

Contribution à l'examen du 3^{ème} rapport périodique de la France par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rappelle l'importance qu'elle accorde à l'universalité, à l'indivisibilité et à l'effectivité des droits de l'homme, et réaffirme toute l'importance du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ci-après dénommé « le Pacte »). Elle se félicite de l'adoption récente par le groupe de travail d'un projet de Protocole facultatif au Pacte. Elle salue la contribution de la diplomatie française au bon aboutissement de cette négociation et espère que le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale adopteront sans retard ce texte afin de permettre son ouverture à signature à l'occasion du 10 décembre 2008.

2. Par la présente note, elle entend apporter sa contribution propre en vue de l'examen du 3^{ème} rapport périodique de la France durant la 40^e session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (ci-après dénommé « le Comité »), les 29 et 30 avril prochains.

3. Comme il est indiqué dans la seconde réponse apportée au Comité, la CNCDH a été consultée, en tant qu'institution nationale de promotion et protection des droits de l'Homme, lors de la finalisation par le Gouvernement de son projet de troisième rapport, qui a été remis au Comité début 2007. Cependant, la CNCDH rappelle que cette consultation s'est faite dans l'urgence, ne lui permettant pas d'adopter un avis en assemblée plénière ; et qu'elle n'a pas été consultée en amont lors de la préparation des réponses aux questions supplémentaires posées par le Comité sur son rapport. Elle a donc, *a posteriori*, examiné les réponses envoyées au Comité dans le cadre d'un groupe de travail transversal, et formule les observations suivantes, non exhaustives¹, dans l'optique de contribuer à la préparation de la présentation orale qui sera faite par le Gouvernement devant le Comité sur l'application du Pacte en France.

4. Les membres de la CNCDH saluent le travail effectué par le Ministère des affaires étrangères dans la consolidation des réponses au Comité sur la mise en œuvre des dispositions du Pacte, mais remarquent leur qualité inégale. Ils rappellent la nécessité de renforcer le rôle de coordination du ministère des affaires étrangères et de développer la concertation entre ministères techniques afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence des réponses.

5. En outre, il convient de noter l'absence de référence à des sources précises à l'appui de nombreuses réponses, s'agissant notamment de statistiques. De même l'emploi systématique de sigles nuit à la compréhension des réponses dans la perspective d'une lecture dans un cadre international, qui de surcroît fera l'objet de traductions. A tout le moins une table des sigles aurait été indispensable. Enfin, la CNCDH encourage l'Etat français à adopter la présentation normalisée du Comité lors de la présentation de ses rapports ultérieurs.

6. Les membres de la CNCDH saluent le travail effectué par des organes de la société civile qui a permis l'élaboration d'un « rapport alternatif » conjoint, mais ne se prononcent pas sur ce rapport qui relève de la seule responsabilité de ses auteurs.

¹ Etant donné la proximité de l'examen de la France par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et des difficultés de calendrier occasionnées, la CNCDH n'est pas en mesure de se prononcer sur chacun des points du questionnaire.

I. Renseignements de caractère général

7. La première réponse et la référence à la RGPP semble maladroite sur la forme comme sur le fond, en tant que fin de non-recevoir qui ne saurait satisfaire le Comité. L'aide au développement est une composante majeure de la politique étrangère de la France, depuis plus de quarante-cinq ans, comme l'ont rappelé tous les gouvernements successifs. A cet égard, la simple mention des propos tenus par le Président de la République française et le Premier ministre britannique lors de la déclaration finale du Sommet franco-britannique du 27 mars 2008, aurait levé toute ambiguïté en la matière : Ils « *sont convenus que cette année était essentielle pour le développement. A mi-chemin des OMD, il est clair que nous devons faire davantage. Nous sommes attachés au développement de l'Afrique et nous réaffirmons notre volonté d'atteindre les OMD et d'encourager une croissance économique et un développement efficaces du secteur privé. En tant que membres de l'Union européenne, nous avons pris l'engagement de respecter les calendriers de contributions annoncés : à 0,07 % du RNI consacrés à l'APD. Nous nous concentrerons davantage sur les résultats à atteindre* »

II. Points relatifs aux dispositions générales du Pacte (article 1^{er} à 5)

▪ Article 2, paragraphe 2 : Non discrimination

Questions 5. et 6. sur les demandeurs d'asile :

8. La CNCDH a maintes fois souligné toute l'importance d'un examen des demandes d'asile dans le respect des droits fondamentaux des demandeurs. Ce principe rappelé par la France dans sa réponse est trop souvent mal respecté et la place dans des conditions de violation de l'article 2, alinéa 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui concerne l'application des droits énoncés sans discrimination aucune. Il en va ainsi des conditions de prise en charge des demandeurs d'asile (condition de vie, logement, aide sociale, accès à un représentant légal...). La réponse de la France constate également la baisse du taux des demandes d'asile mais il aurait été utile de l'expliquer. En effet, on ne peut tabler sur une amélioration de la situation dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et il semble que la baisse des demandes est pour une bonne partie liée aux modalités de traitement des demandes et au durcissement des procédures. De plus, les lois et règlements concernant le droit d'asile ne sont pas sans poser plusieurs problèmes : l'instruction de la demande d'admission au titre de l'asile peut entraîner le transfert du demandeur en rétention administrative (jusqu'à 8 jours), sans que celui-ci n'ait commis aucune infraction. Le recours à un avocat se fait dans 50% des affaires et lorsque celui-ci intervient, 87% des affaires donnent lieu à une annulation², ce qui tend à démontrer l'inégalité des procédures et des traitements. En cas de refus de la demande par l'OFPRA, un recours peut être formé devant la commission de recours des réfugiés (juridiction administrative), qui confirme dans la majorité des cas les décisions de l'OPFRA (seulement 15% d'annulation). Le demandeur est alors dans l'obligation de quitter le territoire français, le recours devant le Conseil d'État qui lui est ouvert est non suspensif. La CNCDH a, à cet égard, recommandé que « tout refus d'entrée sur le territoire entraînant une mesure de refoulement du demandeur d'asile doit être susceptible de recours suspensif devant la juridiction administrative dans un délai raisonnable ».

9. De manière générale, la CNCDH ne cesse de rappeler sa vive inquiétude quant à l'accueil et l'aide aux étrangers sur le territoire français. Elle a plusieurs fois déploré notamment les entraves récurrentes à l'exercice des droits fondamentaux tels que des refus manifestes et répétés

² Statistique présentée dans l'édition Litec du CESEDA, p. 417

d'enregistrement des demandes d'asile, des procédures traitées de manière très accélérées, des obstructions et restrictions au droit d'accès des associations habilitées.

Question 8 : sur le protocole 12 de la CEDH :

10. Les membres de la CNCDH ne peuvent qu'exprimer leur insatisfaction quant à la réponse de la France au sujet de ce protocole qui, ouvert à la signature des États en 2000 n'a été ni signé et ratifié par la France. Si le droit à la non-discrimination est déjà affirmé dans la CEDH, en son article 14, celui-ci souffre d'une restriction importante, car il ne garantit la non-discrimination que dans le cadre de la « jouissance des droits et libertés reconnus » dans la Convention, c'est à dire que la Cour ne peut reconnaître une violation de l'article 14 que si elle est associée à la violation d'une autre disposition de la Convention. Le principe général de non discrimination n'est donc pas reconnu dans cet article. La CEDH assure ainsi une protection contre la discrimination moins développée que celle fournie par les autres instruments internationaux, comme le Pacte relatif aux droits civils et politiques. Le Protocole n° 12 a pour but de combler cette lacune et d'affirmer une interdiction de la discrimination qui soit générale. Il énonce à cet effet deux principes fondamentaux absents de l'article 14 de la CEDH : le principe de non-discrimination générale et le principe d'égalité.

11. D'une part, concernant le principe de non-discrimination générale, l'alinéa 3 du Préambule affirme « l'interdiction générale de discrimination », alors que le titre de l'article 1er est justement « interdiction générale de la discrimination ». Cet article interdit la discrimination dans la « jouissance des droits prévus par la loi », reprenant en partie la formulation de l'article 14 de la CEDH, et y ajoute une protection contre les discriminations émanant des autorités publiques. D'autre part, concernant le principe d'égalité, les alinéas 3 et 4 du Préambule font référence aux mesures à prendre pour « promouvoir l'égalité de tous » ainsi qu' « une égalité pleine et entière ». L'alinéa 2 du Préambule dispose, lui, que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi ». Le Protocole n° 12 de la CEDH s'avère donc d'une grande importance dans la protection contre les discriminations et dans l'optique d'une meilleure protection des droits de l'homme, notamment grâce aux moyens de garantie de ces droits au sein de l'Union Européenne (Cour européenne des droits de l'homme).

12. Il convient également de s'interroger sur la pertinence de la réponse faite par la France qui indique ne pas prévoir de signer le Protocole n° 12. La France prend, en effet, argument de la surcharge actuelle de la cour européenne de Strasbourg, qui serait accrue en cas d'adoption du Protocole, celui-ci suscitant de nouvelles requêtes. On ne peut que s'étonner de cet argument qui lie l'affirmation d'un droit fondamental à la disponibilité des juridictions compétentes (inversant ainsi la logique de protection des droits). De plus, si comme l'affirme le gouvernement français « la France est dotée d'un arsenal juridique de lutte contre la discrimination particulièrement développé » qui le dispenserait de ratifier le Protocole n° 12, alors les requêtes suscitées en cas d'adhésion seront faibles et ne devraient pas participer du blocage de la Cour européenne. La France ne peut également pas se prévaloir d'être partie aux Conventions internationales relatives à la non-discrimination ainsi qu'au PIRDPC, ou d'avoir une législation nationale forte, afin de justifier sa non ratification à un Protocole européen. Les garanties juridiques mises en place au niveau européen y rendent l'affirmation des droits de l'homme indispensables, permettant une meilleure protection de ces droits. Enfin, Il est très regrettable que la France affirme, en guise de conclusion, que l'entrée en vigueur du Protocole n° 12 « n'apparaît pas souhaitable ».

13. Ainsi, contrairement aux réponses de la France, la CNCDH estime souhaitable l'entrée en vigueur du protocole n° 12 et demande au gouvernement français de ratifier ce Protocole. Elle a dernièrement souligné l'importance de cette ratification dans son avis sur la « diplomatie et les

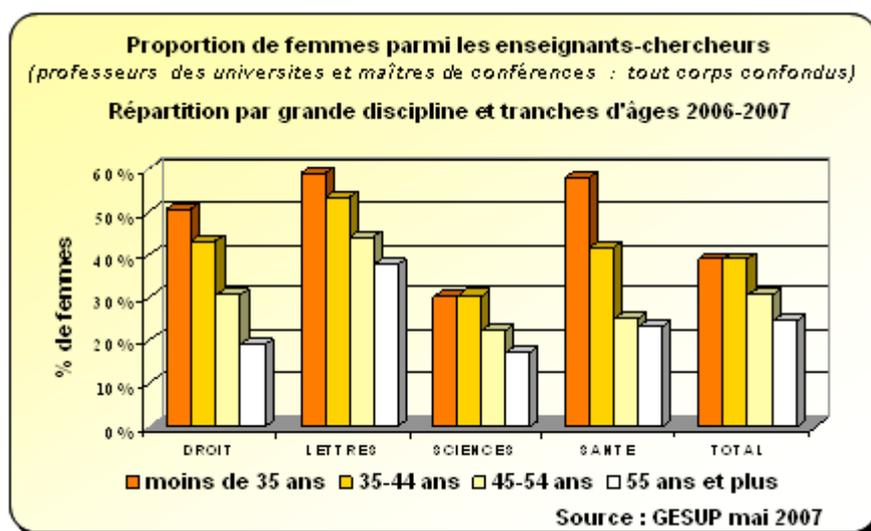
droits de l'homme » du 7 février 2008, dans lequel elle indiquait qu'« une ratification française de cet instrument s'impose d'autant plus que notre pays met en avant son approche individuelle et abstraite des droits de l'homme, fondée sur l'égalité des droits, pour refuser la logique des droits collectifs conférés à des minorités nationales ou à des "communautés". »

▪ **article 3 : Egalité entre hommes et femmes**

Question 9

14. Concernant le paragraphe sur place des femmes aux postes de décision dans l'enseignement supérieur et la recherche les membres de la CNCDH considèrent qu'il est assez inhabituel de personnaliser ainsi un simple « effet d'annonce » dans une réponse adressée à un organe international, d'autant que la marge d'initiative du ministre en l'occurrence reste fort limitée. Le ministre peut nommer les recteurs de manière discrétionnaire, mais elle ne peut intervenir qu'à la marge sur la composition du CNU dont les membres sont élus par leurs pairs, sauf à remettre en cause le principe fondamental de l'indépendance de l'enseignement et de la recherche universitaires, consacré la Décision du 20 janvier 1984 du Conseil constitutionnel. Actuellement les membres élus composent les 2/3 des sections du CNU, les membres nommés ne représentant qu'un tiers des membres. De plus, les listes électorales respectent de plus en plus souvent la parité, c'est donc tout à fait à la marge que les « nominations administratives » pourraient avoir un impact, comme en témoigne la composition des sections du CNU mises en place à l'automne 2007. Ce volontarisme trouve aussi ses limites dans la structure des corps professionnels, ainsi que dans les autres équilibres, disciplinaires ou géographiques à prendre en compte.

15. A titre d'exemple, selon un tableau du ministère sur *Les femmes dans le corps des enseignants-chercheurs (sic)*, « Au cours des dix dernières années, le taux de féminisation est en progression régulière pour atteindre 17,9 % chez les professeurs et 40,4 % chez les maîtres de conférences soit une augmentation de l'ordre de 5 % ».



16. Il aurait été souhaitable que le document rédigé par le Gouvernement renvoie au sixième rapport périodique national sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³

³ CEDAW/C/FRA/6

17. Les membres de la CNCDH suggèrent de moduler les effets d'annonce du rapport et soutient qu'il existe un décalage entre le texte du Gouvernement et la réalité. Finalement, elle met en exergue la « mauvaise volonté » des entreprises qui restent généralement inactives et préfèrent payer des pénalités plutôt que d'appliquer la législation en vigueur.

III. Points se rapportant à des droits spécifiques reconnus dans le Pacte (Articles 6 à 15)

▪ Article 6 : Droit au travail

18. Il faut noter que le rapport ne fait pas mention des contestations soulevées par le contrat premier embauche (CPE) et le contrat nouvelle embauche (CNE), alors qu'en novembre 2005, une réclamation contestant la compatibilité du contrat « nouvelles embauches » (CNE) avec la convention 158 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a été introduite par le syndicat français « CGT Force Ouvrière » devant la commission d'experts de l'OIT. Le syndicat mettait en cause la durée de deux ans dite « période de consolidation » durant laquelle il pouvait être mis fin au contrat sans justification. Un rapport défavorable au contrat a été adopté sans difficulté par le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (OIT). Le Comité chargé d'examiner la réclamation présentée par le syndicat Force Ouvrière (FO) a déclaré être « dans l'incapacité de conclure qu'une durée aussi longue que deux ans soit raisonnable ». La procédure en question a mené au retrait du CNE.

19. Concernant la poursuite d'actions spécifiques pour les jeunes en difficulté et plus particulièrement l'opération « Défense 2e chance », il aurait été utile de préciser la date de création de ce dispositif et le nombre de cas concernés, et d'évaluer les résultats obtenus. Elle considère également que les chiffres avancés masque la réalité du terrain, et notamment la précarité dans laquelle se trouve les jeunes titulaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui souffrent majoritairement d'absence de sortie.

20. Les membres de la CNCDH auraient souhaité voir employée l'expression « temps partiel choisi sous contrainte » qui convient davantage dans certaines situations.

▪ Article 9 : droit à la sécurité sociale

Question 15 : sur les minima sociaux

21. Le document rédigé par le Gouvernement français est sérieux dans l'utilisation factuelle des sources, mais n'est pas rigoureux quant aux seuils évoqués et dans l'utilisation des indices INSEE.

▪ Article 11 : droit à un niveau de vie suffisant

Question 18

22. Il conviendrait de nuancer les bienfaits du projet de création revenu de solidarité active (RSA), dont l'intérêt fondamental réside dans l'absence de condition de durée, condition qui peut être réintroduite à tout moment par le Gouvernement.

23. Le taux de pauvreté monétaire en France est proche de la moyenne européenne. Le taux de pauvreté monétaire, considéré au seuil fixé conventionnellement par Eurostat à 60% du revenu médian national, se situe à un niveau de 13% en France (en 2001) contre 15% dans l'ensemble de l'Union européenne⁴.

⁴ Voir le Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale – 2005-2006, La Documentation française, Paris

24. Les membres de la CNCDH signalent en outre que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)⁵ souffre d'un déficit d'application qu'il conviendrait d'expliquer, le Comité attendant parmi les explications de la France les difficultés et contraintes qui sont rencontrées dans la mise en œuvre du Pacte.

25. Enfin, les membres de la CNCDH insistent sur la nécessité de la continuité des politiques menées, cela afin d'éviter les effets de seuil et de rupture.

▪ **Article 12 : Le droit à la santé physique et morale**

26. Concernant le droit à la santé, la CNCDH rappelle son *Avis sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les droits de l'homme du 19 janvier 2006*, toujours d'actualité, dans lequel elle explique que préservation de la santé et l'accès aux soins posent réellement en France des problèmes touchant directement aux droits de l'homme. Elle y dénonce les inégalités dans l'accès aux soins qui existent en France, elle relève, en particulier, l'hétérogénéité de la carte hospitalière française qui se traduit dans certaines régions par un manque d'accès aux soins.

▪ **Article 13 et 14 : droit à l'éducation :**

Question 28

27. La CNCDH considère, qu'à nouveau, s'agissant du droit à l'éducation le Gouvernement français dresse un tableau harmonieux de la situation tandis que la réalité est plus complexe. Il faut noter également que le Gouvernement n'a pas répondu à la question posée qui était d'évaluer les mesures, non pas de les recenser.

28. Il aurait été sans doute utile de mentionner la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

⁵ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains