CDDH(2024)R100 Addendum 1
03/07/2024

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

_____

COMMENTAIRES ADOPTÉS PAR LE CDDH[1] SUR DES RECOMMANDATIONS DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

- **2272 (2024) « Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík »**
- **2275 (2024) « Mettre fin à la détention des personnes «socialement inadaptées» »**
- **2276 (2024) « Les enfants et le monde du travail: éradiquer le travail nocif pour les enfants »**

[1] Lors de sa 100e réunion, 25–28 juin 2024.

Recommandation de l'APCE 2272 (2024) « Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík »

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2545 (2024) «Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík».

2. L'Assemblée maintient que la reconnaissance du droit à un environnement sain doit se baser sur une approche par les droits humains. Elle réaffirme à cet égard sa Recommandation 2211(2021) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe», dans laquelle elle proposait des outils complémentaires pour y parvenir.

3. L'Assemblée constate que le Conseil de l'Europe est porteur d'un écosystème conventionnel qui couvre de nombreuses composantes du droit à un environnement sain. Il s'agit, selon elle, d'une opportunité à saisir qui permet de capitaliser sur les normes existantes.

4. Dans ce cadre, l'Assemblée, recommande au Comité des Ministres:

4.1 de soutenir activement les travaux du groupe de travail intersecrétariat sur l'environnement mis en place à la suite du 4e Sommet du Conseil de l'Europe, et d'examiner avec attention les propositions qui en émergeront pour élaborer une stratégie et un plan d'action;
4.2 d' accorder une priorité absolue à mettre en œuvre l'encouragement exprimé à Reykjavík de créer un comité intergouvernemental *ad hoc* pour organiser, coordonner et piloter la mise en œuvre de la Stratégie et du plan d'action;
4.3 de dédier le volet normatif de la stratégie à la reconnaissance formelle du droit à un environnement sain au niveau du Conseil de l'Europe, en élaborant un instrument juridique contraignant dans les délais les plus brefs;
4.4 ce faisant, de privilégier la mise en œuvre rapide de la Recommandation 2211 (2021), y compris la mise au point d'un instrument autonome, spécifique et inclusif des droits substantiels et du volet procédural en matière environnementale, et capitalisant au maximum sur les normes déjà élaborées;
4.5 de veiller à ce que le projet de convention supplantant et remplaçant la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE no 172), en cours de préparation au sein du Conseil de l'Europe, intègre la notion d'écocide au titre des infractions pénales et instaure un mécanisme de contrôle performant;
4.6 de mandater le comité intergouvernemental *ad hoc* d'un rôle multidisciplinaire qui lui donne la capacité de faire l'interface entre le Conseil de l'Europe et la société civile au sens large et de mener, dès sa mise en place, des activités ciblant les modes de surveillance et de gouvernance en matière environnementale;
4.7 de promouvoir la valeur ajoutée de ce comité auprès des organes de l'Organisation avec lesquels des partenariats efficaces et ciblés pourront être établis en vue de faire évoluer les modes de surveillance et de gouvernance en matière environnementale;
4.8 de créer au sein du Comité des Ministres un groupe de rapporteurs dédiés aux questions environnementales afin de garantir l'unité et la coordination des décisions.

COMMENTAIRES DU CDDH

1. Le CDDH prend note de la Recommandation 2272 (2024) de l'Assemblée parlementaire, « Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík » et de la Résolution 2545 (2024) qui l'accompagne.

2. Le CDDH rappelle ses commentaires précédents sur la Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée, « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe ». Il rappelle également ses commentaires sur la Recommandation 2251 (2023) de l'Assemblée, « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face », dans lesquels il mentionnait le début de son

examen sur la nécessité et la faisabilité d'un ou plusieurs instruments supplémentaires sur les droits humains et l'environnement. À l'invitation du Comité des Ministres, cet examen a tenu compte des propositions formulées dans la Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée, concernant la protection du droit à un environnement propre, sain et durable.

3. En ce qui concerne le paragraphe 4.3. de la Recommandation 2272 (2024), le CDDH note que depuis qu'il a adopté ses commentaires sur la Recommandation 2211 (2021) de l'Assemblée, le Comité des Ministres a confié au CDDH un mandat pour 2024–2027 appelant à la préparation d'une étude sur la nécessité et la faisabilité d'un ou de plusieurs nouveaux instruments dans le domaine des droits humains et de l'environnement. Le Groupe de rédaction du CDDH sur les droits humains et l'environnement (CDDH-ENV) a abordé cette question en étroite collaboration avec des représentants de l'Assemblée, d'autres instances du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales et de nombreuses organisations de la société civile. Lors de sa dernière réunion en mars 2024, le CDDH-ENV a adopté un projet de rapport.

4. Dans ce contexte, le CDDH rappelle les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme en avril 2024 dans un ensemble d'affaires relatives aux effets du changement climatique. Ces décisions sont pertinentes pour un certain nombre de questions fondamentales qui ont été abordées dans le projet de rapport préparé par le CDDH-ENV. Une compréhension claire de la signification et des implications des décisions de la Cour nécessitera un examen et une discussion détaillés.

5. À la lumière de ce développement, le CDDH a préparé un rapport intérimaire au Comité des Ministres sur ses travaux en la matière, exposant ses intentions pour finaliser son étude sur la nécessité et la faisabilité lors de sa réunion en novembre 2024. Sous réserve des résultats de cette étude et de toute décision ultérieure prise par le Comité des Ministres, le Comité de rédaction prévu sur les droits humains et l'environnement (DH-ENV) répondra rapidement à toutes les instructions qui lui seront données. De manière plus générale, le CDDH rappelle que la négociation en vue de nouveaux instruments juridiques prendra inévitablement du temps.

6. En ce qui concerne le paragraphe 4.4 de la Recommandation 2272 (2024) de l'Assemblée, même s'il n'est pas clair quant à la relation envisagée entre l'instrument qui y est décrit et celui mentionné dans le paragraphe 4.3 de cette recommandation, le CDDH considère que toutes les questions pertinentes ont été examinées par le CDDH-ENV dans son projet de rapport. Le CDDH tiendra compte de ces questions lors de la finalisation de son étude de faisabilité.

* * * * * * * * *

Recommandation 2275 (2024) « Mettre fin à la détention des personnes «socialement inadaptées» »

1. Le droit à la liberté est l'un des droits humains les plus fondamentaux. Il est garanti par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, «la Convention»). Toutefois, la Convention prévoit une limitation du droit à la liberté spécifiquement fondée sur l'incapacité mentale, la consommation de drogue ou d'alcool, ou l'absence de domicile fixe. La formulation de l'article 5 (1) (e), supposément héritée du mouvement eugéniste, laisse entendre que les aliénés, les alcooliques, les toxicomanes ou les vagabonds peuvent être placés en détention régulière. Ces personnes ont été qualifiées de «socialement inadaptées», y compris dans le passé par la Cour européenne des droits de l'homme, une approche qui est considérée comme discriminatoire et stigmatisante dans la communauté des défenseur·es des droits humains.

2. La Convention est le seul traité international relatif aux droits humains à exclure ces groupes de la pleine jouissance du droit à la liberté. Cela est problématique, car la détention de telles personnes vulnérables les expose de fait à un risque accru de violation systématique de leurs droits au seul motif qu'elles pourraient hypothétiquement constituer un danger pour autrui ou que leur propre intérêt pourrait nécessiter leur détention. La première ébauche de la Convention ne contenait pas de référence aux personnes «socialement inadaptées»; en effet, l'Assemblée parlementaire, en 1949, avait recommandé un texte plus proche de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

3. Il s'est produit, au cours des 70 dernières années, un changement de paradigme mondial en faveur d'une approche fondée sur les droits humains, comme en témoigne la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, à l'exception du Liechtenstein. L'interprétation des Nations Unies du droit des personnes handicapées et celle donnée par le Comité des droits des personnes handicapées n'autorisent pas la privation de liberté fondée sur un handicap réel ou perçu. Cependant, il est rarement tenu compte de l'interprétation des Nations Unies au sein de la Cour européenne des droits de l'homme puisque la formulation de l'article 5 (1) (e) ne l'y oblige pas.

4. L'idée de contrôle social – qu'il s'agisse de personnes présentant des handicaps psychosociaux, de personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool, ou de personnes sans domicile fixe – n'est pas compatible avec notre compréhension des droits humains au XXIe siècle. L'Assemblée réaffirme qu'il est urgent que le Conseil de l'Europe, en tant que première organisation régionale de défense des droits humains, intègre pleinement dans son travail le changement de paradigme mondial en faveur d'une approche contemporaine fondée sur les droits humains. Le temps est venu de s'éloigner du concept discriminatoire d'exclusion de certains groupes de la protection garantie par les droits humains. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

4.1 d'aider les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que les groupes visés par l'article 5, paragraphe 1, point e) de la Convention jouissent pleinement du droit à la liberté, en coopération avec l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies et ses agences (en particulier l'Organisation mondiale de la Santé), les organisations non gouvernementales et les organisations de personnes ayant une expérience vécue, notamment:

4.1.1 en supprimant de leurs constitutions, de leurs législations et de leurs politiques les limitations discriminatoires à la pleine jouissance du droit à la liberté des groupes visés;

4.1.2 en élaborant des stratégies de désinstitutionnalisation respectueuses des droits humains, bénéficiant d'un financement suffisant et comportant des échéances précises et des indicateurs de suivi, en vue d'une véritable transition vers une vie indépendante pour les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et les personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool;

4.1.3 en menant des campagnes de sensibilisation du public afin de surmonter les stéréotypes et les préjugés entourant les personnes handicapées, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool ou qui n'ont pas de domicile fixe, et de promouvoir la pleine inclusion de ces personnes dans la société;

4.2 d'appeler la Banque de développement du Conseil de l'Europe, la Banque mondiale et d'autres fonds de développement social tels que les Fonds structurels et d'investissement européens à aider les États membres à allouer des ressources adéquates aux services de soutien qui évitent la

détention ou le placement en institution des personnes handicapées, des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou des personnes qui consomment de la drogue ou de l'alcool. Il s'agit notamment du renforcement, de la création et du maintien de services communautaires (y compris des salles de consommation de drogues, des communautés thérapeutiques et des modes de vie solidaires);

4.3 dans le prolongement de la Recommandation 2158 (2019) «Mettre fin à la contrainte en santé mentale: nécessité d'une approche fondée sur les droits humains» adoptée à l'unanimité et de la Recommandation 2227 (2022) «La désinstitutionnalisation des personnes handicapées», d'adopter des orientations à l'intention des États membres visant à promouvoir des mesures volontaires dans les services de soins de santé mentale et d'accorder toute l'attention nécessaire, lors de la poursuite de l'examen du projet de protocole additionnel à la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine (STE no 164, «Convention d'Oviedo») relatif à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes à l'égard du placement et du traitement involontaires au sein des services de soins de santé mentale, à la nécessité de veiller à ce que toute orientation du Conseil de l'Europe soit pleinement conforme à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, aux orientations des Nations Unies et de ses agences, ainsi qu'aux meilleures pratiques largement acceptées.

COMMENTAIRES DU CDDH

1. Le CDDH prend note de la Recommandation 2275 (2024) de l'Assemblée parlementaire « Mettre fin à la détention des personnes « socialement inadaptées » ». Rappelant le mandat qui lui a été confié par le Comité des Ministres de conseiller d'autres organes sur des questions relatives à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), le CDDH formule les observations suivantes.

2. Le CDDH rappelle que la Convention a été élaborée en réponse aux crimes du régime nazi, dont l'Holocauste et d'autres atrocités commises pour aboutir à une soi-disant pureté raciale. Il ne partage donc pas l'avis selon lequel l'article 5(1)(e) de la Convention est issu du « mouvement eugénique » (paragraphe 2 de la Recommandation 2275). Le CDDH ne voit rien dans le texte de la Convention ou de ses travaux préparatoires qui puisse justifier ce point de vue[2]. Il note également que la Recommandation 24 (1950), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée consultative de l'époque, exprimait un avis favorable sur le projet de texte final de la Convention, sans réserve sur la disposition en question.

3. En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle il s'est produit un « changement de paradigme mondial en faveur d'une approche fondée sur les droits humains » qui ne permettrait pas la privation de liberté fondée sur un handicap réel ou perçu (paragraphe 3 de la Recommandation 2275), le CDDH est conscient du débat en cours dans ce domaine. Il rappelle qu'un individu ne serait pas détenu en vertu de l'article 5(1)(e) de la Convention en raison d'un « handicap », mais plutôt en raison d'un besoin urgent de protéger cet individu ou le public en général[3]. Plus généralement, le CDDH considère que l'implication selon laquelle l'article 5(1)(e) n'est pas « fondé sur les droits humains » est inconciliable avec le statut de la Convention en tant que traité relatif aux droits humains ; il rappelle que la Convention n'autorise la privation de liberté que pour des motifs spécifiques, en tant qu'exceptions limitées au principe général selon lequel toute personne a droit à la liberté, à des conditions strictes et sous réserve de garanties rigoureuses (voir ci-dessous). Le CDDH rappelle également les travaux de l'ancien Comité de bioéthique (DH-BIO), notamment le projet de Protocole

[2] Les travaux préparatoires figurent dans le doc. DH(56) 10, 8 août 1956.
[3] Voir, par exemple, *Enhorn c. Suède*, requête n° 56529/00, arrêt du 25 janvier 2005 – privation de liberté pour prévenir la propagation d'une maladie infectieuse uniquement en « dernier recours » ; *Kharin c. Russie*, requête n° 37345/03, arrêt du 3 février 2011 - la détention d'alcooliques n'est envisageable que « pour la protection de l'intérêt public ou de leurs propres intérêts ».

additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (Convention d'Oviedo, STE n° 164) relatif à la protection des droits humains et de la dignité des personnes à l'égard des placements et des traitements involontaires dans les services de santé mentale, et ceux de son successeur, le Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé (CDBIO), pour préparer un projet de recommandation visant à promouvoir l'utilisation de mesures volontaires dans les services de soins de santé mentale.

4. Le CDDH note l'affirmation selon laquelle la détention en vertu de l'article 5(1)(e) de la Convention expose les personnes concernées « à un risque accru de violation systématique de leurs droits, au seul motif qu'elles pourraient hypothétiquement constituer un danger pour autrui ou que leur propre intérêt pourrait nécessiter la détention » (paragraphe 2 de la Recommandation 2275). Elle rappelle, par exemple, que les « personnes aliénées » doivent être informées des raisons de leur détention, conformément à l'article 5(2) de la Convention[4], et ne peuvent être légalement détenues que si certains critères stricts sont satisfaits, y compris une expertise médicale objective, à moins qu'une détention d'urgence ne soit nécessaire[5]. Plus généralement, elle rappelle les garanties détaillées et spécifiques prévues à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, telles qu'interprétées par la Cour, qui garantit à toute personne privée de sa liberté le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. Elle rappelle également l'article 13 de la Convention qui garantit un recours effectif devant une instance nationale à toute personne qui prétend que ses droits ou libertés ont été violés. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux personnes privées de liberté en vertu de l'article 5(1)(e) de la Convention qu'aux personnes privées de liberté en vertu de toute autre disposition de l'article 5(1).

5. Le CDDH note l'affirmation selon laquelle l'article 5(1)(e) de la Convention constitue une restriction discriminatoire des droits de certains individus (paragraphe 4 de la Recommandation 2275). Il rappelle qu'en vertu de la Convention, une différence de traitement ne constitue une discrimination que si elle n'a pas de justification objective et raisonnable[6]. À cet égard, le CDDH rappelle que les États ont des obligations positives en vertu de l'article 2 de la Convention (droit à la vie), y compris, par exemple, d'assurer une protection générale de la société contre les actes violents potentiels d'une personne apparemment dérangée mentalement[7], et de protéger les personnes, y compris celles qui souffrent de problèmes de santé mentale, contre l'automutilation[8]. La privation de liberté peut, dans certaines circonstances, être un moyen approprié de remplir ces obligations.

6. Enfin, en ce qui concerne la terminologie utilisée dans la Recommandation 2275 (2024), le CDDH note que non seulement la « première ébauche de la Convention » ne contient pas de référence aux « personnes socialement inadaptées », mais que le texte final adopté n'en contient pas non plus(paragraphe 2 de la Recommandation 2275). Il note que l'expression « contrôle social » n'est pas non plus utilisée dans la Convention ou par la Cour en relation avec l'article 5(1)(e), et considère qu'elle dénature le but légitime que cette disposition est censée servir (paragraphe 4 de la Recommandation 2275). Plus généralement, le CDDH considère que le fait que la Convention utilise une terminologie qui était courante au moment de sa rédaction mais qui a évolué depuis ne remet pas en cause la validité de ses dispositions, compte tenu notamment de l'interprétation par la Cour de la Convention comme un « instrument vivant ».

* * * * * * * * *

[4] *Van der Leer c. Pays-Bas*, requête n° 11509/85, arrêt du 22 janvier 1990.
[5] Voir, par exemple, *Ilnseher c. Allemagne,* requête n° 10211/12, arrêt de Grande Chambre du 4 décembre 2018.
[6] Voir, par exemple, *Molla Sali c. Grèce*, requête n° 20452/14, arrêt de Grande Chambre du 19 décembre 2018.
[7] Voir, par exemple, *Bljakaj & otrs c. Croatie*, requête n° 74448/12, arrêt du 18 septembre 2014.
[8] Voir, par exemple, *Fernandes de Oliveira c. Portugal*, requête n° 78103/14, arrêt de Grande Chambre du 31 janvier 2019.

Recommandation 2276 (2024) « Les enfants et le monde du travail: éradiquer le travail nocif pour les enfants »

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution 2548 (2024) «Les enfants dans le monde du travail: éradiquer le travail nocif pour les enfants», soulignant la nécessité d'une action plus efficace pour mettre fin au travail des enfants d'ici à 2025, conformément à l'engagement pris par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de la cible 8.7 du Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030. Une action urgente et coordonnée des États membres est nécessaire aux niveaux national, européen et international pour atteindre cet objectif ambitieux en utilisant, entre autres, les instruments pertinents du Conseil de l'Europe qui fournissent un cadre juridique protecteur pour les enfants. En outre, l'Assemblée soutient fermement l'Appel à l'action de Durban, adopté le 20 mai 2022 lors de la 5e Conférence mondiale sur l'élimination du travail des enfants, considérant qu'il devrait servir de base à l'action des États membres.

2. L'Assemblée demande en conséquence au Comité des Ministres de recommander aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

2.1 de prendre des mesures urgentes au titre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), de la Charte sociale européenne (STE no 35 et no 163), de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, article 4 interdisant l'esclavage et la servitude), de la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201, «Convention de Lanzarote»), de la Convention sur la cybercriminalité (STE no 185, «Convention de Budapest»), de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197), ainsi que de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, de la Convention de l'Organisation internationale du Travail sur les pires formes de travail des enfants (Convention no 182) et de l'Appel à l'action de Durban, afin de s'attaquer aux causes profondes du travail des enfants et d'éradiquer effectivement le travail des enfants, en particulier les pires formes d'exploitation des enfants par le travail forcé dans les ateliers clandestins, l'industrie du sexe, les forces armées ou les réseaux criminels;

2.2 d'adhérer aux instruments juridiques susmentionnés s'ils ne l'ont pas encore fait;

2.3 d'exploiter les possibilités de coopération avec l'Union européenne, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation internationale pour les migrations et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance en vue d'accélérer l'action mondiale visant à éliminer le travail des enfants.

COMMENTAIRES DU CDDH

1. Le CDDH prend note de la Recommandation 2276(2024) de l'Assemblée parlementaire, « Les enfants et le monde du travail : éradiquer le travail nocif pour les enfants », et de la Résolution 2548(2024) qui l'accompagne. Le CDDH soutient pleinement l'objectif de l'Assemblée parlementaire d'éradiquer le travail des enfants, en particulier les pires formes telles que celles décrites dans la Recommandation.

2. À cet égard, le CDDH rappelle la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, dont le préambule rappelle les instruments internationaux existants, dont la Convention de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants de 1999, et souligne la pertinence de la Recommandation pour la question du travail des enfants. Le rapport explicatif de la Recommandation CM/Rec(2022)21 comprend une section spécifique sur la protection des enfants victimes dans ce contexte (paragraphes 37–39).