



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2005/20
6 juillet 2005

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-septième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

**Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme
dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté**

**Rapport intérimaire présenté par M. José Bengoa,
Coordonnateur du Groupe spécial d'experts**

Résumé

Dans sa résolution 2004/7 du 9 août 2004, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a prié le Groupe spécial d'experts coordonné par M. José Bengoa d'établir un rapport intérimaire à la cinquante-septième session sur la nécessité de mettre au point des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Le présent rapport fait suite au rapport préliminaire qui a été présenté à la cinquante-cinquième session (E/CN.4/Sub.2/2003/17) et au rapport sur l'état d'avancement des travaux présenté à la cinquante-sixième session (E/CN.4/Sub.2/2004/25). Le rapport final sera présenté à la cinquante-huitième session.

Sur la base des travaux antérieurs du Groupe spécial d'experts, des échanges de vues entre les membres de la Sous-Commission, dont quatre membres du Groupe spécial, qui ont eu lieu à São Paulo (Brésil) les 2 et 3 mars 2005, et à l'issue de consultations avec divers homologues, y compris une consultation régionale entre un membre du Groupe spécial d'experts et des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté qui a eu lieu à Bangkok les 26 et 27 mars 2005, le Groupe réaffirme la nécessité d'élaborer un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté et recommande l'établissement d'un groupe de travail chargé de rédiger l'avant-projet d'un tel texte. Établi sur la base de discussions et consultations au sein du Groupe spécial d'experts, le présent rapport approfondit la réflexion sur les éléments fondamentaux devant apparaître dans un texte sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 8	4
I. POUR COMBATTRE LA PAUVRETÉ, AGIR EN PRIORITÉ SUR L'EXTRÊME PAUVRETÉ	9 – 11	5
II. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UNE NÉGATION DES DROITS FONDAMENTAUX	12 – 16	6
III. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UNE ATTEINTE AU DROIT À LA VIE	17 – 21	7
IV. UN TEXTE INTERNATIONAL DÉCLARATIF EST NÉCESSAIRE.	22 – 27	8
V. ADOPTER UNE APPROCHE FONDÉE SUR L'INTERDÉPENDANCE, L'INDIVISIBILITÉ ET L'UNIVERSALITÉ DES DROITS HUMAINS	28 – 34	9
VI. CERTAINS GROUPES ET CERTAINES RÉGIONS REQUIÈRENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	35 – 39	10
VII. LA CORRUPTION COMPROMET GRAVEMENT LA LUTTE CONTRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ	40	11
VIII. METTRE FIN À L'EXTRÊME PAUVRETÉ: QUELLE APPROCHE JURIDIQUE?	41 – 43	11
IX. ASSURER LA JURIDICITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE ET CONTINUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	44 – 47	12
X. LA PARTICIPATION ET LA CONSULTATION DES PAUVRES SONT INDISPENSABLES	48 – 50	13
XI. UNE PERSPECTIVE DE DROIT INTERNATIONAL POUR L'ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS	51 – 56	14
XII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	57 – 58	15
Appendice.....		16

Introduction

1. Dans la Déclaration du Millénaire, les États ont affirmé qu'ils ne ménageraient «aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes». Le Secrétaire général des Nations Unies, dans son rapport intitulé «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005), a invité les États à franchir une nouvelle étape contre l'extrême pauvreté.

2. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme, dans le plan d'action qu'elle a présenté au Secrétaire général le 20 mai dernier, a cité la lutte contre la pauvreté comme la priorité dans tout programme mondial de promotion des droits de l'homme: «Tout programme mondial de promotion des droits de l'homme doit accorder de l'importance, voire la priorité, aux pauvres et au problème de la pauvreté.» (A/59/2005/Add.3, par. 11).

Une nouvelle phase dans le développement d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme

3. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2001/31, en date du 23 avril 2001, a prié la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme «de s'interroger sur la nécessité de mettre au point, à la lumière des divers textes internationaux pertinents, [...] des principes directeurs sur l'application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté» (par. 7, al. a). Un groupe de travail a été établi, qui comprend actuellement cinq membres (M^{me} Iulia-Antoanella Motoc, MM. Yozo Yokota, El-Hadji Guissé, Emmanuel Decaux et José Bengoa, Coordonnateur). Le Groupe de travail a présenté à la Sous-Commission, à sa cinquante-cinquième session, l'esquisse d'un cadre conceptuel pour l'élaboration de principes directeurs (E/CN.4/Sub.2/2003/17) et un rapport sur l'état d'avancement des travaux à la cinquante-sixième session (E/CN.4/Sub.2/2004/25) accompagné d'une annexe présentant des éléments pouvant servir à la réflexion sur d'éventuels principes directeurs.

4. À sa cinquante-sixième session également, la Sous-Commission a adopté la résolution 2004/7, en date du 9 août 2004, dans laquelle elle «réitère son approbation des principes fondamentaux d'un cadre conceptuel figurant dans le document E/CN.4/Sub.2/2003/17» (par. 6) et prie notamment les experts «de prendre part à des séminaires régionaux impliquant des personnes en situation d'extrême pauvreté et des personnes engagées à leurs côtés afin d'identifier les éléments fondamentaux devant figurer dans un texte international sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme» (par. 11). À sa soixante et unième session, la Commission, dans sa résolution 2005/16, en date du 14 avril 2005, a pris note des travaux que mène la Sous-Commission et a appelé «le Haut-Commissariat, l'expert indépendant sur l'extrême pauvreté et la Sous-Commission à assurer la coordination et la cohérence de leurs travaux, conformément aux précédentes résolutions de la Commission, et à poursuivre, de la manière la plus appropriée, leurs consultations avec les plus pauvres, la société civile et les États intéressés» (par. 8, al. b).

5. Les 2 et 3 mars 2005, le Groupe spécial d'experts s'est réuni à São Paulo (Brésil) et a approfondi sa réflexion sur les éléments clefs à inclure dans un texte international sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Des experts des droits de l'homme, des personnes ayant connu

ou connaissant la pauvreté et l'exclusion sociale, des organisations non gouvernementales ont également participé à ces travaux¹.

6. Au cours d'un séminaire régional organisé à Bangkok les 26 et 27 mars 2005, un dialogue a pu s'établir entre M. Yokota, membre du Groupe spécial d'experts, et des personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Un représentant du Haut-Commissariat et d'autres personnes engagées contre la pauvreté ont également participé à ce séminaire, au cours duquel les participants ont rendu visite aux familles dans leur quartier².

7. Ainsi, le Groupe spécial d'experts a pu se réunir à différentes occasions durant ces trois années de travail, au cours desquelles il a tenu de nombreuses consultations avec des organisations et des associations de pauvres et de personnes travaillant sur des questions liées à la pauvreté, des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées³.

8. Ces différentes rencontres conduisent le Groupe spécial d'experts à confirmer la nécessité d'un texte international déclaratif sur les droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté, à poursuivre sa démarche de consultations avec les personnes en situation d'extrême pauvreté, et à prendre la décision de recommander la mise en place d'un groupe de travail de la Sous-Commission en vue d'aboutir dans un délai raisonnable à la rédaction du texte international déclaratif envisagé.

I. POUR COMBATTRE LA PAUVRETÉ, AGIR EN PRIORITÉ SUR L'EXTRÊME PAUVRETÉ

9. Le Groupe spécial d'experts considère que le texte international qui doit être préparé doit se concentrer sur l'extrême pauvreté, c'est-à-dire fournir un point d'appui réel pour le rétablissement des droits des personnes et des populations les plus exclues et souvent les plus ignorées. Étant donné que la pauvreté est toujours un concept relatif, au sens où toute personne peut être pauvre vis-à-vis d'une autre, le Groupe spécial d'experts propose de se concentrer sur les situations dans lesquelles la dignité des personnes est manifestement violée et dans lesquelles très souvent le droit à la vie est mis en cause. De nombreux documents utilisent les termes de «pauvreté» et d'«extrême pauvreté» comme synonymes ou de manière confuse. Le Groupe spécial a donc opté pour une approche tendant à décrire plutôt qu'à définir les éléments constitutifs de l'extrême pauvreté en prenant en compte l'existence de différentes approches et descriptions de ce phénomène, qui pour la plupart convergent.

10. Le Groupe spécial d'experts reprend à son compte la perspective de l'expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, M. Arjun Sengupta, qui indique

¹ Voir le compte rendu de ce séminaire dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/Sub.2/2005/20/Add.1), annexe II.

² Ibid., annexe I.

³ Voir la liste des documents élaborés par le Groupe spécial d'experts dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/Sub.2/2005/20/Add.1), annexe IV.

dans son dernier rapport que l'extrême pauvreté devrait être définie comme «un ensemble de facteurs – pauvreté monétaire, pauvreté humaine et exclusion sociale – qui englobent les notions de précarité et de privation des capacités» (E/CN.4/2005/49, p. 2). La «privation des capacités» vise l'absence d'opportunités réelles offertes aux pauvres d'échapper à leur situation, ainsi que le gaspillage de ressources et de potentiel humain qu'entraîne l'extrême pauvreté. Malgré cela, comme il est apparu lors des séminaires de Pune en 2004, de São Paulo et de Bangkok en 2005, les individus et les familles confrontés à l'extrême pauvreté font preuve d'une remarquable capacité de résistance et de créativité. Cela témoigne de leur aspiration à assumer leurs responsabilités dans la société, comme l'avait déjà souligné la Déclaration de Copenhague sur le développement social, adoptée à l'issue du Sommet mondial pour le développement social en 1995⁴.

11. Le Groupe spécial d'experts estime donc que, dans une perspective de droits de l'homme, et compte tenu de ce qu'il retient de ses consultations avec les personnes très pauvres, il convient de se concentrer sur les situations les plus graves de dénuement et d'exclusion sociale.

II. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UNE NÉGATION DES DROITS FONDAMENTAUX

12. L'extrême pauvreté est à la fois un problème économique, du fait de l'absence de revenu, un problème social et culturel, du fait de l'absence totale d'opportunités d'intégration dans le tissu social, mais surtout et plus fondamentalement un problème politique, conséquence de la négation des droits et libertés fondamentaux.

13. L'extrême pauvreté est donc multidimensionnelle, comme l'expriment clairement aussi bien les personnes qui y sont confrontées que celles qui agissent à leurs côtés. C'est pourquoi le Groupe spécial d'experts recommande de travailler dans une perspective descriptive pouvant être améliorée en permanence et permettant de comprendre de façon plus complète le phénomène de l'extrême pauvreté.

14. L'extrême pauvreté est caractérisée par une situation d'exclusion générale de la citoyenneté, du statut de sujet social et de sujet de droit. En revanche, on ne peut pas considérer que toutes les personnes qui vivent dans des conditions de pauvreté ou d'humiliation sont totalement exclues. Au sein du groupe plus large de personnes touchées par la pauvreté économique, c'est l'exclusion sociale vécue dans toutes ses dimensions qui est la caractéristique des personnes en situation d'extrême pauvreté.

15. L'extrême pauvreté en général est une condition de vie marquée par une stigmatisation dont le reste de la société n'a guère conscience. La stigmatisation sociale est l'une des caractéristiques de l'extrême pauvreté. Une approche en termes de droits doit avoir pour objectif de mettre fin à cette stigmatisation et d'arriver à la reconnaissance de l'extrême pauvreté dans le

⁴ A/CONF.166/9. Le paragraphe 9 indique qu'il convient de mettre en œuvre un développement social tel qu'«hommes et femmes, en particulier ceux et celles qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer les droits, utiliser les ressources et partager les responsabilités qui leur permettent de vivre une vie satisfaisante et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité».

monde comme l'une des réalités les plus dramatiques et l'une des atteintes les plus graves à la dignité de l'homme.

16. Ainsi, l'extrême pauvreté est une forme de discrimination, de négation globale des droits civils et politiques, et en particulier du droit à la vie établi par ceux-ci, et en même temps des droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'extrême pauvreté, on retrouve l'interdépendance et l'unité indivisible des droits de l'homme, tous mis en défaut. Les personnes très pauvres sont souvent victimes de discrimination du fait de leur pauvreté et cela constitue une violation de leurs droits. Cette violation conduit au cercle vicieux de la pauvreté dans lequel l'absence d'opportunités empêche de sortir de la situation. Cette discrimination dont les pauvres sont victimes contribue également à la reproduction de situations d'extrême pauvreté d'une génération à l'autre.

III. L'EXTRÊME PAUVRETÉ, UNE ATTEINTE AU DROIT À LA VIE

17. Bien souvent, dans les situations d'extrême pauvreté, le droit à la vie, garanti notamment par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, se trouve mis en péril. Des millions d'enfants et d'adultes meurent prématurément du fait de l'extrême pauvreté à laquelle ils sont confrontés.

18. Les causes les plus apparentes de cette surmortalité sont l'absence des sécurités matérielles de base, une nourriture insuffisante et de mauvaise qualité, l'absence d'accès à l'eau potable et aux soins de santé, de mauvaises conditions de logement affectant gravement la santé des personnes et entraînant leur mort prématurée. Ces situations peuvent d'ailleurs s'observer sur tous les continents, même si elles existent dans des proportions variables, mais sont plus généralisées dans le tiers monde. Dans les plus grandes métropoles occidentales aussi, des hommes et des femmes sans abri meurent régulièrement malgré les initiatives prises, et cette réalité choque de plus en plus.

19. Cependant, les consultations réalisées par le Groupe spécial d'experts font apparaître que l'absence d'accès aux sécurités matérielles de base est très souvent liée à la situation globale d'exclusion sociale dont les plus pauvres sont victimes. Ainsi, dans le domaine de la santé, on a pu constater à plusieurs reprises que, même lorsque des services gratuits de prévention et de traitement de maladies infectieuses sont en place, les catégories les plus défavorisées de la population n'y ont peu ou pas accès, du fait de l'extrême précarité de l'ensemble de leurs conditions de vie matérielles et sociales et du regard négatif dont elles font l'objet. Il s'agit là du cercle vicieux de l'extrême pauvreté, où l'exclusion prive de l'accès aux sécurités matérielles de base et marginalise toujours davantage les plus pauvres.

20. Concernant cette mise en cause du droit à la vie par l'extrême pauvreté, le Groupe spécial d'experts note que l'évolution de la compréhension du droit à la vie dans les jurisprudences régionales, comme dans la jurisprudence internationale, va vers une approche qui, au-delà de la

survie biologique, lie le droit à la vie au droit à une existence digne, conformément à l'approche adoptée par la Commission des droits de l'homme dans ses résolutions successives⁵.

21. L'extrême pauvreté, parce qu'elle est une situation durable de privation des droits fondamentaux de l'être humain qui affecte l'ensemble des dimensions de la vie humaine (ressources, relations humaines, citoyenneté), est la manifestation d'une situation de violation permanente des droits de l'homme à laquelle l'État comme la communauté internationale ont la responsabilité incontournable de remédier⁶.

IV. UN TEXTE INTERNATIONAL DÉCLARATIF EST NÉCESSAIRE

22. Compte tenu de cette analyse, le Groupe spécial d'experts réitère son accord avec ce qu'a affirmé la Sous-Commission dans sa résolution 2004/7, à savoir que «l'extrême pauvreté place des hommes, des femmes, des enfants et des groupes entiers de population dans une situation de violation des droits et libertés fondamentaux, et ce, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, qu'elle peut dans certaines situations constituer une menace pour le droit à la vie et que la réduction immédiate et, à terme, l'éradication de ce phénomène doivent continuer de constituer une priorité élevée pour la communauté internationale» (par. 1). L'approche adoptée par la Sous-Commission coïncide avec celle adoptée par l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme, qui affirment que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine.

23. Ainsi, l'Assemblée générale a adopté ces dernières années plusieurs résolutions réaffirmant que «l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une atteinte à la dignité de la personne humaine et que des mesures doivent donc être prises d'urgence aux niveaux national et international pour y mettre fin» (résolution 55/106 en date du 4 décembre 2000, par. 1).

24. Le Groupe spécial d'experts note également que les séminaires suscités par la Commission des droits de l'homme en 1999 et en 2001 avaient conclu à la nécessité d'un texte (Atelier sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (E/CN.4/2000/52/Add.1) et Séminaire d'experts sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (E/CN.4/2001/54/Add.1 et Corr.1)).

25. Les consultations et rencontres qu'a eues le Groupe spécial d'experts avec différents acteurs et institutions et avec les pauvres eux-mêmes confirment qu'un texte international déclaratif sur les droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté serait très utile et pertinent, entre autres parce qu'il consoliderait un cadre légal adéquat pour la lutte contre la pauvreté.

26. Ainsi, M. Arjun Sengupta, expert indépendant sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, a indiqué dans son rapport E/CN.4/2005/49 qu'«il serait utile d'adopter une

⁵ Voir, par exemple, la résolution 2005/16, dans laquelle la Commission réaffirme que «le droit à la vie englobe celui de mener une existence digne en disposant des choses essentielles à la vie» (par. 1, al. b).

⁶ Cela est notamment mis en évidence dans les exemples présentés dans l'additif au présent rapport (E/CN.4/Sub.2/2004/25/Add.1).

résolution ou une déclaration qualifiant la pauvreté de violation ou de déni des droits de l'homme, assortie des obligations correspondantes en matière de réalisation des droits de l'homme et d'éradication de la pauvreté» (p. 2). M. Leandro Despouy, Rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et l'extrême pauvreté de 1992 à 1996, et qui a participé activement au séminaire du Groupe spécial d'experts à São Paulo, a appuyé cette orientation⁷.

27. Le Groupe spécial d'experts constate donc qu'au cours de ces dernières années les organisations internationales et les institutions spécialisées sont parvenues à un consensus selon lequel l'extrême pauvreté est une négation des droits fondamentaux de la personne humaine, qu'elle met en échec la réalisation effective des droits de l'homme et qu'il existe une relation étroite entre la violation des droits de l'homme et les situations d'extrême pauvreté. Ce consensus est un grand succès de la communauté internationale qui devrait se traduire maintenant par l'adoption d'un texte international déclaratif établissant clairement les responsabilités et donnant des repères clairs pour agir.

V. ADOPTER UNE APPROCHE FONDÉE SUR L'INTERDÉPENDANCE, L'INDIVISIBILITÉ ET L'UNIVERSALITÉ DES DROITS HUMAINS

28. Il n'y a pas de hiérarchie au sein des droits de l'homme, étant donné le caractère interdépendant, indivisible et universel de ces droits. Le Groupe spécial d'experts considère que cela constitue à la fois un principe fondamental pour définir l'extrême pauvreté comme négation des droits de l'homme et pour établir des voies en vue de son éradication. Une telle approche a été constamment réaffirmée dans les travaux, rapports, résolutions des instances des droits de l'homme des Nations Unies sur l'extrême pauvreté depuis la fin des années 80.

29. L'extrême pauvreté porte atteinte à tous les droits de l'homme, y compris, comme nous l'avons vu plus haut, au droit à la vie, qui en constitue une composante cruciale, puisque sans sa réalisation la vie humaine n'est pas possible.

30. Le droit à la citoyenneté, consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est essentiel pour l'accès aux sécurités matérielles de base (alimentation, eau potable, logement, soins de santé) car celui qui n'a pas accès à la citoyenneté n'aura pas accès aux politiques sociales de l'État et encore moins à l'exercice, en pleine dignité de sa capacité humaine, de l'ensemble des droits de l'homme. L'existence et la reconnaissance juridique des personnes établies par la possession de documents légaux est un premier pas nécessaire et fondamental pour mettre fin aux situations de pauvreté.

31. Les droits économiques, sociaux et culturels se caractérisent de manière générale par le principe de réalisation progressive. Cependant, l'extrême pauvreté met en cause l'ensemble des droits et libertés fondamentaux, y compris les droits qui relèvent de la mise en œuvre immédiate. La définition et la mise en œuvre d'une action et d'une politique globales contre l'extrême pauvreté, inscrites dans la durée, avec des objectifs clairs, énoncées dans un cadre légal, ne relèvent donc pas du principe de réalisation progressive. Les États et la communauté internationale ont un devoir et des responsabilités spécifiques en ce domaine.

⁷ Voir *supra* note 1.

32. L'extrême pauvreté se situe dans une interface entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. La conception de l'interdépendance des droits est fondamentale pour obtenir et consolider le droit à la vie et l'éradication de l'extrême pauvreté. S'il n'y a pas de liberté garantie des droits civils et politiques, par exemple la liberté de la presse, le droit d'association, le droit à l'éducation et à la culture, tout ce qui se fait en matière de sécurités matérielles de base sera éphémère.

33. Le droit à l'éducation et à la culture est essentiel pour ne pas se trouver en situation d'exclusion sociale dans le monde contemporain. Il fait partie des droits mis en cause dans l'extrême pauvreté. Et l'accès à l'éducation et à la culture pour tous, y compris les plus marginalisés, est indispensable pour l'élimination de la pauvreté.

34. Le droit d'association et d'organisation des pauvres et des personnes qui vivent dans des conditions de pauvreté est une condition de son éradication. Il n'existe pas de possibilité d'éradiquer la pauvreté sans la participation active de ceux qui la subissent. C'est un principe que le Groupe spécial d'experts a pu vérifier au cours de ses travaux et qui, en conséquence, devra être très clairement pris en compte dans le processus de rédaction d'un texte international déclaratif. Le droit de participer est un droit de l'homme fondamental qui devra figurer en bonne place, en particulier dans les programmes d'éradication de la pauvreté, pour l'élaboration desquels, en général, les pauvres ou bien ne sont pas consultés ou bien le sont de manière très marginale.

VI. CERTAINS GROUPES ET CERTAINES RÉGIONS REQUIÈRENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

35. Au cours de ses travaux durant les trois dernières années, le Groupe spécial d'experts a pu observer que la participation des femmes dans la lutte pour l'éradication de la pauvreté est un élément essentiel. Face à la misère qui met en cause le droit à la vie, les femmes se mobilisent dans les différentes parties du monde, s'organisent et développent des programmes dynamiques pour sortir des conditions de misère que connaissent leurs familles. Un texte international déclaratif devrait être un outil efficace pour appuyer les efforts de millions de femmes pour sortir de leurs conditions de misère et renforcer leur pouvoir d'action.

36. Le Groupe spécial d'experts constate que, parmi les personnes confrontées à l'extrême pauvreté, certaines subissent de plus d'autres formes de discrimination, liées par exemple à l'ethnie ou au genre. Certains groupes humains sont dans des situations de plus grande vulnérabilité par rapport à l'extrême pauvreté, comme le sont les enfants, les femmes, les personnes handicapées, qui, dans des situations de crise, souffrent avec plus d'intensité de la pauvreté et de l'extrême pauvreté. Dans tous ces cas, l'État et la communauté internationale devraient appliquer le principe de discrimination positive dans le cadre de programmes et de politiques publics, aussi bien au niveau national qu'international, et s'assurer que les plus exclus sont bien atteints et soutenus.

37. Le Groupe spécial d'experts considère qu'il existe des lieux dans le monde dans lesquels les conditions de pauvreté et d'extrême pauvreté sont généralisées, et qui requièrent une attention particulière de la part de la communauté internationale. Il s'agit de régions de grande vulnérabilité, où les économies locales et régionales ont été détruites, où les changements climatiques mettent en péril les productions agricoles traditionnelles, où la déforestation, la

dégradation du milieu naturel et d'autres transformations sont dramatiques. La misère de ces régions est en général reliée à des processus dans lesquels interviennent des acteurs extérieurs, dont la responsabilité est engagée.

38. Le texte international déclaratif devrait établir un «mécanisme» qui concernerait ces zones, régions ou localités, comme espace d'attention prioritaire de la communauté internationale. La décision concernant l'établissement formel et la délimitation de ces aires devrait être prise par un organisme de niveau élevé au sein du système des Nations Unies, voire par le Conseil de sécurité lui-même. La reconnaissance d'une zone de cette nature devrait entraîner l'adoption d'un plan spécial de développement dans lequel se combineraient des aides humanitaires ayant une nécessité évidente et urgente et des investissements de moyen et long terme. La relation de solidarité entre l'État ou les provinces et la communauté internationale devrait être établie clairement. Dans un monde au destin commun, globalisé et connecté, la mise en œuvre de mécanismes efficaces pour l'éradication de la pauvreté de zones et territoires spécifiques apparaît comme un engagement indispensable de la communauté internationale.

39. Certains groupes sociaux et certaines communautés ethniques, religieuses ou culturelles, du fait d'une discrimination historique à laquelle ils ont été soumis, sont beaucoup plus vulnérables que d'autres populations. En particulier, certains groupes minoritaires et certains peuples indigènes sont fréquemment dans des situations d'extrême pauvreté. Le texte international déclaratif devrait également marquer une attention spéciale à ces groupes.

VII. LA CORRUPTION COMPROMET GRAVEMENT LA LUTTE CONTRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ

40. Le Groupe spécial d'experts a pu voir sur le terrain, dans ses diverses rencontres et visites, que la corruption aussi bien des fonctionnaires de l'État que des organismes privés compromet gravement les programmes d'éradication de la pauvreté. Seuls des dispositifs de surveillance et de contrôle par la presse, les organisations de citoyens, la société civile peuvent améliorer la transparence et la capacité de dénonciation de ces situations. La corruption, la contrebande d'aliments ou de vaccins, les faux médicaments, les détournements de fonds, etc., surtout quand il s'agit de programmes liés à l'éradication de la pauvreté, doivent, selon le Groupe spécial d'experts, être condamnés comme des délits de la plus grande gravité sanctionnables aussi bien au niveau national qu'international.

VIII. METTRE FIN À L'EXTRÊME PAUVRETÉ: QUELLE APPROCHE JURIDIQUE?

41. Le Groupe spécial d'experts a longuement discuté des enjeux juridiques d'une approche de la lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme. Étant donné que l'extrême pauvreté est une situation donnant lieu à une violation de la dignité de la personne humaine et de tous les droits de l'homme, le Groupe a conclu que cette situation a des conséquences juridiques. Les individus qui se trouvent dans une situation de violation de ces droits fondamentaux comme l'extrême pauvreté sont en droit de demander qu'il leur soit rendu justice. Ils ont le droit d'exiger le rétablissement de leurs droits et de recevoir les indemnisations et réparations pour les préjudices subis, au même titre que les autres victimes de violation des droits.

42. Cependant, les personnes en situation d'extrême pauvreté, du fait même de cette situation, se trouvent le plus souvent placées dans l'impossibilité de faire reconnaître la mise en cause des droits et libertés fondamentaux. Privées de fait sinon en droit de l'exercice de la citoyenneté, subissant une discrimination dans leur environnement immédiat et de la part des institutions (police, administration, etc.), elles ne sont pas en mesure de solliciter et a fortiori de bénéficier des protections juridiques existantes⁸. Ce nonaccès au droit les conduit en pratique à être considérées, et finalement à se considérer elles-mêmes, comme n'étant pas des sujets de droit. Toute approche juridique de l'extrême pauvreté doit prendre en compte cette situation, directement liée à l'indivisibilité concrète des droits de l'homme dans la situation d'extrême pauvreté.

43. Une approche en termes juridiques des phénomènes de pauvreté contemporains permet un traitement objectif de phénomènes souvent marqués par l'absence de pouvoir, l'indétermination et la subjectivité. Cela donne un cadre global pour les relations internationales, définissant ce qui est juridiquement acceptable et ce qui ne l'est pas, permettant d'aller au-delà de l'approche éthique, morale ou caritative adoptée habituellement. La perspective juridique permet de comprendre les droits qu'ont les pauvres, et les obligations des États, des acteurs privés et de la communauté internationale (voir les rapports du Groupe spécial d'experts E/CN.4/Sub.2/2002/15, E/CN.4/Sub.2/2003/17 et en particulier E/CN.4/Sub.2/2004/25).

IX. ASSURER LA JURIDICITÉ D'UNE POLITIQUE GLOBALE ET CONTINUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

44. Face à la mise en cause de l'ensemble des droits de l'homme que représente l'extrême pauvreté, les États, les organisations internationales, les organisations de la société civile ont pris des initiatives pour soutenir les efforts des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et de ceux qui sont à leurs côtés. Cependant, ces soutiens s'inscrivent rarement dans un cadre cohérent, prospectif, qui est indispensable du fait du caractère multidimensionnel de l'extrême pauvreté et de la nécessité de déployer des efforts durables pour y mettre fin. Le texte international déclaratif proposé devra donc, notamment, encourager les États à se doter d'un tel cadre législatif, visant à permettre l'exercice effectif des droits de l'homme pour tous, y compris les plus pauvres, sur la base du respect de l'égalité de dignité de tous les membres de la famille humaine.

45. Ce cadre législatif peut, selon les recommandations faites dans les travaux antérieurs de la Sous-Commission⁹, prendre la forme de lois-cadres ou de lois-programmes inscrivant dans la durée un ensemble d'engagements que prend l'État. Parmi ces obligations, que le Groupe spécial d'experts va continuer à préciser, il convient d'inclure:

- Un effort soutenu de connaissance des situations vécues par les personnes, des efforts faits par elles, des initiatives prises à différents niveaux pour rétablir les droits;

⁸ Voir, notamment, de nombreux exemples de cette réalité dans «Voices of the poor: can anyone hear us», Banque mondiale/Oxford University Press, 2000, p. 249 et suiv.

⁹ Voir, notamment, E/CN.4/Sub.2/1996/13.

- Une formation des personnels et des citoyens à tous les niveaux au dialogue et au travail en partenariat avec les populations les plus pauvres¹⁰;
- Des consultations régulières avec les personnes en situation d'extrême pauvreté, sur la base de méthodes de travail élaborées avec elles et avec les organisations dans lesquelles elles s'expriment;
- Une évaluation, dans les différents domaines d'action (éducation, santé, accès à la justice, etc.), des politiques poursuivies, évaluation menée de façon rigoureuse dans le cadre des consultations mentionnées plus haut.

46. Les formes que prendra la réalisation d'une telle approche seront en partie fonction de l'expérience propre du pays. Il faut noter qu'il existe déjà une masse considérable d'expériences locales, nationales et régionales, qu'il faut examiner et faire connaître pour en reprendre les éléments intéressants dans un cadre international. Certains ont mis en place des campagnes de réunions et d'auditions des pauvres (Afrique du Sud), d'autres ont assuré la représentation des plus pauvres dans des instances de suivi de leur politique de lutte contre la pauvreté (Belgique), d'autres encore ont adopté des lois-cadres de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (France, province du Québec au Canada).

47. Le Groupe spécial d'experts souhaite également continuer à explorer, dans le cadre de ses consultations avec les personnes en situation d'extrême pauvreté, l'éventuelle contribution de mécanismes juridiques donnant des possibilités de recours pour la réalisation effective des droits, notamment ceux qui contribuent à l'accès aux sécurités matérielles de base, mais aussi concernant l'accès à la justice, et le droit à l'expression et à la participation. Cela doit être fait à la lumière des progrès réalisés au cours des dernières années dans plusieurs régions du monde pour donner des recours juridiques permettant l'accès effectif pour les plus pauvres aux droits et libertés fondamentaux.

X. LA PARTICIPATION ET LA CONSULTATION DES PAUVRES SONT INDISPENSABLES

48. Le Groupe spécial d'experts est arrivé à la ferme conviction que, sans la mise en œuvre de mécanismes de participation des pauvres et de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté, il n'existe pas de possibilité d'éradiquer ce fléau ni de sortir de cette situation de violation des droits de l'homme.

49. Le Groupe spécial d'experts fait sienne la résolution 55/106 de l'Assemblée générale, qui réaffirme «qu'il est indispensable que les États favorisent la participation des plus démunis à la prise de décisions au sein de la société dans laquelle ils vivent, et à la défense des droits de l'homme ainsi qu'à la lutte contre l'extrême pauvreté, et que soient donnés aux plus démunis et

¹⁰ Voir, notamment, E/CN.4/2001/54 et Corr.1 (par. 73): «Chaque citoyen, quel que soit son milieu d'origine, a le devoir de connaître les conditions d'existence des plus pauvres, leurs aspirations, afin de pouvoir dialoguer avec eux. Sans cela, aucun partenariat ne sera possible. Au mieux, nous resterons dans des attitudes paternalistes; au pis, nous développerons des attitudes analogues au racisme et à la xénophobie.»

aux groupes vulnérables les moyens de s'organiser et de participer à tous les aspects de la vie politique, économique et sociale, notamment à la planification et à la mise en œuvre de politiques qui les concernent, leur permettant ainsi de devenir de véritables partenaires du développement» (par. 2).

50. Comme il a été souligné lors du Forum social, «la voix des pauvres dans la société contemporaine est une voie d'espérance et de solidarité et doit être prise en compte dans la réalisation des plans d'éradication de l'extrême pauvreté et la mise en œuvre des droits de l'homme».

XI. UNE PERSPECTIVE DE DROIT INTERNATIONAL POUR L'ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS

51. Le Groupe spécial d'experts considère qu'il est nécessaire d'intégrer dans le droit international une perspective juridique pour la réalisation effective des droits de tous, y compris des plus marginalisés. L'approche en termes de droits de l'homme permet la mise en place de relations formelles et institutionnelles entre les responsables de la mise en œuvre complète des droits de l'homme aux niveaux national et international et les individus et les groupes qui vivent dans des situations d'extrême pauvreté. Elle permet l'existence de systèmes de suivi, d'évaluation, d'indicateurs et de surveillance tant au niveau national qu'international.

52. Le cadre international des droits de l'homme est le seul dans lequel les droits peuvent être exercés, évalués et exigés. Le Groupe spécial d'experts considère que les droits et libertés fondamentaux, qui doivent être garantis aux pauvres comme à tous les citoyens, mais qui de fait restent lettre morte pour les pauvres, doivent être considérés comme les fondements des politiques nationales et internationales aussi bien dans les processus de définition des politiques d'investissements que dans les décisions qui affectent les individus ou groupes de personnes et les différents secteurs de la société nationale et internationale.

53. Le Groupe spécial d'experts considère que, dans la mesure où l'extrême pauvreté porte atteinte à l'ensemble des droits et entraîne parfois des violations du droit à la vie, elle entraîne de fait une mise en cause de l'égalité de dignité de tous les êtres humains, et elle doit recevoir désormais la même attention que d'autres formes d'atteinte aux droits et libertés fondamentaux, telles que l'apartheid ou l'esclavage. Le Groupe spécial d'experts approuve les propos de Nelson Mandela, qui, en février 2005, a qualifié l'absence d'action contre l'extrême pauvreté de crime contre l'humanité: «... *Of course the task will not be easy. But not to do this would be a crime against humanity, against which I ask all humanity now to rise up. Then we can all stand with our heads held high...*».

54. Le Groupe spécial d'experts juge nécessaire l'établissement d'un ensemble d'indicateurs intitulés «évaluation de l'impact social», fondés sur les droits de l'homme, et qui doivent obligatoirement être pris en compte dans les décisions politiques internationales, dans les décisions relatives aux investissements économiques comme dans celles concernant le commerce international, et qui auraient pour objet la préservation de la vie humaine et de sa dignité. Le texte international déclaratif projeté devrait indiquer avec beaucoup de précision cette obligation des acteurs internationaux et des acteurs nationaux. La pauvreté et l'extrême pauvreté ne peuvent pas être vues seulement comme le résultat non voulu et fortuit de décisions de politiques économiques, d'investissement, de gestion ou autres. Le caractère global de

l'économie mondiale permet d'établir des mécanismes d'anticipation, et l'un d'entre eux consiste à ce que chaque décision ou projet prévoit les conséquences qu'il entraîne au niveau de l'augmentation ou de la diminution de la misère.

55. Le Groupe spécial d'experts considère que cette perspective des droits doit impliquer des devoirs et des responsabilités des acteurs nationaux, privés et publics, et en particulier des États, qui endossent de manière souveraine la pleine réalisation des droits de l'homme. Il convient également d'établir les responsabilités et les devoirs des acteurs internationaux tant publics que privés, qui, souvent, ont un impact précis sur le déclenchement ou l'élimination de situations de misère massive dans un monde globalisé.

56. Le Groupe spécial d'experts est convaincu qu'adopter une perspective des droits des phénomènes associés à l'extrême pauvreté en préparant un texte international déclaratif sur les droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté est une condition nécessaire pour assurer la paix mondiale, et qu'un tel texte y contribuera.

XII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57. Constatant qu'il est maintenant l'heure de franchir une nouvelle étape sur la base de toutes les informations réunies par le Groupe spécial d'experts, venant des sources les plus variées, en particulier celles collectées auprès des personnes en situation d'extrême pauvreté ou auprès des organisations dans lesquelles elles s'expriment, le Groupe spécial d'experts recommande à la Sous-Commission:

a) Que le Groupe continue son travail de consultation avec les pauvres afin de réunir les éléments pertinents pour la rédaction d'un texte international déclaratif sur les droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté afin de présenter ces éléments à la Sous-Commission à sa cinquante-huitième session;

b) Qu'elle demande à la Commission des droits de l'homme d'autoriser l'établissement d'un groupe de travail chargé de commencer le processus de rédaction d'un texte international déclaratif sur les droits de l'homme et l'élimination de l'extrême pauvreté sur la base du travail du Groupe spécial d'experts.

58. Cette nouvelle étape devra inclure l'organisation d'un séminaire d'experts pour rédiger le projet de texte et consulter, le plus largement possible, les associations et organisations de développement, étatiques et non gouvernementales, les organismes internationaux et autres qui luttent contre l'extrême pauvreté, et les très pauvres eux-mêmes. Le groupe de travail devra élaborer une méthodologie permettant ce processus participatif. L'expérience acquise par le Groupe spécial d'experts dans les séminaires auxquels ont participé des personnes vivant dans l'extrême pauvreté devra être prise en compte.

Appendice

Résolutions de la Commission des droits de l'homme sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme: 1989/10, 1990/15, 1991/14, 1992/11, 1993/13, 1994/12, 1995/16, 1996/10, 1997/11, 1998/25, 1999/26, 2000/12, 2001/31, 2002/30, 2003/24, 2004/23, 2005/16.

Résolutions de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme intitulées «Droits de l'homme et extrême pauvreté»: 1992/27, 1993/35, 1994/41, 1995/28, 1996/23, 2001/8, 2002/13, 2003/13, 2004/7; et décision 1990/119.

Le Groupe spécial d'experts remercie la Nipon Foundation d'avoir rendu possibles les rencontres de Pune (Inde) en 2004 et de São Paulo (Brésil) en 2005. Il remercie également l'Université des Nations Unies et le Gouvernement japonais d'avoir facilité la réunion du Groupe spécial à Tokyo en 2002. Il remercie l'Université de São Paulo pour l'organisation du séminaire de 2005 dans cette ville. Il souhaite remercier également les nombreuses ONG qui ont participé activement à l'organisation de séminaires et consultations, en particulier le Mouvement international ATD quart monde. Les décisions qui ont été prises et les étapes qui ont été franchies ces dernières années l'ont été en consultation et collaboration avec de nombreuses organisations basées à Genève, et le Groupe spécial d'experts les remercie et reconnaît leur contribution. Enfin, le Groupe remercie les représentants des États et des gouvernements qui se sont engagés de manière continue dans cette perspective et qui ont appuyé les membres du Groupe dans son activité.
