

Comment améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne ?

Colloque organisé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Mouvement international ATD Quart Monde, 28 mars 2011

Paul Bouchet

Ancien président de la CNCDH et président d'honneur d'ATD Quart Monde – France

L'égale dignité

Principe essentiel de la lutte civique contre la pauvreté

Bien que partisan de cette laïcité qui nous occupe beaucoup ces jours-ci, je commencerai par une citation du Nouveau Testament : "La lettre tue mais l'esprit vivifie". Je suis persuadé que le travail que nous sommes en train de faire va porter des fruits. Dans ce qui a été rappelé par les orateurs précédents, et qui sera sans doute encore enrichi et complété, il y a indubitablement les voies d'une amélioration profonde de l'application des droits de l'homme en matière de pauvreté. Je ne reprendrai pas chaque point, tout me convient – mais ce n'est pas à moi qu'ils doivent convenir. Ce qui me préoccupe, à la fois en tant que juriste praticien, avocat puis conseiller d'État, et en tant que militant des droits de l'homme au sein d'ATD Quart Monde ayant essayé de croiser mon savoir avec celui des pauvres – qui est une ligne essentielle ; ce qui me préoccupe à la lumière de l'expérience française, c'est cette récupération permanente des meilleures intentions quand celles-ci sont figées dans des textes, sans que l'esprit continue à les animer, dans l'application immédiate, permanente, qu'il s'agisse des sources diverses du droit, de la jurisprudence en premier lieu, de la doctrine parfois, qui pendant des années nous a abrutis de distinctions théologiques sur les droits de créance ou les libertés. A tous ces niveaux, il y a un problème essentiel qui est celui de l'esprit final des choses.

Le droit européen et son contrôle

Tout le monde est d'accord sur la nécessité de reconstituer un corpus juris européen de tout le droit existant, au-delà des frontières artificielles, qui soit à même d'améliorer le sort de la pauvreté. Il nous faut aussi mettre au point l'organisation de ce que l'on appelle maintenant le "contrôle" – vous savez qu'il faut maintenant franchir toute une série d'obstacles. Les textes eux-mêmes, à qui sont-ils opposables ? En France on s'est beaucoup amusé dans des batailles sur l'opposabilité. Il faut voir ce qui est écrit par des doctrinaires qui ont vraiment du temps à perdre. Je m'excuse de le dire avec une telle brutalité. Il y a l'opposabilité, la justiciabilité. L'effectivité n'est pas encore atteinte. Il faut que les textes soient exécutoires et exécutés. On en rencontre de nombreuses applications. En France, des lois entières ne sont pas exécutoires faute de décrets. Tous ces obstacles sont propres aux juristes. Il faut les franchir. L'Europe a une très riche expérience, à travers la pluralité des cultures juridiques, qui peut l'aider à lever

ces obstacles peu à peu. Il nous faut donc un corpus juridique et des organes d'application et d'interprétation qui évitent les batailles de procédure où se noient les meilleures intentions.

L'esprit des droits de l'homme : refuser de dissocier l'homme du citoyen

L'esprit ne plane pas sur les nuages, au-dessus des eaux. Il est à tous les niveaux. C'est vrai que l'histoire des obstacles rencontrés, sous tous les prétextes, bute toujours sur les mêmes difficultés, que l'on élude un peu vite en disant que "maintenant, on l'a dépassé". Non, on ne l'a pas dépassé ! Les droits de l'homme s'appelaient en 1789 – et je regrette que nous n'ayons pas gardé cette expression dans le langage courant – "droits de l'homme et du citoyen". Les droits de l'homme, que l'on y mette une majuscule ou pas, ont tendance à être vus comme des droits individuels. Or derrière la pauvreté, il y a des pauvres, des hommes. Mais nous ne pourrions pas, à mon avis, éviter la renaissance permanente des mauvaises compréhensions de l'application des droits si nous nous bornons à voir un homme "abstrait", traité comme individu. On croit qu'il est bon de le traiter comme individu, mais je ne suis pas tout à fait d'accord, car il faut voir inséparablement en chaque pauvre un homme et un citoyen. Sur le plan européen, la notion de citoyenneté européenne existe dans les textes. Il y a eu des améliorations et de bons exemples comme les droits à la participation : le droit d'initiative montre que des voies s'ouvrent. Mais on ne donne pas toute son importance au concept qui veut que le pauvre ne soit pas seulement vu comme un homme. Ce n'est pas un mendiant – on le reconnaît enfin. Ce n'est pas un créancier – certains le pensent encore ; le droit-créance n'est pas totalement chassé. Il est créancier de l'État qui est débiteur, bien sûr.

Mais ce sont là des images de comptable ; le véritable problème n'est pas là. Considérer le pauvre comme un citoyen, c'est avoir définitivement dépassé ces stades et voir dans le pauvre un alter ego, un autre soi ayant ce fameux droit de cité, le droit des droits, qui n'est pas simplement une reconnaissance selon une notion éthique. Cette notion a tardé à venir : là où l'on ne reconnaît pas l'autre comme soi-même, on a affaire à des sociétés hiérarchisées dont on voit bien comment elles peuvent en revenir à une éthique de la charité améliorée. Il faut un respect de l'égalité – c'est là le maître mot – et non seulement l'égalité des droits. Il nous faut nous rappeler quelle fut la bataille de la Déclaration Universelle qui demandait que les hommes soient égaux "en dignité et en droit". La dignité vient en premier, puis vient le passage de l'éthique aux droits – formule chère au Conseil d'État. Le passage de l'éthique aux droits détermine la place que l'on donne à celui qu'on appelle le "pauvre", dans son esprit propre d'abord, avant d'en voir l'interprétation et l'application. On ne discutera pas ici sur l'extrêmement pauvre : pour abolir l'apartheid et l'esclavage, on n'a pas commencé par une bataille de terminologie. On sait à qui cela s'appliquera quand le corpus juris complet de la lutte pour l'égalité sera bien vérifié par toutes ces études d'impact.

L'égalité de dignité comme fondement de notre vision citoyenne

Que pouvons-nous faire pour cette vision citoyenne, à travers toute l'Europe – au-delà de nos différences d'appréciation légitimes sur l'effectivité du droit ? La mobilisation ne peut

pas venir uniquement “d’en haut”, du Parlement européen, mais doit apparaître à tous les niveaux. A l’heure actuelle, le droit des pauvres n’échappe pas à ce que l’on appelle “l’esprit des lois”, l’esprit du droit. Si nous ne voulons pas d’un droit spécifique, il faut qu’à tout moment nous puissions nous dire : "c'est un citoyen", et non que nous rendions une interprétation spécifique, parce qu’un homme est pauvre. La bienveillance elle-même est suspecte. Les pauvres ne demandent pas de bienveillance. La pleine application, dans l’interprétation des textes, du principe d’égalité suffit à nourrir la bonne application de l’égalité de droit. Cet aspect fondamental n’empêche pas de ménager des transitions, de permettre certaines mesures dites “transitoires”. Mais attention, ce ne sont pas des mesures spécifiques qui figent le pauvre dans un rôle spécifique.

Quand je vois l’application qui est faite dans mon propre pays des droits que nous avons conquis – il y a eu des droits acquis, mais je parle des droits conquis – une longue liste d’exemples me vient. Depuis 1998 et la grande loi contre les exclusions¹, nous avons obtenu d’autres textes : une loi sur la couverture maladie universelle², une loi pour améliorer la connaissance de leur dossier par les familles à qui l’on veut retirer leurs enfants³ ; nous avons mis en route l’application du droit dit “au logement opposable”⁴. On peut faire un bilan de chacun de ces points. Ce n’est pas un bilan national, mais la traduction, par l’expérience, de la renaissance des obstacles quand l’esprit lui-même n’a pas été profondément modifié, même si le texte juridique a été amélioré. Nous voyons bien ce qui se passe. Je prends l’exemple de la couverture maladie universelle. Le texte est bon, il est le résultat d’un arbitrage entre les associations, salué par le monde associatif et le gouvernement. Sur quoi bute-t-on ? Il se trouve que ceux qui sont chargés de l’application des textes, qui sont des citoyens, citoyens dentistes, citoyens médecins, trouvent à nouveau que le signe argent n’est pas suffisant pour leur permettre, à eux, de s’occuper des pauvres comme ils s’occupent des autres. Vous voyez renaître, non pas la désespérance, mais le doute sur la voie purement juridique, la voie normative. La situation du droit au logement est extrêmement claire : tout va bien dans les deux tiers de la France, mais c’est tout le contraire en Île-de-France, région où l’on compte le plus de problèmes. Les techniciens donnent leurs explications : on n’a pas construit assez de logements – c’est évident. D’autres disent qu’il y a assez de logements, mais que l’on ne s’occupe pas assez de ceux qui sont vides, qu’on ne les taxe pas assez. A nouveau vous voyez repartir, dans le détail, des mesures qui sont souvent des « mesurette ». Le principe fondamental, dès qu’il est appliqué, est la meilleure façon de gagner du temps pour passer les obstacles. Je crois que nous allons sortir le droit au logement, y compris en Île-de-France, de ses difficultés, pour le rapprocher d’une application commune par commune. On va revenir à

1 Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions. Elle 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 » (emploi, logement, protection de la santé, justice, l’éducation, formation, culture, protection de la famille et de l’enfance.) Elle figure maintenant dans le Code de l’action sociale et des familles, chapitre V : « Lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale ».

2 Couverture Maladie Universelle (CMU), prestation sociale française datant de 2000 et permettant l’accès au soin, le remboursement des soins, prestations et médicaments à toute personne résidant en France.

3 Décret no 2002-361 du 15 mars 2002.

4 Loi française du 5 mars 2007 dite Loi DALO (droit au logement opposable) : les personnes mal logées peuvent saisir le tribunal administratif pour obtenir un toit décent, si l’État ne les a pas relogées dans certains délais.

une territorialisation de l'application qui permet de responsabiliser toutes les instances, au plus près.

L'État, demain l'Europe, « garants suprêmes » de l'application de tous les droits

L'État, et demain, l'Europe, sans devoir être les gérants de l'application de tous les droits, restent ce que nous appelons leur garant suprême, un garant qui n'a pas pour but de multiplier les interprétations bureaucratiques. Il lui suffit de rester fidèle à l'esprit premier, qui saura aller au-delà des clivages qui subsisteront. Il est évident que notre Europe, même sur la citoyenneté, aura quelques différences d'application. Nous sommes face à un défi culturel. Certains se demandent si l'Europe doit être une « Europe-puissance » militairement, avec l'OTAN. Ce qui m'intéresse, c'est l'Europe citoyenne ; c'est l'esprit civique qui va au-delà du politique pur, du culturel pur. C'est l'incarnation de l'application des droits de l'homme aux personnes. Le droit de cité passe par l'esprit citoyen.

J'ai vu que des textes allaient dans ce sens, pour donner corps et esprit à cette Europe citoyenne. Ma longue expérience de juriste et de militant se retrouve toujours, en cas de difficultés d'application, sur cette position. On ne se bat pas pour les droits de l'homme seuls, on se bat pour les droits de tout citoyen. Le pauvre est un citoyen comme les autres et égal en dignité.



Intervention de Paul Bouchet lors du débat

Tout instrument qui permet d'atteindre un objectif est évidemment souhaitable, mais ce qui m'intéresse, c'est le résultat. Or je crains que nous n'en arrivions à créer des indicateurs sur les indicateurs, en nous concentrant sur les moyens au détriment de l'obligation de résultat – l'« obligation de résultat », un langage que les néo-libéraux et autres avaient impudemment repris à leur compte. Mais elle existe en matière sociale et il faut s'en servir. Pour atteindre un objectif, on entend toujours qu'il faut le savoir, le pouvoir et le vouloir. C'est cette dernière étape qui pose problème : le vouloir politique, ou plutôt le vouloir civique d'après moi. Tous les jours les politiques s'inclinent faute de vouloir civique clair ou parce qu'ils n'ont qu'un vouloir parcellaire. Faire des droits sociaux les droits des pauvres serait la pire des erreurs, c'est pourquoi il faut un droit citoyen tout court ; car nous ne demandons pas un traitement particulier pour les pauvres. La lutte contre la pauvreté n'est pas une lutte d'intérêts particuliers pour les pauvres ; elle concerne au fond la conscience des classes moyennes et l'intérêt général.

Les indicateurs sont nécessaires. On peut faire de la théorie sur la citoyenneté, par l'éducation civique et une formation qui, tout au long de la vie, permet de ne pas s'enfermer dans nos particularismes. On sait bien que tout ne passe pas par l'État. Une vision civique selon laquelle tout homme est un citoyen, qu'il soit pauvre ou pas, doit s'imposer au moment ultime de l'arbitrage des priorités à travers la finance. Si la priorité de la lutte contre la

pauvreté est de dire : « Il y a tel nombre de pauvres, il y en a un peu moins que l'année dernière, attendons l'année prochaine », alors elle est inacceptable. Nous craignons que la bureaucratie, même la mieux inspirée, ne développe une vision de l'organisation sociale comme un processus nécessairement long : "La démocratie a pris du temps, il en ira de même pour l'accès des pauvres à la citoyenneté". Non ! Raisonnez comme si c'était vous le pauvre, vous, un citoyen comme les autres. Vous n'aurez pas le même rapport au temps sur l'application des mesures. Vous n'aurez pas la même appréciation des priorités. Le pauvre est mon *alter ego*. Ce n'est pas un principe moraliste vague, une espèce de bavardage humaniste. Non ! C'est le seul critère valable.

Il faut croiser les savoirs, nous le savons maintenant. ATD Quart Monde a fait un travail fantastique. Les savoirs académique et bureaucratique ne sont pas les seuls nécessaires ; il y a aussi le savoir scientifique, qu'il faut croiser avec les savoirs acquis par le vécu, l'expérience. Cette idée se répand, mais l'applique-t-on à son vouloir propre quand on est en position de responsabilité ?

Je finirai en racontant l'une de mes expériences. Nous avons fait à Saint Étienne, où une jeune Université se créait, une étude sur la « Consécration de droits nouveaux. L'émergence de droits nouveaux ». Le thème était à la mode. Souvent on s'aperçoit que les droits à conquérir – et Dieu sait s'ils sont nombreux – sont les illustrations plus particulières du principe général d'égalité de dignité pour tous les êtres humains. Guy Braibant représentait la magistrature administrative ; un modeste magistrat que j'appréciais beaucoup, Pierre Draï, représentait le monde judiciaire. Il est devenu ensuite Président de la Cour de cassation. A l'époque il n'était pas encore Président. Une nouvelle loi sur l'habitat venait d'être votée – c'était avant la loi DALO⁵. Elle allait moins loin que la loi Quillot⁶ et celles qui ont suivi. Il y a eu de grands exposés doctrinaux sur les actions concrètes qu'elle rendait, ou non, possibles, en oubliant que le concret n'est réalisable que si les acteurs et les décideurs le veulent. Le Président Draï avait dit ceci : « Je vais vous raconter comment moi, magistrat, je me mets en mouvement. Cette loi ne me paraît pas capable d'apporter une réponse à tous les problèmes. Dans mon tribunal, un magistrat a dû, en référé – la procédure d'urgence – traiter un cas d'expulsion, c'est-à-dire la privation d'un droit essentiel ».

Elle concernait, sans surprise, des personnes pauvres. La particularité de cette expulsion était qu'elle concernait des « squatteurs », des personnes qui occupaient un local sans en avoir le droit. Ce local ne relevait pas du droit privé classique mais appartenait à un organisme sanitaire qui n'en faisait rien pour l'instant. On entendait dire qu'il était normal d'expulser les gens qui n'avaient pas le droit d'être là. Mais Pierre Draï a raisonné en d'autres termes : « L'organisme n'a pas besoin de cet endroit, contrairement à ses occupants qui eux, se retrouveront à la rue. J'ai décidé d'interpréter ce texte, me disant que je n'étais pas qu'un

5 Loi française du 5 mars 2007 dite Loi DALO (droit au logement opposable) : les personnes mal logées peuvent saisir le tribunal administratif pour obtenir un toit décent, si l'État ne les a pas relogées dans certains délais.

6 La loi Quillot (France) du 22 juin 1982 fut la première à réglementer véritablement les rapports locatifs dans le cadre d'un bail d'habitation. Elle a notamment renforcé la protection des locataires (contre les loyers excessifs, l'expulsion...). Afin de rééquilibrer les relations entre locataires et propriétaires, une série de lois, dont la loi Méhaïgnerie qui n'a plus cours aujourd'hui, sont venues améliorer et modifier la loi Quillot.

magistrat qui appliquait la loi, mais un magistrat responsable ».

J'aime le terme de "responsabilité" qui veut dire "répondre". Ce n'est pas poser de nouvelles questions, mais répondre de quelque chose, à quelqu'un.

Pierre Draï poursuit : « J'ai demandé au magistrat des référés de venir le lundi au tribunal, lui disant de ne pas s'attarder sur les interprétations de la nouvelle loi. La seule solution était de convoquer les avocats des deux parties et de leur dire qu'il était impensable d'expulser ces gens en l'état actuel. On allait discuter, voir quel était l'intérêt de l'expulseur, s'il y avait urgence à récupérer le local à une certaine date, définir cette date ; en attendant, les gens n'avaient pas à être expulsés. Nous avons créé un climat où l'éthique commandait le droit. Nous avons dit : "Vous n'allez pas, vous, un organisme sanitaire, expulser ces gens". Un accord a été passé. Nous ne nous sommes pas lancés dans de grandes discussions sur la primauté du droit de propriété ou le droit juridique mais avons décidé qu'il n'était pas question de faire ce que l'on n'accepterait pas pour soi-même. On ne met pas des gens dehors quand il est évident qu'il n'y a pas en face un intérêt général plus prioritaire ».

L'exemple du placement d'enfants

On rencontre les mêmes difficultés en ce qui concerne les droits actuels sur la CMU⁷ – que j'ai évoquée tout à l'heure – ou le droit des familles concernées par le placement d'enfants – 150 000 enfants – à connaître leur dossier, les seules à qui cela était interdit. Or, qu'y a-t-il de plus grave que le placement d'enfants ? Il y avait une lacune des textes et nous nous sommes battus pour autoriser ces familles à consulter leur dossier. Il a fallu réformer le code de procédure civile d'un pays comme la France⁸. Il a fallu un vouloir, à un moment donné ; on a réuni deux commissions successives, les magistrats ont dit que ça ne pouvait plus durer. Le problème n'est pas entièrement résolu : les familles pourront aller au greffe et regarder le dossier, mais ne pourront pas en obtenir de copie. La copie est en effet suspecte, mais aux yeux de qui ? Les travailleurs sociaux disaient : « Si les familles ont une copie complète, ils vont voir notre rapport, en discuter le style et nous mettre en cause ». Changer d'état d'esprit doit innover tout le corps social, et pas seulement les organismes d'État.

Un corpus juridique européen

Le mot « fondamental » devrait être pris au sérieux. Les droits fondamentaux ne sont pas des droits spécifiques, les « droits des pauvres ». Parce qu'ils sont fondamentaux, ils ont un rôle fondamental dans l'organisation de la vie sociale. Et en cas de difficulté par rapport à la lettre du texte, « la lettre tue et l'esprit vivifie ». L'esprit civique doit être au service de tous les citoyens et concitoyens, quelle que soit leur origine.

Un corpus juridique qui intégrerait l'ensemble du droit humain assurerait des points d'appui : les principes d'égalité de dignité, de non discrimination, voire dans les cas extrêmes de

⁷ Couverture Maladie Universelle, prestation sociale française datant de 2000 et permettant l'accès au soin, le remboursement des soins, prestations et médicaments à toute personne résidant en France.

⁸ Décret no 2002-361 du 15 mars 2002.

refus des traitements inhumains et dégradants – car je considère que beaucoup de violations des droits pour les pauvres sont des traitements inhumains et dégradants. Il y a encore beaucoup de réticences formelles, mais il faut remettre à jour l'esprit des textes et du corpus juridique. L'Europe est en train de se constituer ce corpus juridique avec des instruments d'appréciation de son application. Il faut évaluer les résultats en les comparant à ce que l'on accepterait soi-même comme juste, le « juste » étant le critère suprême. Je n'ai rien d'autre à dire, mais il y a fort à faire.