

LE BUREAU

Paris, le 24 janvier 2024

Monsieur le Président,

Le Bureau de la CNCDH a pris connaissance des observations définitives de la Cour des comptes concernant le contrôle effectué en 2022 et 2023 sur la CNCDH. Il entend faire usage de son droit de réponse dans le délai imparti.

Il lui paraît regrettable que ce rapport, malgré ses côtés positifs, soit par ailleurs délégitimé par un vice manifeste : au lieu de s'intéresser aux comptes, la Cour se livre à une contestation du contenu des missions et des analyses de l'institution, manifestant ainsi une sorte de parti pris idéologique.

Le Bureau de la CNCDH s'étonne que la Cour ne fasse pas mention d'une difficulté, pourtant inhérente à l'exercice de son mandat et qui a donné lieu à des échanges avec elle. Il s'agit du coût des marchés publics et de l'obligation faite à la CNCDH d'y recourir. Plusieurs exemples en ont été donnés, en particulier le coût exorbitant de la refonte du site Internet et les difficultés pour que ce site respecte les normes légales d'accessibilité.

Loin de prendre en compte cette contrainte, la Cour préfère contester les résultats des études sociologiques publiées par la CNCDH. Elle s'emploie tout particulièrement à critiquer le travail réalisé dans le cadre du rapport annuel de l'institution consacré à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, contestant son choix de travailler avec les chercheurs de Sciences Po. Que ces études soient considérées par la communauté académique et scientifique comme particulièrement robustes et fiables n'empêche en rien la Cour de s'autoriser à mettre en doute leur rigueur et leur objectivité.

La Cour va plus loin encore quand elle se livre à une contestation générale de la contribution de la CNCDH lors de l'Examen Périodique Universel (EPU) de 2022-2023, dont elle dénonce le caractère « sévère ».

La Cour indique que « *les mentions sévères de la communication de la CNCDH (...) ont été portées sur la scène internationale à l'encontre de la France* ». Si le contenu était critique, et bien plus que lors du cycle précédent de l'EPU (2017-2018) qui, lui, n'a suscité aucun reproche de la Cour, c'est parce que la CNCDH a fait le constat, au fil de ses avis, déclarations et rapports, d'une dégradation de l'effectivité des droits de l'homme en France, entre 2018 et 2022. La tonalité de la contribution de la CNCDH à l'EPU en 2022 n'est ainsi que le reflet de ses avis, déclarations et rapports antérieurs.

La charge portée par la Cour contre la contribution de la CNCDH à l'EPU en 2022 révèle une surprenante méconnaissance du rôle dévolu aux Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme. Cette contribution n'a en rien été portée « *à l'encontre la France* » contrairement à ce qu'écrit la Cour. La France a ratifié des instruments internationaux des droits de l'Homme. Ces instruments sont juridiquement contraignants. Pointer les manquements et formuler des recommandations pour que la France s'acquitte au mieux de ses obligations internationales en matière de droits de l'Homme n'est pas lui faire affront. C'est la mission principale de toute Institution nationale indépendante de promotion et de protection des droits de l'Homme que d'éclairer, en toute indépendance justement, les mécanismes des Nations unies quant à la situation des droits de l'Homme dans leur pays, comme l'évolution de leur effectivité.

De plus, pour contester le positionnement critique de la CNCDH dans ses interactions avec le Conseil des droits de l'Homme lors de l'Examen Périodique Universel (EPU) de 2022-2023, la Cour cible, de façon infondée, tant la fonction que la personne de la secrétaire générale. Elle le fait au prix de contorsions qui n'honorent ni la rigueur ni l'éthique, et appellent une réponse détaillée.

Sur la nécessité de rendre la contribution de la CNCDH à l'EPU en octobre 2022

Le Bureau entend donc rappeler qu'il était du devoir de la secrétaire générale d'adresser la contribution de la CNCDH au Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations unies, le 11 octobre 2022, date imposée par les Nations unies.

Il est fait obligation aux Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) accréditées de statut A – comme l'est la CNCDH - de contribuer à l'examen périodique universel. Les Observations générales, corpus officiel d'interprétation de la Résolution n°48/134 du 20 décembre 1993 de l'Assemblée générale des Nations unies qui établit les principes de Paris, explicitent cette obligation : « *Les alinéas A.3d) et A.3e) des principes de Paris donnent aux INDH la responsabilité consistant à interagir avec le système international des droits de l'homme de trois façons précises. Cela veut dire que les INDH doivent : 1. Contribuer aux rapports présentés par les pays aux organismes et comités des Nations Unies et aux institutions régionales, en harmonie avec les obligations des États en vertu de traités* »¹.

La ré-accréditation de la CNCDH sera examinée en 2025 et le Sous-comité d'accréditation ne manquera pas d'être attentif aux interactions de l'institution avec les mécanismes des Nations unies, en particulier lors du dernier EPU de la France (2022-2023). La secrétaire générale aurait manqué à son devoir si elle n'avait pas répondu à cette exigence statutaire, au risque de mettre en péril la ré-accréditation de la CNCDH auprès des Nations unies.

Cette reconnaissance par les Nations unies de la CNCDH comme INDH de statut A est fondamentale en ce qu'elle définit la CNCDH, sa nature, son rôle, et fonde son principal levier d'efficacité pour promouvoir et protéger les droits de l'Homme en France.

Sur le fondement juridique de l'élaboration de la contribution de la CNCDH à l'EPU en 2022

La Cour avance que la secrétaire générale a agi sans disposer de la capacité juridique alors que la lecture du décret² relatif au fonctionnement de la CNCDH et à son règlement intérieur³ permet d'affirmer le contraire. Ce dernier texte fait d'ailleurs l'objet d'une attention toute particulière des membres de l'institution qui le révisent à chaque début de mandature et l'adoptent en Assemblée plénière.

L'article 16 du décret mentionne que le secrétaire général est nommé par le Premier ministre. Le règlement intérieur de la CNCDH, en son article 19, investit le secrétaire général de la mission d'interagir avec les mécanismes internationaux des droits de l'Homme. Il est de plus important de noter que le règlement intérieur reste valable en période d'inter-mandature⁴.

La Cour semble reprocher à la secrétaire générale de ne pas s'en tenir aux questions administratives et financières et, partant, de s'impliquer dans le fond des dossiers, alors que c'est précisément ce qui est attendu d'elle par les membres de la CNCDH. C'est même l'une de ses missions. Aux fins de permettre cette implication sur le fond, le règlement intérieur dispose, en son article 63 alinéa dernier, que le secrétaire général participe de droit à toutes les réunions des sous-commissions. Quant à son article 58 g, il fait du secrétaire général le responsable des publications de la CNCDH.

Il importe de rappeler aussi que la contribution adressée le 11 octobre 2022 aux Nations unies est bien la contribution de la CNCDH. Les périodes d'inter-mandature - pour peu souhaitables qu'elles soient - ne font pas disparaître l'institution qui poursuit toutes les missions ne nécessitant pas de réunir l'Assemblée plénière. A cette fin, le secrétariat général s'appuie sur les anciens et futurs membres.

Le gouvernement en a parfaitement conscience puisqu'il continue de saisir la CNCDH pendant les périodes d'inter-mandature. Il est d'ailleurs à noter que, devant le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, c'est bien la CNCDH que la délégation française a saluée pour sa contribution à la préparation de l'EPU, comme le souligne le rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel de la France : « *En conclusion, la délégation française a salué la présence de la Commission nationale consultative des droits*

¹ [Microsoft Word - FR_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.docx \(ohchr.org\)](#)

² [Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

³ [cncdh.fr/sites/default/files/2023-03/CNCDH-Règlement_intérieur_14.02.2023.pdf](#)

⁴ L'article 58 du règlement intérieur de la CNCDH mentionne expressément les périodes d'inter-mandature. Il est à noter que la période d'inter-mandature 2021-2022 a été la plus longue de son histoire.

de l'homme, rappelant qu'elle avait été étroitement associée aux travaux de préparation de l'Examen périodique universel. »⁵

Le Bureau souligne au passage que la Cour des comptes elle-même n'a pas non plus nié la continuité institutionnelle de la CNCDH, dès lors qu'elle a décidé d'initier son contrôle en septembre 2022, bien avant que les membres ne soient nommés, et ce en toute connaissance de cause.

Sur la méthode d'élaboration de la contribution de la CNCDH à l'EPU en 2022

La Cour a étudié le cycle de l'EPU 2017-2018, comme la procédure suivie pour les contributions de la CNCDH aux organes de traité des Nations unies et pour les tierces interventions devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle n'a formulé aucune observation sur cette procédure, pas plus que sur les méthodes de travail observées. La seule contribution qui retient son attention et suscite de vives contestations est celle relative à l'EPU de 2022. La Cour y consacre de longs développements, allant jusqu'à la qualifier d'« irrégulière ».

Cela ne manque pas d'étonner, tant cela manifeste une méconnaissance par la Cour du fonctionnement de la CNCDH. Il s'agit en effet de la même procédure que celle suivie pour l'EPU 2017-2018, comme pour les autres contributions adressées aux organes de traité ou les tierces interventions.

Jamais les contributions ne sont soumises à l'approbation de l'assemblée plénière, qui a pour vocation d'adopter les avis, déclarations et rapports. La raison en est simple : ces contributions de la CNCDH adressées aux mécanismes internationaux des droits de l'Homme s'appuient exclusivement sur les avis préalablement adoptés par la CNCDH en assemblée plénière.

Comme déjà souligné, c'est donc en lien avec les anciens et futurs membres de l'institution, ceux-ci ayant été sollicités, ayant accepté de rejoindre la CNCDH, mais n'ayant pas encore été nommés, que la contribution pour l'EPU de 2022 a été rédigée par les chargés de mission du Secrétariat général. Cette contribution se fonde sur les thèmes et contenus des avis et rapports adoptés par l'assemblée plénière. La Cour prétend que « *seulement six futurs membres ont interagi* ». C'est inexact. Entre le 30 septembre et le 6 octobre, de nombreux membres ont réagi. Parmi eux, sept ont suggéré des modifications de la première version. Toutes ont été prises en compte, dès lors qu'elles n'entraient pas en contradiction avec les avis adoptés en assemblée plénière. Une version avancée, intégrant ces modifications, leur a été adressée le 7 octobre pour validation, ce qui a donné lieu à de nouvelles interactions et validations. La version définitive a été adressée le 11 octobre aux Nations unies, date impérative.

Prétendre que les prises de position contenues dans cette contribution ne « *reflétaient que la position de leur auteur* » (comprendre la secrétaire générale) est d'autant plus infondé qu'il s'agit d'une écriture collégiale, réalisée avec les anciens et futurs membres, sur la base des avis et déclarations et rapports adoptés en assemblée plénière lors de la mandature précédente. En aucun cas, la secrétaire générale, certes responsable des publications, ne saurait être considérée comme l'auteur unique de cette contribution.

Plus encore, cette contribution a fait l'objet d'une maturation au long court, puisqu'elle procède toujours d'une discussion sur l'évaluation à mi-parcours du cycle précédent de l'EPU, engagée pendant la mandature 2019-2022, ainsi que de la préparation de la 5^{ème} édition de l'ouvrage *Droits de l'homme en France – regards portés par les instances internationales*⁶, qui avait vocation à accompagner la contribution de la CNCDH lors de l'EPU 2022-2023⁷.

Compte tenu du fait que la procédure a été scrupuleusement respectée, on peut formuler l'hypothèse que c'est le contenu « *sévère* » de la contribution que la Cour conteste. Elle n'en relève d'ailleurs que les aspects les plus critiques, sans retenir la mention des avancées réalisées dans certains domaines des droits de l'Homme, pourtant soulignées dans la contribution.

⁵ Rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel de la France, publié par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en date du 17 juillet 2023, §44 : [A/HRC/54/5 \(un.org\)](https://www.un.org/fr/press/docs/2023/23-07-17-01.html)

⁶ CNCDH, *Droits de l'Homme en France – Regards portés par les instances internationales 2017-2021*, ouvrage paru le 14 février 2023, 474 pages.

⁷ Compte-rendu de la réunion de la sous-commission International du 3 novembre 2021 : « *Les membres ont discuté du Rapport biennal « Les droits de l'Homme en France – Regards portés par les instances internationales » qui est en cours de rédaction. A l'instar du rapport précédent, le document fera un état de la situation des droits de l'homme en France, vue par les institutions et les experts internationaux. Il se compose d'une partie institutionnelle et d'une partie thématique. Le rapport doit être finalisé avant le terme de la mandature de la CNCDH qui s'achève en avril 2022, sachant qu'il constitue une contribution importante à la préparation de l'Examen périodique universel (EPU) de la France qui est prévu pour 2023.* »

Sur la violation du principe du contradictoire

Pour étayer son propos sur le caractère trop sévère du contenu de la contribution, la Cour des comptes s'appuie sur un courriel du 6 octobre 2022 d'un ancien membre de la CNCDH pour ATD Quart Monde qu'elle reproduit de façon tronquée, et en plus sans jamais l'avoir mentionné ni même simplement évoqué lors des différentes phases de l'instruction. La Cour indique « *Aucune suite ne semble avoir été donnée à cette prise de distance* ». Il s'agit là d'une allégation mensongère de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la considération de la secrétaire générale. Une réponse circonstanciée a en effet été apportée le jour même⁸ à cet ancien membre, et les demandes de modifications ont été si bien prises en compte que ce dernier a adressé au secrétariat un courriel de remerciement, se félicitant de la qualité de ce travail d'équipe⁹.

Si la Cour avait respecté le principe fondamental de la contradiction, au cœur de l'office de tout magistrat, la CNCDH aurait eu la faculté d'apporter tous les éléments pour établir que la demande de cet ancien membre, comme toutes les autres, avait été dûment prise en considération. Le Bureau le fait ici.

On peut formuler l'hypothèse que si la Cour a préféré soustraire cet élément au principe de la contradiction, c'était pour prétendre que des membres eux-mêmes avaient contesté la tonalité critique de la contribution à l'EPU. Or, ce n'était pas le cas : la critique était due à une confusion sur le destinataire de la contribution¹⁰.

Sur le comportement attendu de la secrétaire générale dans ces circonstances, selon la Cour

La Cour formule deux voies qu'aurait dû suivre la secrétaire générale. La première aurait consisté à demander un délai aux Nations unies. Une telle proposition révèle une ignorance totale du fonctionnement d'une organisation internationale réunissant 193 Etats et dont les délais ne dépendent pas de la situation particulière de telle ou telle INDH. S'agissant des cycles de l'EPU, il faut souligner que ni la pandémie, ni les conflits armés, ni les catastrophes naturelles ne permettent aux Etats de solliciter des délais supplémentaires.

La seconde aurait été de demander aux autorités françaises d'accélérer le processus de nomination. Cette remarque est d'autant plus injuste lorsqu'on sait les efforts considérables déployés en ce sens par la secrétaire générale. Courant 2021, le président et la secrétaire générale ont tout mis en œuvre, en lien avec le cabinet du Premier ministre et le Vice-président du Conseil d'Etat, pour que la nouvelle mandature puisse être installée dans la continuité de la précédente, aux fins d'éviter toute vacance institutionnelle. La liste des personnes morales et des personnalités qualifiées retenues au titre des deux collèges de la CNCDH a ainsi été communiquée en mars 2022 au secrétariat général de la CNCDH. La fin de la mandature a eu lieu en avril 2022, à la même période que les élections présidentielles, puis législatives.

Dès son retour de congé de maternité en juin 2022, la secrétaire générale a écrit au cabinet de la Première ministre, nouvellement nommée, et au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Un premier échange téléphonique avec la Conseillère Justice de la Première ministre a été organisé le 27 juin, suivi d'une rencontre. A partir de septembre 2022, les échanges entre la secrétaire générale et le SGG, pleinement

⁸ Courriel de la secrétaire générale à l'ancien membre d'ATD Quart Monde, du 6 octobre 2022.

⁹ Courriel de l'ancien membre d'ATD Quart Monde, du 10 octobre 2022 : « *Merci beaucoup pour cette dernière version . Nous vous remercions d'avoir pris en compte l'essentiel de nos remarques. (...) Encore merci pour ce bon travail en équipe .* »

¹⁰ Courriel de la secrétaire générale à l'ancien membre d'ATD Quart Monde, du 6 octobre 2022 : « *Cher (...) Merci beaucoup de ton retour ! Comme tu le sais, nous portons une très grande attention à toutes vos observations générales et vos commentaires particuliers.*

Je t'alerte cependant sur la nature de l'exercice. Il ne s'agit pas d'une contribution à destination de la France. L'un des commentaires me laisse penser qu'il y a une confusion à ce sujet (« Le gouvernement devrait rappeler à tous les services de l'Etat l'obligation de scolarisation sans aucune condition, de tous les enfants quelle que soit leur état de santé, leur identité ou celle de leurs parents ; que soit garanti le droit à l'éducation pour tous sans risque de placement d'un enfant pour cause d'irrégularité d'identité de l'enfant ou de ses parents ; que cette obligation sans condition fasse l'objet d'une communication adaptée aux familles concernées ; que des personnes ressources financées par l'Education Nationale soient nommées pour intervenir dans les établissements, en tant que de besoins. Qu'ainsi tous les enfants puissent acquérir dans les meilleurs délais les acquis de la langue française cohérents avec les objectifs de l'ANLCI en matière de lutte contre l'illétrisme »).

Tu évoques la nécessité de rappeler les recommandations acceptées. Tu as raison, évidemment, mais il faut le faire au regard de la nature de l'exercice. Ainsi, les références utiles figurent dans le document en notes de bas de page. Tu y trouveras les renvois aux recommandations pertinentes. Surtout, je t'alerte sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une contribution relative au bilan à mi-parcours. Ce bilan a déjà eu lieu. Il s'agit de l'ouverture du 4^e cycle de l'EPU.

Tu soulignes le manque d'assises factuelles, de références académiques ou de données scientifiques ou officielles. Nous en ajouterons conformément à vos demandes. Mais il me semble que je dois quand même souligner que ce n'est pas cela l'exercice, car il s'agit d'un examen par les pairs, et non par un organe de traité. La contribution de la CNCDH doit avant tout être conçue comme un ensemble de recommandations ordonnées et non comme un espace de diagnostic. Pour cela, le Rapport « Droits de l'homme en France – Regards portés par les instances internationales » est une mine d'informations qui a vocation à accompagner notre contribution.

Je reste à ta disposition évidemment pour en discuter et nous prendrons vos demandes en considération, mais il me semble qu'il faut rester dans le cadre de l'exercice, surtout que l'EPU est concrètement un moyen extraordinaire de faire avancer nos recommandations. »

mobilisés, ont été particulièrement soutenus. On ne dénombre ainsi pas moins de 49 courriels adressés par la secrétaire générale au SGG entre septembre et le 7 novembre 2022.

Devant l'urgence à ce que les membres de la CNCDH soient nommés, la secrétaire générale en a également appelé à l'Elysée. Dans un courriel¹¹ du 14 octobre 2022, elle a alerté le Conseiller Justice de l'Elysée du fait que la CNCDH était entrée dans la période d'inter-mandature la plus longue de son histoire. Ce courriel est resté sans réponse.

C'est dans ce contexte que 7 grandes associations de la société civile traditionnellement membres de l'institution ont adressé le 25 octobre 2022 un courrier officiel¹² à la Première ministre pour demander que les membres de la CNCDH soient enfin nommés¹³.

Le Bureau est donc tout particulièrement reconnaissant à la secrétaire générale de la CNCDH d'avoir effectué son devoir, avec compétence, diligence et engagement, et encore plus de l'avoir fait en s'entourant, dans ces circonstances, de toutes les garanties possibles.

Surtout, le Bureau s'étonne que la Cour des comptes avance que la secrétaire générale devait demander au gouvernement d'accélérer l'installation de la nouvelle commission alors que la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes dans cette situation est elle-même engagée.

Dans un courriel du 26 octobre 2022, en effet, la Conseillère Justice de la Première ministre a fait savoir à la secrétaire générale de la CNCDH que le comité habilité par le décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif au fonctionnement de la CNCDH à superviser la procédure de renouvellement des membres, devait prendre un nouvel avis. Aux termes de l'article 5 du décret¹⁴, la publication de l'arrêté de nomination des membres de la CNCDH est subordonnée à l'avis du comité. Or ce comité est composé des trois plus hauts magistrats de l'ordre administratif et judiciaire, dont le Premier président de la Cour des comptes.

En conclusion, il est regrettable que la Cour des comptes ait manifesté un tel parti pris idéologique pour contester les positions de l'institution et ses études, dont la robustesse et la qualité sont pourtant pleinement reconnues sur les plans international et national. Il est dommageable qu'elle l'ait fait, en outre, en violation du principe directeur de la contradiction et en procédant à des attaques ciblées aussi dénuées de fondement.

La publication de cette réponse est expressément demandée.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération.



Jean-Marie Burguburu
Président



Renée Koering Joulin
Vice-présidente



Pierre Tartakowsky
Vice-président

¹¹ Courriel de la secrétaire générale au conseiller Justice de l'Elysée, 14 octobre 2022 : « Monsieur le conseiller, Je souhaiterais vous rencontrer pour évoquer la situation inédite dans laquelle se trouve la CNCDH. Cela fait plus de 6 mois que nous sommes dans l'attente de la nomination des membres. Nous nous acheminons ainsi vers la période de vacance institutionnelle la plus longue de l'histoire de l'institution. (...) »

Les sujets sur lesquels la CNCDH devraient réagir ne manquent pas au niveau national. Et au niveau international où tout avait été plus ou moins gelé pendant la période du covid, les examens de la France par les mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme vont s'enchaîner à un rythme rapide, notamment l'Examen Périodique Universel.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller, l'assurance de ma haute considération. »

¹² Courrier du 25 octobre 2022 signé de Amnesty International, la Ligue des droits de l'homme, ATD Quart Monde, la Cimade, le MRAP, le Secours catholique – Caritas France, la LICRA. Ce courrier mentionne les exercices internationaux de la France, et en particulier l'Examen périodique universel de la France.

¹³ Les membres de la CNCDH ont été nommé par arrêté de la Première ministre le 12 novembre 2022.

¹⁴ [Décret n°2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)