

COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉCLARATION

Déclaration sur l'application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins (D - 2024 - 5)

*adoptée lors de l'assemblée plénière du 26 septembre 2024
(Adoption à l'unanimité)*

1. Pour donner une portée véritable au principe d'égalité qui figure dans la Constitution française et en droit international, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) s'est penchée sur les raisons de la non-acceptation par la France de l'applicabilité de la Charte sociale européenne révisée de 1996 aux territoires ultramarins. Cet examen révèle une différence de traitement totalement infondée à l'encontre des populations résidant dans ces territoires.

2. À cet égard, le 18 mars 2024, une réclamation collective a été introduite contre la France par la Fédération internationale des droits humains (FIDH), avec le soutien de son membre en France, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), et de l'association antillaise Kimbé Rèd – French West Indies devant le Comité européen des droits sociaux (CEDS)¹. Cette affaire concerne d'une part, les conditions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en Guadeloupe et d'autre part, l'empoisonnement à la chlordécone en Guadeloupe et Martinique². La Charte sociale européenne (CSE) prévoit en effet qu'en vue « d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées ». Les préoccupations soulevées dans cette communication rencontrent les analyses que la CNCDH avait portées dans sa vaste étude de 2018 et les violations qu'elle a pu documenter dans certains territoires ultramarins où la situation s'est nettement dégradée³.

3. Dans ses observations, le gouvernement français conclut à l'irrecevabilité de cette réclamation car « la France n'a pas fait la déclaration prévue à l'article L 2) de la Charte permettant que celle-ci s'applique à des territoires

non-métropolitains » et par conséquent, elle n'a donc pas « *accepté les dispositions de la Charte* »⁴.

4. En droit international, l'application d'un traité se rapporte à l'ensemble du territoire de l'État partie à moins qu'une intention différente soit prévue par ledit traité ou établie ailleurs. Ce régime est prévu par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969⁵, a une valeur coutumière⁶ et est confirmé par la jurisprudence internationale⁷. Certaines clauses conventionnelles⁸ visant à restreindre l'application d'un traité à des territoires non métropolitains, afin qu'ils soient régis par un régime spécifique, ont soulevé des interrogations. Connues sous le nom de « clauses coloniales », elles sont devenues rares de nos jours⁹, en particulier s'agissant des traités en matière de droits humains¹⁰.

5. S'agissant de la Charte sociale européenne, elle peut, en vertu de son article L2, s'appliquer aux territoires non métropolitains à la suite d'une déclaration adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. En l'absence d'une déclaration expresse de la part du gouvernement français, la CSE ne s'applique donc pas aux territoires ultramarins¹¹.

6. Dès lors, cette situation conduit à une différence de traitement entre les populations selon qu'elles résident en métropole ou dans les autres territoires français. Un tel résultat est contraire au droit international des droits humains. La Déclaration universelle des droits de l'homme affirme ainsi que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés sans « aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont [il] est ressortissant, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous

tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté ».

7. L'article 1^{er} de la Constitution française proclame de surcroît l'indivisibilité¹² de la République et l'égalité devant la loi. Son corollaire, aussi à valeur constitutionnelle, l'unicité du peuple français¹³ constitue l'un des quatre grands principes de la République française. À cet égard, l'article 72-3 de la Constitution « *reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Ces articles entrent en résonance avec le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui proclame que « *la France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs [...]* ».

8. La non-application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins français est d'autant plus inacceptable que la situation des droits économiques et sociaux ne cesse de s'y dégrader : un nombre considérable de personnes y vivent en-dessous du seuil de pauvreté¹⁴ et l'accès à une eau de qualité y est considérablement entravé malgré la mise en œuvre de mesures gouvernementales¹⁵. Dans le cadre de l'examen de la France en octobre 2023, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a d'ailleurs constaté avec préoccupation des disparités régionales dans les territoires d'outre-mer et recommandé à la France de « *prendre toutes les mesures pertinentes pour garantir le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels par toutes les personnes relevant de sa juridiction* »¹⁶. Il a également recommandé au gouvernement français « *de fournir les ressources financières et humaines adéquates pour les administrations dans les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer, afin que tous les habitants de l'État partie jouissent en toute égalité des droits économiques, sociaux et*

culturels »¹⁷.

9. Autoriser l'application de la CSE aux territoires d'outre-mer pourrait améliorer la situation des droits économiques, sociaux et culturels en offrant à leurs habitants la possibilité de disposer d'une voie de recours devant le Comité européen des droits sociaux s'ajoutant aux procédures nationales et à celles pouvant être menées devant les mécanismes des Nations Unies. Cette évolution serait une étape importante dans l'action de la France pour améliorer l'effectivité des droits dans les territoires ultramarins.

Recommandation : La CNCDH recommande à la France de déposer au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration d'application de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins et d'exprimer ainsi sa volonté d'assurer un traitement égal à l'ensemble de sa population en faveur de l'effectivité des droits.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale française des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations Unies. Institution collégiale, pluraliste et indépendante, la CNCDH conseille les pouvoirs publics en matière de respect des droits humains et de droit international humanitaire et contrôle le respect par la France de ses engagements en la matière. .

Notes de fin

1. [Comité des droits sociaux, réclamation collective n° 240/2024, Fédération internationale pour les droits humains \(FIDH\) c. France](#). V. également [France : la FIDH saisit le Comité européen des droits sociaux pour enfin garantir les droits des ultramarins-es - LDH \(ldh-france.org\)](#).
2. Selon la réclamation, les articles 11 (droit à la protection de la santé), 17§1 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique), 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement) lus seuls et/ou combinés avec l'article E (Non-discrimination) de la Charte seraient violés par la France.
3. [CNCDH, L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer](#), La documentation française, 2018.
4. [Observations du gouvernement de la République française sur la recevabilité de la réclamation n°240/2024 FIDH c. France](#), enregistrées au Secrétariat le 15 mai 2024.
5. Selon l'article 29 (partie III, Section 1 : Respect des traités) de la Convention de Vienne : « *À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire* ». D'après le commentaire de cet article par la Commission du droit international (CDI), cette expression a une portée très large et concerne l'ensemble des terres, l'espace aérien et les eaux territoriales d'un Etat.
6. V. Kerstin von der Decken, « Article 29 », in Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach (ed.), *Vienna Convention on the Law of Treaties A Commentary*, Springer, 2018, p. 521-537, p. 522.
7. Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II (article 25).
8. V. Pierre Lampué, « L'application des traités dans les territoires et départements d'outre-mer », *Annuaire français de droit international*, 1960, vol. 6, p. 907-924.
9. Selon l'article 56 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH), tout Etat peut déclarer au secrétaire général du Conseil de l'Europe l'application de la Convention « *à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales* ». L'alinéa 3 de cet article ajoute que les dispositions de la présente Convention seront appliquées dans ces territoires « *en tenant compte des nécessités locales* ». Une déclaration a été déposée par la France le 3 mai 1974 « *Le Gouvernement de la République déclare en outre que la présente Convention s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 [article 56 de la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole N° 11] fait référence* ».
10. V. Karine Galy, « *L'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans les outre-mer de l'espace Caraïbe-Amériques : entre intériorité et extériorité* », *Revue québécoise de droit international*, Numéro hors-série, décembre 2020, p. 287-312.
11. On relèvera aussi que la France n'a pas non plus déposé de déclaration précisant la délimitation du territoire métropolitain. En effet, Selon l'article L-1 « *La présente Charte s'applique au territoire métropolitain de chaque Partie. Tout signataire peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, préciser, par déclaration faite au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le territoire qui est considéré à cette fin comme son territoire métropolitain* ».
12. Conseil constitutionnel, Décision 91-290 DC 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.
13. Conseil constitutionnel, Décision 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.
14. [Corail : Observatoire social des Outre-mer, La pauvreté française se concentre dans les départements d'outre-mer](#), octobre 2023.
15. V. [Contribution de la CNCDH en vue de l'examen de la France par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels](#), août 2023.
16. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 2023, E/C.12/FRA/CO/ 5, §14.
17. *Idem*, §17. Voir également Défenseur des droits, Rapport – Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits, 2022.



www.cncdh.fr

