus grande rigueur tant du point de vue de la coordination entre la CNCDH et le ministère de l'Europe et

⁴¹ 5^{ème} édition, février 2023.

⁴² En 2015, Mme Robinson, envoyée spéciale des Nations Unies sur le changement climatique, et Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations unies ; en 2017, Mme Davandas-Aguilar, rapporteure spéciale sur les droits des personnes handicapées, et M. Cannatici, rapporteur spécial sur le droit à la vie privée ; en 2018, Mme Ni Aolain, rapporteure spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; en 2020, le rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté.

⁴³ En mars et en septembre 2017, elle a organisé un séminaire afin d'aider les organisations de la société civile à contribuer à l'examen périodique universel de la France.

des affaires étrangères que des conditions d'adoption en son sein par la commission de sa contribution. Or, pour la période sous revue, la procédure d'adoption n'a pas apporté les conditions de rigueur nécessaire.

3.2.1.1 Examen périodique universel 2017-2018

À la réunion interministérielle de lancement en janvier 2017, la CNCDH a été invitée à présenter son rôle et à exposer son point de vue sur les enjeux de l'examen et les attentes de la communauté internationale vis-à-vis de la France. Le gouvernement l'a ensuite consultée sur le projet de rapport national de la France. Le 6 août 2017, elle a adressé une note confidentielle au ministère des affaires étrangères.

La CNCDH a adressé sa propre contribution au Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies le 28 juin 2017. Au-delà de ses observations, elle a effectué un certain nombre de recommandations.

L'examen a commencé en janvier 2018. La CNCDH a accompagné la délégation française au Palais des Nations à Genève pour la session du Conseil des droits de l'homme. Elle y est elle-même intervenue en juin 2018. Enfin, elle a été associée aux réunions de suivi de la mise en œuvre des recommandations adressées à la France et acceptées par elle.

3.2.1.2 Examen périodique universel 2022-2023 : une procédure irrégulière

Un nouveau cycle de l'examen périodique de la France s'est déroulé devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies entre mai et septembre 2023. Au cours du second semestre 2022, la CNCDH a été associée au processus de préparation du rapport que le gouvernement français a présenté à Genève le 1^{er} mai 2023.

La contribution de la CNCDH a, elle, été adressée aux Nations unies le 11 octobre 2022, à une date à laquelle les membres de la nouvelle commission et son président n'avaient pas été nommés et donc sans que ne puisse être réunie l'assemblée plénière qui, seule, pouvait adopter ce texte.

La secrétaire générale de la CNCDH a, transmis au Conseil des droits de l'homme un document présenté comme la « contribution de la CNCDH ». Ce texte avait été rédigé par la secrétaire générale en s'appuyant, selon elle et selon la commission aujourd'hui en fonction, représentée par son président et ses vice-présidents, sur les travaux antérieurs de l'ancienne commission. Il a ensuite été transmis sans examen ni validation de la CNCDH au Conseil des droits de l'homme.

La secrétaire générale du gouvernement a indiqué que la situation de vacance institutionnelle d'une part et la contrainte des délais imposés par la procédure onusienne d'autre part nécessitaient d'adapter le mode d'élaboration de la réponse de la CNCDH. Celle-ci a affirmé, pour sa part, que « *le gouvernement lui-même a saisi le secrétariat général de la CNCDH en 2022 du projet de rapport national pour consultation, alors même qu'il n'avait pas encore nommé les membres de l'institution* ».

La CNCDH a également fait valoir une forme de concertation, qui aurait été réalisé à travers la transmission par la secrétaire générale, de courriels d'information à certains membres

presentis de la nouvelle commission, dont la liste lui avait été communiquée par le cabinet de la Première ministre afin de recueillir leur avis sur le projet de contribution. Dans le cadre de ce processus informel, seuls six membres presentis ont réagi, suivant le bilan transmis à la Cour par la CNCDH. Leur expression a été diversement prise en compte.

La CNCDH a enfin relevé que le règlement intérieur prévoit une poursuite par la secrétaire générale des activités essentielles en cas de vacance institutionnelle. En aucun cas toutefois, l'élaboration, l'adoption et la transmission de la contribution de la commission à l'examen périodique de la France par le conseil des droits de l'homme ne peuvent être considérées comme relevant de « *la gestion des affaires courantes dans les périodes d'inter-mandature de la commission* » mentionnée au point j) de l'article 58 du règlement intérieur.

La solution retenue est sans conteste irrégulière. Elle est d'autant plus critiquable que le contenu de la communication de la CNCDH sur les droits de l'homme en France est sévère :

- « *La vie institutionnelle est marquée par une banalisation des régimes d'exception, restreignant les libertés et la qualité du débat démocratique* » ;
- « *Depuis 2015, la France a connu un état d'exception quasiment continu, d'abord en raison de la menace terroriste puis en lien avec la pandémie. La plupart des mesures d'exception ont ensuite été incorporées dans la législation de droit commun, portées par un discours dangereux qui ferait des droits humains et de l'équilibre des pouvoirs une entrave à l'efficacité de l'action publique* ».
- « *Avec aucune condamnation pénale pour discrimination, la CNCDH regrette la difficulté pour la justice à saisir le phénomène infractionnel et le retard dans l'adoption du Plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, le dernier s'étant achevé en 2020. Elle appelle l'adoption de mesures propres à traiter la question des discriminations systémiques, notamment au sein de la police (etc.)* ».
- « *Devant la fréquence des pratiques abusives et discriminatoires des forces de l'ordre, la CNCDH appelle à une réorientation globale des politiques publiques de sécurité* ».
- *La commission appelle à ... lutter contre certaines pratiques policières empêchant le traitement judiciaire des infractions* »
- « *Victimes d'un antitsiganisme banalisé, les populations roms font face à des discriminations persistantes* »
- « *Les inégalités sociales et territoriales en matière d'offres de soins ont atteint un niveau inacceptable* »

Certains membres presentis ont alerté sur ce contenu, lorsqu'il était encore en projet : « *Le texte avance des constatations souvent sans explications ou données factuelles [...], et parfois, lorsque des statistiques sont citées, il manque la référence. Il sera difficile aux membres du Conseil de critiquer la France sans des preuves sous forme d'études ou de données officielles. Ainsi le texte démarre dans son tout premier paragraphe [...] avec des critiques qui sont trop larges, sans donner des preuves* ». Aucune suite ne semble avoir été donnée à cette prise de distance.

Les mentions sévères de la communication de la CNCDH auraient nécessité un examen approfondi, le recensement des études et données existantes, et un vote collégial de la commission désignée puisqu'elles ont ensuite été portées sur la scène internationale à l'encontre de la France. L'alternative aurait dû être de demander au Conseil des droits de l'homme de l'ONU un délai de quelques semaines ou, pour le gouvernement, d'accélérer l'installation de la nouvelle commission.

Les autorités françaises (secrétariat général du gouvernement, ministère de l'Europe et des affaires étrangères) auraient dû veiller à ce que l'ensemble de la procédure de l'EPU se déroule dans des conditions régulières permettant une discussion effective des prises de position qui, en l'état ne reflétaient que la position de leur auteur.

3.2.2 Les relations avec le Conseil de l'Europe et le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH

Le Conseil de l'Europe saisit la CNCDH en tant que représentant français dans le réseau européen des institutions nationales des droits humains constitué en 2013 et siégeant à Bruxelles⁴⁴, pour mettre en œuvre des actions de promotion de la charte sociale européenne.

Juridiction du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme veille au respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les États qui l'ont ratifiée. Ceux-ci s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs dans lesquels la Cour a constaté des violations de la convention. Assisté par un service d'exécution des arrêts, le comité des ministres surveille l'adoption par l'État membre des mesures nécessaires à travers un plan d'action suivi d'un bilan.

En tant qu'institution nationale de protection des droits de l'homme, la CNCDH intervient à deux niveaux : les tierces interventions et la surveillance de l'exécution des arrêts.

3.2.2.1 Les tierces interventions

En sa qualité d'INDH, la CNCDH peut présenter des observations sur les questions de droit soulevées par un litige pour lequel la CEDH a été saisie.

En se fondant sur les travaux respectifs de ses sous-commissions, elle peut alerter la Cour de certains problèmes ou insuffisances d'une politique publique déterminée. Ainsi, en lien avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), elle a choisi d'alerter la CEDH sur les conditions de détention et sur la prise en charge des mineurs non accompagnés. Depuis 2013, elle a ainsi procédé à 10 tierces interventions dont deux avec le CGLPL.

3.2.2.2 Le suivi de l'exécution des arrêts

Le suivi des arrêts concernant la France est assuré par la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Tous les six ans, la France présente un plan d'action.

En 2016, dans son plan d'application de la déclaration de Bruxelles relative à la mise en œuvre de la convention européenne des droits de l'homme, le gouvernement a consacré le rôle de la CNCDH. La direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires

⁴⁴ La Défenseure des droits fait partie d'un réseau européen analogue, celui des organismes pour l'égalité (EQUINET, en anglais).

étrangères la saisit dans le cadre de l'élaboration des plans d'action de mise en œuvre des arrêts de la CEDH.

La CNCDH peut déposer une communication au comité des ministres du Conseil de l'Europe afin de donner son point de vue sur la qualité d'exécution de l'arrêt par l'État⁴⁵. Au cours de la période contrôlée, elle a fait neuf communications auprès de la Cour, dont plusieurs conjointement avec le CGLPL sur des décisions relatives à la surpopulation carcérale, à la rétention administrative de mineurs et aux mineurs isolés à Mayotte⁴⁶. La communication oblige l'État à répondre.

Si ces deux modes d'action (tierce intervention et communication) existent aussi pour toute organisation non gouvernementale intervenant sur les droits de l'homme, l'importance des prises de position de la CNCDH tient à son statut d'institution publique. Elle peut auditionner la direction des affaires juridiques du MEAE.

3.2.3 Le prix des droits de l'Homme de la République française

Depuis 35 ans, la CNCDH décerne le prix des droits de l'Homme de la République française « Liberté, Egalité, Fraternité », distinguant des associations et des personnes, agissant dans tout pays, pour la promotion et la protection des droits de l'Homme sur le terrain. Il est remis chaque année en décembre en présence d'un ministre (ministère de la Justice (2015) ou du ministère des Affaires étrangères (2016)). La CNCDH propose, dans son appel à candidature, un ou plusieurs thèmes⁴⁷. Le prix permet d'offrir un soutien financier de 14 000 € à chaque association lauréate ainsi qu'une reconnaissance symbolique par la France.

Les palmarès révèlent une grande diversité géographique des lauréats. Le nombre et la diversité des dossiers reçus témoignent du rayonnement international du prix. Son écho médiatique, cependant, reste modeste. Depuis deux ans, la commission présente les lauréats par une vidéo sur sa chaîne Youtube. Sur neuf présentations, seules deux vidéos dépassent la centaine de vues.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Forte de son pouvoir d'auto-saisine, la CNCDH mène une activité soutenue de production d'avis sur les sujets relatifs aux droits de l'homme, guidée pour 25 % par l'actualité

⁴⁵ Cf. règle n°9 pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, Comité des Ministres du 10 mai 2006.

⁴⁶ La CNCDH a procédé aux communications suivantes devant le service d'exécution des arrêts : deux communications dans l'affaire J.M.B. (surpopulation carcérale), l'une en 2021 et l'autre, conjointe avec le CGLPL, en 2022 ; MD et AD, conjointe avec le CGLPL en 2022 (rétention administrative de mineurs) ; Moustahi, conjointe avec le CGLPL en 2021 (mineurs isolés à Mayotte) ; Khan en 2019 (mineur isolé dans la lande de Calais) ; Yengo, conjointe avec le CGLPL en 2019 (conditions de détention) ; Menesson en 2017 (Gestation pour autrui) ; Winterstein en 2015 (expulsion de gens du voyage) ; Popov, conjointe avec le DDD en 2013 (rétention de mineurs).

⁴⁷ Pour les dernières éditions : Droit à la santé et lutte contre les exclusions et Défense de l'environnement et de la biodiversité (édition 2020) ; Covid-19 et défense des droits humains et Education – un bien commun, un droit fondamental (édition 2021) ; Droits sexuels et reproductifs : protection des droits des personnes LGBTQIA+ et lutte contre les inégalités de genre (édition 2022).

législative. Si elle a diversifié ses thèmes de travaux, certains sujets comme le droit à un environnement sain, les droits culturels ou les droits fondamentaux relatifs aux technologies demeurent peu considérés. Face aux états d'urgence successifs, la CNCDH a, dans le cadre de son mandat institutionnel, mis en place des observatoires pour éclairer le Parlement comme l'opinion publique.

À son activité traditionnelle de rapporteur national indépendant dans le domaine de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme se sont superposées des missions concernant la traite et l'exploitation des êtres humains, la lutte contre la haine anti-LGBT et le suivi des politiques publiques en faveur des personnes handicapées. Si la CNCDH mobilise l'appareil statistique de l'État, elle se nourrit également de travaux d'enquête plus éloignés de la question de l'effectivité des droits fondamentaux, au cœur de la mission de l'institution. Ces études intégrées aux rapports engagent l'institution, même lorsqu'elles sont publiées sous le nom de chercheurs. Les modalités de sélection de ces chercheurs doivent être plus transparentes et leurs travaux doivent faire l'objet, avant publication, d'un examen scientifique par des pairs indépendants afin d'en garantir la rigueur, la neutralité et la pertinence.

La mission de la commission dans le domaine de l'éducation aux droits de l'homme est dotée de très peu de moyens et n'est pas significative. Elle pourrait davantage s'appuyer sur les acteurs associatifs existants.

Enfin, la CNCDH est un point d'appui en France pour les organisations internationales sur le sujet des droits de l'homme. La CNCDH participe à l'examen périodique universel de la France par l'ONU ainsi qu'au suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH. La dimension symbolique pour un État membre de l'ONU de cet examen périodique est grande. Il importe qu'il soit mené avec la plus grande rigueur, tant du point de vue de la coordination entre la CNCDH et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, que des conditions d'adoption en son sein par la commission de sa contribution. Or, en situation de vacance institutionnelle en 2022, lors de la rédaction et de l'envoi de la contribution de la CNCDH, cette rigueur a fait gravement défaut. Le document transmis a été ainsi élaboré hors de la commission et du cadre légal qui aurait dû s'appliquer. C'est d'autant plus critiquable que le contenu de cette communication est sévère et peu étayé aux dires même de certains anciens membres de la commission.

Tant le gouvernement que la CNCDH sont invités à faire preuve à l'avenir d'une plus grande rigueur dans le déroulement de cette procédure devant le Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

4 UNE INFLUENCE DIFFICILE A MESURER

4.1 L'influence auprès des pouvoirs publics

4.1.1 Une contribution aux travaux du Parlement

La CNCDH est régulièrement auditionnée dans le cadre de travaux parlementaires, sur des thèmes divers (cf. annexe n°3). Les sollicitations apparaissent cependant moins importantes depuis 2021, phénomène renforcé par les élections et l'inter-mandature en 2022.

Certains avis de la commission font l'objet de mentions dans les exposés des motifs des amendements déposés sur les projets et propositions de textes, ce qui traduit une attention du Parlement à ses travaux. Ainsi, en 2018, s'agissant du projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », l'avis du 18 mai 2017 a été cité dans deux amendements examinés par l'Assemblée nationale (amendements CL412 et CL570) et un amendement du Sénat (amendement COM 202). En 2021, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte », l'avis de septembre 2020 de la CNCDH a été cité dans un amendement (n°CL31). L'avis du 14 décembre 2020 relatif au respect et à la protection du personnel humanitaire et sa recommandation sont longuement cités dans l'exposé des motifs de la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire, déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2021.

Enfin, en 2022, les discussions à l'Assemblée nationale relatives au projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ont permis l'introduction dans le texte d'une disposition permettant la « déconjugalisation » de l'allocation adulte handicapé (AAH). L'avis de la CNCDH de septembre 2021 a été cité au cours des discussions (notamment amendement n°AS168). Trois propositions de loi successives avaient antérieurement défendu cette mesure, contre l'avis du gouvernement. La CNCDH avait non seulement présenté un argumentaire auprès des rapporteurs concernés mais écrit directement aux députés en 2021 afin de leur rappeler les engagements internationaux de la France au regard de la Convention Internationale des Droits des Personnes Handicapées.

La CNCDH recourt également à des auto-saisines afin d'intervenir dans le processus législatif. Ainsi, la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, déposée le 20 mars 2019 à l'Assemblée nationale, projetait de réprimer les opérateurs de plateforme en ligne n'ayant pas retiré un contenu illicite dans un délai de 24h après sa notification. La commission a adopté un avis le 9 juillet, avant que le texte ne soit examiné par le Sénat. Elle estimait qu'il faisait peser une menace disproportionnée sur la liberté d'expression en raison de la procédure envisagée. Le Conseil constitutionnel (destinataire de l'avis de la CNCDH) a censuré le 18 juin 2020 les dispositions en cause, en reconnaissant « une atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée »⁴⁸.

⁴⁸ Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020, Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, § 19

4.1.2 Une influence sur certains travaux du Gouvernement

La CNCDH peut être sollicitée par le gouvernement afin de nourrir des réformes structurelles concernant une politique publique. Ainsi, saisie par le Secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, la commission a rendu un avis du 26 mai 2020 sur le « *e respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance* ». Il identifie un certain nombre de dysfonctionnements et formule 29 recommandations qui ont, pour certaines, été reprises dans la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants⁴⁹.

La CNCDH sollicite également auprès du gouvernement des saisines officielles. Les avis sur auto-saisine du 20 novembre 2018 « *Violences sexuelles : une urgence sociale et de santé publique, un enjeu de droits fondamentaux* », du 20 novembre 2018, « *Avis relatif à l'assistance médicale à la procréation* » et du 22 mai 2018 « *Agir contre les maltraitances dans le système de santé : une nécessité pour respecter les droits fondamentaux* » ont en commun d'avoir été élaborés en dépit de sollicitations non satisfaites de saisines officielles auprès des ministres concernés.

Certaines positions de la CNCDH lui permettent d'engager un dialogue avec le gouvernement. Sur la haine en ligne, elle a adopté, le 8 juillet 2021, un avis plus large que son précédent avis de 2019 et formulé 24 recommandations. En réponse le secrétariat général du gouvernement a transmis une « note » le 24 novembre 2021, en faisant valoir qu'un certain nombre d'entre elles sont satisfaites ou en cours de réalisation, dans le contexte de l'adoption du Digital Services Act (DSA) au niveau de l'Union européenne. Identifiée pour ses travaux sur le sujet, la CNCDH a été nommée membre de l'Observatoire de la haine en ligne de l'ARCOM.

La CNCDH estime également avoir pesé sur la position du gouvernement s'agissant de la « déconjugalisation » de l'AAH⁵⁰.

De manière plus générale, la publication annuelle de son rapport sur le racisme et l'antisémitisme la conduisent à entretenir un débat régulier avec les services du ministère de l'intérieur. La CNCDH fait valoir l'existence d'un processus similaire concernant la succession des plans nationaux d'action de lutte contre le racisme.

⁴⁹ Meilleure prise en compte de la situation des enfants placés, valorisation du métier d'assistant familial, amélioration de la gouvernance de la protection de l'enfance

⁵⁰ La préparation des auditions de la France, du 18 au 23 août 2021, par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, a été l'occasion d'attirer l'attention des membres du comité sur ce sujet. Dans ses observations finales (recommandations 49-C-D et 57-B), le comité a explicitement recommandé la « déconjugalisation », ce qui a été relayé par les associations de personnes handicapées. Cette réforme a finalement été annoncée dans le discours de politique générale de la Première ministre le 6 juillet 2022 et intégrée dans la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

La contribution de la CNCDH au nouveau plan national d'action de lutte contre le racisme 2023-2026

Le 30 janvier 2023, la Première ministre a présenté le nouveau plan national d'action de lutte contre le racisme. La CNCDH a été associée aux consultations organisées par le ministère de l'Égalité et la DILCRAH pour la préparation de ce plan depuis le mois de juillet 2022.

La contribution de la commission reprend des recommandations prioritaires formulées dans le cadre de son mandat d'évaluateur indépendant des plans nationaux précédents et dans ses rapports annuels successifs⁵¹.

Certaines recommandations ont été prises en compte dans le nouveau plan, qui sera évalué chaque année par la CNCDH dans le cadre de son mandat de rapporteur national indépendant sur la lutte contre le racisme en France. Elle sera a priori invitée, en qualité d'observateur, aux réunions du comité de suivi semestriel piloté par la DILCRAH qui contrôlera le déploiement des mesures et leur impact sur le quotidien des citoyens.

4.1.3 La promotion auprès des autorités françaises des instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme

Les « Principes de Paris » qui régissent le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme précisent à l'article 3 que les INDH ont pour mission de « *Promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective* » et « *Encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en œuvre* ». Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme doivent être entendus dans un sens large, regroupant les traités, pactes, conventions, charte et déclarations des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

La CNCDH mène à ce titre des actions de plaidoyer auprès des autorités françaises pour que la France ratifie les grandes conventions adoptées par exemple par l'OIT. Elle s'est ainsi engagée dans la campagne mondiale de mobilisation contre le travail forcé « *50 for freedom* », visant à obtenir la ratification du protocole additionnel à la Convention n°29 de l'OIT sur le travail forcé, organisant un colloque au Sénat en décembre 2015. Ce protocole a finalement été ratifié par la France début 2016. En 2020, rapidement après son adoption, la CNCDH a appelé la France à ratifier sans délai la Convention n°190 de l'OIT concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail (déclaration adoptée le 28 avril 2020).

⁵¹ Avaient notamment été analysées les politiques de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie dans le monde du travail, à l'école, à l'université, dans l'accès au logement, dans le monde du sport et de la culture, dans la formation et la sensibilisation. La commission avait attiré l'attention sur la nécessité de mieux mesurer et de réduire les actes qui ne font pas l'objet de poursuites judiciaires.

4.1.4 L'influence doctrinale vis-à-vis des juridictions et du monde académique

L'objet des avis est aussi d'orienter et d'éclairer le débat juridique relatif à l'effectivité des droits et des libertés publiques et ainsi d'alimenter le travail des juridictions.

Ainsi, en 2018, dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité visant les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives au délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger, la CNCDH a transmis ses observations au Conseil constitutionnel afin de faire valoir un principe de fraternité, principe que le juge constitutionnel a effectivement consacré par la décision du 6 juillet 2018. D'autres exemples d'influence doctrinale des avis de la CNCDH existent dans la jurisprudence.

Tableau n° 6 : Décisions de justice citant la CNCDH

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>CEDH</i>	2	4	2	1	1	5	3	3
<i>Juridictions administratives</i>	2	1	11	5	0	0	1	2
<i>Juridictions de droit privé</i>	0	2	2	0	9	1	3	15

Source : Cour des comptes, à partir des bases de données Ariane pour les juridictions administratives et Lamyliné et éditions législatives pour la CEDH et les juridictions de droit privé. Les bases de données n'étant pas exhaustives, les chiffres demeurent indicatifs.

En 2015, à l'occasion de ses 70 ans, la CNCDH a publié un ouvrage collectif sur 34 de ses grands avis publiés depuis 1987, en sollicitant les commentaires de personnalités issues du monde universitaire, juridique, politique ou médiatique. Le recueil a été publié à destination des universitaires et praticiens du droit afin de valoriser la continuité et les ruptures d'une doctrine de la commission concernant les droits de l'homme et leur effectivité. L'objectif pour la CNCDH était de démontrer que ses travaux pouvaient faire l'objet d'une utilisation universitaire et influencer l'ensemble de la doctrine. De fait, la mention de la CNCDH dans les articles de revues scientifiques, si elle paraît constante dans le temps, est significative.

Tableau n° 7 : Nombre d'articles de revues scientifiques citant la CNCDH

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Revues juridiques</i>	59	67	74	78	69	104	92	69
<i>Autres revues</i>	22	17	22	23	20	27	22	31

Source : Pour les revues juridiques : bases de données Dalloz Revues, Editions législatives, Lamy, Lexis et Lextenso. Pour les autres revues scientifiques : base de données Cairn. La citation est indépendante de la taille de l'article et peut donc correspondre à une simple brève.

La commission dispense enfin quelques formations à destination des professionnels et des associations. Elle organise une session sur l'état du racisme en France à l'École nationale de la magistrature dans le cadre de la formation continue des magistrats. Elle est intervenue dans le cadre de programmes internationaux courts à l'École nationale d'administration, devant le barreau de Paris, au sein de différentes ONG ou dans le cadre de formations à destination de hauts fonctionnaires dans les pays de la francophonie.

La CNCDH pourrait être incitée à définir de nouvelles modalités d'association du monde universitaire notamment pour lutter contre le caractère majoritairement francilien de ses membres ou collaborations académiques. La CNCDH participe néanmoins à un projet de recherche international sur les migrations, piloté par l'université Jules Verne Picardie. Les besoins d'interaction de la commission avec les milieux scientifiques méritent sans doute de déterminer des modalités d'association à la fois transparentes, pérennes et plus diverses.

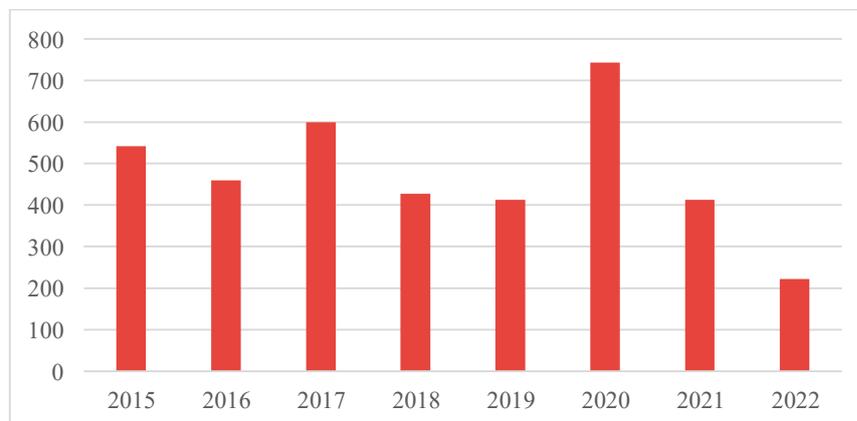
4.2 Une notoriété fragile dans l'opinion publique

La Cour a procédé à une mesure de l'impact médiatique des publications et actions de la CNCDH. Les indicateurs qui en sont issus constituent une approche de la notoriété de l'institution et de son influence sur le débat public.

4.2.1 Une réduction progressive des retombées médiatiques

Ont été analysées les retombées presse de l'institution depuis 2015. Ces retombées additionnent les articles mentionnant la CNCDH dans la presse quotidienne nationale et régionale, dans la presse hebdomadaire, dans les magazines et sur les sites internet des chaînes de télévision et de radio.

Graphique n° 3 : Retombées presse entre 2015 et 2022



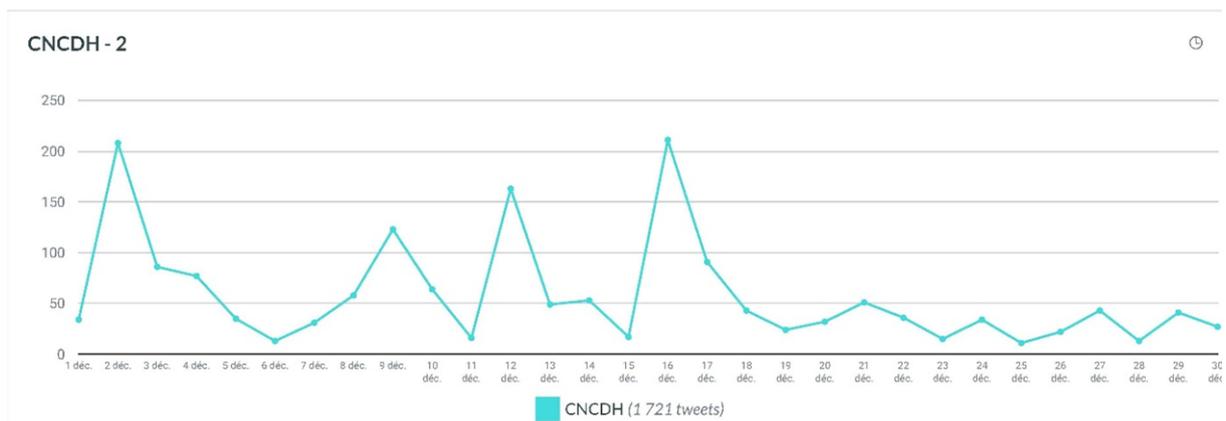
Source : Cour des comptes, bilan média réalisé à partir de l'outil Tagaday.. Retombées presse (articles mentionnant la CNCDH) de la presse quotidienne nationale et régionale, de la presse hebdomadaire, des magazines, des sites TV et radios.

La commission connaît depuis 2015 une tendance à l'effritement de ses retombées médiatiques. L'année 2020 apparaît exceptionnelle, représentant près du double de l'année précédente, sans doute en lien avec les questions relatives à l'état d'urgence sanitaire. A l'inverse, les retombées au cours de l'année 2022 sont particulièrement faibles (moins de 300 articles). L'action de la CNCDH a sans doute été paralysée par la durée de l'inter-mandature. Le renouvellement précédent n'avait cependant pas enregistré, cependant, une telle baisse.

4.2.2 Un écho limité sur les réseaux sociaux

La CNCDH a par ailleurs déployé une stratégie de présence sur les réseaux sociaux, en particulier sur X (ex-twitter). Sur LinkedIn, son compte totalisait en octobre 2023 près de 15 500 abonnés, soit plus de quatre fois moins que le Défenseur des droits. En dépit de ses efforts, l'écho et l'influence sur les réseaux sociaux restent modestes. Au cours du mois de décembre 2022, la CNCDH a été citée 1721 fois et n'a jamais été mentionnée plus de 200 fois par jour.

Graphique n° 4 : Mentions de la CNCDH sur l'application twitter en décembre 2022



Source : Cour des comptes, bilan réalisé avec l'outil Visibrain. Les tweets recensés, quel qu'en soit l'auteur, sont ceux mentionnant la CNCDH.

L'activité de décembre est supérieure aux mois précédents, comprise entre 1200 et 1300 mentions. L'écho twitter de la CNCDH représentait moins de 60 % de celui de la DILCRAH, qui n'a cependant pas les mêmes moyens ni les mêmes missions. La CNIL avait un écho six fois plus important⁵². La CNCDH précise que sa notoriété auprès de l'opinion publique lui apparaît secondaire face à ses missions principales auprès des pouvoirs publics.

En comparaison avec ses homologues européens – dont les prérogatives, cependant, ne sont pas identiques -, la CNCDH atteint les deux-tiers de l'écho médiatique du *Deutsches*

⁵² Le Défenseur des droits n'a pas été intégré à cette comparaison. Le fait que l'institution est susceptible d'être plus facilement citée dans un message de plainte de la part d'un utilisateur de la plate-forme a été considéré comme un biais d'interprétation. En novembre, le Défenseur des droits cumulait 8 658 mentions de tweets.

Institut für Menschenrechte mais le double de l'institut danois. L'activité twitter de l'institut du Royaume-Uni (*Equality and Human Rights Commission*) est plus de quatorze fois supérieur⁵³.

Au cours du mois de décembre, le surcroît d'activité ne semble pas lié à la publication du prix des droits de l'homme de la République française, dont l'écho est resté particulièrement modeste, sinon confidentiel. Le prix ne figure pas parmi les 10 tweets les plus partagés au cours du mois. La moitié des tweets les plus populaires de décembre relève des réseaux mobilisés pour le rapatriement des enfants de djihadistes emprisonnés en Syrie. Dans cet exemple, l'écho médiatique d'une prise de position de la commission s'est formé parce qu'elle rencontrait des réseaux d'opinion déjà constitués.

La reprise d'articles citant la CNCDH sur les réseaux sociaux provoque cependant davantage de réactions. En décembre, deux articles de la presse quotidienne nationale ont généré 134 000 et 165 000 interactions (« like », etc.) sur les réseaux sociaux. L'article d'un bénéficiaire du prix des droits de l'homme a généré plus de 40 000 interactions.

L'examen des dix tweets la mentionnant les plus relayés depuis 1995 montre que ces scores sont particulièrement faibles (entre 500 et 1900 retweets). Leurs thèmes correspondaient pourtant à des sujets débattus, sinon clivants, dans l'opinion publique (actes racistes, migrations, projets de loi dans le domaine de la sécurité).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CNCDH contribue, en dépit des difficultés propres à cette fonction, au processus législatif comme à la définition de politiques publiques entrant dans son champ d'intervention. Ses avis ont une certaine influence en matière doctrinale et ses travaux sont régulièrement mentionnés dans la littérature académique relative aux droits de l'homme.

Son écho auprès de l'opinion demeure cependant restreint. La visibilité de l'institution dans la presse nationale s'est contractée au fil des années. En dépit de ses efforts, ses interventions sur les réseaux sociaux génèrent peu d'interactions de la part du grand public.

⁵³ Comparaison opérée en novembre 2022.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Organigrammes des différentes mandatures	52
Annexe n° 2.	Liste des avis et déclarations publiées par la CNCDH.....	54
Annexe n° 3.	Liste des auditions de la CNCDH devant le Parlement depuis 2016	61

Annexe n° 1. Organigrammes des différentes mandatures

Organigramme de la mandature 2022-2025

Bureau

Président	Jean-Marie Burguburu
Vice-présidente	Renée Koering Joulin
Vice-président	Pierre Tartakowsky LDH
Secrétaire générale	Magali Lafourcade
Secrétaire générale adjointe	Cécile Riou-Batista

Comité de coordination 2022-2025

Président	Jean-Marie Burguburu
Vice-présidente	Renée Koering Joulin
Vice-président	Pierre Tartakowsky LDH

Sous-commission A : Société, éthique et éducation aux droits humains

Président	Jean François Bénard ACAT
Vice-président	Laurent Trombini CGT
Vice-présidente	Célia Zolynski

Sous-commission B : Racisme, discriminations, intolérance

Président	Denis Vienot Secours Catholique
Vice-présidente	Florence Gheorghin ATD
Vice-président	Georges Kutukdjian

Sous-commission C : Etat de droit et libertés

Président	Christophe Pettiti
Vice-présidente	Geneviève Jacques La Cimade
Vice-président	Pascal Beauvais

Sous-commission D : Questions européennes et internationales

Présidente	Marina Eudes
Vice-présidente	Anne Castagnos Sen AIF
Vice-président	Michel Forst

Sous-commission E : Droit international humanitaire et action humanitaire

Présidente	Julia Grignon
Vice-président	Christian Laval Médecins du Monde
Vice-présidente	Susan Perry

Rapporteurs permanents

Rapporteur racisme : Denis Vienot (Secours catholique)

Rapporteuse éducation aux droits humains : Laurène Chesnel (Inter LGBT)

Rapporteure traite : Geneviève Colas
 Rapporteure entreprises et droits de l'homme : Kathia Martin-Chenut
 Rapporteure LGBTI : Emilie Trigo (UNSA)
 Rapporteurs Handicap : Maryvonne Lyazid & Etienne Petitmengin

Organigramme de la mandature 2019-2022



**Annexe n° 2. Avis et déclarations publiés par la CNCDH
2016 (14 avis, 6 déclarations)**

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Déclaration sur l'état d'urgence et ses suites	16 janvier 2016	JORF n°0031 du 6 février 2016 texte n° 57
Avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation	18-fév.-16	JORF n°0048 du 26 février 2016 texte n°103
Avis sur le suivi de l'état d'urgence	18-fév.-16	JORF n°0048 du 26 février 2016 texte n°102
Avis sur le projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme	17 mars 2016	JORF n°0129 du 4 juin 2016 texte n°69
Avis sur le portrait-robot génétique	17 mars 2016	JORF n°0084 du 9 avril 2016 texte n°102
Déclaration sur l'accord Union européenne - Turquie du 18 mars 2016	17 mars 2016	JORF n°0084 du 9 avril 2016 texte n° 103
Déclaration "Garantir un travail décent : Un enjeu pour l'économie mondiale"	26 mai 2016	JORF n°0131 du 7 juin 2016 texte n° 47
Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides	26 mai 2016	JORF n°0131 du 7 juin 2016 texte n°45
Avis sur la situation des migrants à Grande Synthe	26 mai 2016	JORF n°0131 du 7 juin 2016 texte n°46
Avis sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	26 mai 2016	JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n°111
Avis "Logement: un droit pour tous?"	16 juin 2016	JORF n°0149 du 28 juin 2016 n°62
Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais	7-juil.-16	JORF n°0164 du 16 juillet 2016 texte n°124
Avis sur le projet de loi "Egalité & Citoyenneté"	7-juil.-16	JORF n°0024 du 28 janvier 2017 texte n°67
Avis "Usage de drogues et droits de l'homme"	8-nov.-16	JORF n°0055 du 5 mars 2017 texte n°31
Avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires	8-nov.-16	JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n°81
Déclaration "Le démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs"	8-nov.-16	JORF n°0061 du 12 mars 2017 texte n° 34
Avis "Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux : avis sur le CETA et les droits de l'homme"	15-déc.-16	JORF n°0056 du 7 mars 2017 texte n°65
Contre l'état d'urgence permanent	15-déc.-16	JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n° 82
Déclaration - Pour la suspension du fichier dit « titres électroniques sécurisés » (T.E.S.)	15-déc.-16	JORF n°0060 du 11 mars 2017 texte n° 92
Déclaration sur le PJJ Egalité et Citoyenneté – expulsion des auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants et leur famille	15-déc.-16	

2017 (19 avis, 1 déclaration)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016	26 janvier 2017	JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n°83
Avis sur le droit de vote des personnes handicapées	26 janvier 2017	JORF n°0055 du 5 mars 2017, texte n° 32
Avis sur la loi relative à la sécurité	23-fév.-17	JORF n°0051 du 1 mars 2017 texte n°89
Avis sur la place des autochtones dans les territoires d'outre-mer de France	23-fév.-17	JORF n°0061 du 12 mars 2017 texte n°33
Avis sur la prévention de la radicalisation	18 mai 2017	JORF n°0077 du 1 avril 2018 texte n° 46
Avis "Mettre fin au délit de solidarité"	18 mai 2017	JORF n°0131 du 4 juin 2017 texte n°82
Avis sur les question pénitentiaire dans les Outre-mer	18 mai 2017	JORF n°0138 du 14 juin 2017 texte n°77
Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer	22 juin 2017	JORF n°0157 du 6 juillet 2017 texte n°89
Avis sur le suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels	6-juil.-17	JORF n°0254 du 29 octobre 2017 texte n°39
Avis sur le projet de loi visant à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme	6-juil.-17	JORF n°0269 du 18 novembre 2017 texte n°76
Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte	6-juil.-17	JORF n°0269 du 18 novembre 2017 texte n°77
Avis sur la pauvreté et l'exclusion sociale Outre-mer	26-sept.-17	JORF n°0276 du 26 novembre 2017 texte n°42
Avis sur le droits des étrangers et le droit d'asile dans les Outre-mer. Cas particuliers de la Guyane et de Mayotte.	26-sept.-17	JORF n°0276 du 26 novembre 2017 texte n°41
Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins	17-oct.-17	JORF n°0270 du 19 novembre 2017 texte n°26
Déclaration à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère	17-oct.-17	JORF n°0275 du 25 novembre 2017 texte n°50
Alerte sur le traitement des personnes migrantes	17-oct.-17	JORF n°0270 du 19 novembre 2017 texte n°27
Avis sur le droit à un environnement sain dans les Outre-mer	17-oct.-17	JORF n°0275 du 25 novembre 2017 texte n°51
Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les Outre-mer	21-nov.-17	JORF n°0281 du 2 décembre 2017 texte n°81
Evaluation du Plan interministériel de lutte contre le racisme (PILCRA)	19-déc.-17	JORF n°0299 du 23 décembre 2017 texte n°119
Avis sur le concept de "pays tiers sûr"	19-déc.-17	JORF n°0299 du 23 décembre 2017 texte n°120

2018 (13 avis, 5 déclarations)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis sur la privation de liberté des mineurs	27 mars 2018	JORF n°0077 du 1 avril 2018 texte n° 48
Avis sur le projet de convention sur les crimes contre l'humanité	27 mars 2018	JORF n°0077 du 1 avril 2018 texte n° 47
Avis sur le projet de Loi Asile et immigration	2 mai 2018	JORF n°0105 du 6 mai 2018 texte n° 28
Avis sur la protection de la vie privée à l'ère du numérique	22 mai 2018	JORF n°0126 du 3 juin 2018 texte n° 63
Avis "Agir contre les maltraitances dans le système de santé"	22 mai 2018	JORF n°0126 du 3 juin 2018 texte n° 62
Déclaration sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes	19 juin 2018	JORF n°0150 du 1 juillet 2018 texte n° 25
Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018 - adoption à l'unanimité	19 juin 2018	JORF n°0150 du 1 juillet 2018 texte n° 24
Avis sur l'approche fondée sur les droits de l'Homme	3-juil.-18	JORF n°0161 du 14 juillet 2018 texte n° 104
Déclaration sur la nécessaire garantie des droits des personnes handicapées	3-juil.-18	JORF n°0161 du 14 juillet 2018 texte n° 103
Avis sur l'incidence de l'application de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire	2 octobre 2018	JORF n°0238 du 14 octobre 2018 texte n° 97
Avis sur la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales	2 octobre 2018	JORF n°0238 du 14 octobre 2018 texte n° 98
Déclaration sur l'adoption d'un instrument international contraignant sur les entreprises et les droits de l'homme	2 octobre 2018	JORF n°0238 du 14 octobre 2018 texte n° 100
Déclaration "Lutte contre la traite des êtres humains : pour une politique à la hauteur des enjeux, impliquant la société civile."	2 octobre 2018	JORF n°0238 du 14 octobre 2018 texte n° 99
Avis sur la lutte contre les violences sexuelles et sexistes	20 novembre 2018	JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°66
Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice (volet pénal)	20 novembre 2018	JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°67
Avis sur le racisme et les discriminations dans le sport	20 novembre 2018	JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°68
Avis sur l'assistance médicale à la procréation	20 novembre 2018	JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°69
Déclaration : "Convention internationale relative aux droits de l'enfant : prenons leurs droits au sérieux !"	20 novembre 2018	JORTF n°0273 du 25 novembre 2018 texte n°70

2019 (7 avis)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis relatif à la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet	9 juillet 2019	JORF n°0161 du 13 juillet 2019 texte n°107
Avis relatif à la coopération entre les SIAO et l'OFII	24 septembre 2019	JORF n°0237 du 11 octobre 2019 texte n° 77
Avis relatif à la réforme de la justice des mineurs : premier regard de la CNCDH	9 juillet 2019	JORF n°0161 du 13 juillet 2019 texte n°108
Avis sur les enfants français retenus dans les camps syriens	24 septembre 2019	JORF n°0237 du 11 octobre 2019 texte n° 78
Avis sur le projet de traité sur les sociétés transnationales et les autres entreprises, et les droits de l'Homme	15 octobre 2019	JORF n°0244 du 19 octobre 2019 texte n° 86
Avis sur les 30 ans de la CIDE	19 novembre 2019	JORF n°0279 du 1 décembre 2019 texte n° 54
Avis sur le second plan contre la traite des êtres humains (2019-2021)	19 novembre 2019	JORF n°0279 du 1 décembre 2019 texte n° 55

2020 (15 avis, 6 déclarations)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis sur les ressortissants français en Irak	28 janvier 2020	JORF n°0028 du 2 février 2020 texte n° 57
Déclaration sur les 70 ans des Conventions de Genève	28 janvier 2020	JORF n°0028 du 2 février 2020 texte n° 59
Déclaration sur les violences policières illégitimes	28 janvier 2020	JORF n°0028 du 2 février 2020 texte n° 58
Déclaration sur la nouvelle carte de paiement d'allocation pour les demandeurs d'asile (carte ADA)	28 janvier 2020	JORF n°0028 du 2 février 2020 texte n° 60
Avis sur le suivi numérique des personnes	28 avril 2020	JORF n°0108 du 3 mai 2020 texte n° 50
Avis "Etat d'urgence sanitaire et Etat de droit"	28 avril 2020	JORF n°0108 du 3 mai 2020 texte n° 49
Avis "Une autre urgence : rétablir le fonctionnement normal de la justice"	28 avril 2020	JORF n°0108 du 3 mai 2020 texte n° 51
Déclaration sur la ratification de la Convention n°190 de l'OIT concernant l'élimination de la violence et du harcèlement au travail	28 avril 2020	JORF n°0108 du 3 mai 2020 texte n° 47
Avis « La création d'un « mécanisme national de référence » en France, pour l'effectivité des droits des personnes victimes de traite des êtres humains »	28 avril 2020	JORF n°0108 du 3 mai 2020 texte n° 48
Avis " Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et Libertés"	26 mai 2020	JORF n°0132 du 31 mai 2020 texte n° 98
Avis "Le droit à l'éducation à l'aune de la Covid-19"	26 mai 2020	JORF n°0132 du 31 mai 2020 texte n° 97
Avis "Le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance"	26 mai 2020	JORF n°0132 du 31 mai 2020 texte n° 99
Avis sur la création du Revenu universel d'activité	23 juin 2020	JORF n°0159 du 28 juin 2020 texte n° 78
Déclaration sur le PJJ organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire	23 juin 2020	JORF n°0159 du 28 juin 2020 texte n° 76
Avis sur la PPL instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine	23 juin 2020	JORF n°0159 du 28 juin 2020 texte n° 77
Avis sur la transposition de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte	24 septembre 2020	JORF n°0242 du 4 octobre 2020 Texte n° 77
Avis sur la PPL visant à encadrer strictement la rétention administrative des familles avec mineurs	24 septembre 2020	JORF n°0242 du 4 octobre 2020 Texte n° 76
Avis sur la santé publique et la coopération internationale dans le contexte de la Covid-19	15 octobre 2020	JORF n°0260 du 25 octobre 2020 Texte n° 66
Avis de suivi sur le projet d'instrument juridique contraignant sur les sociétés transnationales, et les autres sociétés, et les droits de l'Homme	15 octobre 2020	JORF n°0260 du 25 octobre 2020 Texte n° 64
Avis sur la traite des êtres humains à des fins d'exploitation économique	15 octobre 2020	JORF n°0260 du 25 octobre 2020 Texte n° 65
Déclaration sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales	15 octobre 2020	JORF n°0260 du 25 octobre 2020 Texte n° 63
Avis sur la proposition de loi vers une sécurité globale	26 novembre 2020	NOR : CNPX2033149V, JORF n°0289 du 29 novembre 2020 Texte n° 150
Déclaration sur l'état d'urgence sanitaire	26 novembre 2020	NOR : CNPX2033159X JORF n°0288 du 28 novembre 2020 Texte n° 110
Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire	14 décembre 2020	NOR : CDHX2035467V JORF n°0307 du 20 décembre 2020 Texte n° 86

2021 (12 avis, 8 déclarations)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République	28 janvier 2021	JORF n°0039 du 14 février 2021 Texte n° 51
Déclaration sur les droits fondamentaux des travailleurs pendant l'état d'urgence sanitaire	28 janvier 2021	JORF n°0039 du 14 février 2021 Texte n° 50
Avis sur les rapports entre police et population : pour un service public	11 février 2021	JORF n°0045 du 21 février 2021 Texte n° 43
Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et à Grande Synthe	11 février 2021	JORF n°0045 du 21 février 2021 Texte n° 44
Avis n°2 sur le projet de loi confortant le respect des Principes de la République	25 mars 2021	JORF n°0081 du 4 avril 2021 Texte n° 53
déclaration relative à la proposition de loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention	25 mars 2021	JORF n°0081 du 4 avril 2021 Texte n° 52
Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite à des fins d'exploitation sexuelle des mineurs	15 avril 2021	JORF n°0092 du 18 avril 2021 Texte n° 66
Déclaration "La lutte contre le racisme et les inégalités mérite mieux que des polémiques"	6 mai 2021	JORF n°0112 du 15 mai 2021 Texte n° 113
Urgence climatique et droits de l'Homme	27 mai 2021	JORF n°0130 du 6 juin 2021 Texte n° 46
Pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition	27 mai 2021	JORF n°0130 du 6 juin 2021 Texte n° 47
Déclaration "Armes explosives en zones peuplées : déclaration pour un engagement politique ambitieux à la hauteur des enjeux humanitaires"	24 juin 2021	JORF n°0154 du 4 juillet 2021 Texte n° 35
Avis sur le droit d'accès aux archives publiques	24 juin 2021	JORF n°0154 du 4 juillet 2021 Texte n° 36
Avis sur la lutte contre la haine en ligne	8 juillet 2021	JORF n°0170 du 24 juillet 2021 Texte n° 79
Déclaration sur le projet de loi de protection des enfants	8 juillet 2021	JORF n°0170 du 24 juillet 2021 Texte n° 80
Avis sur la déconjugalisation de l'AAH	30 septembre 2021	JORF n°0237 du 10 octobre 2021 Texte n° 55
Déclaration sur la situation des personnes afghanes	30 septembre 2021	JORF n°0237 du 10 octobre 2021 Texte n° 54
Projet de traité entreprises et droits de l'Homme : Déclaration pour une implication substantielle de la France et de l'Union européenne dans les négociations."	28 octobre 2021	JORF n°0260 du 7 novembre 2021 Texte n° 67
Déclaration "Climat, Environnement et droits de l'Homme"	25 novembre 2021	JORF n°0283 du 5 décembre 2021 Texte n° 118
Avis sur la PPL sur la préservation de l'espace humanitaire (A - 2021 - 11)	25 novembre 2021	JORF n°0283 du 5 décembre 2021 Texte n° 119
Avis sur le rapatriement des mineurs français détenus dans les camps du Nord Est syrien	16 décembre 2021	JORF n°0006 du 8 janvier 2022 Texte n° 77*

2022 (5 avis, 2 déclarations)

Titre de l'avis	Date d'adoption	Parution JO
Avis sur les inégalités sociales de santé	17 février 2022	JORF n°0055 du 6 mars 2022 Texte n° 83
Avis "Mieux accompagner la fin de la vie à la lumière des enseignements de la crise sanitaire"	17 février 2022	JORF n°0055 du 6 mars 2022 Texte n° 84
Avis sur les Français détenus en Syrie	17 février 2022	JORF n°0046 du 24 février 2022 Texte n° 79
Déclaration Agir en solidarité avec l'Ukraine contre les violations du droit international résultant de l'agression russe	17 mars 2022	JORF n°0073 du 27 mars 2022, texte n° 76
Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison	24 mars 2022	JORF n°0079 du 3 avril 2022 Texte n° 73
Avis sur l'accès aux droits et les non-recours	24 mars 2022	JORF n°0079 du 3 avril 2022 Texte n° 72
Déclaration pour une directive ambitieuse de l'Union européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de droits de l'Homme et d'environnement dans les chaînes de valeur mondiales	24 mars 2022	JORF n°0079 du 3 avril 2022 Texte n° 71

Annexe n° 3. Auditions de la CNCDH devant le Parlement depuis 2016

2016

16 mars : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information tendant à évaluer l'efficacité des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels.

13 avril : la CNCDH a été auditionnée par Jean-Luc Warsmann, rapporteur pour la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et la proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

1er juin : la CNCDH a été auditionnée par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté ».

6 décembre : la CNCDH a été auditionnée par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

2017

1er mars : participation de la CNCDH à la réunion publique organisée par la députée du Doubs Barbara Romagnan (PS), à l'Assemblée nationale sur la prolongation de l'état d'urgence en matière de lutte contre le terrorisme.

9 mars : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information du Sénat sur la prise en charge sociale des mineurs isolés.

4 septembre : la CNCDH a été auditionnée par Raphaël Gauvin, rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

6 novembre : participation de la CNCDH à une réunion organisée par le ministère de l'Intérieur autour de la feuille de route du projet de loi « pour un droit d'asile garanti et une immigration maîtrisée ».

21 novembre : audition de Christine Lazerges par la commission de l'intérieur du Conseil d'Etat sur le projet de loi mettant en œuvre le règlement général de protection des données personnelles.

23 novembre : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

2018

Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

8 mars : la CNCDH a été auditionnée par la commission des lois de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi.

14 mars : la CNCDH a été auditionnée par la députée Marietta Karamanli, députée du groupe Nouvelle Gauche, dans le cadre de l'examen du projet de loi.

□ 5 avril : la CNCDH a été auditionnée Jean-Yves Leconte, sénateur socialiste de la commission des lois du Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi.

□ 5 avril : la CNCDH a été auditionnée par le groupe CRCE au Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi.

□ 26 avril : la CNCDH a été auditionnée par la commission des lois du Sénat sur le projet de loi.

Outre-mer

□ 7 mars : la CNCDH a été auditionnée par la délégation Outre-mer de l'Assemblée nationale sur les discriminations LGBT outre-mer.

□ 18 avril : la CNCDH a été auditionnée par les rapporteurs la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur le thème de la discrimination raciales dans les outre-mer.

Autres

□ 4 avril : la CNCDH, a été auditionnée par la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés.

□ 11 avril : la CNCDH a participé à une série d'entretiens sur l'état d'urgence et sa mise en œuvre entre 2015 et 2017, organisée par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

□ 29 avril : la CNCDH a été auditionnée par Laetitia Avia, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet.

□ 4 mai : la CNCDH a été auditionnée par la mission de lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, confiée par le Premier ministre à Karim Amellal, Laetitia Avia et Gil Taiëb.

□ 20 juin : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés du Sénat.

□ 16 octobre : la CNCDH a été auditionnée par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de réforme de la justice.

2019 (année avec période d'inter-mandature)

□ 19 septembre : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information sur « les Enfants sans identité » de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

□ 25 septembre : rencontre avec les députés Raphael GERARD et Laurence VANCEUNEBROCK-MIALON sur l'évaluation du Plan de mobilisation contre la haine anti LGBT.

□ 9 octobre : la CNCDH a été auditionnée par Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur de la proposition de loi relative à la lutte contre la haine en ligne.

□ 16 octobre : la CNCDH a été auditionnée par le groupe socialiste sur la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

2020

- 22 janvier : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information sur la reconnaissance du terme de « féminicide » de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale.
- 20 février : rencontre entre la CNCDH et la députée Laetitia Avia au sujet des avis de la CNCDH sur la haine en ligne, dans le cadre des discussions parlementaires sur la proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet (dont Mme Avia était rapporteure).
- 25 juin : la CNCDH a été auditionnée par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- 2 juillet : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'évaluation de la loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles ou sexistes de l'Assemblée nationale.
- 9 septembre : rencontre avec le député Jean-François Mbaye à propos de la protection du personnel humanitaire et la recommandation de la CNCDH de créer un statut international.
- 17 septembre 2020 : audition de la CNCDH par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter
- 1er décembre : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire.
- 10 décembre : la CNCDH a été auditionnée par commission des affaires européennes du Sénat dans le cadre du rapport sur l'état de droit dans l'Union européenne.
- 15 décembre : la CNCDH a été auditionnée par la commission des lois du Sénat dans le cadre de l'examen de la proposition de loi sur la sécurité globale.

2021

- 17 février : la CNCDH a été auditionnée par Jérôme DURAIN, sénateur membre de la commission des lois, groupe socialiste, écologiste et républicain, dans le cadre des travaux préparatoires du groupe en vue de l'examen du projet de loi "Sécurité globale".
- 9 mars : la CNCDH a participé à une table ronde organisée par la commission des lois du Sénat sur le projet de loi « Sécurité globale ».
- 12 mai : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information sur « l'État de droit dans le contexte des états d'urgence sanitaire », de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.
- 17 juin : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information du Sénat sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse.
- 23 juin : la CNCDH a été auditionnée par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France.

□ 21 septembre : la CNCDH a été auditionnée par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la PPL visant à plus de justice et d'autonomie en faveur des personnes en situation de handicap.

2022 (année avec période d'inter-mandature)

□ 22 novembre : la CNCDH a été auditionnée par la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les enjeux de l'utilisation d'images de sécurité dans le domaine public dans une finalité de lutte contre l'insécurité.