



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

19 juillet 2024

Pièce n° 3

Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France
Réclamation n° 240/2023

**REPLIQUE DE LA FIDH AUX
OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**

Enregistrée au Secrétariat le 12 juillet 2024

La Fédération Internationale pour les Droits Humains (FIDH)

17 Passage de la Main d'or

F-75011 Paris

France

Service des Droits sociaux

Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

**RÉPLIQUE AUX OBSERVATIONS
DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
SUR LA RECEVABILITÉ
Réclamation n° 240/2024**

Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France

Table des matières

INTRODUCTION : RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
A. La Réclamation collective	2
B. La réponse de la France	2
C. La réplique de la FIDH	2
I. LA CHARTE : UN INSTRUMENT VIVANT	3
A. Conditions actuelles : l'égalité des "Outremer" proclamée par la France	3
B. Instruments européens et internationaux pertinents	4
B.1. Charte sociale européenne	4
B.1.a. L'application territoriale de la Charte	4
B.1.b. La jurisprudence du Comité	5
B.2. Les autres instruments de droit européen et communautaire	6
B.3. Le PIDESC et autres traités internationaux des droits humains	7
C. Nouveaux enjeux et situations	8
II. LA CONFÉRENCE DE VILNIUS DU 4 JUILLET 2024	9
CONCLUSION	12

INTRODUCTION : RAPPEL DE LA PROCÉDURE

A. La Réclamation collective

Le 18 mars 2024, la FIDH a déposé avec l'appui de son organisation membre en France, la Ligue des Droits de l'Homme, et de Kimbé Rèd - French West Indies (F.W.I) une Réclamation collective (ci-après : "la Réclamation") devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (ci-après : "le Comité") à l'encontre de la France.

La Réclamation porte sur des violations de la Charte sociale européenne révisée (ci-après : "la Charte") s'agissant du manque d'accès à l'eau potable en Guadeloupe et de l'empoisonnement au chlordécone aux Antilles.

L'association réclamante a demandé un examen prioritaire en vertu de l'article 26 du Règlement du Comité européen des droits sociaux (ci-après "le Règlement"). En effet, le manque d'accès à l'eau potable en Guadeloupe affecte plus de 380 000 personnes. En ce qui concerne la contamination au chlordécone, ce sont plus de plus de 665 000 personnes dont la santé est exposée aux conséquences néfastes de ce pesticide. En outre, la Réclamation relève que cette situation constitue une violation de plusieurs droits protégés par la Charte ainsi que d'un nombre important de traités et conventions internationaux ratifiés par la France. Il en résulte que la présente réclamation collective dénonce des faits urgents, d'une gravité élevée, sur le plan tant quantitatif que qualitatif. Dans la réclamation, l'association réclamante allègue également la violation de l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne révisée, en raison de l'exclusion de l'application de la Charte aux territoires français ultramarins.

B. La réponse de la France

Le 15 mai 2024, la France répondait à la Réclamation par des Observations sur la recevabilité.

Dans ses observations, la France prie le Comité de conclure à l'irrecevabilité de la Réclamation au motif qu' *"À ce jour, 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. Par conséquent, la France n'a pas accepté les dispositions de la Charte citées par l'organisation réclamante en ce qui concerne la Guadeloupe et la Martinique, territoires objets de la présente réclamation collective."*

C. La réplique de la FIDH

Outre les éléments figurant déjà dans la Partie IV ("Champ d'application territoriale") de la Réclamation, la FIDH demande au Comité de conclure à la recevabilité de la Réclamation sur le fondement, d'une part, de sa propre jurisprudence relative à la Charte Sociale Européenne comme étant « un instrument vivant » (I) et, d'autre part, des déclarations faites à l'occasion de la Conférence de haut-niveau sur la Charte sociale européenne, qui s'est tenue à Vilnius, Lituanie, le 4 juillet 2024 (II).

I. LA CHARTE : UN INSTRUMENT VIVANT

Le Comité interprète les droits et libertés énoncés dans la Charte à la lumière des conditions actuelles¹ et des instruments internationaux pertinents², ainsi qu'à la lumière des nouveaux enjeux et situations, tant il est vrai que la Charte est un instrument vivant³.

[Version actualisée du Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux](#), 2022, page 34

A. Conditions actuelles : l'égalité des "Outremer" proclamée par la France

En 1973, la France a ratifié la Charte sociale européenne de 1961 et, en 1999, la Charte sociale européenne révisée de 1996, ainsi que le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives de 1995. La France fait donc partie des États ayant accepté l'ensemble des dispositions de la Charte.

La France n'a pas fait la déclaration expresse désignant les territoires non métropolitains auxquels étendre la portée de la Charte conformément à l'Article L 2) («De l'Application territoriale») de la Charte, comme indiqué par le gouvernement.

Cependant, depuis 1973 et 1999, les conditions du droit interne ont changé: l'inclusion des territoires et peuples français dits "d'outremer" au sein de la République française revêt désormais explicitement une valeur à la fois constitutionnelle et législative.

En 2003, la France a opéré une révision constitutionnelle engendrant la réécriture complète du cadre constitutionnel de l'outre-mer français.

[La révision constitutionnelle du 28 mars 2003](#) a en effet permis d'insérer un alinéa 1^{er} à l'article 72-3 qui proclame que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.* »

La présente réclamation collective concerne les départements de Guadeloupe et de Martinique où s'applique, en vertu de l'article 73 de la Constitution, **le régime de l'identité législative** selon lequel les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit en outre-mer.⁴

En 2017, la France a adopté la [Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et](#)

¹ NBP 167: [Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce](#), réclamation n°30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, § 194.

² NBP 168: [Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri \(FEANTSA\)](#), réclamation n°39/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 64.

³ NBP 169: [Transgender-Europe et ILGA-Europe c. République tchèque](#), réclamation n°117/2015, décision sur le bien-fondé du 15 mai 2018, § 75.

⁴ [Outre-mer : des statuts de plus en plus différenciés | vie-publique.fr](#).

économique dont l'article 1er pose l'objectif d'égalité réelle comme une "priorité de la Nation".

De plus, cette loi porte précisément sur le champ d'application matériel de la Charte en ce qu'elle vise particulièrement à :

1° Résorber les écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, sanitaire, de protection et de valorisation environnementales ainsi que de différence d'accès aux soins, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics, aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel entre le territoire hexagonal et leur territoire;

2° Réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus constatés au sein de chacun d'entre eux.

Or, l'Article H de la Charte (Relations entre la Charte et le droit interne ou les accords internationaux) dispose que: "Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions de droit interne et des traités, conventions ou accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont ou entreront en vigueur et qui seraient plus favorables aux personnes protégées."

La consécration du principe d'égalité des territoires et peuples français dits "d'outremer" dans la Constitution, le régime d'identité normative, et l'égalité réelle en matière économique et sociale visée par la Loi de 2017 entraînent donc l'extension de la protection accordée par le droit interne et international à l'ensemble des territoires français. De facto, cela implique l'applicabilité territoriale de la Charte sociale européenne à tous ces peuples et territoires et, dès lors, la recevabilité de la présente Réclamation concernant la Guadeloupe et la Martinique, même en l'absence d'une déclaration à cet effet au titre de l'article L 2) de la Charte

B. Instruments européens et internationaux pertinents

B.1. Charte sociale européenne

B.1.a. L'application territoriale de la Charte

Tout d'abord, il est important de relever que d'autres États parties possédant des territoires "ultramarins" - à savoir les Pays-Bas et le Royaume-Uni- appliquent la Charte sociale européenne à leurs territoires dits "d'outre-mer" (au moins partiellement)⁵. En effet, **les Pays-Bas** ont inclus les Antilles néerlandaises (maintenant dissoutes) et Aruba dans leur ratification, assurant ainsi à leurs populations ultramarines la même protection en matière de droits sociaux que celle offerte à leur population résidente sur le territoire européen. De même, **le Royaume-Uni**, bien qu'ayant un statut plus complexe avec ses territoires d'outre-mer, a pris des mesures pour assurer que des standards équivalents de droits sociaux soient respectés dans certains de ces territoires.

⁵ Leurs déclarations sont jointes à la réplique en Annexe 1.

B.1.b. La jurisprudence du Comité

Par ailleurs, dans sa jurisprudence [FIDH c. France, réclamation n°14/2003](#)⁶, le Comité rappelle que :

“La Charte a été élaborée comme un instrument de droits de l’Homme destiné à compléter la Convention européenne des Droits de l’Homme. Elle est un instrument vivant, voué à certaines valeurs qui l’inspirent : la dignité, l’autonomie, l’égalité et la solidarité.”

*“La Charte doit être interprétée de manière à donner vie et sens aux droits sociaux fondamentaux. Il en résulte notamment que **les restrictions apportées aux droits doivent être interprétées strictement**, c’est-à-dire comprises d’une manière qui laisse intacte l’essence du droit en question et permette d’atteindre l’objectif général de la Charte.”*

Dans sa décision [EUROCEF c. France, réclamation no 114/2015](#)⁷, le Comité ajoute que :

*“Il convient de suivre une **approche téléologique** pour l’interprétation de la Charte, c’est-à-dire qu’il faut rechercher l’interprétation du traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l’objet de ce traité, et non celle qui donnerait l’étendue la plus limitée aux engagements des Parties.”*

Elle ne peut donc être interprétée comme favorisant une discrimination à l’encontre d’une partie de la population, ce qui serait contraire aux principes défendus par le Conseil de l’Europe.

Le Comité précise par ailleurs que ces restrictions ne doivent **“pas produire des conséquences préjudicielles déraisonnables lorsque la protection des groupes vulnérables est en jeu”**. Par exemple, dans plusieurs affaires relatives aux questions de migration, le Comité a reconnu la recevabilité de réclamations collectives et l’applicabilité de la Charte à des personnes migrantes, même en situation dite irrégulière, et **“quelle que soit leur situation en termes de résidence”** afin de protéger leurs droits humains essentiels tels que le droit à la dignité, au logement, à la santé, à l’alimentation :

- Réclamation [N° 47/2008 Defence for Children International c. Pays-Bas](#)
- Réclamation [N° 69/2011 Défense des Enfants International \(DEI\) c. Belgique](#)
- Réclamation [N° 173/2018 Commission internationale de juristes \(CIJ\) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés \(ECRE\) c. Grèce](#)

Enfin, la [Version actualisée du Digest de jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux](#)⁸ rappelle que, en matière de non-discrimination : *“Les droits reconnus par la Charte doivent être garantis à toute personne concernée, y compris aux étrangers résidant ou travaillant légalement, sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, l’âge, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l’ascendance nationale ou l’origine sociale, l’état de santé, l’appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation, notamment le handicap (article E).”*

⁶ Décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, §§ 27-29.

⁷ Décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, §53.

⁸ 2022, page 11.

Si le Comité a rejoint ces conclusions concernant des personnes d'origine étrangère se trouvant, même temporairement et/ou de façon irrégulière, dans un pays membre, ceci devrait à *fortiori* valoir pour toute population ayant un statut citoyen mais résidant dans les territoires non-métropolitains d'un État membre.

Il résulte des considérations ci-dessus que le Comité devrait, tout en gardant à l'esprit à la fois l'approche téléologique et le principe de non discrimination de la Charte, qui vise à en garantir l'application la plus large aux populations des États parties :

- adopter une interprétation stricte de l'Article L de la Charte, qui ne favoriserait pas l'exclusion d'une partie de la population de son application;
- considérer que la Réclamation concerne une catégorie de personnes économiquement et socialement vulnérables, à savoir les populations de Guadeloupe et Martinique, ce qui accroît leur besoin de protection contretoute discrimination infondée;
- s'appuyer sur sa propre jurisprudence concernant l'application de la Charte aux personnes migrantes afin d'éviter une interprétation qui priverait une partie de la population de la protection garantie par la Charte en raison de son lieu de résidence.

B.2. Les autres instruments de droit européen

S'agissant du Traité de l'Union européenne, la Guadeloupe et la Martinique bénéficient du statut de régions ultrapériphériques depuis 1999, et font partie intégrante de l'Union européenne en vertu de l'article 355 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne.

Leur population est donc soumise aux mêmes obligations et jouit des mêmes droits accordés par le droit de l'Union européenne à l'ensemble du peuple français. Ces derniers comprennent les droits sociaux reconnus par la Charte européenne des droits fondamentaux qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, a un caractère contraignant pour les États membres de l'UE, à l'instar des Traités.

Leur exclusion de l'application de la Charte sociale européenne priverait une partie de la population française, soumise aux mêmes droits et obligations que le reste de la population tant au niveau du Conseil de l'Europe que de l'Union européenne, d'une partie de ses droits sans aucune justification en lien avec la spécificité de leur situation.

Cela entraînerait une discrimination incompatible avec l'ordre public européen. Or, il existe un consensus au niveau européen sur l'interdiction de toutes discriminations. L'article E de la Charte, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdisent toute discrimination.

La [contribution écrite](#)⁹ soumise par la France en amont de la Conférence de Vilnius appuie d'ailleurs cet argumentaire :

⁹ <https://rm.coe.int/france-contribution-a-la-conference-de-haut-niveau-sur-la-charte-sociale/1680af2a05>.

“A cet égard, il conviendrait, dans le programme de la Conférence ainsi que dans la Déclaration politique adoptée à son issue, de promouvoir l’acceptation par les États membres d’engagements additionnels au titre de la Charte. Il s’agirait d’une mise à niveau d’autant plus nécessaire et utile que la majeure partie des dispositions du système de la charte est déjà endossée par les États membres, notamment par le droit de l’Union européenne pour ses États membres, mais aussi au travers d’autres enceintes et instruments. Cette mise à niveau pourrait dès lors permettre de relancer à moindre coût pour les États membres une dynamique en faveur du rehaussement des standards en matière de droits sociaux. A cet égard, le tableau des convergences entre la Charte sociale européenne et le droit de l’Union européenne (en annexe) constitue un outil utile, à la fois pour les États membres de l’Union européenne, qui pourraient aligner leurs engagements au titre de la Charte à leurs obligations au titre du droit de l’UE, et pour les États non-membres de l’UE, en particulier les États candidats, qui pourraient d’ores et déjà se rapprocher des normes de l’Union européenne en la matière dans la perspective d’une future adhésion. Pour l’ensemble des États membres, l’acceptation d’un plus grand nombre de dispositions au titre de la Charte serait symbolique de leur volonté politique de respecter les plus hautes normes européennes en matière de droits sociaux en tant que droits humains.”

En conséquence, selon cet ordre public européen, toutes les populations vivant sur le territoire d’un État membre doivent jouir des mêmes droits, et notamment des droits garantis par la Charte sociale européenne. Les populations résidant dans les territoires français dits “d’outre-mer”, que sont la Guadeloupe et la Martinique, doivent donc bénéficier de cette égalité, en droit comme en pratique.

B.3. Le PIDESC et autres traités internationaux des droits humains

Le Comité interprète la Charte à la lumière des règles énoncées dans la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, notamment son article 31§3(c), qui dispose qu’il doit être tenu compte de « *toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties* ».

En outre, il faut également tenir compte du fait que, comme le rappelle l’UNESCO, “*une loi ou une politique initialement considérée comme raisonnable peut devenir discriminatoire avec le temps en raison de l’évolution des valeurs dans une société déterminée.*”¹⁰

La singulière exclusion territoriale dont font l’objet les territoires français dits “d’outre-mer” dans la Charte sociale européenne ne trouve pas d’équivalent dans le cadre des autres principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains¹¹.

Or, en vertu de l’Article H de la Charte susmentionnée (cette fois en ce qui concerne les relations entre la Charte et les accords internationaux), la Charte ne peut prévoir une protection moins étendue que celle garantie par d’autres instruments internationaux.

¹⁰

<http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/human-rights/poverty-eradication/non-discrimination/>.

¹¹ [Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l’homme et les organes chargés de suivre leur mise en œuvre | OHCHR](#).

La nécessité d'une lecture croisée et convergente, conjuguant la Charte et les traités internationaux, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : le "PIDESC"), est de jurisprudence constante et a encore été explicitement rappelée par la Présidente du Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels au cours de la Conférence de Vilnius, le 4 juillet 2024¹².

Il convient enfin de relever que le Comité onusien des DESC porte une attention particulière aux territoires dits d'outremer, comme le démontre son dernier examen de la France en octobre 2023. Dans ses [Observations Finales](#), le Comité *"recommande à la France 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."*

Une interprétation restrictive qui exclurait les territoires français ultramarins de l'application de la Charte serait donc incompatible avec les dispositions évoquées, les autres engagements internationaux de la France, et les orientations exprimées par d'autres mécanismes internationaux de protection des droits.

C. Nouveaux enjeux et situations

La réclamation soulève de nouveaux enjeux et de nouvelles situations.

Premièrement, c'est la première fois qu'une réclamation collective porte sur des territoires et populations de France dits "d'outremer", ce qui représente un enjeu crucial pour près de 3 millions d'"ultramarin-e-s".

Deuxièmement, les besoins en matière économique et sociale dans ces territoires sont particulièrement aigus, particulièrement depuis la pandémie de Covid-19. À cet égard, la FIDH attire notamment l'attention du Comité sur le rapport soumis par l'ONG antillaise de défense et promotion des droits humains Kimbé Rêd F.W.I en juin 2024 sur la crise du coût de la vie, en réponse à l'appel à soumission d'informations supplémentaires sur les rapports nationaux formulé par le Comité européen des droits sociaux (Annexe 2).

Troisièmement, la réclamation porte sur des questions environnementales, un enjeu d'actualité et prioritaire en France, en Europe et dans le monde, pour lequel la France exprime des engagements fermes au niveau national, européen et international, notamment à travers :

- l'intégration de la Charte de l'environnement de 2004 au [bloc de constitutionnalité](#) depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, et partant applicable sur l'intégralité du territoire Français, y compris les départements de Martinique et de Guadeloupe¹³ ;

¹² Intervention de la représentante du Comité PIDESC à la Conférence de Vilnius, 4 juillet 2024 (de 04:20:00 à 04:28:00), accessible à ce lien : <https://vimeo.com/978096266/15f4735572?share=copy>.

¹³ Article 1^{er} de ladite Charte : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » ; Article 3 de ladite Charte : « Le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences » ;

- la reconnaissance par le Conseil constitutionnel que la protection de l'environnement et de la santé est un objectif à valeur constitutionnelle qui doit dès lors être poursuivi en Guadeloupe et en Martinique¹⁴;
- la reconnaissance du délit d'écocide en droit français à l'article L.231-3 du Code de l'environnement depuis la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience »;
- la transposition en droit interne par une ordonnance du 22 décembre 2022 de la Directive (UE) n° 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, dont l'objectif est de protéger la santé humaine des risques de contamination des eaux potables;
- le soutien du gouvernement français aux résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies reconnaissant comme droits humains l'accès à l'eau potable en 2010 et le droit à un environnement sain en 2022;
- le devoir de transposition en droit interne par la France de la Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859 dans un délai de 3 à 5 ans selon la taille des entreprises concernées.

En outre, il est établi que les territoires "ultramarins" sont exposés de manière accrue et disproportionnée aux problématiques environnementales. Ainsi, l'exclusion de leur protection par la Charte sociale européenne instaure une grave disparité supplémentaire ayant des conséquences sur l'environnement et la population.

Les trois critères requis pour une application de la CSE comme "instrument vivant", conformément à la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, sont remplis.

Ils démontrent le caractère désuet, anachronique et dénué de sens de la non application de la Charte aux territoires et peuples français dits d'outremer, laquelle génère une discrimination intenable notamment :

- **entre ressortissants français;**
- **entre ressortissants français et ressortissants étrangers;¹⁷**
- **ou encore entre ressortissants européens dits "ultramarins";**

simplement en raison de leurs lieux de résidence.

¹⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-823 QPC, 31 janvier 2020.

II. LA CONFÉRENCE DE VILNIUS DU 4 JUILLET 2024

A. Les déclarations de Vilnius

Le consensus européen susmentionné a été réaffirmé lors de la Conférence de haut-niveau sur la Charte Sociale Européenne qui s'est tenue à Vilnius le 4 juillet 2024. À cette occasion, plusieurs déclarations écrites et orales formulées avant, pendant et après la Conférence ont plaidé pour la non-exclusion des territoires dits d'outremer du bénéfice de la Charte.

En amont de la Conférence, parmi les [contributions écrites](#), on relève notamment que :

- **Le Comité européen des droits sociaux** indique que *“La restriction du champ d'application personnel de la Charte énoncée dans l'Annexe est incompatible avec la nature de la Charte en tant que traité des droits de l'Homme.”*
- **Le Mexique** promeut *“l'inclusion de tous les groupes sociaux sans distinction dans la protection des droits économiques et sociaux protégés par la Charte sociale européenne”*.
- **L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe** rappelle que sa Recommandation 2205 (2021) et sa Recommandation 2255 (2023) insistent sur la nécessité *“d'élargir la portée des droits existants à toutes les personnes vivant sous la juridiction des États parties”*.
- **La France** elle-même promeut l'acceptation d'engagements additionnels au titre de la Charte: *“Il s'agirait d'une mise à niveau d'autant plus nécessaire et utile que la majeure partie des dispositions du système de la charte est déjà endossée par les États membres, notamment par le droit de l'Union européenne pour ses États membres, mais aussi au travers d'autres enceintes et instruments.”*

Au cours de la Conférence, plusieurs intervenants-clés – en particulier le Président et le Vice-Président de la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe – ont clairement souligné qu'il ne devrait y avoir **“aucune exclusion territoriale”** de la Charte Sociale Européenne en ces termes¹⁵:

“C'est pourquoi la Conférence des OING exhorte tous les États membres à adhérer à la Charte sociale révisée et à signer le Protocole additionnel relatif aux réclamations collectives. Nous leur demandons de ne pas se retirer de certains chapitres ou d'opter pour des exclusions territoriales. Pour nous, il n'est pas acceptable de créer des citoyens de seconde zone et de priver une partie de la population de la protection de la Charte sociale”.¹⁶

La Présidente du Comité européen des droits sociaux, tout comme la plupart des intervenant.e.s de la société civile et des organisations internationales, se sont fait l'écho des demandes de la Conférence des OING.

¹⁵ Discours d'ouverture de la Conférence de haut-niveau sur la Charte sociale européenne du président de la Conférence d'OING du Conseil de l'Europe, Vilnius, 4 juillet 2024, par. 2: [1680b0d235 \(coe.int\)](#).

¹⁶ (Traduction FIDH). L'intervention, dans sa version originale en anglais, était formulée comme suit: *“Therefore, the Conference of INGOs urges all member states to join the Revised Social Charter and to sign up to the Additional Protocol on Collective Complaints. We ask them not to opt out of certain chapters or opt for territorial exclusions. For us it is not acceptable to create second class citizens and deprive parts of the population of the protection of the Social Charter.”*

En outre, l'Appel "[Tous humains: le cri de l'outremer pour l'inclusion des territoires français dits d'outremer](#)", lancé en amont de la Conférence par l'association Kimbé Rêd F.W.I. et soutenu par la FIDH et la LDH a été rejoint par plus de 450 signataires à travers 11 territoires français dits d'outremer, la France hexagonale et 10 autres pays¹⁷ en moins d'une semaine. Cela inclut les signatures individuelles et collectives représentant une quarantaine d'ONG dites ultramarines; des organisations nationales et internationales de défense et de promotion des droits humains, dont des organisations de défense notamment des droits des femmes et des enfants et des organisations de protection de l'environnement; de multiples avocats renommés, chercheurs et personnalités "ultramarines", hexagonales et internationales, et plusieurs experts de l'ONU¹⁸.

B. L'engagement de la France par ses déclarations unilatérales

Pour rappel, le droit international public énonce que les actes unilatéraux d'un État l'engagent. Bien qu'absent du libellé de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice (ci-après : « CIJ »), l'acte unilatéral par lequel un sujet de droit international, agissant seul, exprime sa volonté est largement reconnu comme étant susceptible d'avoir des effets juridiques et peut être une source de droit et d'obligation. Parmi ces actes figurent les déclarations.

La Commission du droit international a édicté les *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques*. Ce document précise le régime de ces déclarations, dont la force contraignante découle du principe cardinal de la bonne foi. Dans ces Principes, la Commission énonce que les effets juridiques de la déclaration reposent sur l'intention de l'État, ou alors dépendent des expectatives que sa conduite a fait naître chez d'autres sujets du droit international.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'une déclaration unilatérale soit reconnue comme une source de droit et d'obligation en droit international public. Premièrement, la déclaration doit émaner d'un organe habilité à engager son auteur (*Principe 2* et *Principe 4*). Par exemple, une déclaration verbale d'un Ministre des affaires étrangères a été jugée juridiquement contraignante¹⁹. Deuxièmement, la déclaration doit être l'expression de l'intention de l'État et avoir un objet clair (*Principe 7*). Cependant, les circonstances dans lesquelles la déclaration est faite doivent être considérées (*Principe 3*). Troisièmement, la déclaration doit être conforme au droit international général (*Principe 8*).

Il convient de noter que le droit international n'énonce aucune exigence de forme (*Principe 5*). La forme d'une déclaration unilatérale n'est pas déterminante ni en ce qui concerne sa validité, ni ses effets juridiques. De plus, la jurisprudence de la CIJ énonce que l'engagement unilatéral de l'État peut également se matérialiser par un faisceau de déclarations allant dans le même sens, alors qu'il n'est pas certain qu'elles eussent isolément engagé l'État. Ce postulat, tiré de l'affaire sur les essais nucléaires de la France

¹⁷ Albanie, Allemagne, Belgique, Canada, Chili, Portugal, République démocratique du Congo, Suisse, Taïwan et Tunisie.

¹⁸ Notamment l'ancien rapporteur de l'ONU sur le droit humain à l'environnement et des experts du Comité onusien des droits de l'enfant.

¹⁹ CPJI, *Statut juridique du Groënland oriental (Danemark c. Norvège)*, arrêt du 5 avril 1933, série A/B, n°53, p. 22/69.

dans ses territoires Polynésiens (*Australie c. France* et *Nouvelle-Zélande c. France*)²⁰, démontre encore davantage la souplesse du régime des déclarations unilatérales à force contraignante.

Dans cette affaire, la CIJ a admis qu'un communiqué présidentiel, une note d'ambassade, une conférence de presse et le discours d'un ministre des affaires étrangères devant l'Assemblée générale des Nations unies formaient une déclaration unilatérale source d'obligation pour la France.

En l'espèce, la France déclare fréquemment qu'elle a ratifié la Charte sociale européenne dans son entièreté et se prévaut d'être parmi les États membres l'ayant fait. Dans cet esprit, elle a appelé les autres États membres à étendre leurs engagements lors de la Conférence de Vilnius²¹ (v. ci-dessus). Elle a énoncé cette invitation par deux fois, d'abord dans une contribution préalable à la Conférence, puis au cours du discours du Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, qui a déclaré:

“La détermination de la France à protéger et à renforcer les droits sociaux pour tous nos concitoyens se matérialise par notre engagement en faveur de la Charte sociale européenne, dont nous avons accepté toutes les dispositions “

“Aujourd’hui, alors que nous faisons face à des défis contemporains majeurs, la Charte revêt une importance particulière. Les crises économiques, l’accentuation des inégalités, les mutations technologiques, les défis européens et les tensions sociales justifient plus que jamais l’importance des droits sociaux.”

“La Charte n'est pas seulement un document juridique, elle est le reflet de nos aspirations communes pour une société où chacun a droit à la dignité, à la justice sociale et à l'égalité des chances.” En déclarant ceci, la France se présente comme ayant le même niveau d'engagement pour tou-te-s ses populations, quel que soit leur lieu de résidence, au regard de la Charte. Elle fait naître la croyance légitime chez plusieurs sujets de droit international - à savoir tous les États ainsi que le Conseil de l'Europe, en qualité d'organisation internationale - qu'elle a ratifié la Charte dans son entièreté et pour l'ensemble de ses territoires. Par ailleurs, il semble important de relever que ces actes et déclarations font également naître une croyance légitime chez la population, qui n'a guère raison de croire que les droits protégés par la Charte ne seraient pas d'application à l'ensemble des Français.se.s.

La restriction par la France de l'application de la Charte au seul territoire hexagonal est donc en dissonance complète avec tous ses autres engagements, ses déclarations et sa conduite, tant au niveau national qu'europpéen et international.

Bien qu'elle n'ait pas fait de déclaration aux titres de l'article L 2) de la Charte, comme affirmé dans les observations du gouvernement français sur la recevabilité de la réclamation, ces déclarations ainsi que les mentions des territoires ultramarins dans des rapports nationaux soumis par la France dans le cadre de l'examen périodique par le Comité

²⁰ CIJ, *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt du 20 décembre 1974, Réc. 1974, p. 253.

²¹ Intervention de la France à la Conférence de Vilnius, 4 juillet 2024 (de 01:41:40 à 01:44:20), accessible à ce lien : <https://vimeo.com/978096266/15f4735572?share=copy>.

de l'application de la Charte par les États membres, ont des conséquences juridiques. Elles forment un faisceau d'actes par lesquels la France démontre la volonté de s'engager à la hauteur d'autres pays qui l'ont fait de façon explicite au titre de l'article L 2), et donc d'appliquer la Charte à l'ensemble de ses territoires, dont les territoires ultramarins. Ainsi, le droit international public et la bonne foi veulent que la France adopte le comportement énoncé dans ses déclarations unilatérales et accède au degré de ratification invoqué en étendant, elle aussi, expressément l'application de la Charte à tous ses territoires par une déclaration aux titres de l'article L 2).

Par ses déclarations et ses actes unilatéraux, la France démontre la volonté d'appliquer la Charte à l'ensemble de son territoire, comprenant ses territoires dits "d'outremer", et de traiter de manière égale l'ensemble des personnes s'y trouvant.

CONCLUSION

A la lumière des motifs exposés ci-dessus, la FIDH conclut que l'applicabilité de la Charte Sociale Européenne révisée et de ses protocoles aux territoires français dits "d'outremer" doit être reconnue, nonobstant l'absence de déclaration expresse selon l'article L 2) de la Charte. Par conséquent, la Réclamation n°240/2024 doit être déclarée recevable.

Fait à Paris, le 12 juillet 2024



Alice MOGWE

Présidente de la FIDH

**ANNEXE 1 : Déclarations d'extension de la Charte Sociale Européenne
par les États Parties**

Annexe 1A : Déclaration du Royaume Uni du 16 septembre 1963

**Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent du Royaume-Uni,
en date du 16 septembre 1963 - Or. angl.**

Les articles et paragraphes de la Partie II de la Charte que le Royaume-Uni accepte comme obligatoires en ce qui concerne l'île de Man sont les mêmes que ceux qu'il accepte comme obligatoires sur son propre territoire.

Période couverte: 26/02/1965

Articles concernés: 20

**Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent du Royaume-Uni,
en date du 16 septembre 1963 - Or. angl.**

Conformément aux dispositions de l'article 34, paragraphe 2, de la Charte, le Gouvernement de Sa Majesté déclare que la Charte s'appliquera à l'île de Man.

Période couverte: 26/02/1965

Articles concernés: 34

Annexe 1B : Déclaration des Pays-Bas du 24 décembre 1985 et du 31 mars 1980

Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent des Pays-Bas, en date du 24 décembre 1985, enregistrée au Secrétariat Général le 3 janvier 1986 - Or. angl.

L'île d'Aruba, qui fait toujours actuellement partie des Antilles néerlandaises, obtiendra son autonomie interne en tant que pays à l'intérieur du Royaume des Pays-Bas à partir du 1er janvier 1986. En conséquence, à partir de cette date, le Royaume ne sera plus constitué de deux pays, à savoir les Pays-Bas (Royaume en Europe) et les Antilles néerlandaises (situées dans la région des Caraïbes), mais de trois pays, à savoir les deux précités et Aruba.

Comme les changements intervenant le 1er janvier 1986 ne concernent qu'une modification dans les relations constitutionnelles internes à l'intérieur du Royaume des Pays-Bas, et comme le Royaume en tant que tel demeure le sujet de Droit international avec lequel sont conclus les traités, lesdits changements n'auront pas de conséquences en Droit international à l'égard des traités conclus par le Royaume et qui s'appliquent déjà aux Antilles néerlandaises y inclus Aruba. Ces traités resteront en vigueur pour Aruba en sa nouvelle capacité de pays à l'intérieur du Royaume. C'est pourquoi en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, ces traités s'appliqueront à partir du 1er janvier 1986, aux Antilles néerlandaises (sans Aruba) et à Aruba.

Par conséquent, en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, les traités énumérés en annexe auxquels le Royaume des Pays-Bas est Partie et qui s'appliquent aux Antilles néerlandaises, s'appliqueront, à partir du 1er janvier 1986, aux Antilles néerlandaises et à Aruba.

Liste des Conventions visées par la Déclaration

.....

35 Charte sociale européenne (1961)

.....

Période couverte: 03/01/1986

Articles concernés: 34

Déclaration consignée dans une lettre du Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, en date du 31 mars 1980, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 22 avril 1980 - Or. fr., et amendée par une déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente des Pays-Bas, datée du 23 mai 2017, enregistrée au Secrétariat Général le 29 mai 2017 - Or. angl.

En ce qui concerne les Antilles néerlandaises, le Royaume des Pays-Bas se considère comme lié par les articles 1 et 5, l'article 6, et l'article 16.

[Note du Secrétariat : Les Pays-Bas confirment la déclaration sus-mentionnée pour Curaçao, Sint Maarten et la partie caribéenne des Pays-Bas (les îles de Bonaire, Sint Eustatius et Saba) à compter du 10 octobre 2010. La déclaration reste valide pour Aruba. Voir également la [Communication](#) de la Représentation Permanente des Pays-Bas enregistrée au Secrétariat Général le 28 septembre 2010, sur la modification des relations constitutionnelles internes au sein du Royaume à compter du 10 octobre 2010.]

Période couverte: 21/05/1980

Articles concernés: 20

**ANNEXE 2 : Rapport soumis par Kimbé Rêd F.W.I en juin 2024
sur la crise du coût de la vie**

FRANCE:

RAPPORT AD HOC SUR LA CRISE DU COUT DE LA VIE

Informations supplémentaires



Préparé par: Kimbé Rêd - French West Indies (F.W.I.), Association antillaise de droits humains

Date: 30 juin 2024

Introduction

Le [Rapport ad hoc](#) sur la crise du coût de la vie soumis par le gouvernement de la France au Comité européen des droits sociaux le 12 janvier 2024 ne fait pas état (sauf une fois en page 19) de la situation dans ses 11 territoires dits d'outre-mer habités, lesquels regroupent près de 3 millions d'habitants.

Le présent rapport soumet des informations supplémentaires concernant ces territoires français, gravement affectés par la crise du coût de la vie.

Des inégalités criantes

Les populations dites "ultramarines" sont disproportionnellement affectées par la crise du coût de la vie, la pauvreté, par l'accès limité à l'emploi et aux services de base, en particulier à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi qu'au logement, à l'éducation, à la santé et aux communications.

La [Loi pour l'égalité réelle en Outre-Mer et portant d'autres dispositions en matière sociale et économique](#) a été adoptée le 14 février 2017 pour réduire les inégalités entre l'Hexagone et l'Outre-mer, renforcer l'économie locale et les droits des citoyens ultra-marins. Force est de constater qu'en 2024, cette loi ne trouve pas encore d'application effective.







En droit comme en pratique, les ultramarin-e-s demeurent largement « **laissé-e-s pour compte** ».

En 2024, les inégalités demeurent criantes entre l'hexagone et les DROM-COM, comme le révèlent notamment les publications de:

- la [Commission nationale consultative des droits de l'Homme](#) (CNCDH)
- la Défenseur des Droits: [Rapport - Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits | Défenseur des Droits \(defenseurdesdroits.fr\)](#)
- l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) - voir chiffres-clés ci-dessous
- le [rapport de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les départements et régions d'Outre-mer \(n° 664\) adopté le 9 février 2023](#)

Chiffres clés

L'INSEE constate notamment que :

	« En 2022, les prix restent plus élevés dans les DOM qu'en France métropolitaine, en particulier pour les produits alimentaires : de 9% à la Réunion à 16% en Guadeloupe . Pour tous les DOM, les écarts de prix ont augmenté par rapport à 2015. Les écarts s'expliquent avant tout par la cherté des biens et en particulier des produits alimentaires , pour lesquels les prix payés par les ménages sont de 30 % à 42 % plus élevés. »
	« La grande pauvreté est 5 à 15 fois plus fréquente dans les départements d'outre-mer (DOM) qu'en France métropolitaine. Elle y est aussi beaucoup plus intense . »
	« Se soigner coûte jusqu'à 17 % plus cher dans les DOM. »
	« Les loyers, l'entretien et les réparations du logement sont plus élevés dans les DOM.»
	« Les communications (téléphonie, internet et envois postaux) sont aussi plus onéreuses qu'en France métropolitaine, jusqu'à plus de +35% en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. »
	« Le halo autour du chômage est 2,5 à 5 fois plus présent dans les DOM qu'en France métropolitaine.»

Ces chiffres, extrêmement alarmants, sont pourtant **sous-estimés** par le mode calcul par l'INSEE qui comporte des biais ([Patient, Georges "Sincérité des taux de pauvreté en Outremer", Sénat: question écrite n°09202, 28 février 2019](#)).

En réponse, les mesures étatiques visant à atteindre l'égalité réelle apparaissent inexistantes, insuffisantes ou inefficaces. Par exemple :

- Alors que, conscient de ces écarts, l'Etat français verse à ses fonctionnaires exerçant dans les DROM-COM une indemnité mensuelle de vie chère de 40%, **le salaire minimum reste le même dans les DROM que dans l'hexagone**, aggravant la pauvreté localement et creusant les inégalités socio-économiques entre les citoyens ;
- **les monopoles économiques et commerciaux subsistent ;**
- **les tarifications sociales de services publics (tels que l'eau) ou les mesures sociales** prévues dans l'hexagone ne sont pas mises en œuvre, ou tardent à l'être, dans les territoires dits ultramarins, où elles devraient pourtant être prioritaires au regard de la vulnérabilité économique de leurs populations.

Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le coût de la vie dans les départements et régions d'Outre-mer (2023)

Le rapport met en lumière "La **nécessité impérieuse de déterminer les mécanismes concourant au coût de la vie dans les DROM**" où:

- **Le coût de la vie est considérablement supérieur** au coût de la vie dans l'hexagone **en raison de déterminants historiques et structurels;**
- **Le niveau de vie des populations locales est inférieur** à celui constaté dans l'hexagone;
- **Le sous-financement** affecte le fonctionnement des collectivités territoriales;
- **Le traitement de l'État vis-à-vis des territoires ultramarins est inéquitable et injuste;**
- Les instruments et institutions existants pour lutter contre la vie chère produisent **des effets qui demeurent très largement insuffisants** pour réduire le coût de la vie.

En conclusion, le rapport de la Commission d'enquête préconise un **"Plan de déchochage économique et social."**

EXTRAITS DE L'ARTICLE:

[Vie chère en Outre-mer : le rapport de la commission d'enquête préconise un 'plan de déchochage économique et social' | LCP - Assemblée nationale](#)

UN "PROBLÈME HISTORIQUE", DES NORMES INADAPTÉES

Rappelant l'héritage historique de la **colonisation**, menant les territoires ultramarins à développer des "cultures d'exportation" et à dépendre en retour massivement d'importations en provenance de l'Hexagone, le rapport de la commission d'enquête documente des revenus plus faibles qu'en Hexagone alors que le **"niveau des prix [est] beaucoup plus élevé", "en hausse continue" depuis vingt ans**, selon le rapporteur socialiste Johnny Hajjar.

En cause : une "concurrence très limitée, une production locale insuffisante, des importations historiques très importantes, des oligopoles et des monopoles" ainsi qu'un **"sous-financement"** des collectivités territoriales pointé par le rapport, menant, pour y remédier, à une hausse de la fiscalité locale ou à une baisse du service public de la population.



"NÉCESSITÉ DE RENOUVELER LES OUTILS ET LES SOLUTIONS"

Sans que le président de la commission Guillaume Vuilletet (Renaissance) ne s'y associe, le rapporteur de la commission d'enquête Johnny Hajjar (Socialistes) propose "vingt mesures pour un **déchocage économique et social** des territoires ultramarins", notamment :

La tenue de **négociations commerciales** avec les grands groupes de distribution ultramarins pour parvenir à une "**baisse de 10 à 20%** des prix sur la majorité [des] références";

La **majoration et l'automatisation des prestations sociales** légales, réhaussées d'un différentiel reflétant le coût de la vie ;

Le **conditionnement des "aides à l'embauche**, dans le cadre des zones franches globales ou de tout autre dispositif favorisant les embauches, au recrutement de résidents du territoire ultramarin concerné".

Le Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels (2023)

A l'issue de son examen du cinquième rapport périodique de la France, les 2 et 3 octobre 2023, le Comité a notamment adopté les [Observations finales](#) suivantes:

Territoires d'outre-mer

16. Le Comité est préoccupé par l'absence de moyens et de politiques publiques adéquates pour garantir la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans les territoires d'outre-mer (art. 2, par. 2).

17. Le Comité recommande à l'État partie 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.

Pauvreté

38. Le Comité constate avec préoccupation que, malgré les mesures adoptées par l'État partie, l'incidence de la pauvreté parmi certains groupes défavorisés et marginalisés continue à aggraver leur situation d'exclusion sociale. Il constate également avec préoccupation que le taux de pauvreté n'a pas baissé et est même en légère augmentation, et que certaines banlieues et zones rurales ainsi que les territoires d'outre-mer sont plus touchés par la pauvreté, comme c'est le cas pour Mayotte et la Guyane française. Le Comité s'inquiète de l'absence de mesures ciblées de lutte contre la pauvreté qui tiennent compte des particularités des régions les plus touchées (art. 11).

39. Le Comité recommande à l'Etat partie de réviser et d'adapter sa stratégie nationales de prévention et de lutte contre la pauvreté en s'assurant que celle-ci soit centrée sur les personnes et les groupes les plus touchés, et soit mise en œuvre selon une approche fondée sur les droits de l'homme. Il lui recommande également de consacrer des ressources suffisantes pour son application. Le Comité rappelle à l'État partie la recommandation formulée dans ses précédentes observations finales et lui recommande de s'attaquer en priorité à la pauvreté et à l'extrême pauvreté dans les territoires d'outre-mer, notamment à Mayotte, en veillant à ce que les personnes vivant dans l'extrême pauvreté aient accès aux prestations sociales adéquates. Le Comité appelle l'attention de l'État partie sur sa déclaration sur la pauvreté et le Pacte, adoptée en 2001.

Conclusion

La pandémie de Covid-19 et la crise économique sous-jacente ont indéniablement creusé des écarts structurels déjà significatifs.

Il est urgent que l'Etat y remédie durablement en adoptant une approche fondée sur les droits de l'Homme, c'est-à-dire en reconnaissant les populations ultramarines comme des détenteurs de droits à part entière et en assumant son rôle de détenteur d'obligations à leur égard en respectant, protégeant et mettant en œuvre leurs droits conformément à la **Charte Sociale Européenne**.

Ce faisant, plutôt que de continuer à s'en éloigner, la France pourra se rapprocher de la réalisation de nombreux **Objectifs du Développement Durable pour 2030** dans les DROM-COM.

"Ce rapport n'est pas un aboutissement, mais un commencement."

Johnny Hajjar, Rapporteur de la Commission d'enquête parlementaire sur le coût de la vie dans les départements et régions d'outre-mer.

Contact

kimberedfwi@gmail.com • Guadeloupe



Photo credit: ©Freepik