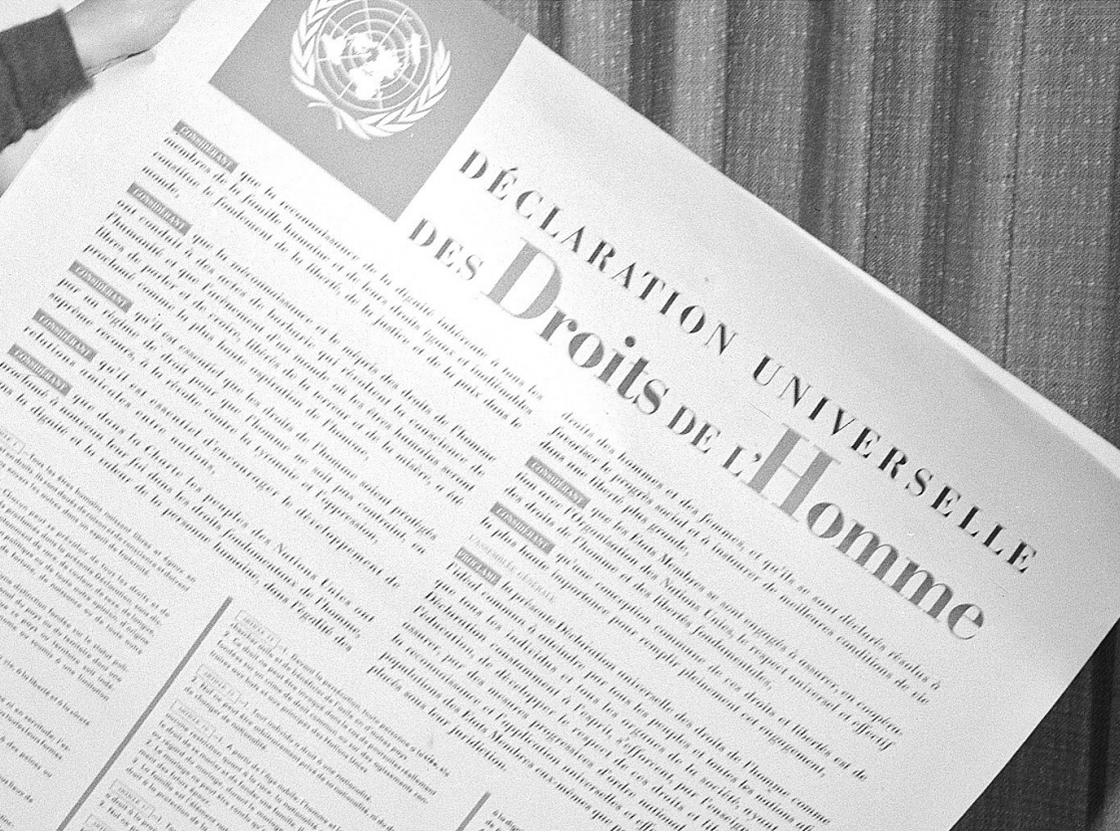


AVIS RELATIF À L'APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

3 JUILLET 2018



*L'Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme
a été adopté à l'unanimité
lors de l'Assemblée plénière du 3 juillet 2018.*

Table des matières

I. Comprendre l'approche fondée sur les droits de l'Homme	6
A. L'objectif : garantir la pleine effectivité des droits de l'Homme	6
1. L'approche fondée sur les droits de l'Homme sert la pleine effectivité des droits de l'Homme	6
2. Promouvoir l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme : l'effectivité de tous les droits de l'Homme	7
3. Réaffirmer le caractère universel des droits de l'Homme : l'effectivité des droits de l'Homme pour tous	8
4. Une approche holistique	9
B. Les principes directeurs de l'approche fondée sur les droits de l'Homme : garantir le primat de la personne humaine	10
II. Intégrer l'approche fondée sur les droits de l'Homme	12
A. Une implication effective dans le respect de la dignité	12
1. L'insuffisance des modes de participation actuels	12
2. Les conditions d'une participation effective	15
B. La responsabilité des débiteurs d'obligation : reconnaître les droits de l'Homme et rendre des comptes (« accountability »)	18
1. Identifier les caractéristiques des droits de l'Homme répondant à des besoins essentiels	18
2. Une étude d'impact intégrant les droits de l'Homme pour expliciter les arbitrages	19
3. Des indicateurs du respect de l'approche fondée sur les droits de l'Homme	20
Recommandations	22
Liste des personnes auditionnées	23

L'approche fondée sur les droits de l'Homme constitue désormais un cadre majeur dans lequel s'inscrivent les activités des Nations unies. L'ensemble des agences des Nations unies a notamment adopté en 2003, la « *compréhension commune des Nations unies en matière d'approche fondée sur les droits de l'Homme* ». Les Objectifs du développement durable (ODD 2015-2030) ont prolongé cette approche en donnant toute leur place aux droits de l'Homme dans le cadre conceptuel du développement. De leur côté les instances compétentes en matière de droits de l'Homme, notamment les organes conventionnels et les rapporteurs spéciaux, n'ont cessé d'insister sur la composante « droits de l'Homme » des politiques publiques mises en œuvre par les institutions internationales et les Etats membres, en soulignant l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'Homme. Elles ont ainsi permis une meilleure compréhension de l'obligation fondamentale de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'Homme pour tous.

Si la CNCDH a déjà eu l'occasion de revendiquer la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'Homme dans des avis consacrés, notamment, à l'extrême pauvreté¹, elle appelle désormais les pouvoirs publics à en faire un usage général et systématique, dans la perspective d'une réalisation des ODD et d'une mise en œuvre effective des droits de l'Homme. Par cet avis, la Commission souhaite apporter un éclairage précis sur le sens, la portée et les exigences de cette approche, afin de favoriser sa mise en œuvre par les pouvoirs publics, tant à l'échelon national que local. Ce faisant, la Commission explicite aussi, en tant qu'Institution nationale des droits de l'Homme, le cadre général sur lequel repose son évaluation des politiques publiques. À ce titre, l'approche fondée sur les droits de l'Homme constitue une référence autant pour l'action publique que pour son évaluation².

Cette approche s'est présentée à l'origine comme une « *réponse aux échecs du développement des années 1980, davantage axé sur la réduction technique de la pauvreté que sur l'amélioration des droits et libertés des populations marginalisées* »³. Elle a conduit à un changement de paradigme dans la coopération au développement : l'approche du développement initialement fondée sur les besoins des populations des pays les moins avancés a cédé la place à une approche fondée sur les droits de l'Homme. De ce point de vue, les personnes ne sont plus seulement l'objet d'une aide programmée en amont par des instances décisionnaires mais sont considérées comme des acteurs à part entière du développement. L'action publique n'est plus conçue en termes de compensation, ou d'« assistanat », mais au regard de la mise en œuvre des droits fondamentaux.

1. *Avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion*, 2005 ; *Avis sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté*, 2007 ; *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'Homme*, 2008 ; *Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels adressées à la France*, 2017.

2. Pour une reprise explicite de l'approche fondée sur les droits de l'Homme par une INDH, au titre de son évaluation de l'impact des politiques publiques, voir la Commission écossaise des droits de l'Homme : Scottish Human Rights Commission, « What is a HRBA to policy and decision making? » : <http://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriaadvalpolicy.html>

3. B. Décary-Secours, « L'approche fondée sur les droits en développement : généalogie et état de la question », *Revue canadienne d'études du développement*, 2017, p. 7.

La dissémination de l'approche fondée sur les droits de l'Homme au-delà de son cadre d'inscription originel a eu pour conséquence de redéfinir partiellement ses contours. Initialement formulée dans le cadre de la coopération au développement, cette approche a ensuite été mobilisée, dans les années 2000, par les instances onusiennes pour la mise en œuvre, notamment, du droit à l'éducation⁴ ou du droit à l'alimentation⁵. Elle a dès lors coïncidé avec une réflexion sur les caractéristiques de ces droits de l'Homme : leur pleine effectivité repose sur la disponibilité, l'acceptabilité, l'accessibilité, et l'adaptabilité du droit considéré. Elle s'applique aussi depuis quelques années à des questions en lien avec la souveraineté de l'Etat, tels que la gestion des flux migratoires⁶, la sécurité ou les politiques pénales⁷. Par-delà la diversité des applications, une unité conceptuelle apparaît autour de deux points cardinaux : d'une part, restaurer le primat de la personne humaine; d'autre part, réaffirmer la juste place des droits de l'Homme dans l'action publique : l'Etat doit non seulement respecter les droits de l'Homme consacrés dans les conventions internationales qu'il a ratifiées, mais il doit également rendre des comptes à l'égard de leur mise en œuvre. Les droits de l'Homme ne sont plus situés en périphérie de l'action publique mais doivent être inscrits au cœur de cette dernière

Sans remettre en cause le fonctionnement de la démocratie représentative, l'approche fondée sur les droits de l'Homme offre un cadre d'analyse et d'action orienté fondamentalement vers le respect des droits de l'Homme. Elle cible les personnes ou groupes marginalisés, exclus ou victimes de discrimination. Elle requiert dans la plupart des cas d'analyser les normes sexospécifiques, les différentes formes de discrimination et les déséquilibres de pouvoir afin de veiller à ce que les interventions bénéficient bien aux segments les plus marginalisés de la population. En optant pour cette approche, les pouvoirs publics s'engagent dans une voie destinée à mieux garantir l'effectivité des droits de l'Homme.

L'approche fondée sur les droits de l'Homme n'exclut pas les arbitrages politiques, et reconnaît également les contraintes budgétaires, mais elle implique la réelle prise en compte de ces droits, tant matérielle que formelle, dans les choix politiques. Plus encore, cette approche insiste sur la nécessité pour les pouvoirs publics de justifier leurs choix au regard des droits de l'Homme. Tout en mettant en œuvre l'un des axiomes du droit contemporain, à savoir que « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* »⁸, l'approche fondée sur les droits de l'Homme représente un cadre conceptuel et opérationnel permettant aux pouvoirs publics de mieux cibler leur action au regard des droits des citoyens

4. Voir not : Unesco, Unicef, « Une approche de l'éducation pour tous fondée sur les droits de l'Homme », 2007.

5. Voir not : FAO, *Rapport de la trentième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, 20-23 septembre, 2004.

6. Voir not. : Union interparlementaire, OIT, HCDH, « Migration, droits de l'Homme et gouvernance », *Guide pratique à l'usage des parlementaires*, n°24, 2015

7. Voir not. : Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 *concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil*

8. Conseil constitutionnel, Décision 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* (cons. 27).

et, en définitive, de mettre en place des politiques publiques plus efficaces.

Convaincue de la pertinence d'une telle approche, tant du point de vue de la mise en œuvre des engagements internationaux pris par la France, et du respect des droits fondamentaux consacrés par le préambule de la Constitution de 1958, que de l'objectif plus général de parvenir à une société pacifiée et plus juste, la CNCDH préconise son intégration systématique dans la conduite de l'action publique. L'objet du présent avis est, en premier lieu, d'éclairer sur le sens de cette approche (I) pour, en second lieu, proposer de l'intégrer systématiquement dans l'action publique, tout en précisant les conditions de son application (II).

I. Comprendre l'approche fondée sur les droits de l'Homme

L'approche fondée sur les droits de l'Homme recouvre à la fois un objectif et un processus pour y parvenir. L'objectif consiste, d'abord, à garantir la réalisation effective des droits de l'Homme pour tous, y compris les plus démunis, autrement dit à réaliser pleinement l'ambition inscrite au cœur de la déclaration universelle des droits de l'Homme (A). Le processus qu'elle met en place, ensuite, suppose le respect d'un certain nombre de principes, issus de la prise en compte des droits de l'Homme, dans l'action des pouvoirs publics et, plus généralement, des « débiteurs d'obligation »⁹ (B).

A. L'objectif : garantir la pleine effectivité des droits de l'Homme

L'approche fondée sur les droits de l'Homme est certes adossée au respect des traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme mais elle est aussi portée, à l'échelon national, par la Constitution. Cette dernière fait peser sur l'Etat le devoir de respecter les droits fondamentaux issus des différents textes mentionnés dans son préambule. Il convient de promouvoir l'effectivité des droits de l'Homme en soulignant tant leur indivisibilité que leur interdépendance, et de rappeler leur universalité afin qu'ils profitent à tous. Autrement dit, cette approche exige le respect de tous les droits de l'Homme pour tous, ce qui implique une approche holistique dans la mise en place des politiques publiques.

1. L'approche fondée sur les droits de l'Homme sert la pleine effectivité des droits de l'Homme

Cette approche suppose que les pouvoirs publics promeuvent une lecture « positive » des droits de l'Homme qui doivent être au cœur de l'action politique. Il ne s'agit plus seulement,

9. Le cadre conceptuel de l'approche fondée sur les droits de l'Homme distingue d'un côté les individus et les groupes ayant des droits reconnus par les conventions internationales (les « détenteurs de droits ») et de l'autre les Etats et les acteurs non étatiques ayant des obligations corrélatives (les « débiteurs d'obligations »).

pour l'Etat, et plus largement pour les débiteurs d'obligation, de protéger ou de respecter les droits de l'Homme, mais de manière plus ambitieuse, de les mettre en œuvre. Cette approche implique de dépasser une certaine conception des droits de l'Homme réduits à un obstacle juridique dressé face au pouvoir politique, ce qu'exprime certaines déclarations publiques.

Elle impose aux décideurs publics une prise en compte systématique des droits de l'Homme dans l'élaboration et la mise en place de leurs politiques. C'est un « *réflexe droits de l'Homme* » qui est promu et attendu. A cette fin, les décideurs publics devraient obligatoirement suivre une formation, initiale et continue, aux droits de l'Homme. Il serait, à cet égard, judicieux d'assurer la formation des élus locaux et d'organiser à chaque nouvelle législature un séminaire d'intégration des députés¹⁰, sénateurs, etc... incluant une formation à l'approche fondée sur les droits de l'Homme et de renforcer la formation des hauts fonctionnaires sur le sujet.

2. Promouvoir l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme : l'effectivité de tous les droits de l'Homme

Comme le rappelait René Cassin, « *il n'y a pas de libertés fondamentales de 1^{ère} classe et de droits fondamentaux de 2^{ème} classe. Aucune hiérarchie n'a été établie par la Déclaration universelle ou ne peut s'induire d'elle. La personnalité de l'Homme forme un tout et, pareillement, les droits qui doivent permettre l'épanouissement de cette personnalité forment un tout indivisible* »¹¹. Leur lien consubstantiel s'enracine dans la notion de dignité humaine, consacrée dès 1948 par la déclaration universelle des droits de l'Homme.

L'approche fondée sur les droits de l'Homme repose sur l'interdépendance de ces droits : la réalisation des droits économiques et sociaux requiert l'exercice effectif des droits civils et politiques autant que ces derniers nécessitent la mise en œuvre des premiers.

L'effectivité des droits de l'Homme implique en effet la prise en compte du contexte socio-économique dans lequel ils s'exercent. Ainsi, par exemple, l'accès à la justice est conditionné par l'accès à l'aide juridictionnelle, tributaire du budget de l'Etat.

Par ailleurs, ce contexte économique et social ne peut évoluer sans l'exercice, par les catégories les plus défavorisées socialement, des droits civils et politiques. L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels est en effet liée à la participation à la vie politique des citoyens qui doivent pouvoir exprimer le besoin de réalisation de leurs droits.

10. A l'instar de l'atelier basé sur la démarche du croisement des savoirs et des pratiques qui se tiendra en juillet 2018 avec des députés de l'Assemblée nationale et des personnes en grande précarité.

11. Discours de René Cassin prononcé à la séance du 9 décembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations unies.

3. Réaffirmer le caractère universel des droits de l'Homme : l'effectivité des droits de l'Homme pour tous

L'approche fondée sur les droits de l'Homme est associée à la promotion des droits de l'Homme pour tous car elle a pour objectif de remédier à la mise à l'écart de certaines personnes, parfois exclues du bénéfice des droits fondamentaux en raison de considérations dites d'intérêt général. Il en est ainsi, par exemple, des migrants ou des détenus, à l'encontre desquels des considérations d'ordre sécuritaire, notamment, priment parfois sans qu'une prise en compte des droits de l'Homme n'ait eu lieu systématiquement.

C'est une approche qui conduit enfin à protéger les personnes par-delà les catégories juridiques et les régimes de protection qui leur sont éventuellement associés. Les migrants, par exemple, font l'objet d'une protection spécifique s'ils relèvent des catégories juridiques de « réfugiés », de « demandeurs d'asile » ou d'« apatrides ». Or, tous les migrants, quels qu'ils soient, y compris en situation irrégulière, ont des besoins comparables en matière de droits de l'Homme (par exemple pour ce qui est du droit à la santé ou à la protection contre la détention arbitraire ou prolongée)¹². L'approche fondée sur les droits de l'Homme implique par conséquent de traiter avec dignité l'ensemble des personnes, quelles qu'elles soient. En ce sens, elle est incompatible avec la situation des migrants dans le bidonville de Calais¹³ ou dans certains centres de rétention administrative¹⁴.

En ce sens, la CNCDH relève l'insuffisance de la politique vis-à-vis des victimes de traite des êtres humains au regard d'une authentique approche fondée sur les droits de l'Homme, pourtant préconisée par la directive européenne¹⁵. En subordonnant la reconnaissance des droits et de la protection de ces victimes à un dépôt de plainte, ou à un témoignage dans le cadre d'une procédure pénale, le plan national d'action de lutte contre la traite, en vigueur de 2014 à 2016, néglige la primauté des droits de l'Homme. Avant de pouvoir prétendre au statut juridique de victime, attesté par l'implication dans une procédure pénale, les victimes de traite ont besoin de temps pour se reconstruire et décider, éventuellement, de porter plainte.

L'approche fondée sur les droits de l'Homme poursuit aussi l'objectif de restaurer dans leur dignité les personnes les plus démunies et les plus vulnérables, quelle qu'en soit la

12. Sur ce point, voir : Union parlementaire pour la démocratie pour tous, OIT, HCDH, « Migration, droits de l'Homme, et gouvernance », 2015.

13. CNCDH, *Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis*, 7 juillet 2016. Si le bidonville évoqué dans cet avis a été démantelé depuis, les conditions de vie actuelles des migrants installés le long de la côte demeurent contraires au respect de la dignité humaine.

14. CNCDH, *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne : missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes – mars/avril 2018*, juin 2018.

15. Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, cons. 7

raison, qui sont également privées, en droit ou en fait, de l'accès aux droits¹⁶. En les remettant au cœur des préoccupations de l'organisation et du fonctionnement d'un service public, en les impliquant dans les réorientations du service, cette approche les remet en position d'agents libres et responsables.

4. Une approche holistique

L'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'Homme, sur lesquelles repose cette approche, impliquent de mener des politiques intersectorielles intégrées et holistiques pour garantir la protection de tous. La lutte contre la pauvreté ne doit ainsi pas se limiter à l'aspect matériel et aux difficultés économiques des personnes, mais doit également couvrir non seulement les incidences de ce fléau sur l'éducation, la santé, le logement, l'emploi, la culture... de ces personnes, mais aussi leur participation à la vie politique.

L'approche fondée sur les droits de l'Homme implique directement les populations dans l'amélioration de leurs conditions de vie. Elle est un gage d'efficacité de l'action publique car elle permet d'identifier toutes les dimensions d'un problème à l'aide des personnes concernées, et donc de garantir l'effectivité des droits de l'Homme¹⁷. Par exemple, l'effectivité du droit à la santé est subordonnée à la capacité des personnes à accéder aux soins proposés (moyens d'existence, logement, situation géographique, respect de sa culture). C'est ainsi que, dans le département de la Guyane, autant l'effectivité de ce droit que celle du droit à l'éducation des enfants, ou bien encore l'accès à la justice, sont conditionnés par le développement d'un réseau d'infrastructures routières suffisant¹⁸.

En poursuivant la garantie effective des droits de l'Homme pour tous, cette approche est sous-tendue par une ambition réparatrice et, surtout, transformatrice. Elle vise à remettre en cause, plus fondamentalement, les rapports sociaux inégalitaires qui se sont figés, au fil du temps, dans les structures sociales. En insistant sur la mise en œuvre des droits de l'Homme pour tous, elle a vocation à lutter contre les discriminations structurelles.

16. Dès l'origine, l'approche fondée sur les droits de l'Homme, coïncidant en ce sens avec les travaux d'Amartya Sen, avait pour ambition de mettre les ressortissants des Etats les plus pauvres en capacité d'agir et d'exercer leur liberté afin de contribuer au développement économique et social du pays

17. Voir not. : « Quatre piliers pour un développement holistique », Zahnd, Alex et McKay, Kimber, *Tracés : bulletin technique de la Suisse romande*, disponible à :

18. Voir les avis de la CNCDH sur le sujet : *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer, Regard particulier sur la Guyane et Mayotte*, juillet 2017 ; *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte*, juin 2017.

B. Les principes directeurs de l'approche fondée sur les droits de l'Homme : garantir le primat de la personne humaine

Afin de parvenir à la réalisation effective de tous les droits de l'Homme pour tous, cette approche implique, pour sa propre effectivité, le respect d'un processus. Les instances onusiennes ont développé un certain nombre de principes appelés à caractériser les modalités de cette approche, qui coïncident avec des pratiques promues par ailleurs par la société civile. Ces principes, issus des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, sont regroupés au sein de l'acronyme anglais PANEL, et sont destinés à servir de guide aux pouvoirs publics, notamment, pour favoriser l'application concrète de cette approche : Participation, responsabilité (« Accountability »), Non-discrimination, autonomisation (« Empowerment »), respect des normes internationales (« Law »).

Participation. Le principe de participation a été conçu, à l'origine, pour remédier aux défauts des programmes de coopération au développement élaborés à partir des stratégies des agences de développement et des donateurs qui ont tendance à établir des priorités d'action en fonction des besoins supposés des populations destinataires de l'aide internationale. L'approche fondée sur les droits de l'Homme part du postulat qu'il est impossible d'améliorer les conditions de vie des individus et des communautés sans les impliquer dans la définition de leurs besoins. Non seulement cette exigence de participation peut se prévaloir d'une référence normative, telle que l'exercice des droits civils et politiques (liberté d'expression, d'association, de réunion, etc.), voire le « droit à la participation »¹⁹, mais, d'un point de vue plus pragmatique, elle accroît également les chances de réussite d'un programme d'action : elle évite notamment les échecs ou les effets pervers d'une initiative publique qui, bien souvent, sont imputés aux « bénéficiaires », voire se retournent contre eux.

Responsabilité. Le rappel de la responsabilité des Etats dans la mise en œuvre des droits de l'Homme est au cœur de l'approche fondée sur les droits de l'Homme. Selon ce principe, les Etats, et plus généralement d'ailleurs les débiteurs d'obligation (par exemple les délégataires de service public) doivent répondre de la façon dont ils appliquent les droits de l'Homme. Rendre des comptes implique de justifier l'issue d'une conciliation entre droits de l'Homme susceptibles d'être en opposition (par exemple droit de propriété v. droit au logement), ou lorsqu'une liberté fondamentale fait l'objet d'une restriction motivée par un objectif d'intérêt général.

Non Discrimination. Le principe de non-discrimination est ancré dans la démarche attachée à l'approche fondée sur les droits de l'Homme. Corollaire de l'universalité des droits de l'Homme, mis en avant dans la plupart des textes internationaux relatifs aux droits de l'Homme, le principe de non-discrimination suppose que toutes les personnes soient associées à cette démarche. Ce principe vise à attirer l'attention des instances chargées de mettre

19. ONU, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme*, mars 2013

en œuvre les droits sur la nécessaire prise en compte à tous les stades d'un projet, depuis l'analyse de la situation des dispositifs d'accès aux droits en amont jusqu'à la protection en aval, des personnes placées structurellement en position d'exclusion. Ce faisant, l'approche fondée sur les droits de l'Homme poursuit l'objectif d'identifier précisément des situations de discrimination, éventuellement multiples ou intersectionnelles²⁰.

Autonomisation. Corollaire des principes de participation et de non-discrimination, l'autonomisation implique de renforcer les capacités d'action des groupes sociaux en situation de vulnérabilité, quelles qu'en soient les causes (financières, intellectuelles, physiques, psychologiques...). Sous cet angle, l'approche fondée sur les droits de l'Homme vise à impliquer ces groupes dans l'analyse des besoins, dans l'élaboration des moyens d'y répondre, et à les mettre en position d'exiger de l'État et des autres débiteurs d'obligation de les respecter. Cependant, le terme « autonomisation », qui vient de la traduction d'« empowerment », n'est pas satisfaisant : il ne s'agit pas seulement d'autonomiser les personnes mais littéralement de leur redonner un pouvoir sur la mise en œuvre des droits de l'Homme.

Le respect des normes internationales. L'approche fondée sur les droits de l'Homme repose sur un cadre normatif. Cette cinquième exigence du PANEL renvoie aux règles et principes contenus dans les textes internationaux. Cet ensemble normatif constitue un cadre de référence pour les détenteurs de droits et les débiteurs d'obligation. C'est pourquoi, dans une situation donnée, il convient d'abord d'identifier l'ensemble des droits en cause afin d'élaborer une stratégie visant à en garantir l'effectivité et clarifier les éléments appelés à nourrir la responsabilité des débiteurs d'obligation.

Ces principes définissent un cadre d'action exigeant. Ils impliquent le respect de la dignité de la personne humaine et de prendre en compte les droits de l'Homme à tous les stades de l'action publique. En définitive, l'approche fondée sur les droits de l'Homme est fondamentalement caractérisée par une plus grande implication des détenteurs de droits et par une responsabilité des débiteurs d'obligation entendue largement.

20. La discrimination intersectionnelle désigne une situation où plusieurs motifs agissent et interagissent les uns avec les autres en même temps d'une manière telle qu'ils sont inséparables. Les femmes appartenant à des minorités, par exemple, peuvent faire l'objet de types particuliers de préjugés et de stéréotypes. Elles risquent d'être confrontées à des types particuliers de discrimination auxquels les Hommes de cette même minorité ne sont pas confrontés.

II. Intégrer l'approche fondée sur les droits de l'Homme

Si l'approche fondée sur les droits de l'Homme sert l'effectivité des droits de l'Homme, elle doit elle-même être effective et ne pas venir artificiellement labelliser des politiques publiques. Son effectivité requiert d'abord de garantir une véritable implication des titulaires de droits (A). Elle suppose, ensuite, que les débiteurs d'obligation, notamment les pouvoirs publics, rendent compte aux citoyens de leur action au regard du respect de ces droits fondamentaux (B).

A. Une implication effective dans le respect de la dignité

1. L'insuffisance des modes de participation actuels

La participation des citoyens à la prise de décision politique n'est pas ignorée des textes juridiques²¹. La loi de 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, par exemple, a exposé le cadre général du RSA et prévoit, en particulier, que la définition, la conduite et l'évaluation de ce dispositif sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées²². Les modalités d'organisation des comités d'évaluation mis en place sur ce fondement n'ont toutefois pas permis aux représentants des bénéficiaires du RSA d'apporter sereinement leur contribution : n'étant pas autorisés à siéger au sein d'un comité ailleurs que dans leur département, ils se retrouvent en effet appelés à « juger » leurs pairs.

Le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoit également plusieurs modalités d'association des citoyens aux décisions prises par l'administration²³ :

21. Outre les exemples mentionnés dans l'avis, on pourrait également évoquer : les comités de liaison, d'abord à l'ANPE, puis à Pôle emploi, ont été créés par la loi de lutte contre les exclusions de 1998. Ils constituent un dispositif d'écoute active et de co-construction de réponses innovantes aux attentes et aux besoins des demandeurs d'emploi. Ils mettent en œuvre une démarche continue de dialogue et de coopération entre Pôle emploi, les organisations représentatives des chômeurs et des demandeurs d'emploi.

La création des conseils citoyens par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, composés à parité d'habitants et d'acteurs locaux, s'appuie sur les propositions du rapport « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » remis par Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache au ministre délégué à la ville le 8 juillet 2013. Les conseils citoyens sont destinés à favoriser l'expression de la parole des habitants des quartiers, notamment ceux qui sont éloignés des processus traditionnels de participation, ainsi que la prise en compte de leur expertise d'usage dans le cadre de la politique de la ville. Ils ont vocation à participer pleinement à la gouvernance des contrats de ville en étant partie prenante de la démarche contractuelle, à chacune de ses étapes (élaboration, mise en œuvre, suivi, puis évaluation), et sur l'ensemble de ses volets, y compris en matière de renouvellement urbain. La CNCDH a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur l'insuffisante mise en œuvre de ces instances participatives : voir *Avis sur le projet de loi Egalité et citoyenneté*, 7 juillet 2016. À noter que la loi *relative à l'égalité et à la citoyenneté* du 27 janvier 2017 a créé un droit d'interpellation des conseils citoyens et un congé d'engagement associatif dont peuvent bénéficier les conseillers citoyens salariés.

22. Code de l'action sociale et des familles, art. 115-2.

23. Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), art. L 131-1 et s.

consultations ouvertes sur internet, commissions administratives consultatives, enquêtes publiques et participation du public aux décisions locales. En dehors de ces cas expressément prévus et réglementés, le code prévoit encore la possibilité pour l'administration d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, à condition de rendre publiques les modalités de cette procédure, de mettre à la disposition des personnes concernées les informations utiles, de leur assurer un délai raisonnable pour y participer et de veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics²⁴.

Les modes d'association prévus par le CRPA recouvrent cependant des réalités très diverses, et amalgament deux types de participation : d'un côté, la consultation des individus ou d'instances administratives ; d'un autre côté, la prise de décision dévolue aux citoyens à travers les référendums. Autrement dit, il s'agit soit d'une simple consultation, qui peut s'apparenter à un passage purement formel, soit d'un vote envisagé en termes binaires qui risque de verrouiller les termes du débat. Aucune de ces hypothèses ne correspond à une réelle implication des titulaires de droits dans l'élaboration de la décision.

A titre d'illustration, le ministère des solidarités et de la santé a récemment mis en place une consultation publique sur internet afin d'alimenter son projet de stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes²⁵. Les consultations en ligne présentent un certain nombre de risques. D'abord, mais cela n'est pas propre à ce procédé, la consultation publique risque de creuser l'écart entre les citoyens : ceux qui participent spontanément sont souvent les mieux informés et la « démocratie participative », à laquelle on associe parfois ce type de consultation, a tendance par conséquent à accentuer les inégalités préexistantes²⁶. La CNCDDH a déjà par le passé attiré l'attention sur le risque de la fracture numérique et les difficultés d'accès à internet pour une partie de la population. Par ailleurs, au-delà des risques d'instrumentalisation dont ce type de consultation peut faire l'objet, la CNCDDH regrette l'exclusion à travers ce genre de procédé de la collégialité et de la délibération car ce type de consultation ne permet pas l'éclosion à proprement parler d'une revendication collective issue d'un échange au sein d'une instance délibérative : « *les consultations électroniques semblent entretenir une segmentation des intérêts, comme si la recherche du consensus était une quête vaine* »²⁷. Un autre exemple pourrait être évoqué : l'approche par les droits en matière culturelle, inscrite dans la loi. L'Assemblée nationale a actualisé cette exigence à deux reprises, en 2015 et 2016, dans la loi NOTRe (Art.103) et la loi LCAP (art.3)²⁸ se conformant à l'Observation générale 21 du Comité des droits économiques,

24. CRPA, art. L 131-1.

25. Les résultats de cette enquête sont disponible depuis le mois de mars : [\[http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/opinionway_consultation_nationale_pauvrete_final.pdf\]](http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/opinionway_consultation_nationale_pauvrete_final.pdf).

26. H. Belrhali-Bernard, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 181-192

27. *Ibid.*

28. Les deux lois qui font référence aux droits culturels sont a) la loi NOTRe article 103 : « *La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005.* » b) la loi LCAP, article 3 : « *L'Etat, à travers ses services centraux et déconcentrés, les*

sociaux et culturels de l'ONU²⁹. Très souvent le facteur culturel est réduit à une question d'accès aux ressources culturelles (construction de bibliothèques, pass culture, etc.). Or l'approche par les droits va au-delà des dispositifs d'accès aux biens culturels et implique toutes les dimensions de la participation : elle part des préoccupations de la personne, lui donne les moyens d'exprimer et de construire l'identité culturelle qu'elle souhaite développer, et met en lumière ses ressources. Elle est fondamentale pour permettre à tous, en particulier les plus exclus, de prendre la parole, d'apporter leur contribution, d'exister au milieu des autres. Les droits culturels sont une composante indispensable à la réalisation d'une véritable approche fondée sur les droits de l'Homme.

Parmi les instances consultatives actuelles, la plupart n'accordent une place qu'aux corps intermédiaires. C'est notamment le cas du Conseil économique, social et environnemental (CESE). La mise en place en 2012, d'abord à titre expérimental, d'un huitième collège au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), composée de huit représentants de personnes en situation de pauvreté ou de précarité doit en ce sens être saluée. Elle ne répond toutefois pas totalement aux exigences d'une authentique approche fondée sur les droits de l'Homme. Les personnes, issues de collectifs, bénéficient certes d'un travail d'accompagnement et d'appropriation des sujets. Cependant, les modes de travail du CNLE n'ont pas été adaptés à leur intégration. Le nombre considérable de sujets liés à l'actualité, traités dans un laps de temps contraint, ne permet pas à des personnes souvent peu ou pas diplômées, et inaccoutumées à ce genre de consultation, de contribuer sereinement aux travaux du CNLE. En outre, les modalités d'organisation du Conseil ne leur laissent pas le temps de se concerter avec les membres de leur collectif afin d'élaborer une parole véritablement collective : les représentants de personnes en situation de pauvreté ne sont dès lors plus en mesure que de témoigner de leur expérience personnelle, si riche soit-elle. Malgré ces défauts, la création de ce huitième collège va dans le bon sens et son organisation gagnerait à s'inspirer pleinement d'une approche fondée sur les droits de l'Homme telle qu'elle est présentée dans cet avis.

collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en oeuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique.»

29. Observation générale 21 « La notion de culture ne doit pas être considérée comme une série de manifestations isolées ou de compartiments hermétiques, mais comme un processus interactif par lequel les personnes et les communautés, tout en préservant leurs spécificités individuelles et leurs différences, expriment la culture de l'humanité. »

« Le comité considère que, aux fins de la mise en oeuvre du paragraphe 1 a) de l'article 15 du PIDESC, la culture comprend notamment le mode de vie, la langue, la littérature orale et écrite, la musique et la chanson, la communication non verbale, la religion ou les croyances, les rites et cérémonies, les sports et les jeux, les méthodes de production ou la technologie, l'environnement naturel et humain, l'alimentation, l'habillement et l'habitation, ainsi que les arts, les coutumes et les traditions, par lesquels des individus, des groupes d'individus et des communautés expriment leur humanité et le sens qu'ils donnent à leur existence, et construisent leur vision du monde représentant leurs rapports avec les forces extérieures qui influent sur leur vie. »

2. Les conditions d'une participation effective

Les auditions auxquelles la CNCDDH a procédé pour l'élaboration de cet avis suggèrent qu'il n'existe pas un seul et unique *modus operandi* susceptible d'être utilisé dans toutes les occasions. En effet, les méthodes et les outils disponibles sont nombreux et chaque démarche de participation doit être envisagée pour elle-même au regard d'un contexte donné. Il est malgré tout possible d'insister sur un certain nombre de prérequis³⁰ :

L'inclusion : Les personnes titulaires de droits de l'Homme concernées doivent être impliquées dans l'élaboration des politiques publiques à l'échelon national comme local. Les difficultés évidentes notamment en termes de logistique, doivent pouvoir être dépassées par l'appui des corps intermédiaires. Il est nécessaire d'impliquer des organisations représentatives, telles que des ONG ou des syndicats, en mesure de relayer les expériences de vie concrète des personnes, leurs difficultés dans l'accès aux droits notamment, et leurs propositions pour y remédier, afin de concevoir des politiques publiques pertinentes. L'échelon local permet d'impliquer plus facilement les personnes concernées. Tel doit a fortiori être le cas lorsque l'action publique se déploie dans le cadre de l'organisation et du fonctionnement d'un établissement public – scolaire, hospitalier, etc. La ville de Nantes, par exemple, a décidé d'impliquer les habitants dans un projet de création d'une maison de santé, en les associant à l'élaboration de la charte du futur établissement³¹. Pour cela, les personnes chargées du projet ont dû identifier au préalable les habitants qui étaient en situation de précarité. Pour ce faire, elles sont allées à la rencontre des gens, dans la rue, au marché, sur les lieux d'activités associatives et professionnelles. Elles ont aussi travaillé par affichage et via des habitants médiateurs contactés lors d'un précédent travail de repérage par le réseau local de santé.

L'inclusion doit demeurer une préoccupation majeure pour l'encadrement de la concertation : l'instance de concertation mise en place doit permettre la participation effective de tous, en favorisant leur prise de parole et leur écoute. Cela suppose une réflexion sur l'identification et la mobilisation des plus exclus, l'animation des débats et les modalités de la prise de parole. Des phénomènes de domination peuvent, en effet, entraver le bon déroulement des échanges et réduire au silence certains participants. Il convient donc de concevoir en amont de la concertation les conditions d'émergence de la parole des plus démunis. Cela peut passer en partie par l'alternance de réunions entre pairs et de réunions réunissant l'ensemble des acteurs concernés (professionnels, catégories de personnes visées par le plan d'action ou le projet de loi, experts).

Les co-formations offrent une bonne illustration d'une concertation fondée sur le croisement des savoirs et des pratiques entre titulaires de droits et débiteurs d'obligation. Dès 1998, la loi *relative à la lutte contre la pauvreté et les exclusions*, engageait les professionnels

30. Ces conditions s'inspirent des auditions de Marion Carrel et d'ATD Quart Monde. Elles recourent, en partie, les principes dégagés par l'Institut de la Concertation.

31. Exemple rapporté lors de l'audition des membres d'ATD Quart Monde.

et les bénévoles de l'action sociale à se former à « *une approche globale et transversale et une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes* »³². Répondant à cet objectif, les démarches de co-formations, qui correspondent à l'une des applications de la démarche du croisement des savoirs et des pratiques mis en œuvre par l'association ATD Quart Monde depuis une vingtaine d'années³³, donnent la possibilité de mieux cerner les obstacles à l'exercice des droits et d'apporter les moyens pratiques d'y remédier. Ces co-formations s'inscrivent parfaitement dans la réalisation d'une approche fondée sur les droits de l'Homme : les titulaires de droits sont impliqués et restituent un savoir pratique issu de leur expérience, le rapprochement des professionnels et des personnes en situation de pauvreté permet de corriger les préjugés, de mettre en question les postures et les logiques d'action des différents acteurs. Au terme de ce type de formation, les professionnels sont en mesure de mieux répondre aux demandes et aux besoins des personnes en situation de précarité, ce qui favorise leur accès aux droits.

L'information : L'ensemble du processus de concertation doit donner lieu à une information claire et adaptée à toutes les étapes du projet. En amont d'abord, afin d'atteindre les personnes concernées par le projet. L'information doit également permettre de saisir les objectifs opérationnels visés et les enjeux soulevés par le projet, au regard de l'exigence d'effectivité des droits de l'Homme en particulier. Les modalités de l'implication doivent aussi être exposées aux participants. Une formation à destination des non-professionnels appelés à participer peut favoriser l'appropriation de la thématique. Afin de prévenir le risque que l'information dérive en formatage, voire en désinformation, des titulaires de droits, la plus grande vigilance doit présider à la définition des modalités de communication des informations fournies. Ces dernières doivent leur permettre un choix libre, consenti et éclairé, non subordonné par les organisateurs au maintien de droits ou de prestations. En définitive, les pouvoirs publics doivent assurer la diffusion et l'accessibilité des informations auprès des personnes impliquées.

La temporalité : L'implication des personnes concernées doit s'inscrire dans le temps pour ne pas être artificielle. Elle doit être mise en place en amont des projets, pour permettre l'implication des personnes dans le processus de décision avec une réelle possibilité d'en influencer le cours. Il ne s'agit pas seulement de recueillir des témoignages mais de permettre leur traduction sous forme de revendications collectives. C'est ce qui caractérise la différence entre une simple consultation et une véritable participation. A cet égard, la consultation menée entre janvier et mars 2018 dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté a constitué une occasion manquée. Ni le temps imparti à la consultation des responsables associatifs et des professionnels de l'action sociale au sein des groupes de travail, ni les conditions de travail de ces derniers, ne permettaient une participation réelle et un examen des problèmes à partir de l'analyse de personnes directement confrontées au

32. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, art. 151.

33. Pour plus de précisions sur cette démarche : T. Arnoux, N. Hajji, H. Lefeuvre, « Les perspectives nouvelles du croisement des savoirs et des pratiques entre professionnels et personnes en grande pauvreté », in Y. Molina et G. Monceau (dir.), *Les Formations du secteur social aujourd'hui, Transformations et diversifications*, Presses de l'EHESP, 2017.

déni de droits.

Le décalage entre le temps du dialogue, incertain et sensible, et la temporalité du politique, vissée aux échéances électorales, compte parmi les défis à relever pour mettre pleinement en œuvre une approche fondée sur les droits de l'Homme. Le temps accordé au bénéfice d'une réelle implication des personnes concernées, est un gage d'efficacité d'une politique publique, tant du point de vue du respect des droits fondamentaux que de l'action publique. En outre, cette approche suppose l'implication des titulaires de droits à tous les stades de l'élaboration du projet : de la réalisation du diagnostic aux remèdes à apporter à travers une réflexion sur les leviers les plus à même de garantir l'effectivité des droits de l'Homme concernés.

Enfin, l'approche fondée sur les droits de l'Homme exige un suivi des politiques publiques mises en place pour assurer la prise en compte effective des droits de l'Homme. Les personnes impliquées doivent être associées au suivi et à l'éventuel recadrage du plan. Ce suivi peut être exercé dans le cadre d'une instance spécialement dédiée, à l'échelon national ou local, et dont l'efficacité est conditionnée, outre les modalités d'une participation effective déjà évoquées plus haut, par : la présence de l'ensemble des acteurs concernés par le projet, les titulaires de droits et les débiteurs d'obligation correspondantes ; la régularité des rencontres ; un ordre du jour précis ; des comptes rendus restituant la diversité des points de vue, etc.

Il est essentiel que le processus de concertation à l'œuvre dans ces instances de suivi aboutisse sur des recommandations. Ces dernières devront donner lieu à un examen de la part de l'instance de pilotage. Quelles que soient les suites qu'elle donnera à ces recommandations, elle devra justifier ses choix.

Effets de l'implication. Les orientations et les conclusions qui émanent de l'implication initiée dans le cadre d'un projet de loi ou de plan d'action, doivent être prises en compte par les pouvoirs publics. Cette exigence est essentielle à la réalisation d'une approche fondée sur les droits de l'Homme : la démarche participative doit être prise au sérieux par les décideurs publics. Elle fait partie intégrante du processus d'élaboration du projet et doit figurer en bonne place dans l'analyse d'une situation et la réflexion sur la pertinence des modalités de l'action publique. C'est d'autant plus essentiel que le crédit accordé par les citoyens au processus de concertation est en grande partie conditionné par la place réservée aux travaux issus de ces échanges.

L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'Homme ne remet cependant pas en cause le pouvoir de décision politique. Elle impose la prise en compte par les autorités publiques, à l'échelon national comme à l'échelon local, des résultats de la concertation, et suppose qu'ils justifient les éventuelles différences d'orientation finalement retenues.

B. La responsabilité des débiteurs d'obligation : reconnaître les droits de l'Homme et rendre des comptes (« accountability »)

Une approche fondée sur les droits de l'Homme oblige les pouvoirs publics à réaliser les droits de l'Homme. Cette contrainte les oblige à évaluer leurs projets au regard de l'exigence du respect des droits de l'Homme et à justifier les arbitrages réalisés.

1. Identifier les caractéristiques des droits de l'Homme répondant à des besoins essentiels

Les plans d'action mis en place pour garantir la pleine effectivité de certains droits de l'Homme (contre la pauvreté, pour l'éducation, pour une information de qualité, etc.) doivent, d'une part, identifier précisément les titulaires des droits reconnus par le projet et, d'autre part, expliciter les caractéristiques essentielles des droits fondamentaux concernés. Ces deux étapes sont primordiales, non seulement parce qu'elles contraignent les porteurs du projet à s'interroger précisément sur la portée de leur texte, mais également parce qu'elles seront déterminantes dans l'élaboration des indicateurs mis en place pour évaluer les effets de la politique menée. Les caractéristiques essentielles des droits de l'Homme, par exemple du droit à l'alimentation ou du droit à l'éducation, correspondent, de manière générale, aux exigences de disponibilité, d'accessibilité, d'adéquation et de durabilité de ces droits³⁴. Il revient aux autorités décisionnaires, en concertation avec les parties prenantes, de préciser encore davantage ces caractéristiques afin d'assigner au(x) droit(s) de l'Homme concerné(s) un contenu normatif clair et précis.

À cet égard, le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », initié par des associations de solidarité françaises, conforté par la loi n°2016-231 du 29 février 2016 *d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée*, constitue une bonne illustration de l'approche fondée sur les droits de l'Homme. Destiné à donner sa pleine portée à l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 46, relatif au droit à l'emploi, ce dispositif expérimental repose, à l'échelle d'un territoire donné, sur l'implication des chômeurs de longue durée, les entrepreneurs, les syndicalistes, les élus locaux, les collectivités territoriales, ou encore les établissements publics. L'objectif est de pouvoir proposer à tous les chômeurs de longue durée un emploi adapté à leur savoir-faire et répondant aux besoins du territoire. Ces emplois nouvellement créés sont financés en réorientant les coûts de la privation d'emploi vers le financement d'une économie locale complémentaire³⁵.

34. Voir not. : Conseil des droits de l'Homme, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Olivier De Schutter, 24 janvier 2014, §2.

35. On pourrait également mentionner l'exemple tiré de la mutuelle ACS-p.

Les non-recours aux complémentaires-santé et les renoncements aux soins touchent un nombre important de personnes en précarité, y compris celles qui bénéficient pourtant de l'ACS (aide au paiement d'une complémentaire santé). En effet, malgré la mise en place par le gouvernement de l'ACS qui devait permettre à toutes les personnes ne relevant pas de la CMU-C, de souscrire une assurance santé, de nombreux assurés n'y recourent pas. Face à ce constat une recherche action a été menée avec des personnes en grande précarité afin

2. Une étude d'impact intégrant les droits de l'Homme pour expliciter les arbitrages

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, une loi organique, relative notamment aux études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi, précise le type d'informations qui doivent être mentionnées dans ce cadre : notamment « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales* »³⁶. Afin d'intégrer l'approche fondée sur les droits de l'Homme au cœur de l'action publique, il conviendrait d'ajouter parmi les indications constitutives de l'étude d'impact une évaluation des conséquences des nouvelles dispositions projetées sur les droits de l'Homme. Cette nouvelle exigence viserait non seulement à renforcer l'effectivité des droits de l'Homme, mais elle permettrait également au gouvernement d'aborder de manière plus circonstanciée le respect de son projet à l'égard des normes constitutionnelles et internationales relatives aux droits de l'Homme. Par ailleurs, face à la multiplication des plans d'action, qui s'efforcent justement d'adopter une approche, sinon holistique, du moins multi-sectorielle, il serait utile d'étendre l'exigence des études d'impact à ces nouvelles modalités de l'action publique.

En ce sens l'étude d'impact devrait faire apparaître avec précision la méthodologie qui a présidé à la sélection des groupes cibles, les modalités de leur participation pour la réalisation d'un diagnostic, d'un état des lieux de la situation. A cet égard, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme a dégagé plusieurs principes destinés à développer une collecte de données répondant à une approche fondée sur les droits de l'Homme³⁷ : la participation des personnes ou des groupements concernés en s'assurant que les catégories susceptibles d'être discriminées sont représentées ; la ventilation des données afin d'identifier les besoins des groupes à risque et lutter contre les discriminations ; la transparence sur la méthode de collecte des données ; le respect de la vie privée des personnes en préservant la confidentialité des informations personnelles collectées ; la responsabilité de la collecte et de l'utilisation des données.

L'étude d'impact devrait mentionner, le cas échéant : les impératifs auxquels les pouvoirs publics ont souhaité répondre ; les caractéristiques essentielles des droits de l'Homme mis en œuvre. Ce faisant, les autorités publiques seraient amenées à expliciter leurs arbitrages. Par ailleurs, en précisant les composantes des droits de l'Homme dont la réalisation est visée par un texte de loi ou un plan d'action, les autorités publiques seraient en mesure de rendre

de comprendre pourquoi et de faire des propositions correspondant à leurs attentes. Ces personnes ont ensuite travaillé avec de grands groupes mutualistes (à travers une association ACS-P créée en juin 2013), pour pouvoir proposer un contrat répondant aux attentes des ménages modestes. Lors de l'évaluation de trois années de fonctionnement de cette association et de ses contrats, 31.4% des assurés interrogés déclarent ne pas avoir eu de complémentaire santé avant d'avoir cette mutuelle de l'ACS-P.

Ainsi le laboratoire d'idées de Nancy a créé une base d'assurance de plus de 1,5 million de personnes. L'association ACS-P cofondée avec de grands groupes mutualistes et des personnes en grande pauvreté couvre actuellement 37% des personnes bénéficiant de l'ACS.

36. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, art. 8

37. HCDH, « A human rights based approach to data, Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development », 2018.

des comptes circonstanciés au regard d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs concernant l'effectivité de leur approche par les droits de l'Homme.

3. Des indicateurs du respect de l'approche fondée sur les droits de l'Homme

L'utilisation d'indicateurs du respect de cette approche présente un certain nombre d'intérêts. Elle aide, d'abord, les Etats à évaluer les progrès qu'ils réalisent pour permettre à leurs ressortissants d'exercer leurs droits fondamentaux³⁸. Corrélativement, elle permet aux comités conventionnels de disposer d'informations précises et pertinentes³⁹. L'élaboration d'indicateurs invite les pouvoirs publics à préciser la signification et la portée qu'ils reconnaissent à un droit de l'Homme, ce qui contribue une fois encore à renforcer la transparence des choix accomplis pour la réalisation des droits de l'Homme. La CNCDH recommande dès lors aux pouvoirs publics d'évaluer l'impact des politiques publiques sur les droits de l'Homme. A cette fin, elle invite à réfléchir à l'élaboration d'indicateurs conçus à partir d'une approche fondée sur les droits de l'Homme.

Pour l'heure, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de s'inspirer des items dégagés par la commission écossaise des droits de l'Homme pour évaluer l'impact des politiques publiques sur les droits de l'Homme⁴⁰.

S'agissant de la participation : qui sont les groupes ou les personnes les plus susceptibles d'être touchés par la proposition ? Quelles méthodes utiliseriez-vous pour vous assurer que les personnes touchées par la politique sont impliquées dans les décisions qui affectent leurs droits humains de manière active et significative ?

Pour la responsabilité : à qui revient la responsabilité, au sein de l'organisation, de s'assurer que les droits de l'Homme sont respectés, protégés et mis en œuvre ? Quelles sources de données probantes (qualitatives et quantitatives) pourraient aider à informer les décideurs ? Existe-t-il des procédures permettant aux employés ou aux utilisateurs de services qui estiment que leurs droits fondamentaux ont été, ou risquent d'être violés, de mettre en cause la responsabilité de l'organisation ? (ex : mécanismes juridictionnels, médiation, etc.)

Pour la non-discrimination : des individus ou des groupes plus vulnérables aux violations des droits de l'Homme ont-ils été identifiés ? Quelle pourrait être l'incidence de la

38. Haut-Commissariat des droits de l'Homme, « *Indicateurs des droits de l'Homme : guide pour mesurer et mettre en œuvre* », 2012, p. 3.

39. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU appelle régulièrement les Etats à mettre en place des indicateurs inspirés du guide élaboré par le HCDH. Pour la France, par exemple, voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, E/C.12/FRA/CO/4, 24 juin 2016.

40. Ils s'inspirent des principes onusiens du PANEL. Voir sur leur site: Scottish Human Rights Commission, "What is a HRBA to policy and decision making?": <http://eqhria.scottishhumanrights.com/eqhriaaddvalpolicy.html>

politique sur ces personnes ou groupes ? Avez-vous identifié les actions que vous pourriez recommander pour réduire l'impact négatif de la politique envisagée ?

Pour la responsabilisation : de quelles informations les personnes touchées par la politique auront-elles besoin pour pouvoir influencer efficacement la décision ?

Pour la légalité : quels sont les impacts possibles d'un projet sur les droits de l'Homme ? (Quels droits peuvent être mis en cause ?) Quelle est la nature de ces droits (Sont-ils indérogeables ou susceptibles d'être restreints ?) Est-ce qu'une ingérence dans l'exercice d'un droit est nécessaire pour atteindre un but légitime et proportionnée ? Sachant qu'il faut garantir le minimum d'ingérence possible.

Convaincue qu'une approche fondée sur les droits de l'Homme constitue une plus-value favorisant l'émergence de politiques publiques plus cohérentes, plus efficaces dans la durée, et davantage en conformité avec les engagements internationaux de la France, la CNCDH recommande la systématisation de cette approche à tous les échelons de l'action publique.

Recommandations

Recommandation 1 : La CNCDH invite les pouvoirs publics, tant à l'échelon national que local, à mettre en œuvre l'approche fondée sur les droits de l'Homme. Elle repose tant sur une implication effective des personnes concernées dans l'élaboration des politiques publiques que sur la nécessité pour les pouvoirs publics de justifier leur action au regard des droits de l'Homme.

Recommandation 2 : Les projets de loi, ainsi que les plans d'action, devraient être accompagnés d'une étude d'impact intégrant l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur les droits de l'Homme. A cette fin, La CNCDH recommande de modifier l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Recommandation 3 : Les élus comme les agents de l'administration doivent bénéficier d'une formation à l'approche fondée sur les droits de l'Homme, autant en formation initiale que dans le cadre de la formation continue. Les élus locaux en particulier, et les parlementaires également, devraient, en début de mandat, bénéficier d'un séminaire de formation aux droits de l'Homme et à cette approche

Recommandation 4 : Les pouvoirs publics doivent attribuer du temps et des moyens aux consultations des titulaires de droits ou, à défaut, et en dernier recours, si cela s'avère impossible au niveau national, à leurs représentants.

Recommandation 5 : La CNCDH recommande de garantir la pleine effectivité des mécanismes actuels de participation associant les administrés dans l'organisation de certains services publics. Elle salue l'avancée que constitue le 8^{ème} collège du CNLE et préconise d'en renforcer l'efficacité en garantissant les conditions d'une parole informée et élaborée collectivement.

Recommandation 6 : L'approche fondée sur les droits de l'Homme doit s'appuyer sur des pratiques d'éducation populaire qui permettent au plus grand nombre d'intervenir dans les débats publics, en acquérant des connaissances et un pouvoir d'agir personnels et collectifs.

Recommandation 7 : Pour assurer une réelle participation aux titulaires des droits dans l'approche fondée sur les droits de l'Homme, les co-formations, qui reposent sur le croisement des savoirs et des pratiques doivent être recommandées à tous les niveaux de décisions et faire l'objet d'une évaluation.

Recommandation 8 : Pour assurer le suivi des politiques publiques mises en place et s'assurer que la prise en compte des droits de l'Homme a été effective, une instance d'évaluation devrait être mise en place.

Liste des personnes auditionnées

Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille 3

Olivier de Schutter, professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain, ancien rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation

Emmanuel Decaux, professeur de droit international public à l'université Panthéon-Assas Paris II

Mary Doris, militante ATD Quart Monde

Hervé Lefeuve, ATD Quart Monde, responsable des Ateliers du croisement des savoirs et des pratiques

Jean-Michel Lucas, maître de conférences à l'Université Rennes 2 (sciences économiques), consultant en politique culturelle

Patrice Meyer-Bisch, coordonnateur de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'Homme (IIEDH) et de la Chaire Unesco pour les droits de l'Homme et la démocratie, Université de Fribourg

Frédéric Penaud, responsable du service social au Conseil départemental des Côtes d'Or

Suzanne Rosenberg, sociologue, responsable du Réseau national du croisement et des savoirs d'ATD Quart Monde

Colette Théron, déléguée pour le croisement des savoirs en région Champagne-Ardenne

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française**, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continu entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014 et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action, dont depuis avril 2017 le plan national « Entreprises et droits de l'homme ».

20 Avenue Ségur - TSA 70334 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france