

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
Droits de l'homme et extrême pauvreté

(Adopté le 14 juin 2007)

1. Le ministère des Affaires étrangères a saisi la CNCDH d'une réflexion sur « *l'accès à la jouissance et la revendication de leurs droits pour les personnes en situation d'exclusion* » qui s'inscrit dans le cadre des travaux déjà menés sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.
2. Se fondant sur la Déclaration universelle des droits de l'homme qui affirme « *que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme* », la lutte contre l'exclusion est indissociable de la reconnaissance de la dignité inhérente de la personne et de la garantie effective des droits de l'homme pour tous.
3. Depuis les années cinquante, notamment, de nombreuses associations et ONG – réunies aujourd'hui dans le collectif Alerte – ont contribué activement à ce que la question de la lutte contre l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sous l'angle des droits de l'homme émerge au sein du débat public.
4. En 1985 le Conseil économique et social a chargé le père Joseph Wrésinski d'élaborer de nouvelles propositions, au delà des secours d'urgence, pour « essayer d'apporter de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives » à la lutte contre la pauvreté. Un rapport a été remis en février 1987 sous le titre « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* ».
5. A la suite du rapport du Conseil économique et social, le père Wrésinski est intervenu devant la Commission des droits de l'homme en 1987. L'été suivant, ATD Quart Monde soulevait la question devant la Sous-commission des droits de l'homme des Nations Unies¹. Et en 1989, à l'initiative de la France, la Commission des droits de l'homme a adopté sa première résolution annuelle sur « les droits de l'homme et l'extrême pauvreté ».
6. De son côté la CNCDH a adopté son avis du 20 mai 1988 « Grande pauvreté et droits de l'homme » et son avis du 28 juin 1990 « Priorité nationale pour lutter contre la grande pauvreté et garantir les droits fondamentaux de tous les citoyens ». Elle a présenté le 2 janvier 1992 un rapport d'ensemble sur « Grande pauvreté et droits de l'homme »² fixant des objectifs précis, comme par exemple le droit au logement, le droit à l'éducation ou l'accès à la justice³.

¹ E/CN.4/Sub.2/1987/NGO/12.

² Cette étude a été effectuée à partir de l'analyse de 21 situations de personnes en grande pauvreté.

³ CNCDH, *Rapport annuel* 1992, pp.459-582.

I – ETAPES RECENTES

A - Le cadre national

7. La réflexion collective s'est développée avec de nouveaux travaux du Conseil économique et social, marqués notamment par le rapport de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz sur l'« *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* » en 1995.
8. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 fait de la lutte contre les exclusions « un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». Elle répond à la demande d'une approche globale, en vue de : « garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. »
9. Le Conseil économique et social a poursuivi son action avec le rapport présenté en 2003 par Didier Robert, « *L'accès de tous, aux droits de tous, par la mobilisation de tous* ». De son côté le Premier ministre avait chargé Martin Hirsch d'animer un groupe de travail sur le thème « *famille, vulnérabilité et pauvreté* » qui a rendu un rapport en 2005.
10. La CNCDH a adopté ses avis du 10 mai 2001 sur « l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » et du 18 décembre 2003 « sur le suivi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ». La CNCDH a également adopté le 23 juin 2005 un important avis sur « l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion ».

B - Le cadre régional

11. Parallèlement, dans le cadre de l'Union européenne, le Conseil européen a adopté en 2000 l'Agenda de Lisbonne qui se donne notamment pour objectif de faciliter l'éradication de la pauvreté d'ici 2010. La lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté a également été identifiée par le Conseil européen de Nice comme un objectif prioritaire du développement durable. La stratégie de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté associe de nombreux acteurs dans le cadre de la nouvelle « méthode ouverte de coordination » (MOC) qui a été récemment évaluée par la Commission⁴. Elle repose sur des Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN/inclusion) qui font l'objet de bilans annuels de la part de la Commission⁵.
12. De son côté, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté dès 1993 une Recommandation R (93) 1 sur "*l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté*", à la suite notamment d'une initiative de la délégation française au Comité directeur européen pour les droits de l'homme (CD-DH). Les organes directeurs du Conseil de l'Europe ont également prolongé leurs initiatives en matière de « cohésion sociale ». Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 24 septembre 2003, la recommandation R (2003) 19 pour la promotion de l'accès aux droits sociaux, sur la base d'un rapport « Accès aux droits sociaux ». Le Comité directeur pour la cohésion sociale (CDCS) a demandé en janvier 2006 aux Etats membres de lui transmettre des informations sur l'application de la recommandation du Comité des Ministres⁶.

⁴ COM/2005/706.

⁵ Cf. notamment les communications de décembre 2003 (COM/2003/773), de janvier 2005 (COM/2005/14) et de janvier 2006 (COM 2006/62).

⁶ La France ne figure pas au nombre des 17 Etats qui ont déjà répondu.

13. Une étape importante a été également marquée par la Charte sociale européenne révisée dont l'article 30 vise le « *droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ». Il précise qu' « *en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :*
- a) *à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;*
 - b) *à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire* ».
14. Cette première consécration dans le cadre d'un traité est assortie d'un mécanisme de plaintes collectives et plusieurs réclamations collectives visant des situations d'exclusion sociale ont été récemment déposées devant le Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe⁷. Le Comité européen des droits sociaux a déjà évoqué la question à l'occasion de ses conclusions de 2005 sur le rapport périodique de la France, en réservant sa position sur l'application de l'article 30 par notre pays, dans l'attente de plus amples informations.
15. Enfin, les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, à l'occasion de leur troisième Sommet de Varsovie en mai 2005, ont lancé un appel au Conseil afin de "*définir en commun des remèdes et des solutions qui puissent s'avérer efficaces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, assurer un accès équitable aux droits sociaux et protéger les groupes vulnérables. En tant que forum de coopération paneuropéenne, le Conseil de l'Europe élaborera des recommandations et favorisera les échanges de pratiques optimales en la matière, tout en renforçant son assistance aux États membres*".

C - Le cadre universel

16. Des pas importants ont également été franchis dans le cadre des Nations Unies, à la suite notamment des travaux de la Sous-Commission des droits de l'homme, avec le rapport Despouy adopté en 1996. Ce rapport analyse la réalité de la précarité et de la grande pauvreté à l'échelle mondiale en recommandant à tous les Etats d'établir des lois cadres contre l'extrême pauvreté. Selon ce rapport, "*la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible*"⁸. Ainsi l'extrême pauvreté est-elle due à un cumul de précarités, la définition retenue soulignant l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme.
17. Les Nations Unies ont proclamé une première Décennie pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006). La problématique du rapport Despouy a trouvé un prolongement avec les travaux de l'expert indépendant de la Commission des droits de l'homme, chargé de la question de pauvreté et des droits de l'homme, sur la base de la résolution 1998/25, d'abord Anne-Marie Lizin désignée en 1998, puis Arjun Sengupta en 2004.

⁷ La réclamation 33/2006 déposée le 26 janvier 2006 par ATD-Quart monde contre la France et la réclamation 39/2006 déposée le 2 novembre 2006 par la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans abri) contre la France.

⁸ Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, du Rapporteur spécial, M. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13) Annexe III page 63.

18. Parallèlement, le Comité des droits économiques sociaux et culturels a adopté en 2001 une déclaration sur « *la pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* »⁹. La question concerne l'ensemble des organes de suivi des traités et il serait sans doute utile qu'elles adoptent une observation générale commune sur la question dans son ensemble.
19. La Sous-commission des droits de l'homme a franchi une étape décisive en adoptant au consensus sa résolution 2006/9 du 24 août 2006 comportant en annexe un « *projet de principes directeurs extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres* »¹⁰ qui a été transmis au nouveau Conseil des droits de l'homme. Celui-ci a adopté à son tour la résolution 2/2 du 27 novembre 2006 qui « demande au Haut-Commissaire aux droits de l'homme de diffuser ce projet de principes directeurs afin d'obtenir les vues des Etats, des organismes des Nations Unies concernés, des organisations intergouvernementales, des organes conventionnels des Nations Unies, des procédures spéciales notamment l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des organisations non gouvernementales, en particulier celles où les personnes en situation d'extrême pauvreté expriment leurs vues et des autres parties prenantes concernées et de faire rapport au Conseil à sa septième session ».
20. Il faut enfin souligner le rôle crucial des organisations et agences internationales, comme l'OIT, l'UNESCO, la Banque mondiale et l'UNICEF dans les stratégies à mener pour lutter contre la pauvreté et assurer la garantie effective des droits de l'homme pour tous.

II – RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

21. La CNCDH salue les prises de position des principaux responsables des Nations Unies qui ont contribué à sensibiliser la communauté internationale sur le caractère prioritaire de la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté. Ainsi dans son dernier message à l'occasion de la journée du 17 octobre 2006, Kofi Annan a souligné avec force que « *la campagne à mener pour reléguer la misère dans les oubliettes de l'histoire est un défi moral essentiel de notre époque. Elle ne peut rester la mission de quelques-uns; elle doit au contraire devenir l'affaire de tous. En cette Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, je vous invite toutes et tous à vous joindre à ce combat. Ensemble, nous pouvons faire des progrès réels et suffisants pour venir à bout de la pauvreté* ». Louise Arbour a également rappelé le 8 décembre 2006 que « *dans un monde où une personne sur sept vit toujours dans un état de famine chronique et où les inégalités entre pays, voire à l'intérieur des pays, sont grandissantes, notre capacité à atteindre les objectifs réaffirmés lors du Sommet pour « faire de la pauvreté une affaire du passé » sera toujours mise en doute si nous ne luttons pas contre la pauvreté dans un souci de justice et de droits de l'homme* ». La CNCDH souhaite que le nouveau Secrétaire général fasse lui aussi de cette question une priorité pour l'ensemble de la famille des Nations Unies. Elle recommande que la campagne « *Debout contre la pauvreté* », lancée dans le cadre des objectifs du Millenium pour 2015, soit présentée sur le site officiel de l'ONU dans toutes les langues officielles et non uniquement en version anglaise, pour favoriser une plus large mobilisation collective.
22. Elle rappelle les obligations qui pèsent sur les Etats en vertu des traités internationaux, et en particulier les deux Pactes des Nations Unies. Ainsi l'article 2 §1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait obligation à chaque Etat partie d'agir « *tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment*

⁹ E/C.12/2001/10.

¹⁰ Ce projet de principes directeurs a été rédigé par un groupe d'experts : M. Jose Bengoa, exerçant la fonction de coordonnateur, Mme Iulia-Antonella Motoc, M. Emmanuel Decaux, M. El Hadj Guissé et M. Yozo Yokota.

sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus ». Mais l'article 2 §2 fait du principe de non-discrimination une obligation immédiate pesant sur les Etats parties.

23. Elle recommande que les organes de suivi des traités se penchent sur la question de l'extrême pauvreté et des droits de l'homme - à l'instar du Comité des droits économiques, sociaux et culturels - et envisagent d'adopter une observation générale commune sur la question de l'accès effectif à tous les droits garantis pour les personnes en situation d'extrême pauvreté, à la lumière du principe de non-discrimination.
24. La CNCDH prend note avec satisfaction de l'adoption par la Sous-Commission des droits de l'homme du projet de « principes directeurs extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres » lors de sa dernière session et recommande que le Conseil des droits de l'homme reprenne à son compte ce texte de référence, en assure le suivi et le diffuse très largement, dans toutes les langues officielles des Nations Unies.
25. Elle est résolue à poursuivre la concertation entamée dans le cadre du réseau international des institutions nationales des droits de l'homme, notamment lors de la réunion des commissions francophones organisée à Montréal en septembre 2005 sur le thème de l'extrême pauvreté. Elle fera campagne pour que ce thème puisse être retenu pour la prochaine réunion internationale des institutions nationales organisée en 2008 au Kenya.
26. Elle encourage les autorités françaises à continuer à parrainer la résolution sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, afin de dégager avec ses partenaires européens comme du Tiers Monde, une approche globale, fondée sur les principes d'universalité, d'indivisibilité et d'effectivité des droits de l'homme, y compris le droit au développement, en tant que droit individuel et collectif.
27. Elle estime indispensable de souligner que l'extrême pauvreté en tant que telle doit être considérée comme une « violation » des droits de l'homme : Elle est non seulement une négation flagrante de la dignité de la personne humaine, mais constitue une violation continue de droits spécifiques, relevant aussi bien des droits civils et politiques, que des droits économiques, sociaux et culturels. C'est au regard de chaque droit particulier, à l'égard de chaque personne, que l'effectivité doit être pleinement garantie.
28. Elle estime que la reconnaissance de la dignité des personnes en situation d'extrême pauvreté, en refusant toute discrimination et toute stigmatisation, est un préalable pour permettre à celles-ci de développer leurs capacités, d'exercer leurs droits et d'assumer leurs responsabilités. La CNCDH considère avec la Sous-Commission que « *la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et leurs droits égaux et inaliénables imposent de prêter une attention prioritaire au plus pauvre et au plus exclu* ». Mettre l'accent sur les droits des pauvres ne vise pas à créer une catégorie à part, vouée à l'assistanat et bénéficiaire de « sous-droits », mais doit tout au contraire permettre à chacun l'accès effectif à l'ensemble des droits de l'homme, dans des conditions d'égalité de dignité.
29. Elle tient à souligner que la pleine reconnaissance des droits de l'homme, sans discrimination aucune, passe par une participation des personnes concernées ainsi qu'une concertation permanente avec les ONG et les associations de terrain. Elle appuie l'approche de la Sous-Commission pour qui « *ceux qui vivent dans la pauvreté et en premier lieu dans l'extrême pauvreté sont les premiers à agir pour transformer leur situation et celle des leurs et qu'il convient en priorité de connaître et soutenir leurs efforts* ». Cela implique une démarche de connaissance qui tienne compte de l'expérience et de la pensée des plus pauvres.

30. Elle rappelle que cette participation implique notamment la reconnaissance du droit à la personnalité juridique, à travers un état civil et un domicile, qui constituent un préalable à la jouissance effective des droits civils et politiques. Cela implique aussi que les droits de la famille soient reconnus et protégés par les pouvoirs publics.
31. Elle recommande d'assurer l'accès à l'ensemble des droits proclamés à travers le développement de pôles d'assistance juridique et d'aide aux démarches administratives, qui soient véritablement adaptés aux besoins des personnes en situation d'exclusion. Elle demande que des voies de recours effectives soient garanties, aussi bien sur le plan non-contentieux, avec le développement des recours administratifs et de la médiation, que sur le plan contentieux.
32. Elle encourage la poursuite de travaux en cours dans le cadre international afin de renforcer la justiciabilité de l'ensemble des droits de l'homme, notamment avec l'adoption d'un protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, afin de préciser les obligations qui sont à la charge des pouvoirs publics pour respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme des personnes en situation d'extrême pauvreté. Elle estime que l'existence de recours individuels, mais aussi de recours collectifs, ouverts aux syndicats et aux associations, est indispensable à la garantie effective des droits à l'égard des plus pauvres.
33. Elle rappelle que conformément aux principes directeurs adoptés par la Sous-commission des droits de l'homme : *« les Etats doivent agir dans tous les domaines afin de lutter contre la féminisation de la pauvreté et s'assurer de la participation des femmes dans tous leurs programmes visant à lutter contre ce phénomène. Tout programme ou législation visant à éliminer l'extrême pauvreté doit veiller à prendre en compte la situation différente des femmes et des hommes, à corriger les inégalités (...), dans l'utilisation des ressources, l'accès aux droits, l'exercice des responsabilités et le soutien à la vie familiale. »*¹¹
34. Elle rappelle également que *« tous ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté ont droit à un travail décent, digne, productif, sûr et convenablement rémunéré. (...) Les politiques de lutte contre l'extrême pauvreté doivent prendre en compte le droit au travail comme facteur de lutte contre ce phénomène »*¹². Les États doivent assurer l'existence de codes du travail justes de sorte que les travailleurs salariés, permanents et surtout temporaires, ne vivent pas, eux et leurs familles, dans la pauvreté malgré leur travail. Ils doivent éliminer le travail des enfants, le travail forcé, les formes contemporaines d'esclavage et les autres activités auxquelles ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté se voient souvent contraints.
35. Elle souhaite que les efforts en matière de développement et de solidarité internationale soient renforcés, en tenant compte non seulement des éléments quantitatifs et des indices globaux, mais également des éléments qualitatifs, à travers la protection des droits de l'homme de chaque homme, de chaque femme et de chaque enfant. Elle souhaite que les organisations internationales, et notamment les organisations économiques et financières, ainsi que les agences de coopération et les banques de développement, prennent pleinement en compte cette approche fondée sur les droits de l'homme dans leurs programmes multilatéraux et bilatéraux.
36. Elle encourage l'UNESCO à poursuivre les efforts entrepris pour contribuer à *« l'élimination de la pauvreté, particulièrement de l'extrême pauvreté »*¹³ en faisant de celle-ci une priorité en matière d'éducation, de formation et de sensibilisation, notamment dans le

¹¹ A/ HRC/Sub.1/58/L.16 §.8 bis.

¹² A/ HRC/Sub.1/58/L.16 §. 35.

¹³ Il s'agit d'un des deux thèmes transversaux adoptés par l'UNESCO dans sa Stratégie à moyen terme 2002-2007.

domaine de l'éducation aux droits de l'homme, et en mettant en œuvre son programme intersectoriel, pour l'intégration de recommandations dans les politiques nationales fondées sur une approche de la question de l'extrême pauvreté en termes de droits de l'homme.

37. La CNCDH estime que seule une volonté collective forte, au sein de chaque Etat, peut mettre les préoccupations sociales, et en particulier la réduction des inégalités et la lutte contre les discriminations, au centre d'une politique globale de lutte contre l'extrême pauvreté.
38. Elle souligne que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'Union Européenne prenne en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté grâce à une approche fondée sur les droits de l'homme pour « *donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en Europe* ».
39. Elle souhaite que la France participe activement au suivi des travaux du Conseil de l'Europe relatifs à la cohésion sociale et aux droits de l'homme, en fournissant toutes les informations requises par les organes compétents, notamment le Comité directeur pour la cohésion sociale et le Comité européen des droits sociaux.
40. Elle recommande que sur la base des rapports annuels de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et des travaux du Conseil national de lutte contre l'exclusion, une évaluation du dispositif français qui ne soit pas un simple catalogue des mesures prises mais un véritable bilan d'ensemble soit effectuée à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de la loi de 1998 afin d'examiner son efficacité et sa cohérence. Elle recommande pleinement intégrer dans ce bilan le Plan national d'action pour l'inclusion sociale établi par la France dans le cadre de l'Union européenne, ainsi que les développements intervenus sur le plan conceptuel à l'échelle internationale.
41. Elle affirme sa préoccupation constante en matière de lutte contre l'extrême pauvreté et souligne que la HALDE a un rôle potentiel très important à jouer avec sa compétence générale visant toutes les formes de discrimination.
42. Elle souligne la responsabilité des différentes institutions publiques, et notamment des autorités et pouvoirs locaux, dans l'application effective de la législation nationale, la décentralisation devant permettre d'encourager les initiatives de proximité et de renforcer les efforts de solidarité au plus près des situations concrètes.
43. Elle recommande de développer un effort d'information et de sensibilisation, notamment auprès de l'opinion publique, en soulignant le rôle important que peuvent jouer les médias pour vaincre les préjugés et favoriser une prise de conscience collective des enjeux d'une réalisation effective des droits de l'homme, dans une égale dignité et sans discrimination aucune.
44. Elle rappelle l'importance de la Journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre, reconnue comme Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté par l'ONU depuis 1992. « *La Journée internationale a été célébrée à travers le monde essentiellement comme un jour pour se rappeler et honorer les luttes quotidiennes des personnes vivant dans la pauvreté.* »¹⁴

¹⁴ Rapport de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, « Célébration de la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté », Septembre 2006, A/61/308