

Commission nationale consultative des droits de l'homme  
// Mouvement International ATD Quart Monde

# PROTÉGER LES DROITS DES PERSONNES LES PLUS PAUVRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

---

Actes de la journée d'étude organisée  
par la Commission nationale consultative des droits de l'homme  
et le Mouvement international ATD Quart Monde,  
le 28 mars 2011, au Centre culturel irlandais, à Paris



## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	p 7
<b>Discours d'ouverture .....</b>	p 9
► Tous les droits de l'homme pour tous : universalité, interdépendance et effectivité <i>Emmanuel Decaux</i> .....	p 11
► Rompre le silence sur les atteintes aux droits de l'homme du fait de l'extrême pauvreté <i>Marie-Cécile Renoux</i> .....	p 19
<b>Première séance .....</b>	p 25
► Comment les droits de l'homme des personnes vivant dans l'extrême pauvreté peuvent-ils être mieux garantis par l'Union européenne ? <i>Olivier De Schutter</i> .....	p 27
► Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne : une approche par les droits fondamentaux <i>Morten Kjaerum</i> .....	p 33
► L'égale dignité - Principe essentiel de la lutte civique contre la pauvreté <i>Paul Bouchet</i> .....	p 39
► Débat .....	p 43
<b>Deuxième séance .....</b>	p 65
► Le potentiel de la Charte sociale européenne est-il suffisamment employé dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ? <i>Régis Brillat</i> .....	p 67
► Des politiques qui aillent jusqu'au bout pour que les personnes les plus pauvres aient accès à leurs droits <i>François Vandamme</i> .....	p 73

.../...

► Promouvoir les droits des personnes les plus exclues : proposition à l'adresse de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des ONG <i>Freek Spinnewijn</i> .....	p 79
► Débat .....	p 85
<b>Synthèse .....</b>	<b>p 97</b>
<i>Emmanuel Decaux</i>	
<b>Annexes .....</b>	<b>p 105</b>
► Communiqué de presse d'Eurostat.....	p 107
► Liste des participants.....	p 111

**“Les plus pauvres nous le disent souvent : ce n'est pas d'avoir faim, de ne pas savoir lire, ce n'est même pas d'être sans travail qui est le pire malheur de l'homme. Le pire des malheurs est de vous savoir compté pour nul, au point où même vos souffrances sont ignorées. Le pire est le mépris de vos concitoyens. Car c'est le mépris qui vous tient à l'écart de tout droit, qui fait que le monde dédaigne ce que vous vivez et qui vous empêche d'être reconnu digne et capable de responsabilités. Le plus grand malheur de la pauvreté extrême est d'être comme un mort-vivant tout au long de son existence.”**

.....

Joseph Wresinski  
*Fondateur du Mouvement ATD Quart Monde*



# Introduction

L'extrême pauvreté, qui touche aujourd'hui des millions d'Européens, est une violation de l'ensemble des droits fondamentaux et une négation de la dignité humaine. À l'heure où la Stratégie Europe 2020 adoptée par l'Union européenne s'est fixée la réduction de la pauvreté comme l'un de ses cinq objectifs, il convient de se demander quels instruments juridiques, quelles politiques et quelles actions peuvent être mises en place dans le cadre d'une lutte efficace et globale contre la pauvreté.

Le traité de Lisbonne introduit de nouvelles possibilités d'action avec, par exemple, la reconnaissance de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est devenue juridiquement contraignante, ou bien la clause sociale horizontale qui permet d'évaluer l'impact des politiques de l'Union européenne par rapport à l'inclusion sociale. La Charte doit guider les travaux des institutions européennes et permettre de changer leur culture par rapport aux droits fondamentaux. Dans cet esprit, elles doivent affirmer l'éradication de l'extrême pauvreté comme l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne, face auquel doivent être interrogées toutes ses politiques. Elles doivent développer un partenariat avec les personnes en situation de pauvreté et les associations au sein desquelles elles prennent la parole.

Le lundi 28 mars 2011, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le Mouvement international ATD Quart Monde (Agir Tous pour la Dignité-Quart Monde) ont organisé une journée de travail portant sur la question suivante : "Comment améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne ?" Les 40 participants ont examiné concrètement les moyens et les instruments que les différents acteurs de l'Union européenne pourraient mobiliser, en lien avec les travaux des Nations Unies et du Conseil de l'Europe.

7

Le choix de la CNCDH et d'ATD Quart Monde d'organiser ensemble un tel colloque a paru naturel dans la mesure où ATD Quart Monde est membre de la CNCDH depuis plus de deux décennies et que la CNCDH a toujours répondu aux demandes d'ATD Quart Monde d'étudier l'impact des politiques sur les personnes vivant dans l'exclusion sociale au regard des droits de l'homme, à la fois en France, au niveau européen et au niveau des Nations Unies.

Alors que la discrimination, l'exclusion et la marginalisation s'accentuent et que les autorités rendent souvent les plus démunis responsables de leur situation, l'enjeu majeur est bien la reconnaissance des personnes en situation de pauvreté comme nos alter ego, comme des citoyens à part entière, et l'accès effectif de tous à l'ensemble des droits fondamentaux et non à des droits spécifiques, "au rabais", pour les personnes en situation de pauvreté.

Les intervenants ont exposé ce que la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, l'Agence des droits fondamentaux, le Conseil de l'Europe et le Comité économique et social européen pourraient faire, comment le droit du Conseil de l'Europe et celui de l'Union européenne pourraient s'articuler. Les différentes contributions et les débats ont permis d'apporter des éléments de réponse à des questions telles que l'obligation de résultats et l'effectivité des droits, la connaissance apportée par les personnes très pauvres, les indicateurs basés sur les droits fondamentaux et liés aux expériences de vie réelle, la lutte contre la discrimination liée à l'origine sociale.

La journée a conduit à la formulation de propositions concrètes et capables de créer au sein de l'Union européenne une dynamique de promotion résolue et systématique de tous les droits de l'homme, universels et indivisibles.

ATD Quart Monde et la CNC DH tiennent à remercier Morten Kjaerum, Directeur de l'Agence des droits fondamentaux, pour sa participation et ils espèrent que le thème de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale sera inscrit dans le prochain programme pluriannuel de l'Agence, comme la CNC DH et ATD Quart Monde l'ont préconisé dès l'origine. En effet, l'Agence des droits fondamentaux a un rôle essentiel à jouer pour assurer l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme en Europe, c'est-à-dire tous les droits pour tous les individus et, en particulier, les plus pauvres ou les plus exclus.

Ils remercient également Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain (UCL, Belgique) et au Collège de l'Europe ; Paul Bouchet, ancien président de la CNC DH, Président d'honneur d'ATD Quart Monde France ; Régis Brillat, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne au Conseil de l'Europe ; François Vandamme, Conseiller général au ministère fédéral belge de l'emploi, professeur visiteur au Collège d'Europe de Bruges et Freek Spinnewijn, Directeur de la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri) ; ainsi que l'ensemble des participants qui ont largement nourri les débats et qui étaient magistrats, fonctionnaires, parlementaires européens, experts de comités conventionnels des Nations Unies, membres d'institutions nationales des droits de l'homme, universitaires, militants d'ONG sociales ou de défense des droits de l'homme.

Cette journée d'étude a été organisée par Marie-Cécile Renoux et Emmanuel Decaux, assistés de Thierry Viard pour ATD Quart Monde et Judith Klein pour la CNC DH.

La coordination éditoriale des actes a été assurée, au sein d'ATD Quart Monde, par Marie-Cécile Renoux, Thierry Viard, Marianne Doyen et Mireille Viard, à la CNC DH par Judith Klein, chargée de mission au secrétariat général.

# Discours d'ouverture



## Tous les droits de l'homme pour tous : universalité, interdépendance et effectivité

**Emmanuel Decaux**

*Vice-président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH),  
membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*

Je suis très heureux de vous accueillir, au nom de la CNCDH, pour cette journée de travail organisée à l'initiative du mouvement ATD Quart Monde, autour de la question centrale "Comment améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans l'Union européenne ?". Il faut remercier le Centre culturel irlandais, et sa directrice Sheila Pratschke, de nous recevoir aussi généreusement dans un cadre paisible, particulièrement propice à des discussions en profondeur et sans protocole.

Ces débats informels vont nourrir notre réflexion collective et déboucher sur les propositions concrètes, comme l'expliquera Marie-Cécile Renoux qui va intervenir dans un instant, au nom d'ATD Quart Monde, pour présenter de manière plus précise cette problématique. Marie-Cécile a été la cheville ouvrière de cette réunion avec Judith Klein, au sein de la CNCDH. Merci à toutes deux pour l'excellente préparation de notre réunion et merci à chacun de vous pour sa présence amicale et sa contribution à la discussion générale, articulée autour de deux séquences de présentation, ce matin et cet après-midi.

Nous avons la chance d'avoir parmi nous des spécialistes venus de tous les horizons et je tiens à saluer la présence tout au long de cette journée de Morten Kjaerum, le directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que celle d'Olivier De Schutter, professeur à l'UCL et rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation. Nous entendrons également ce matin Paul Bouchet, qui est chez lui à double titre, comme ancien président de la CNCDH et comme président d'honneur d'ATD Quart Monde - France. Cet après-midi, nous entendrons également Régis Brillat, le secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne, François Vandamme du ministère belge du travail et Freek Spinnewijn, le directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA).

Cette journée d'étude se situe dans le prolongement d'un long compagnonnage entre la CNCDH et le mouvement ATD Quart Monde, marqué par de nombreux avis de portée interne ou internationale. Je ne citerai que l'avis du 14 juin 2007 qui fait la synthèse de nos travaux antérieurs. C'est un excellent avis, je le dis d'autant plus facilement que je n'y suis pour rien et qu'il doit beaucoup à Nicole Questiaux qui en était le rapporteur<sup>(1)</sup>. Elle est présente parmi nous comme plusieurs experts internationaux de la CNCDH, notamment Philippe Texier, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Régis de Gouttes, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et Pierre Lyon-Caen, membre du comité d'experts indépendants de l'OIT.

De nombreuses idées chères à la CNCDH figurent également dans les actes du colloque organisé avec le Conseil de l'Europe en 2008, à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration de 1948, avec un titre et un sous-titre qui parlent d'eux-mêmes : *La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-2008, Réalité d'un idéal commun ? Les droits économiques, sociaux et culturels en question*<sup>(2)</sup>.

Le tableau n'a cessé de se dégrader depuis lors, avec les conséquences économiques, sociales et politiques de la crise qui a secoué le monde en 2008<sup>(3)</sup>. Vous me permettrez de parler maintenant à titre personnel, pour être plus libre, même si mon intervention se fonde sur cette longue expérience de la CNCDH. Mon propos s'articulera en trois séries de remarques.

## L'urgence des droits de l'homme

12

Les droits de l'homme ne sont pas une posture idéologique, à géométrie variable au gré des majorités, avec le risque de "gagner un électeur mais perdre un citoyen", comme vient de le dire Jean-Paul Delevoye, le Médiateur de la République, dans son dernier rapport annuel<sup>(4)</sup>— l'adjectif "dernier" doit s'entendre dans tous les sens du terme, puisque cette institution indépendante, créée en 1973, est destinée à se fondre dans une nouvelle entité, au statut constitutionnel renforcé. Les droits de l'homme ne sont pas, non plus, une "pensée unique", une dictature intellectuelle exercée par des "droits-de-l'hommistes", aveugles ou naïfs, qui imposeraient un discours "politiquement correct", contraire à la démocratie, une "nouvelle doxa" éloignée d'un "parler vrai", bien sûr "sans tabou".

Les droits de l'homme sont devenus, en France comme en Europe et dans le monde, un impératif juridique, le socle d'un État de droit fondé sur des principes constitutionnels et des engagements internationaux. Comme le souligne avec force le préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, "l'ignorance, l'oubli et le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements".

1 Voir le site de la CNCDH, [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

2 Publié à la Documentation française dans la collection des "Colloques de la CNCDH", Paris, 2009, 236 p.

3 Emmanuel Decaux, "L'année des crises", *Annuaire français des relations internationales*, Bruylant, 2008.

4 Rapport annuel 2010, [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)

Au regard de ces principes solennels dont la garantie par le Conseil constitutionnel a elle-même été renforcée par la révision de 2008, à la suite des travaux de la Commission Baldadur, avec la nouvelle procédure de la “question prioritaire de constitutionnalité” (QPC), force est de constater le décalage entre les textes et les réalités. Les droits de l’homme restent trop souvent théoriques et abstraits, un “idéal commun” relégué dans un monde futur, une nouvelle utopie, alors que les zones de non-droit se multiplient. Même si les objectifs ne sont pas remis en cause en tant que tels, au nom du relativisme culturel, les moyens font défaut, au nom de la logique économique qui transforme l’homme en marchandise.

Les effets du sous-développement touchent directement les pays les plus pauvres, comme l’ont démontré les “émeutes de la faim”, mais les contrecoups de la crise mondiale de 2008 entraînent des conséquences politiques dans tous les pays. Les politiques d’ajustement structurel qui étaient imposées aux pays du Tiers monde, au détriment des politiques sociales, trouvent aujourd’hui leur écho dans les contraintes qui, au nom du “Pacte de stabilité”, pèsent sur la Grèce, sur l’Irlande, demain sur le Portugal ou l’Espagne. Si une discipline budgétaire est nécessaire face à la dette étatique et à la bulle spéculative, elle ne devrait pas être imposée au détriment des plus faibles, alors qu’un “bouclier fiscal” épargne les plus riches. On assiste même à la remise en cause d’un “modèle social” qui avait été mis en place en 1945, alors que la France se relevait des ruines de la deuxième guerre mondiale, à travers le programme du CNR<sup>5</sup> jugé dépassé par la mondialisation. Comment ne pas constater que si la France est beaucoup plus riche aujourd’hui, elle est beaucoup moins solidaire ? Les phénomènes de marginalisation et d’exclusion se multiplient, à tous les niveaux. Face à un chômage devenu structurel, avec aujourd’hui en France plus de 4 millions de demandeurs d’emplois, certaines catégories sont particulièrement touchées, les jeunes à la recherche d’un premier travail et les plus de 50 ans, qui trouvent difficilement une “deuxième chance”. Mais on constate également que 3 millions de personnes en âge de travailler connaissent des difficultés pour lire et écrire, avec une proportion de 8% des salariés et de 15% des demandeurs d’emploi. Et on peut voir tous les jours, dans les rues, dans le métro ou les abords des gares, les conséquences extrêmes de la crise, avec les “SDF”, les sans abri et les sans papiers.

Dans ce contexte de crise mondiale, l’Europe n’apparaît plus comme une solution, que ce soit sur le plan diplomatique et militaire ou sur le plan économique et social. Elle est de plus en plus souvent perçue comme une menace, non seulement pour les niveaux de vie mais aussi pour les modes de vie, pour le modèle social, comme pour l’identité collective des États membres. Plus profondément, l’Europe risque d’être dénaturée : L’Europe de Bruxelles éclipse de plus en plus l’Europe de Strasbourg. L’Europe des marchands risque de l’emporter sur l’Europe des droits de l’homme, l’Europe des lobbyistes sur celle des consommateurs. Sur le plan interne, les délocalisations et la libéralisation des services, la concurrence et les appels d’offre bénéficient aux secteurs en pointe, mais dans le même temps cassent le tissu social, dans des zones désertées aban-

---

<sup>5</sup> Conseil National de la Résistance, organe qui dirige et coordonne à partir du 27 mai 1943 les différents mouvements de la Résistance intérieure française. Il prépare le programme politique de la France après la Libération.

données à elles-mêmes, en prise avec le chômage structurel, dans une société à deux vitesses. L'idée même de service public, de solidarité sociale, de "but non lucratif" ou de secteur non-marchand est remise en cause, dans une approche financière où "*tout vaut tant*" comme le disait le *self-made-man* de *L'Echange* de Claudel. Mais quel est le coût humain de la désespérance sociale ?

À l'extérieur, l'Union européenne a supprimé les douaniers mais les a remplacés par des garde-frontières. Là où le Conseil de l'Europe cherchait à renforcer la protection individuelle des réfugiés, la Commission européenne a semblé surtout préoccupée par la gestion des flux migratoires. C'est au nom des "compétences communautaires" que les États membres ne signent pas la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Et c'est la solidarité européenne qui est invoquée par la France pour différer la signature du protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

## La réaffirmation des principes fondamentaux

Face à ce constat, sans doute pessimiste – mais l'actualité est sombre –, il faut revenir à quelques idées simples : il s'agit de garantir tous les droits de l'homme à tous les hommes, conformément aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

**Tous les droits de l'homme**, à travers le principe d'indivisibilité et d'interdépendance. Les faux débats nés de l'opposition entre droits civils et politiques d'une part, droits économiques sociaux et culturels d'autre part, ou entre des libertés individuelles, liées à la non-ingérence de l'État, et des "droits-créances", impliquant l'intervention de l'État, autrement dit des obligations négatives et des obligations positives, sont largement dépassés. Tous les droits de l'homme ont un coût, mais le coût des violations est encore plus lourd. Tous les droits contribuent à l'épanouissement de la personne humaine et font du lien social. Comme le souligne l'article 22 de la Déclaration universelle, "toute personne en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité (...)".

La cohérence des droits de l'homme est aujourd'hui pleinement consacrée dans le cadre des Nations Unies, à travers le parallélisme des deux Pactes internationaux, renforcé par l'adoption du protocole facultatif au PIDESC en 2008, mais aussi par de nouveaux instruments transversaux qui couvrent l'ensemble des droits, comme la Convention des droits de l'enfant ou la Convention pour les droits des personnes handicapées. Parallèlement, il faut souligner le développement conceptuel du droit international des droits de l'homme, à travers les observations finales des comités et les travaux des rapporteurs spéciaux. Ainsi la triple obligation juridique qui pèse sur les États, de respecter, de protéger et de mettre en œuvre, offre une grille de lecture qui concerne potentiellement tous les droits de l'homme et peut s'appliquer à de nouveaux acteurs, notamment les entreprises multinationales. Sur ce terrain, on ne peut que constater le retard paradoxal de l'Europe, freinée par nombre de ses membres.

**Les droits de l'homme pour tous**, à travers l'universalité et l'effectivité. Les traités des Nations Unies sont devenus quasi-universels mais leur effectivité reste incertaine. On parle beaucoup d'accessibilité, de justiciabilité, d'opposabilité. Là encore, il faut dépasser le faux débat entre libertés formelles et droits réels, hérité du marxisme : tous les droits doivent être réels, c'est-à-dire pleinement effectifs ! Mais c'est aussi la forme, la procédure, qui protège la substance du droit à travers la garantie de la jouissance des droits, avec des mécanismes non-contentieux ou des recours contentieux, etc.

Pour assurer cet accès effectif de tous, il faut prendre en compte les discriminations. Les textes de référence énumèrent de nombreuses formes de discrimination : le racisme, la discrimination à l'égard des femmes, l'âge, le handicap, mais aussi l'*"origine sociale"*. Le refus systématique des discriminations ou des formes d'exclusion sociale ne passe pas seulement par une approche quantitative, qui présente le risque de transformer les personnes en simples catégories statistiques, à travers de nouvelles formes d'assistance mais aussi de dépendance. Il implique, avant tout, un saut qualitatif, un changement de nature, à travers la reconnaissance d'une *"égale dignité"* et une participation à la décision, une forme de responsabilisation, pour utiliser un mot barbare qui traduit mal l'idée d'*empowerment*.

Le principe de solidarité, en germe dans la première Constitution de 1791, avait été affirmé dans la Déclaration de 1848 : *"La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler"*. Débarrassé de tout paternalisme, il a été pleinement consacré dans le préambule de 1946, à travers les principes politiques, économiques et sociaux *"particulièrement nécessaires à notre temps"*. Il ne s'agit pas tant des *"droits acquis"* ou des priviléges induis d'un État providence, que des bases d'une véritable démocratie sociale. Confrontés à une crise destructrice de tout le tissu social de proximité et à une logique marchande remettant en cause l'idée même de service public, les plus faibles sont doublement marginalisés, se trouvant à la fois démunis et rejetés.

## Les enjeux sur le plan européen

15

Je ne veux pas anticiper sur nos débats mais souhaite simplement rappeler quelques défis pratiques.

**Dans le cadre de l'Union européenne**, il convient d'abord de mettre en œuvre toute la Charte des droits fondamentaux<sup>6</sup>. Sur ce point de principe, des nuances avaient été introduites lors des travaux de la Convention pour obtenir un difficile consensus, à travers la distinction suggérée par Guy Braibant entre *"principes, droits et libertés"*<sup>7</sup>, qui permettait une certaine souplesse, avec des objectifs progressifs mais aussi des effets de cliquet, pour empêcher toute régression. La condition même de l'implication de la France

6 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice en 2000, ci-après dénommée *"Charte de Nice"*.

7 Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, témoignage et commentaire*, coll. Points, Le Seuil, 2000.

dans la négociation d'une telle Charte était d'aller plus loin que la Convention européenne des droits de l'homme, avec une valeur ajoutée découlant de la consécration de nouveaux droits. À nos yeux, il est inconcevable – et c'est la position constante de la CNCDH depuis l'origine – d'abandonner des pans entiers de la Charte de Nice. Le mandat de l'Agence des droits fondamentaux doit couvrir l'ensemble de la Charte. Certes, on trouve déjà dans les droits civils et politiques une dimension transversale à travers la non-discrimination, l'égalité des chances, l'accès aux droits, mais cette approche indirecte n'est pas suffisante, elle peut avoir des effets pervers en gommant des catégories entières de citoyens dont les droits ne sont pas pris en compte. Il nous faut une approche systématique et une démarche inclusive, afin de ne pas faire des droits de l'homme un luxe ou un privilège!

Inversement, dans toutes les politiques communautaires, il conviendrait de mettre en avant la grille de lecture des droits de l'homme et notamment la prise en compte des personnes démunies, en situation d'extrême pauvreté et d'exclusion. Qu'il suffise de rappeler tout le travail pionnier d'ATD Quart Monde en matière d'extrême pauvreté et de droits de l'homme, relayé par les Nations Unies avec les principes adoptés en 2006 par la Sous-commission des droits de l'homme, à la suite des études entreprises par Léandro Despouy et des travaux menés à bien dans le cadre d'un groupe de travail présidé par José Bengoa.

Dans cette perspective, un lien étroit devrait être établi avec la politique extérieure et les accords d'association, afin d'intégrer pleinement les droits de l'homme, y compris les droits de l'homme des plus pauvres, dans les initiatives de l'Union européenne. Qu'il suffise de penser à l'impasse de l'Union pour la Méditerranée (UPM) qui – contrairement à la logique initiale de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE<sup>8</sup>) – ne comportait pas de "troisième corbeille", faute de vouloir parler des échanges migratoires et de pouvoir parler des droits de l'homme. Aujourd'hui, l'impératif du développement passe par les droits de l'homme. Cela permettrait d'apporter une réponse aux États qui, comme l'Afrique du Sud ou l'Inde, considèrent que l'accent mis sur les droits individuels des personnes en situation d'extrême pauvreté risque d'affaiblir la revendication d'un droit au développement conçu avant tout comme un droit collectif.

S'agissant du Conseil de l'Europe, il n'est que temps d'inscrire la Charte sociale européenne dans le *corpus* de base du Conseil de l'Europe, au même titre que la Convention européenne des droits de l'homme, alors que cela n'avait pas été fait lors des élargissements des années quatre-vingt-dix. Il s'agit d'un impératif de cohérence juridique. La Charte sociale révisée en 1996 comporte un nouvel article 30 sur "le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale" où les États s'engagent "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 se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire". Quinze ans après, la Charte sociale révisée ne com-

<sup>8</sup> Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, organisation internationale née en 1975 de l'Acte final d'Helsinki, remplacée en 1995 par l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

porte encore que 30 États parties, dont la Russie, ce qui marque une avancée importante. Mais les absences restent nombreuses, à commencer par l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Pologne, l'Espagne, la Suisse ou la Grèce. Nous assistons en effet non seulement à un déficit social, mais à un déficit du droit social, sur l'ensemble du continent.

Certes, par le biais de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe toute discrimination dans la jouissance des droits garantis, la Cour européenne des droits de l'homme tend à protéger les droits sociaux "par ricochet", comme l'a dit Frédéric Sudre, mais les États restent réticents à l'idée de consacrer un principe général de non-discrimination, avec le Protocole n°12 qui ne comporte encore que 17 ratifications. Malgré les demandes réitérées de la CNCDH, une signature française ne semble pas à l'ordre du jour.

Il faudrait également, me semble-t-il, élargir la portée du monitoring du Conseil de l'Europe qui, à travers l'ECRI<sup>9</sup>, vise les discriminations raciales, les minorités nationales, les Roms, mais ce faisant impose une grille de lecture ethnico-culturelle, sans prendre en compte un mal-être général, en l'absence d'un véritable audit social à l'échelle des territoires. On peut craindre les effets pervers d'une telle approche qui multiplie les points aveugles, au risque de cristalliser les discriminations au lieu de privilégier une approche sociétale fondée sur le vouloir vivre ensemble. À la limite, la multiplication des approches catégorielles, fractionnées, peut aboutir à opposer entre eux les communautés ou les groupes.

Mais ce refus du communautarisme, auquel la France reste très attachée, n'a de sens que s'il est fondé sur un véritable universalisme. L'interdépendance des droits implique une solidarité active, à l'égard de tous, à commencer par les plus fragiles et les démunis. Cela implique un nouveau projet collectif à l'échelle de l'Europe, porteur d'un humanisme sans frontières. Cela implique pour notre pays de se vivre comme "une République indivisible, laïque, démocratique et sociale". Tous les mots comptent, la laïcité doit rassembler et non diviser. La démocratie doit être solidaire et les droits de l'homme, indivisibles.

---

<sup>9</sup> Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe.



# Rompre le silence sur les atteintes aux droits de l'homme du fait de l'extrême pauvreté

Marie-Cécile Renoux

Déléguée d'ATD Quart Monde auprès de l'Union européenne

Des millions de personnes en Europe vivant dans l'extrême pauvreté subissent injustices et stigmatisations. Celles-ci vont bien au-delà des difficultés économiques et des inégalités. Il existe actuellement une tendance générale à rendre ces personnes davantage responsables de leur situation, alors que celle-ci est à la fois cause et conséquence d'atteintes aux droits fondamentaux reconnus par l'ordre juridique de l'Union européenne.

En Belgique, par exemple, une famille tarde à payer son loyer. Le propriétaire menace de la dénoncer, notamment auprès du service d'aide à la jeunesse, où elle a déjà un dossier. Cette famille prend peur et quitte le logement. N'ayant plus de domicile, elle est rayée de la commune et ne peut donc plus percevoir ses allocations de chômage, ni ses allocations familiales. La famille a trouvé refuge chez des amis qui l'hébergent provisoirement, mais sans pouvoir faire reconnaître cet hébergement comme "domicile". La famille qui l'héberge dépend en effet du centre public d'aide sociale (CPAS). Si elle dit qu'elle héberge une autre famille, elle pourrait avoir des ennuis.

À travers l'Europe, nous sommes engagés avec des milliers de familles comme celle-ci. L'Union européenne reconnaît que "8 % des Européens vivent dans un dénuement matériel extrême" <sup>(10)</sup>, soit 42 millions de personnes. Leur vie et les réflexions qu'elles entrent, révèlent un certain nombre d'obstacles à la lutte contre l'extrême pauvreté et pour un accès effectif des plus pauvres aux droits fondamentaux :

## Les limites des réponses humanitaires d'urgence

Celles-ci ne règlent pas les questions de fond. L'aide alimentaire de l'Union européenne est passée de 200 millions d'euros dans les années 1995-2005, à 300 en 2008 et à

---

<sup>10</sup> Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 16 décembre 2010

Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:FR:PDF>, page 2

500 millions prévus en 2011<sup>(11)</sup>. En Europe, 13 millions de personnes bénéficient de ce programme et 43 millions sont menacées de pauvreté alimentaire.<sup>(12)</sup> Pourtant, on sait que ce système de distribution alimentaire ne permet pas aux bénéficiaires de sortir de la pauvreté et qu'il les maintient dans la dépendance. "Nous ne sommes pas que des estomacs à remplir", disait une mère de famille. Mais surtout, le grand danger, c'est que les mesures d'urgence remplacent les engagements politiques.

### La conditionnalité des droits

Un collectif d'associations belges, qui regroupe des personnes en situation de pauvreté qui prennent la parole, a publié un rapport<sup>(13)</sup> dans lequel elles affirment que les droits qui devraient aider les plus faibles sont de plus en plus "conditionnés", de telle manière que leur mise en œuvre produit la rupture des liens sociaux indispensables et entraîne des "pénalisations". Les conditions posées à "l'activation" et au maintien des allocations de chômage par exemple, laissent *in fine* des familles dans le plus grand dénuement.

### Le risque d'abandon des populations

Comment ne pas parler d'abandon des enfants et de leurs familles à la lecture de cet article venu d'Irlande : "*Le problème des jeunes sans-abri a empiré : c'est une accusation accablante de notre société. (...) Les personnes dont les organisations s'occupent aujourd'hui appartiennent à des familles sans-abri depuis quatre générations. (...) Agir sur les conséquences du problème des jeunes sans-abri coûte plus cher que de le prévenir.*"<sup>(14)</sup>

### Les discriminations à cause de la misère

Nos sociétés ont du mal à saisir l'ampleur des préjugés qui pèsent sur les personnes en situation de pauvreté. En Angleterre, le mot "*Povertyism*" entre de plus en plus dans le langage courant et indique une sorte de racisme envers les personnes vivant dans la pauvreté. Une étude sur cette question a été remise, en France, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en 2010.

## **Précarité – Pauvreté –**

20

## **Extrême pauvreté : atteindre "les plus pauvres", un enjeu majeur**

Nous savons bien qu'il y a un appauvrissement dans les pays européens, que l'accès au logement est de plus en plus difficile, en particulier pour les jeunes qui risquent d'avoir un avenir moins bien assuré que leurs parents. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la Ré-

11 Ce chiffre n'est plus d'actualité, l'Allemagne (soutenue par le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche et la République tchèque) ayant récemment formulé un recours contre le mode de financement du Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD), estimant qu'il ne répond plus à son objectif premier, qui est d'écouler les excédents de produits alimentaires en faveur des associations caritatives. Dans son arrêt du 13 avril 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a donné raison à l'Allemagne. En conséquence, la Commission a considéré qu'elle devait geler les quatre cinquièmes de son aide alimentaire en faveur des plus démunis, passant de 500 à 113 millions d'euros dès 2012.

12 Voir Communiqué de presse IP/10/1141 sur l'aide alimentaire pour les personnes les plus démunies de l'UE.

13 "Conditionnalité des droits", Travail collectif des Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté, Bruxelles, Décembre 2010.  
<http://www.atd-quartmonde.be/Droits-des-pauvres-ou-pauvres.html>

14 "Focus questions homeless figures", by Alison Healy, The Irish Times (Thu, Mar 03, 2011).

publique française, parle même du “burnout” de la société française. C'est tout à fait préoccupant pour la cohésion sociale. Mais cela ne doit pas faire oublier les plus pauvres dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Quand l'Union européenne se fixe comme objectif de diminuer de 20 millions le nombre de pauvres à l'horizon 2020, cela inquiète les populations très défavorisées. Fixer un tel objectif est en contradiction avec une approche en termes de droits de l'homme, car ceux-ci exigent des efforts constants pour s'assurer que chaque personne dispose de droits, sans discrimination.

## Qu'entendons-nous par l'expression “extrême pauvreté” ?

Elle ne recouvre pas seulement la pauvreté absolue. Ce n'est pas non plus une catégorie supplémentaire. Dans chaque catégorie, il est nécessaire de s'assurer que les plus éloignés de l'accès aux droits sont atteints. Comme l'a montré Joseph Wresinski, il y a un continuum entre pauvreté et extrême pauvreté :

“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.”<sup>(15)</sup>

L'expression “extrême pauvreté” vient de la résolution “Extrême pauvreté et droits de l'homme” du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, dont l'examen devrait conduire à l'adoption de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme en septembre 2012. Emmanuel Decaux a fait partie du groupe d'experts de la Sous-commission des droits de l'homme qui a élaboré la première version de ce texte. Quant à Carly Nyst, elle représente aujourd'hui Magdalena Sepúlveda, experte indépendante des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté.

Au-delà des mots, il s'agit de partir des réalités de ceux qui ont le plus de difficultés pour améliorer leur accès aux droits fondamentaux, aux droits de tous et non à des droits spéciaux pour les pauvres. Il s'agit d'atteindre ceux qui ne sont généralement pas atteints par les politiques, ceux dont on dit qu'ils sont “irrécupérables”, et de leur accorder une place privilégiée dans la lutte contre la pauvreté. Bien sûr, cet engagement requiert la mobilisation des États, des pouvoirs locaux, des institutions, des défenseurs des droits de l'homme, des syndicats, des associations et de toute la société, y compris les entreprises.

---

<sup>15</sup> Définition proposée par Joseph Wresinski dans le rapport intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, adopté par le Conseil économique et social français les 10 et 11 février 1987 (Journal officiel, Avis et rapport du CES, p. 25).

## Les droits de l'homme, le droit d'être un homme

Nous partageons pleinement cette remarque de Pierre-Henri Imbert, ancien Directeur des droits de l'homme au Conseil de l'Europe, énoncée après sa rencontre avec Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde : *"Il m'a aidé à mieux comprendre que, fondamentalement, les droits de l'homme sont le droit d'être un homme, et surtout, que ce n'est pas pour le respect des droits qu'il faut se battre, mais pour le respect des personnes privées de ces droits ; car chaque droit doit avoir pour nous un visage."* (16)

Dans ce combat pour tous les droits de l'homme à tous les hommes, selon les principes essentiels d'indivisibilité, d'interdépendance, d'universalité et d'effectivité rappelés par Emmanuel Decaux, il faut redonner quelques repères importants :

- "Les droits de l'homme, c'est le droit d'être un homme", c'est le droit de dire qu'on existe, en réponse à la négation de leur dignité humaine que vivent les personnes dans la grande pauvreté : "En fait, on est comme des morts-vivants. On ne compte pour rien. On n'est pas des chiens quand même !"
- Le droit de dire qu'on existe implique le droit de prendre la parole, de pouvoir dire "je", puis "nous". Quand une personne peut dire "je", elle n'est plus un objet ou un numéro, elle abandonne l'étiquette de "sans abri", ou de "Rmiste" ou de "drogué", elle peut s'identifier et rejoindre un courant collectif pour la dignité de tous, dans lequel chacun peut assumer sa part de responsabilité.
- Les plus pauvres sont acteurs de la lutte contre l'extrême pauvreté. Il faut agir en partenariat avec eux, apprendre avec eux pour mettre en œuvre les droits de l'homme et lutter contre la misère, dans une relation de réciprocité.
- L'accès aux droits fondamentaux nécessite de s'appuyer sur les liens fondamentaux au niveau de la famille, de la communauté ou du quartier. Il nécessite aussi l'accès à des services de qualité et un investissement dans la durée. L'obsession du résultat à court terme est un obstacle au changement durable.

22

Mobiliser toute la société sur de tels principes permet de créer une dynamique où chacun devient fier du succès du plus faible et où la démocratie est renforcée parce que tous peuvent participer et être entendus.

Alors que nous cherchons à définir un nouveau vivre ensemble dans la société et que certaines questions sont particulièrement prégnantes, comme le développement durable, le respect de la planète ou bien la nécessité d'une économie au service de l'homme, les plus pauvres ont une contribution essentielle à apporter : leur propre pensée sur le monde, nourrie de leur expérience.

Le but de cette journée est de chercher comment améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne.

16 In *Les plus pauvres, révélateurs de l'indivisibilité des droits de l'homme*, page 10, Joseph Wresinski, Éditions Quart Monde, 1998, 52 pages.

Nous examinerons concrètement les moyens et les instruments que les différents acteurs de l'Union européenne pourraient mobiliser. La note préparatoire a indiqué un certain nombre de pistes et de possibilités nouvelles introduites par le traité de Lisbonne. La création de l'Agence des droits fondamentaux représente un espoir mais le thème de "l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale" n'a pas été inscrit dans le programme pluriannuel. Vous avez pu lire dans la note quelle mobilisation a été la nôtre pour obtenir qu'il le soit. Nous avons notamment reçu le soutien d'Iñigo Méndez de Vigo, président de l'intergroupe "Extrême pauvreté et droits de l'homme" du Parlement européen. Je salue la présence de Sylvie Goulard, vice-présidente de cet intergroupe. À travers notre participation à la Plateforme de la société civile de l'Agence, nous avons poursuivi cette mobilisation et rencontré la volonté de son directeur, Morten Kjaerum, et de sa présidente, de prendre en compte la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale. C'est cette volonté commune qui est à l'origine de cette journée de travail, associant les Nations Unies et le Conseil de l'Europe.

Quels moyens d'action avons-nous, face à des politiques qui aggravent la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Quel peut être le rôle, la responsabilité de chacun des acteurs

- pour faire du respect de l'égale dignité de tous et de l'éradication de la misère l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne ;
- pour soutenir le développement d'une culture des droits de l'homme dans le combat contre l'extrême pauvreté ;
- pour que soient introduites les préoccupations des personnes les plus défavorisées dans toutes les politiques ?

Comment rendre effectifs les droits ? Par exemple, l'article 33 de la Charte protège la famille sur le plan juridique, économique et social. La Charte est contraignante, mais qu'en est-il de ce droit au regard des compétences de l'Union ?

Nous devrions pouvoir établir une liste de priorités, une "feuille de route" ou un cahier des charges selon les acteurs. Nous pourrions rechercher des bonnes pratiques et viser une relecture de la Charte des droits fondamentaux en termes d'effectivité.

La situation d'atteinte aux droits de l'homme, du fait de l'extrême pauvreté dans laquelle vivent des millions de personnes en Europe, est méconnue et mal documentée. Il faut rompre le silence sur cette réalité et rendre visibles le courage et la dignité de toutes ces personnes.



# Première séance

25



# Comment les droits de l'homme des personnes vivant dans l'extrême pauvreté peuvent-ils être mieux garantis par l'Union européenne ?

Olivier De Schutter

*Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation  
et professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain  
(UCL, Belgique) et au Collège de l'Europe*

Nous constatons depuis dix ans que les droits fondamentaux sont devenus une référence, placée au cœur de la construction européenne, avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. La Charte est moins importante du point de vue du contrôle juridictionnel qu'elle va renforcer – elle confirme à cet égard un contrôle déjà bien connu des acteurs européens – que par son impact sur la culture des institutions et sur leur prise en compte, dans leur pratique quotidienne, des droits fondamentaux. C'est un rôle positif qui incite à agir, que j'opposerai à un rôle négatif de censure de l'action des institutions.

J'évoquerai suite à cette remarque la façon dont l'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme peut être intégrée dans les pratiques des institutions européennes. Le moment est bien choisi : avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux, qui devient juridiquement contraignante, voit émerger toute une série d'initiatives dont le but est de la rendre plus effective, plus concrète. C'est le moment ou jamais de faire des propositions pour que l'extrême pauvreté puisse figurer au cœur de ces efforts. Je dirai brièvement ce qu'à mes yeux la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne pourraient essayer de faire, avec le soutien de ceux et celles qui se mobilisent en faveur de ces actions.

## La Commission européenne

### Des études d'impact guidées par les droits fondamentaux

Depuis 2002, la Commission effectue systématiquement des études d'impact sur les pratiques législatives qu'elle met en avant et dont il appartient ensuite au Parlement européen de se saisir. Depuis 2005, ces études d'impacts économiques, sociaux et environnementaux comprennent une référence aux droits fondamentaux. Les lignes directrices qui définissent la pratique de la Commission dans ces domaines ont été révisées en 2009<sup>17)</sup> pour la dernière fois et contiennent des références très claires à la Charte des droits fondamentaux. L'apprentissage des droits fondamentaux progresse donc au sein de la Commission européenne ; c'est une bonne chose. Les différentes directions générales sont obligées de s'informer sur les impacts potentiels sur les droits fondamentaux de leurs propositions. C'est l'occasion pour la société civile, en principe, d'être associée au travail de la Commission et des DG.

La Commission européenne a annoncé dans sa communication du 8 octobre dernier, relative à la "réglementation intelligente dans l'Union européenne", vouloir renforcer ces études d'impact notamment quant à leurs références aux droits fondamentaux.

Comment faire ? J'aurais cinq suggestions à proposer.

► Prendre en compte des situations spécifiques des personnes en situation de pauvreté

Concernant la manière dont la question de l'extrême pauvreté sera abordée dans ces études d'impact, celles-ci doivent prendre en compte, de manière systématique, la situation des individus et des familles à risque. Je pense par exemple aux sans domicile fixe qui, parce qu'ils n'ont pas d'adresse, peuvent être privés de leurs droits sociaux. Je pense aux personnes illettrées qui ne peuvent pas remplir les formulaires qui leur permettraient d'avoir accès à ces droits ; aux personnes qui n'ont pas accès aux services publics parce qu'elles ne sont pas informées de leurs droits. Je pense aux familles monoparentales où le risque de tomber dans l'extrême pauvreté est extrêmement important. Il faut se poser systématiquement la question de savoir si les propositions législatives qui sont faites vont tenir compte des situations spécifiques de ces personnes.

► Anticiper l'impact des propositions législatives sur les familles aux plus bas revenus

Je pense ici à une tendance lourde de l'Union européenne à traiter les bénéficiaires des prestations sociales et des services publics comme des clients, à soumettre la logique de service public à une logique de plus en plus marchande, fondée sur le principe de rentabilité et demandant parfois une participation des bénéficiaires au financement du service public rendu. Ces solutions, fondées sur une rationalité marchande et de plus en plus envisagées comme des instruments par l'Union européenne, me paraissent extrêmement dangereuses.

---

17 Document du 15 janvier 2009 de la Commission européenne, "Lignes directrices concernant l'analyse d'impact".

► Définir des indicateurs pour mesurer l'impact des politiques et des législations de l'Union européenne sur la croissance des inégalités

Je me réjouis que l'Agence des droits fondamentaux organise les 12 et 13 mai à Vienne une réunion sur les indicateurs et la manière dont ils peuvent servir à améliorer la prise en compte des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Ces outils de mesure statistique sont indispensables à la réflexion sur les droits sociaux.

► Progresser en matière de droits de l'homme grâce aux instruments internationaux

Il faudrait prendre en compte dans ces études d'impact les autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, obligatoires pour les États membres. La Charte des droits fondamentaux n'est après tout qu'une sorte de cliché, né en 2000 d'une situation qui était provisoire. Il n'a jamais été question que la Charte gèle l'évolution des droits fondamentaux dans l'Union européenne. Des droits comme le droit à l'alimentation, le droit au travail, le droit à la protection contre l'exclusion sociale, que reconnaît la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, sont des droits qui doivent aussi être pris en compte par le droit de l'Union européenne. Il ne serait pas compréhensible que l'Union européenne développe des instruments qui ne tiennent pas compte des obligations internationales des États membres y compris lorsque les droits fondamentaux, qui sont obligatoires à l'égard des États, ne figurent pas dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

► Promouvoir la participation des personnes en situation de pauvreté

Les études d'impact devraient, plus systématiquement que jusqu'à présent, organiser la participation des personnes dans l'extrême pauvreté à leurs résultats. Les études d'impact doivent être un instrument de compréhension de la situation de ces personnes mais aussi de démocratisation des politiques auprès d'elles. Cela suppose qu'elles aient la capacité de participer à des consultations dont souvent elles sont exclues, non parce que cela leur est interdit, mais parce qu'elles ne sont tout simplement pas informées quant à cette possibilité. Elles n'ont pas les ressources normatives qui permettraient leur participation effective.

Beaucoup pourrait être fait de la part de la Commission européenne. Nous pourrions encourager une plus grande pro-activité dans ce sens.

## Un monitoring plus souple des États membres

Au-delà des études d'impact, la Commission européenne pourrait, d'une manière plus systématique, surveiller la manière dont les États membres mettent en œuvre les instruments législatifs adoptés par l'Union européenne. La Commission européenne dispose du "bouton nucléaire", qui consiste à introduire "des recours en manquement" contre les États membres qui violent les droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. La Commission l'utilise très peu dans les faits, et seulement pour les violations les plus flagrantes, par crainte notamment d'être déjugée par la Cour de Justice. Il faut des outils plus souples que la Commission européenne pourrait utiliser de manière plus systématique. Lorsqu'un instrument de l'Union européenne est adopté, il faudrait que la Commission adopte plus systématiquement des communica-

tions interprétatives qui guident l'action des États membres et clarifient la manière dont ces instruments doivent être mis en œuvre par les États membres de l'Union européenne, dans le respect des droits fondamentaux. Ceci est, me semble-t-il, une option plus réaliste qui peut être généralisée plus facilement que le recours à des actions en justice par la Commission européenne lorsque les États membres violent de manière plus flagrante les droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

## **Prendre en compte le droit international des droits de l'homme et éviter l'émergence d'une Europe à deux vitesses**

La Commission européenne pourrait faire davantage pour une prise en compte plus systématique du droit international des droits de l'homme au-delà des études d'impact. Je suis reconforté, rasséréné de voir que dans la résolution qu'il a adoptée sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, le Parlement européen fait mention de la nécessité de travailler aussi à l'adhésion à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. C'est un combat qui me tient à cœur et je suis encouragé de voir que le Parlement européen estime qu'il faut éviter de créer une sorte d'Europe des droits de l'homme à deux vitesses, avec une priorité donnée aux droits civils et politiques laissant de côté les droits économiques et sociaux, ce que manifesterait une adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme sans adhésion à la Charte sociale européenne. Les questions juridiques qui se posent peuvent trouver des réponses.

Mais avant cela et parallèlement à cela, il pourrait s'imaginer que l'on collabore de manière plus systématique avec le Conseil de l'Europe, pour une prise en compte de la Charte sociale européenne dans les politiques de l'Union européenne. Après tout, la Commission européenne collabore systématiquement avec le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies pour s'assurer que la convention de Genève relative aux réfugiés soit appliquée. On pourrait imaginer le même type de dialogue suivi avec le Secrétariat de la Charte sociale européenne ou avec le Comité européen des droits sociaux.

Ensuite on peut imaginer que la Commission européenne suive la mise en œuvre par les États membres du droit international des droits de l'homme. On peut citer l'initiative intergouvernementale "l'Europe de l'enfance", lancée en 2000 sous la présidence française. Les gouvernements de l'Union européenne y échangent de bonnes pratiques en matière de droits de l'enfant. Parmi elles, la comparaison entre les États membres sur leur manière de mettre en œuvre les observations finales qui leur sont adressées par le Comité des droits de l'enfant. On compare les bonnes pratiques, on identifie les problèmes communs, en exerçant une pression douce sur les États pour qu'ils accordent plus d'importance aux recommandations qui leur sont faites par les organes des traités des Nations Unies. Pourquoi ne pas faire cela pour les droits sociaux, sur la base des conclusions du Comité européen des droits sociaux et des observations finales du Comité international des droits économiques, sociaux et culturels ? Ces méthodes sont relativement souples, juridiquement aisées à mettre en œuvre, et elles peuvent avoir un effet incitatif puissant sur les États membres pour qu'ils puissent mieux prendre en compte les droits sociaux reconnus dans le droit international des droits de l'homme, au-delà de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

## Le rapport annuel sur la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux

La Commission européenne a annoncé cette initiative en octobre dernier. Le premier sortira très prochainement<sup>18</sup>. Cette stratégie va permettre à la Commission d'identifier, grâce à une comparaison entre les États membres, les endroits où il y a lieu d'agir, et de proposer des initiatives législatives là où des écarts trop importants dans la mise en œuvre des droits fondamentaux se développent entre les États membres. C'est une occasion à saisir : ce rapport annuel pourrait être l'occasion à l'avenir de dynamiser la politique des droits fondamentaux de l'Union européenne en étant plus proactif sur les initiatives législatives qu'appellerait la mise en comparaison des différents États.

J'ai évoqué longuement la Commission européenne, mais le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne peuvent aussi être les acteurs de plusieurs des propositions que j'ai faites.

## Le Parlement européen

Le traité de Lisbonne accroît son rôle puisque la procédure dite de "co-décision" devient la procédure législative ordinaire. Le Parlement peut co-décider des instruments proposés par la Commission européenne. Comme le prévoit l'article 36 de son règlement, le Parlement européen vérifie la compatibilité des instruments qui lui sont proposés avec la Charte des droits fondamentaux.

Il pourrait améliorer ses pratiques en allant voir, au-delà de la Charte des droits fondamentaux, quels sont les autres droits sociaux auxquels il doit être attentif – je pense au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et à la Charte sociale du Conseil de l'Europe.

Le Parlement européen pourrait également être amené à développer des méthodologies qui aillent au-delà d'une approche purement juridique comparant la compatibilité d'un texte par rapport à l'autre, et développer des outils statistiques permettant de mesurer l'impact des décisions prises sur la jouissance effective des droits sociaux dans son rôle, qui est devenu aussi, avec d'autres, un rôle de gardien des droits fondamentaux dans le développement du droit de l'Union européenne.

## Le Conseil de l'Union européenne

Installé depuis décembre 2009 par le Conseil de l'Union européenne, le groupe de travail permanent chargé des droits fondamentaux, de la citoyenneté de l'Union européenne et de la libre circulation des personnes doit, en collaboration avec le service juridique du

<sup>18</sup> Ce premier rapport est consultable à l'adresse suivante : [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/com\\_2011\\_160\\_fr.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/com_2011_160_fr.pdf).

Le deuxième, publié en avril 2012, est consultable à cette adresse : [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2011-report-fundamental-rights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2011-report-fundamental-rights_en.pdf).

Conseil, améliorer la prise en compte de la Charte des droits fondamentaux dans les délibérations de celui-ci. Je crois que les recommandations que j'ai faites sur la nécessité d'aller au-delà de la Charte des droits fondamentaux et de la lire en l'indexant sur l'évolution du droit international des droits de l'homme s'appliquent aussi au travail du Conseil. Ce qui est très prometteur dans ce groupe de travail, c'est qu'il va suivre les rapports que l'Agence des droits fondamentaux va remettre aux institutions. C'est très important car la Commission européenne a des interlocuteurs naturels pour l'Agence ; le Parlement européen également, en particulier à travers la Commission des libertés publiques. Quant au Conseil de l'Union européenne, je suis encouragé de voir qu'il prend au sérieux le travail de l'Agence, qui est tout à fait remarquable et ce, depuis ses débuts, fin 2007.

Pierre-Henri Imbert, cité par Marie-Cécile Renoux, nous dit que les droits de l'homme sont le droit d'être reconnu comme homme, de dire que l'on existe. Il est très important de souligner la valeur ajoutée qu'a la lutte contre l'extrême pauvreté fondée sur les droits de l'homme et les droits fondamentaux. Ce n'est pas la même chose de venir au secours des plus démunis par des politiques sociales, même généreuses, même charitables et bien intentionnées, que de dire à ces gens : "Vous avez des droits, vous avez des voies de recours qui vous permettent de les revendiquer et vous êtes par conséquent acteurs des politiques qui vous concernent". Les droits de l'homme ne servent pas simplement à éviter de commettre des erreurs, mais aussi à donner à ces personnes, aux plus pauvres, la capacité d'exister véritablement, pas seulement à nos yeux mais aussi à leurs propres yeux — et c'est au moins aussi important.

# Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne : une approche par les droits fondamentaux\*

Morten Kjaerum

*Directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*

Il y a un peu plus d'un an, nous avons organisé une réunion avec la Plateforme des droits fondamentaux. Nous y avons discuté du problème de la pauvreté et de son lien avec le travail de l'Agence. La réunion d'aujourd'hui avec ATD Quart Monde en constitue une suite pertinente. Nous attendons avec impatience de voir quelles idées en émergeront.

## Un “portrait-type” de la pauvreté

Mais comment définir la pauvreté ? C'est l'une des grandes questions que nous nous posons. Sans définition, impossible de savoir comment nous positionner, que chercher, que faire ni comment y parvenir. Il y a un vaste débat sur cette définition de la pauvreté parmi les universitaires, les dirigeants nationaux et internationaux, les institutions spécialisées dans les droits de l'homme et autres experts. Est-ce une simple question de revenu et de biens matériels ? Ou bien faut-il l'élargir à la question du bien-être et à la capacité qu'une personne a de faire des choix qui déterminent sa vie ? La pauvreté signifie-t-elle une exclusion de la vie sociale, politique et économique ? Ou bien est-elle une combinaison de tous ces éléments ?

Cherchons à identifier ce que veut dire “pauvreté” et comment elle se manifeste. Quel “portrait-type” de la pauvreté pourrait-on dresser ? Tout le monde ici sera d'accord pour dire que l'expérience de la pauvreté comprend, entre autres, un mauvais état de santé, un faible niveau d'éducation, de mauvaises conditions de logement, une vulnérabilité accrue face aux abus et aux discriminations, du chômage, de la malnutrition, un manque de participation à la vie politique et sociale, des bas revenus, etc. Ces expériences de vie dressent un portrait de la pauvreté, qu'elles soient considérées comme causes, comme

\* texte traduit de l'anglais

symptômes, ou comme faisant partie intégrante de sa définition. Toutes ces expériences vont de pair avec la pauvreté.

L'Agence des droits fondamentaux a mis en lumière les liens qui existent entre ces facteurs dans son rapport sur la discrimination multiple envers les minorités ethniques<sup>(19)</sup>. On peut y lire que presque la moitié des personnes interrogées victimes de discrimination se trouvent dans le quartile ayant le plus faible revenu de leur pays. La privation matérielle est donc l'indicateur de discrimination par excellence. C'est pourquoi l'Agence n'a cessé de soutenir l'adoption de la directive horizontale visant à lutter contre les discriminations, en cours de négociation au Conseil et qui empêcherait la discrimination au-delà du seul domaine de l'emploi.

## La place de la pauvreté dans le travail de l'Agence

Dans les documents préparatoires à cette journée, l'Agence européenne des droits fondamentaux est clairement qualifiée, aux côtés d'autres institutions, d'organisation ayant un rôle à jouer dans la reconnaissance de la pauvreté comme violation des droits de l'homme. Le document précise que des organisations européennes ont demandé que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale soient intégrées au programme de l'Agence. Il est vrai que l'Union européenne a une compétence limitée pour légiférer directement dans des domaines comme l'État providence, les systèmes de prestations sociales, les politiques de l'éducation ou de la santé. Pourtant, pour en revenir au portrait-type de la pauvreté, bien que le mot "pauvreté" ne soit pas inscrit en tant que tel dans le cadre de travail général de l'Agence des droits fondamentaux, absolument tout ce qu'elle fait nourrit le débat sur la lutte contre la pauvreté d'une manière ou d'une autre. En voici quelques exemples :

- L'Agence finalise en ce moment un rapport sur les travailleurs migrants employés de maison<sup>(20)</sup>, en particulier les femmes, qui apporte une nouvelle fois la preuve que les femmes reçoivent souvent un salaire moindre, travaillent dans des conditions très difficiles et sont victimes de violence physique et psychologique.
- Il y aura prochainement une série de rapports sur les conditions d'accès à l'éducation et à la santé d'étrangers en situation irrégulière au sein de notre société.
- Nos recherches sur les personnes handicapées montrent qu'il est particulièrement difficile pour elles d'être traitées d'égal à égal. C'est d'autant plus vrai pour les personnes souffrant d'un handicap mental, qui sont parmi les plus vulnérables et se retrouvent souvent dans des établissements de soins de longue durée ou simplement abandonnées dans la rue, où elles connaissent privations et pauvreté.

---

19 Rapport du 2 février 2011, à consulter sur [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub-multiple-discrimination\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-multiple-discrimination_en.htm).

20 "Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States", 5 juillet 2011. [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub Domestic-workers\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub Domestic-workers_en.htm)

- Des rapports sur les minorités ethniques, en particulier les Roms, mettent en évidence leurs difficultés dans l'accès aux soins, au logement, à l'éducation, aux services sociaux ou bancaires et même à l'entrée dans un magasin.

## Propositions-clés

Voici nos trois propositions-clés d'actions concrètes, qui sont fondées sur les travaux de l'Agence et le champ de ses compétences. Elles complètent certains des principes définis par ATD Quart Monde dans ses commentaires sur la communication de la Commission relative à la Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- Développer des indicateurs solidement fondés sur les principes des droits fondamentaux ;
- Inclure les personnes en situation de pauvreté dans la collecte des statistiques et l'élaboration des politiques ;
- S'assurer que les personnes connaissent leurs droits.

### Statistiques et indicateurs doivent refléter les multiples dimensions de la pauvreté

Les données collectées et les indicateurs sont des éléments clés pour lutter contre la pauvreté, élaborer des politiques ciblées et surveiller leur efficacité sur le long terme. En se fondant sur trois indicateurs, la Commission a établi qu'entre 42 et 116 millions de personnes, selon la méthode de décompte, issues des vingt-sept États membres, étaient en situation de pauvreté ou risquaient de l'être. Plus de 20% des habitants de l'Union européenne sont confrontés à la pauvreté tous les jours, ou au risque de tomber dans la pauvreté. Ces indicateurs sont centrés sur le revenu, la situation d'emploi et les privations matérielles et se rapportent à la capacité d'une personne à payer ses factures ou à avoir une bonne alimentation. Ils sont essentiellement liés à l'argent, un lien qui est très pertinent mais qui ne doit pas masquer les multiples dimensions de la pauvreté, y compris l'accès inégal à des services comme la santé, le logement, l'éducation ou le marché du travail. Des indicateurs fondés sur des normes en matière de droits de l'homme devraient compléter ceux que la Commission utilise aujourd'hui. Ils permettraient une meilleure mesure de l'exécution des projets et le développement de politiques ciblant très précisément l'amélioration des droits de l'homme sur le terrain. Le droit à la santé doit déterminer la teneur des indicateurs portant sur la santé, et ce doit être valable pour tous les autres droits économiques et sociaux. Ces indicateurs, combinés aux autres, nous donneraient une vue d'ensemble plus complète. Nous avons déjà établi des indicateurs concernant les droits de l'enfant et les populations roms, en collaboration étroite avec la Commission pour ce qui est de leur utilisation à des fins d'évaluation des progrès effectués dans des situations très spécifiques.

Le rapport annuel sera publié dans quelques jours, accompagné d'une communication de la Commission sur les Roms. Nous espérons que ces documents aideront à l'introduction d'indicateurs plus solides et mieux suivis. En mai, nous organiserons notre colloque annuel où nous conviendrons, avec les experts et les acteurs concernés, des suites à donner au projet. La pauvreté orientera une part importante des nouveaux indicateurs.

## Donner une voix aux "sans voix"

Les politiques doivent refléter la vie réelle, ce qui est vécu en pratique. C'est ici que j'introduis ma deuxième proposition : l'inclusion et l'implication des personnes elles-mêmes dans la recherche et la formulation de politiques relatives à la pauvreté. Nous pensons qu'il est vital d'écouter ces personnes lorsque nous recueillons l'information, et ce pour deux raisons. Ce sera d'abord l'occasion de rappeler aux décideurs que leurs choix affectent la vie quotidienne de nombreux êtres humains en Europe. Ensuite, cela nous permet d'être informés comme il se doit et de trouver des solutions bien adaptées aux problèmes pratiques. Nous devons soutenir une telle démarche participative, pour donner une voix à ceux qui sont "sans voix".

Cela se fait déjà : la table ronde annuelle sur la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>(21)</sup>, organisée par la Commission européenne et à laquelle participent des personnes en situation de pauvreté, ou encore l'engagement de l'Agence aux côtés des personnes ayant une santé mentale fragile, en se concentrant sur leurs problèmes particuliers en matière de droits de l'homme. Ainsi cela se fait, mais beaucoup trop rarement. Les bonnes intentions ne suffisent pas : les politiques doivent répondre de façon pratique à des besoins concrets. Le logement des populations roms offre un bon exemple de cette contradiction. Nous avons trouvé des exemples où les logements étaient conçus d'après une vision fantasmée de la culture rom, et non en accord avec de véritables besoins. Dans un cas, toutes les pièces de ces maisons étaient triangulaires, une forme qui rendait impossible l'installation de meubles traditionnels. Les habitants auraient dû recourir à des meubles sur mesure, qu'ils n'avaient pas les moyens de s'offrir. Cet argent utilisé pour offrir aux roms ou d'autres groupes sociaux un logement inadéquat est un véritable gâchis. Nos actions ont des conséquences pratiques directes ; il est donc impératif d'écouter.

## La prise de conscience de leurs droits par les personnes pauvres et leur accès à la justice doivent être en cohérence avec les valeurs de l'Union européenne

36

Avoir accès à ses droits les plus élémentaires peut se révéler difficile dans la vie de tous les jours, en grande partie à cause de la discrimination. Par exemple, des politiques d'attribution de logements dans des zones reculées, la mauvaise qualité des logements sociaux ou encore des pratiques discriminatoires de la part de propriétaires peuvent se solder par de mauvaises conditions de logement qui affectent à leur tour les possibilités d'accès à l'éducation et à l'emploi. Cette situation ne pourra changer que si les victimes ont les moyens de faire respecter leurs droits, pourvu qu'ils sachent en quoi ils consistent et quels mécanismes leur permettent de déposer une plainte. Cette méconnaissance a été soulignée par notre grande étude sur les minorités ethniques. Il était frappant de voir que 80% des 25 000 personnes appartenant aux minorités interrogées étaient incapables de citer une seule organisation de soutien aux victimes de discrimination. Il faut

.....  
<sup>21</sup> La neuvième table ronde sur la pauvreté et l'exclusion sociale a eu lieu les 18 et 19 octobre 2010, en partenariat avec la Commission et la présidence belge de l'Union européenne.

savoir que chacun des 27 États membres dispose d'un organisme chargé de promouvoir l'égalité. Et pourtant, ses premiers bénéficiaires sont incapables de le citer. Nous avons discuté de ce problème avec ces organismes nationaux de promotion de l'égalité, on peut espérer des progrès à l'avenir. Cet exemple souligne le concept plus général d'accès à la justice, qui est le sujet d'une vaste étude lancée la semaine dernière lors d'une grande conférence à Budapest<sup>22</sup>, visant à prendre en compte divers éléments étroitement liés à la pauvreté, comme l'assistance juridique ou les frais de justice.

Ma troisième proposition vise à intensifier les activités de sensibilisation aux droits et encourager les gens à revendiquer ce qui leur revient de droit. La loi peut être harmonisée pour atteindre deux objectifs, d'une part réaffirmer quelques valeurs fondamentales pour notre société, telles l'égalité et l'interdiction de la discrimination ; d'autre part permettre des changements concrets sur le terrain en obligeant propriétaires et employeurs à ne faire aucune discrimination lorsqu'ils louent un logement ou recrutent du personnel, et forcer les autorités à assurer l'égal accès de tous aux services sociaux et à la santé.

La pauvreté, dans ses multiples dimensions, est donc un phénomène d'une grande complexité. Même s'il est difficile à définir, il est évident qu'un profil de la pauvreté comprend des barrières dans l'accès aux droits comme la santé, l'éducation, le logement, les services publics et privés, l'emploi, qui sont les domaines sur lesquels se porte l'attention de l'Agence des droits fondamentaux.

Nous proposons trois actions concrètes : des indicateurs enracinés dans les normes en matière de droits de l'homme, un processus participatif de recherche et d'élaboration des politiques et un soutien à la prise de conscience de leurs droits par les intéressés.

J'aimerais, pour clore mon intervention, citer Kofi Annan : "Chaque fois que nous sortons une âme d'une vie de pauvreté, nous défendons les droits de l'homme. Chaque fois que nous échouons dans cette mission, nous les trahissons."

---

22 Voir [http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/pr-230311\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/pr-230311_en.htm).



## L'égale dignité Principe essentiel de la lutte civique contre la pauvreté

Paul Bouchet

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

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 abruti de distinctions théologiques sur les droits de créance ou les libertés. À 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 pourrons 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.

40

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'égale dignité – 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 au droit – formule chère au Conseil d'État. Le passage de l'éthique au droit 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'égale dignité sera bien vérifié par toutes ces études d'impact.

## L'égale 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. À 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'égale dignité 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 exclusions<sup>(23)</sup>, nous avons obtenu d'autres textes : une loi sur la couverture maladie universelle<sup>(24)</sup>, une loi pour améliorer la connaissance de leur dossier par les familles à qui l'on veut retirer leurs enfants<sup>(25)</sup> ; nous avons mis en route l'application du droit dit "au logement opposable"<sup>(26)</sup>. 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

<sup>23</sup> 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'égale dignité 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".

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002.

<sup>26</sup> 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'Etat ne les a pas relogées dans certains délais.

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. À nouveau vous voyez repartir, dans le détail, des mesures qui sont souvent des "mesurettes". 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 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.

## Débat

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne, vice-présidente de l'intergroupe parlementaire  
"Comité Quart Monde – Extrême pauvreté et droits de l'homme"*

Je remercie Paul Bouchet d'avoir remis les choses dans une perspective citoyenne. À ce propos, je voudrais commencer par apporter un témoignage qui montre que l'on parvient parfois à redonner la citoyenneté au-delà de ce qu'on avait soi-même espéré. Une "Agora citoyenne" sur la pauvreté a eu lieu au Parlement européen les 27 et 28 janvier 2010. J'ai souhaité qu'une chorale de gens de la rue, de ma circonscription, puisse venir témoigner. Nous rendant compte qu'ils n'avaient pas de papiers, ce qui est indispensable pour entrer au Parlement européen, nous avons réussi à les convaincre de demander une carte d'identité. Ils étaient fiers d'avoir une carte d'identité pour rentrer au Parlement européen. Je les ai invités parce que j'estimais qu'ils faisaient partie non de mes électeurs, mais de mes "citoyens".

### L'Europe n'est pas la seule responsable

Je dirai ensuite qu'il faut faire attention à ne pas perdre de vue le contexte économique actuel. "L'Europe" a bon dos. Il est trop facile de dire que le pacte de stabilité et de croissance (PSC) crée des inégalités. On ne peut pas le dire ainsi puisqu'il n'a pas été vraiment respecté. En contrepartie de la création de la monnaie commune, nous avions pris l'engagement mutuel de respecter un certain nombre de règles pour limiter le déficit et éviter le surendettement des États. Certains États traversent de très grandes difficultés sociales mais les situations sont très contrastées. D'autres États membres connaissent le plein emploi ; leurs performances économiques leur permettent de sortir des gens de la pauvreté. Si dans les pays du sud notamment, il y a tant de souffrance sociale, c'est parce qu'on les a laissés créer de la dette et du déficit à mauvais escient et reporter les réformes nécessaires pour maintenir notre compétitivité. Nous sommes dans une situation tout à fait exceptionnelle qui n'a jamais été aussi grave depuis la création de l'euro. L'argent public n'abondera pas dans les années qui viennent, qu'on le veuille ou non.

Naturellement, les réformes ne peuvent pas consister seulement à couper les dépenses. Je fais partie de ceux qui se battent, au Parlement par exemple, pour qu'on travaille aussi du côté des recettes. Il est vrai que certains budgets sont en déficit à cause de l'évasion fiscale, de choix injustes ou d'une répartition insuffisante des richesses. En tant que rapporteur, avec cinq autres collègues, de la réforme de la gouvernance de l'euro, j'ai fait venir

la Plateforme des ONG luttant contre la pauvreté. Le jour où mes collègues ont invité des représentants du patronat et des syndicats, j'ai tenu à ce que nous entendions aussi la voix des pauvres. Mais nous ne devons pas oublier que nous avons un effort de restructuration à faire en Europe, un effort important. Je n'irai pas faire miroiter aux citoyens des possibilités qui n'existent pas. En l'état des traités, les gouvernements restent les maîtres des politiques économiques et sociales. Ce sont eux qui font, ou non, les bons choix. Ce sont eux qui font de la redistribution ou pas. Ce ne sont pas les pays dans lesquels on a eu la plus grande augmentation des salaires, comme en Grèce, par exemple, découpée des hausses de productivité, qu'on a rendu le plus grand service à la population, puisque les malheureux se retrouvent maintenant confrontés à des programmes terribles.

L'approche juridique est absolument essentielle et je suis de très près tout ce que vous faites. Mais avec Iñigo Méndez de Vigo, le président de notre intergroupe, qui est comme moi à la commission ECON<sup>27</sup>, nous sommes persuadés que c'est par de bonnes politiques économiques qu'on peut bien financer le social et remettre les gens sur leurs pieds – même si la bataille juridique est importante. Deux États membres – la Grèce et l'Irlande – sont déjà dans des situations de sauvetage par l'Union européenne ; le Portugal n'y échappera pas, et dans certains États membres, y compris la France, les taux d'endettement sont extrêmement préoccupants. La France a atteint une dette de près de 80% du PIB, ce qui, à terme, n'est pas soutenable. Nous finançons à crédit un certain nombre de prestations sociales : c'est injuste pour les générations à venir. Je n'ai pas la solution mais je mets toujours brutalement les pieds dans le plat sur ce sujet, parce qu'il est trop facile d'accuser l'Europe d'être trop libérale. Elle a ses défauts, il y a des dérives, mais encore une fois la responsabilité principale est nationale et la situation actuelle intenable.

### Profiter de la Stratégie 2020 pour apporter des propositions concrètes

Pour conclure sur une note positive, et même si je suis d'accord avec le fait que l'objectif de réduction de la pauvreté est trop limité, je noterai que l'objectif est néanmoins rentré dans la stratégie 2020. Elle est sortie des cagibis dans lesquels on la mettait, ce qui n'a pas été évident. Certains États membres, au nom de la subsidiarité, le refusaient catégoriquement. C'est un tout petit pas, mais il était nécessaire. Il nous revient ensuite de le faire vivre.

44

Deuxièmement, faisons attention à ne pas encourager la multiplication effrénée des rapports. Nous avons besoin d'indicateurs et de vos rapports, mais les populations attendent des actes. Par exemple, je voudrais me battre sur l'accès aux services bancaires de base. De quelles prestations a-t-on besoin quand on est pauvre pour pouvoir malgré tout payer un certain nombre de dépenses ? Certains de nos collègues se battent pour faire avancer l'idée d'un salaire minimal – avec des différences d'un pays membre à l'autre. Nous essayons de mener des combats de fond. Donnez-vous des objectifs juridiques, rédigez des rapports de réflexion mais surtout essayez de nous faire parvenir des témoignages et des demandes concrètes, des éléments que nous pouvons introduire dans les législations. Je parle des secteurs que je connais mais il y en a sûrement d'autres. Par exemple – je suis aussi dans la commission agriculture – la pauvreté dans le milieu agricole, dont on parle peu, est un phénomène terrible. Vous parlez tout à l'heure des services publics : il n'y a pas de centres pour personnes âgées dépendantes, ni de crèches, et s'il y en a, ils sont à des dizaines de kilomètres.

27 Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

À tous ceux d'entre vous qui auriez envie de faire passer des messages au Parlement : faites-le. Plus vous serez concrets, mieux cela sera. Ne mettez pas trop d'espoir dans les études d'impact, puisque très souvent la Commission n'en fait pas, bien qu'elles soient requises par les textes. Sur la réforme du pacte de stabilité par exemple, qui n'est pourtant pas un sujet mineur, nous n'avons aucune étude d'impact. Elles sont précieuses quand elles existent, mais méfions-nous de générer une espèce d'écume bureaucratique où tout le monde regarde les pauvres, mais de loin. En revanche, je suis prête à aller sur le terrain pour vous voir travailler et rends hommage à tous ceux qui nous aident à faire avancer quelques dossiers modestement.

### **Laurence d'Harcourt**

*Magistrate, responsable du réseau juridique ATD Quart Monde*

#### Un état d'esprit qui n'élimine pas les plus faibles

Je suis magistrate. Je ne travaille pas en juridiction actuellement mais j'ai été juge du siège pendant vingt ans et surtout, juge des enfants. À présent je travaille beaucoup à ATD Quart Monde ainsi qu'au contrôle général des lieux de privation de liberté en tant que contrôleur extérieur. Ce qui m'a plu dans les interventions, c'est le mot "état d'esprit". Les lois s'appliquent selon un état d'esprit. Pour reprendre ce qui a été dit un peu plus tôt, ce qui prévaut aujourd'hui dans nos mentalités sont les mots "insécurité" et "risque zéro". Les politiques, qui veulent être élus, ne parlent pas de ce qui est fait en matière de justice, de santé ou d'éducation, mais axent tout leur discours sur cette "insécurité". Une telle attitude conduit, comme le disait un philosophe, à une espèce de guerre civile, de darwinisme social visant à éliminer les plus faibles.

Je le constate en matière de justice. Les plus pauvres ne sont pas traités de la même façon. Ainsi j'ai été témoin qu'en cas de vacance de poste, c'est-à-dire en l'absence d'un juge des enfants dans le service, il va être décidé, dans un certain nombre de dossiers, de prendre des décisions sans audience, c'est-à-dire sans que les personnes concernées soient entendues par le juge. Les dossiers ainsi choisis ne concernaient que des personnes très pauvres ou dans l'incapacité de se défendre. Ces décisions prises sans audience sont nulles mais les plus pauvres ne font pas appel. Le point de vue des collègues était que de toutes façons la mesure de placement ou d'assistance éducative aurait été reconduite et que donc convoquer ne servait à rien et n'était pas préjudiciable aux justiciables. Cela en dit long sur la méconnaissance de l'effet d'une telle attitude sur les familles les moins en capacité de se défendre et sur l'attention qu'on porte à ce qu'elles disent. Cela s'est pratiqué sous couvert du président du TGI et du premier président de la Cour d'Appel. On prend des décisions sans audience, alors qu'elles touchent, notamment en matière de protection de l'enfance, à ce qu'il y a de plus essentiel pour ces personnes : le placement de leurs enfants et l'immixtion dans leur vie privée.

#### La formation des juristes passe par le changement des mentalités

La formation des juristes ne doit pas reposer uniquement sur le droit mais aussi sur les droits de l'homme et du citoyen. Il faut travailler sur les mentalités, sinon la justice fera

du darwinisme social, participant à ce mouvement collectif qui aspire à l'ordre en éliminant les plus faibles, dans un système qui s'emballe sur le plan pénal de l'incarcération. C'est vrai aussi dans le domaine du logement. Des personnes qui vivaient dans des caravanes sur un terrain en ont été chassées, parce qu'il faut préserver la nature. Les arbres l'emportent sur les hommes et les gens sont condamnés à une vie d'errance. Nous voyons sans cesse ce type de situations mais rien ne changera si magistrats et avocats ne modifient pas leur manière de voir les choses pour appliquer la loi. Une mobilisation en faveur d'un nouvel état d'esprit doit être encouragée en Europe. Il en va de même pour cette idée de Joseph Wresinski, vieille de cinquante ans, de voir l'autre comme partenaire et non d'agir "d'en haut", à la place des concernés. Cette idée s'implante et gagne du terrain, sans que l'on en soit toujours conscient. Nous pouvons changer les états d'esprit mais il faut travailler sur le terrain. Si nous n'agissons pas dans ce sens, c'est le "*burnout*" assuré vis-à-vis des plus pauvres – pour reprendre l'expression de Jean-Paul Delevoye. Il y a le droit mais il faut travailler sur les pratiques professionnelles.

### Pierre Barge

*Association européenne pour la défense des droits de l'homme, AEDH*

Notre organisation, l'AEDH, articule son action autour du triptyque, citoyenneté, démocratie et droits de l'homme. La citoyenneté, ce n'est pas seulement être à égalité de droit avec les autres citoyens et exercer une citoyenneté civique, c'est aussi exercer une citoyenneté sociale et donc avoir des droits sociaux. C'est dans ce cadre que nous devons répondre à la question posée : "Comment améliorer la protection des droits fondamentaux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté au sein de l'Union européenne ?"

Je voudrais parler de la question des obstacles de conception, d'objectif, de langage, culturels, auxquels nous nous heurtons constamment lorsque nous nous adressons à la Commission, au Conseil et à un grand nombre de parlementaires européens, obstacles qui nous apparaissent souvent comme autant de freins à une évolution positive. Je prendrai dans un premier temps comme exemple celui d'une vision des services d'intérêt général.

#### Un accès à des services pour tous qui obéissent aux mêmes standards de qualité, une égalité devant les services d'intérêt général

Récemment j'ai eu l'occasion de participer à un débat au Parlement européen sur les services sociaux d'intérêt général, que l'on appelle services publics en France. Une partie du débat a porté sur le fait que 80 % des ménages des Pays Bas peuvent avoir accès au logement social. Pour la Commission, ceci est anormal. Pour elle, l'intervention dans le logement social devrait être réservée aux ménages les plus défavorisés, les autres ménages devant satisfaire leur besoin de logement par le marché privé. Je m'oppose à cette conception qui revient à dire qu'il faudrait distinguer un service social du logement répondant à des critères minima à destination des plus pauvres, de l'acquisition au logement par les ménages plus favorisés. Si nous considérons que le droit au logement est un droit pour tous, il ne peut y avoir de distinction entre ce qui est un service de logement pour les plus pauvres et celui pour les autres citoyens. Il nous paraît donc tout à fait légitime

que l'aide au logement d'un pays se fasse en direction de catégories larges de population, et pourquoi pas à 80 %. Sur quels critères dirait-on 20% ou un autre pourcentage, sur des données statistiques de pauvreté ? Basés sur quels critères de pauvreté ?

De façon générale les services publics doivent être accessibles à tous et qualitativement les mêmes pour tous. Nous ne pouvons que condamner cette idée qu'il y aurait des services financés sur fonds publics réservés aux pauvres, de fait services ad minima ou "sous services", et par ailleurs des services, sous entendu de meilleurs standards de qualité et "choisis", auxquels seuls les ménages les plus aisés auraient accès par le marché. Peut-on imaginer système plus ségrégationniste et discriminatoire en matière de logement que celui-là ? Les plus pauvres sont des citoyens comme les autres, l'égalité des citoyens, c'est aussi bénéficier d'une égalité d'accès aux services comme le logement, qui doit être d'abord considéré comme un service public, ou en d'autres termes comme un service social d'intérêt général.

Cette question des services sociaux d'intérêt général montre bien la différence de contenu qui est derrière les mots. En quelque sorte nous avons sans doute perdu la bataille des mots et nous devons reconquérir le terrain perdu. Nous devons imposer un langage qui porte en soi les principes d'égalité et de droits que nous défendons.

Ceci doit être sous-jacent dans la lecture que nous faisons des projets de directives qui touchent de fait des questions sociales, alors même qu'elles sont supposées avoir uniquement un caractère économique. Si je suis d'accord avec Olivier De Schutter quand il dit que celles-ci doivent être accompagnées d'études d'impact et qu'il faut aussi des rapports d'évaluation, je pense cependant que ceci est insuffisant pour déterminer la nature d'une orientation politique contenue dans un document législatif et dans son application.

### Une nécessaire compétence sociale européenne

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a intégré les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits, elle intègre des droits sociaux dont le nombre et la définition peuvent paraître insuffisants, mais la charge symbolique de la Charte est forte. Cependant le social reste majoritairement une compétence nationale. En l'attente d'application d'une jurisprudence de la Cour de Luxembourg, nous ne pouvons en rester là. Nous nous trouvons devant une contradiction entre ce qu'affirme la Charte, les compétences européennes données par le Traité de Lisbonne et ce qui est fait en réalité dans une interprétation restrictive et technique quand il s'agit du social. Pour en sortir il faut que l'Union européenne acquière une compétence sociale et ne soit plus seulement considérée comme un espace économique. C'est une des conditions pour qu'en Europe l'économique soit au service du social et non l'inverse. Aujourd'hui, sous prétexte de concurrence et de recherche de compétitivité, les États sont entraînés dans une course au moins-disant social qui affecte en premier les plus faibles. Pour reprendre ce qu'a dit Paul Bouchet, il nous faut d'abord une garantie des droits au niveau européen, y compris en matière de droit social, l'application des principes revenant ensuite aux autorités nationales et locales.

L'esprit, quand on parle de la lutte contre la pauvreté, est important et doit se fonder sur le principe d'un égal accès aux droits fondamentaux. Il faut voir la pauvreté non pas comme un "état" à gérer, mais comme une situation inacceptable à éradiquer. Les pauvres ne sont ni des chiffres ni des pourcentages, ce sont des êtres humains avec les mêmes droits que ceux qui ont plus de moyens pour vivre.

## Dépasser le rôle actuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et associer les organisations de la société civile au *monitoring*.

Nous rencontrons des difficultés, dans l'esprit et dans la forme, pour obtenir des réponses à nos revendications, pourtant nous devons cependant essayer d'être influents.

Prenons l'Agence des droits fondamentaux, qui est l'organisme sur lequel nous pouvons aujourd'hui le plus nous appuyer, nous en voyons les limites. Sans mettre en doute son indépendance, elle est assez éloignée du statut d'une véritable autorité indépendante en matière de droits de l'homme au niveau européen. À plusieurs reprises j'ai pu évoquer cette question, y compris devant son directeur Mortem Kjaerum ici présent. L'évaluation de l'Agence va avoir lieu, soit elle aboutit à une proposition de modification de ses statuts qui ne la cantonne plus dans le rôle de rédaction de rapports, soit il faudra imaginer, en parallèle, la création d'une nouvelle autorité indépendante européenne, basée sur les principes de Paris.

Pour autant si l'on considère que la démocratie n'est pas seulement représentative mais aussi participative, dans ce cadre les ONG de défense des droits de l'homme doivent pouvoir prendre toute leur place dans le *monitoring*. Celui-ci ne doit pas être confié seulement à des "experts". Par exemple, les organisations nationales ou agissant au niveau européen ne sont généralement pas consultées avant la rédaction d'un rapport, y compris de l'Agence. Cette question, Médecins du Monde l'a évoquée de façon remarquable. Les ONG sont les premières à intervenir sur le terrain, elles devraient donc être naturellement associées au *monitoring* et plus largement aux actions pour le respect des droits fondamentaux. Ce qui implique de leur en accorder des moyens et que soit reconnu leur rôle d'acteur citoyen.

Plus largement, est-ce que faire progresser la protection des droits fondamentaux, c'est seulement mener à grands frais des campagnes de communication de la part des institutions européennes ? Nos organisations, et bien entendu ATD Quart Monde, ne méritent-elles pas un peu plus d'égards, plutôt qu'une écoute condescendante ?

L'amélioration des droits de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté passe aussi par la reconnaissance des organisations intermédiaires qui luttent pour ceux et avec ceux qui en sont victimes, c'est une question de démocratie. Elle passe par la reconnaissance de leurs droits fondamentaux et la mise en œuvre d'instruments juridiques pour qu'ils soient effectifs. Ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté doivent être reconnus dans leur dignité et comme les citoyens qu'ils sont, comme acteurs, car la citoyenneté c'est vivre ensemble et participer ensemble à la vie démocratique.

### **Nicole Questiaux**

*Présidente de section honoraire au Conseil d'État, membre de la CNCDH*

J'ai le sentiment que, grâce à l'action d'ATD Quart Monde et des associations, nous avons depuis quelques années bien avancé sur la question du citoyen. L'idée qu'une personne pauvre doit être traitée comme un citoyen a très nettement progressé parmi les gens qui

ont réfléchi au problème. Mais il faudrait que cette prise de conscience affecte aussi ceux qui ont affaire à ces personnes ainsi que l'opinion publique, par le biais d'une action d'information et de sensibilisation. Si les personnes pauvres n'avaient besoin de personne pour être des citoyens, elles le seraient depuis longtemps, or ce n'est pas le cas : elles ont donc besoin d'intermédiaires. Toutes seules, elles ne peuvent franchir ce pont. Qui sont ces intermédiaires ? Les multiples petites mains des politiques sociales qui rencontrent d'énormes difficultés dans la situation économique actuelle de l'Europe. Pour permettre à d'autres de devenir citoyens, il faut du temps, donc des effectifs, donc un budget : celui du service public, des collectivités locales et des associations. Penser une seule seconde que l'on peut mener des politiques en direction des citoyens sans leur accorder le temps nécessaire est soit une grossière erreur, soit la preuve que l'on recherche un alibi.

Les indicateurs auront un intérêt s'ils parviennent à mettre en évidence que l'Europe – hélas pour elle – doit maintenir un certain nombre de dépenses malgré ses difficultés actuelles.

Croire que l'on peut d'un côté tenir un discours axé sur la dimension sociale et de l'autre, économiser paisiblement sur toutes les politiques sociales, ce n'est pas réaliste.

### Laurence d'Harcourt

Le budget alloué à la protection de l'enfance, c'est 6 milliards d'euros en France dont 4,5 milliards vont aux placements d'enfants en dehors de leur famille. Il n'est pas normal que dans les moyens consacrés à la protection de l'enfance, 20% seulement sont consacrés à la prévention et 80% au placement des enfants. Cette proportion indique dans quel sens va le soutien aux familles et au droit des enfants de vivre avec leurs parents. Or la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(28)</sup> a bien dit que pesaient sur les États des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie familiale. Il faut augmenter le budget de la prévention.

49

### Tobias Teuscher

*Assistant parlementaire de la députée européenne Anna Záboršká  
(Slovaquie, Parti Populaire Européen)*

Je travaille à la fois à l'Université libre de Bruxelles et au Parlement européen.

C'est grâce à ATD Quart Monde que les rapports du Parlement européen relatifs à la situation des droits fondamentaux réservent un chapitre à la question des droits sociaux, y compris l'extrême pauvreté comme violation des droits fondamentaux. Le rapporteur du tout premier rapport, en 1993, a repris la notion d'"extrême pauvreté et droits de l'homme". Je salue cet engagement important, nécessaire et reconnu, d'ATD Quart Monde auprès des institutions européennes.

.....  
<sup>28</sup> Arrêt WALLOVA et WALLA c. Rép Tchèque, 26 octobre 2006.

Je voudrais revenir sur la question des indicateurs et donner un exemple très concret. Précisons avant cela que les directives européennes sont votées par le Conseil et par le Parlement à la suite d'une proposition émanant de la Commission. La Commission propose et exécute les ordres des États membres et du Parlement européen avec une marge d'appréciation politique parfois assez élastique. Il ne faut donc ni surestimer ni enjoliver le rôle de la Commission. Mais le contenu des directives est, en théorie, décidé par les États membres et le Parlement européen.

À la demande du Conseil et du Parlement, la Commission européenne a donc mis en place le projet "Au-delà du PIB". Cette initiative vise le développement d'indicateurs aussi précis et utiles que le PIB, tout en tenant compte d'autres dimensions du progrès, notamment sur le plan social. Les indicateurs économiques n'ont jamais été conçus comme des moyens de mesures englobant la prospérité et le bien-être. Toutefois, nous avons besoin d'indicateurs adaptés aux grands enjeux : la qualité de vie et les questions sociales. Ce projet est actuellement à l'étude à la commission compétente au Parlement européen. Après l'expérience fructueuse d'un rapport sur la pauvreté des femmes et d'un autre sur la solidarité entre les générations, à la commission des droits de la femme, j'ai suggéré aux membres de déposer des amendements demandant que les personnes les plus pauvres soient entendues et associées au processus d'élaboration des indicateurs relevant du domaine social de ce programme. Je dirais aujourd'hui que cette proposition n'était pas facilement compréhensible. En effet, les membres ne pouvaient pas encore envisager que la participation des personnes les plus pauvres pourrait être une chance pour mieux mesurer la richesse des nations. Cette question représente donc un combat politique important et nous devrions construire des coalitions entre membres de différents groupes politiques et ONG pour avancer ensemble.

C'est pourquoi il est important de connaître le processus décisionnel communautaire. Les membres du Parlement européen ne sont pas encore convaincus que les personnes les plus pauvres devraient être associées au développement des indicateurs. On pourra alors trouver un État membre qui pourra témoigner de son expérience. ATD Quart Monde pourrait sans doute consacrer une Université populaire européenne Quart Monde au Comité économique et social européen à la question des indicateurs. Il y a des différentes approches possibles.

La participation des plus pauvres est un travail qui demande beaucoup d'explications, notamment, comme cela a été dit, parce que le concept de citoyen est à la fois culturel et juridique. On ne peut pas revendiquer de "citoyenneté européenne". Le traité est clair : est citoyen européen celui qui est citoyen d'un État membre. Cette double compréhension de citoyen, à la fois juridique et anthropologique, rend difficile la revendication de la participation de ces personnes au développement des indicateurs.

## François Vandamme

*Conseiller général au ministère fédéral belge de l'Emploi,  
Professeur visiteur au Collège d'Europe de Bruges*

Je suis fonctionnaire. Ma profession m'amenant à suivre l'actualité sociale internationale, je me préoccupe des questions qui sont traitées par nos travaux aujourd'hui. Je suis heureux de cette occasion de réfléchir et dialoguer avec une salle remplie de personnes engagées.

En tant que juriste, les indicateurs me posent problème. Comment utiliser les indicateurs par rapport aux grands textes fondateurs des droits de l'homme ? J'observe et écoute mes collègues passionnés d'indicateurs, moi qui ne le suis pas du tout. C'est la seule façon, selon eux, d'objectiver les débats. D'une certaine façon, je les comprends. Il est en effet extrêmement difficile, au niveau européen, de se mettre d'accord sur des objectifs car les débats sont handicapés, empoisonnés par les questions de subsidiarité, d'ordre de priorité, d'interprétation des différences culturelles ou les clivages gauche/droite des fonctionnaires et des gouvernements. L'avantage de cette méthode de travail est qu'elle aboutit à un échange de bonnes pratiques qui débouche, j'en suis convaincu, sur de très bons messages, des "messages-clés". Ils n'ont pas toujours de caractère juridique mais peuvent faire avancer les choses et amener l'Europe à prendre la place qui doit être la sienne. Lorsque l'on constate que certaines bonnes pratiques font l'objet d'un consensus, pourquoi ne pas leur donner la forme d'un instrument européen ? Une solution qui me paraît valable est de voir si les bons acquis de la méthode ouverte de coordination (MOC) ne peuvent pas aboutir, au bout d'un certain temps, à une action juridique.

Mais le débat sur les indicateurs a pour défaut, vous l'avez évoqué, de couper en quelque sorte la personne pauvre en 4, en 6 ou en 18. L'appréciation de la situation demeure partielle. L'esprit des textes, qui met en valeur la citoyenneté, s'en voit malmenée. L'idée d'Olivier De Schutter m'a plu, qui se demande si la Commission ne pourrait pas stimuler les États en amenant un débat sur la façon dont ils appliquent les recommandations qui émanent des organismes internationaux des droits de l'homme. Mais je sais qu'il n'y a aucun consensus sur cette question. On retrouve le débat sur la subsidiarité : certains diront qu'ils n'ont pas besoin des instructions de la Commission européenne, que leur système juridique national suffit. On tourne en rond. Comment un juriste peut-il néanmoins faire du chemin avec ceux qui veulent travailler sur les indicateurs, quand beaucoup d'entre eux ne sont pas des juristes mais plutôt des économistes qui n'aiment pas ces interprétations juridiques qu'ils trouvent arrogantes et péremptoires. Peut-on réconcilier les deux ?

## Olivier De Schutter

### Utiliser la pression par les pairs en faveur des droits sociaux

L'un des atouts de l'Union européenne est la "pression par les pairs" qu'elle institue et à laquelle les États sont très sensibles. Si les États pouvaient surveiller mutuellement le res-

pect des droits sociaux en plus de leur discipline macroéconomique, ce serait un progrès considérable. Ce qui a été possible pour les droits de l'enfant, en raison du consensus très fort qui entoure cette question, devrait l'être un jour pour les droits sociaux. L'idéal serait que les droits sociaux, qui progressent dans l'enceinte du Conseil de l'Europe à travers la Charte sociale européenne, puissent trouver un relais au sein de l'Union européenne grâce à cette pression. Il est légitime que l'Union s'intéresse à cela car les États ne devraient pas réaliser certains objectifs macroéconomiques au détriment des objectifs sociaux. Dans le cadre des méthodes ouvertes de coordination telles qu'elles se sont développées depuis 2000 et viennent d'être redéfinies avec l'objectif 2020, la pression de l'Union en faveur des droits sociaux permettrait de rendre les politiques nationales plus équilibrées. C'est dans ce sens que j'entends la comparaison des droits sociaux avec les droits de l'enfant.

### Les indicateurs pour guider les décisions politiques et non les remplacer

Sans être un fétichiste des indicateurs, je crois qu'ils permettent de s'assurer que l'on progresse dans la bonne direction. Ils ne doivent pas être un substitut au respect des droits mais nous aider à penser. Il est par exemple pertinent de poser la question aux États de savoir quel est le pourcentage de la population privée d'accès aux services bancaires. L'une des questions posées par un groupe d'experts que j'ai coordonné était : faudrait-il faire de l'accès aux services bancaires un service universel ? Nous avons donc comparé les 25 États européens de l'époque les uns avec les autres et constaté que certains avaient des législations en place dont d'autres pourraient s'inspirer. La mise en comparaison des États est aussi une mise en concurrence des pratiques qui permet à l'Union européenne de progresser vers un plus grand respect des droits sociaux.

Ce n'est pas une panacée. Il faut, surtout dans ces domaines, s'assurer que les études qui sont faites informent la décision politique sans remplacer la prise de position. Le grand risque que présentent ces rapports qui se multiplient serait que les institutions ne se sentent pas tenues de se prononcer sur les recommandations qui leur sont faites. L'Agence des droits fondamentaux publie des rapports invoqués par le Parlement européen, que la Commission ne peut ignorer et que le Conseil de l'Union européenne va de plus en plus s'engager à suivre. Il est très important que ce genre d'instance indépendante puisse encourager les discussions et obliger les États à prendre position.

### **Morten Kjaerum**

Les indicateurs sont étroitement liés à la question de la responsabilité. Si les personnes chargées de protéger des droits de l'homme et de veiller à leur application n'ont aucun moyen de mesurer l'efficacité de leur action, alors il y a un problème. Et c'est le cas.

Je citerai un exemple : la question des Roms. Que faire quand il y a un droit à l'éducation primaire, qu'il y a la Convention des droits de l'enfant et qu'en même temps, dans certains États membres, seuls 4% des enfants issus de familles Roms vont au-delà du cinquième degré, contre 80% du reste de la population du pays concerné ? Il existe un fossé gigantesque. Que faire pour le réduire ?

Avec des indicateurs et une collecte d'information systématique sur les progrès effectués, les gouvernements, les autorités locales, les régions et les municipalités ont des comptes à rendre et sont incités à cibler davantage leurs politiques. C'est ce qui manque dans plusieurs domaines. J'ai cité le cas des Roms, mais nous avons le même problème concernant les personnes ayant un handicap mental ou d'autres sujets. Les autorités locales devraient être responsabilisées quant à la nécessité de faire prendre conscience aux populations de leurs droits fondamentaux, à un niveau vraiment local, en lien avec les indicateurs.

Je ne dis pas que les indicateurs sont la solution à tous nos problèmes, mais ils sont un moyen parmi beaucoup d'autres.

### Kasia Jurczak

*Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne,  
Département de l'égalité et des droits du citoyen*

Comment apporter aux indicateurs une dimension axée sur les droits de l'homme ?

Les données sur lesquelles nous fondons nos discussions sur la pauvreté excluent de la population cible les personnes vivant dans des foyers et dans des institutions, c'est-à-dire des milliers d'euroéens qui sont enfermés dans des institutions. Elles ne peuvent pas disposer librement de leurs revenus, certaines, même, n'ont aucune ressource. Les statistiques sur la pauvreté excluent des personnes qui vivent réellement une situation de pauvreté extrême. Nous devrions donc étudier ces statistiques en nous appuyant sur les droits de l'homme, c'est-à-dire en prenant en compte – au sens propre, en comptant – ces oubliés des statistiques.

### Paul Bouchet

53

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 avions 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'égale dignité pour tous les êtres humains. Guy Braibant représentait la magistrature administrative ; un modeste magistrat que j'appréciais beaucoup, Pierre Drai, représentait le monde judiciaire. Il est devenu ensuite Président de la Cour de cassation. À l'époque il n'était pas encore Président. Une nouvelle loi sur l'habitat venait d'être votée – c'était avant la loi DALO. Elle allait moins loin que la loi Quillot<sup>(29)</sup> 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 Drai 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 Drai 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 magistrat qui appliquait la loi, mais un magistrat responsable".

---

<sup>29</sup> 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 Méhaignerie qui n'a plus cours aujourd'hui, sont venues améliorer et modifier la loi Quillot.

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 Drai 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 CMU<sup>(30)</sup> – 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 France<sup>(31)</sup>. 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 non discrimination, voire dans les cas extrêmes de 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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002.

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.

### Philippe Texier

*Membre et ancien président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, magistrat honoraire*

Je ne peux résister à l'envie de rappeler que le juge peut avoir un certain pouvoir. Dans les années 1990, la Cour d'appel de Paris avait rendu une décision à propos du squat de la rue René Coty, obligeant les institutions à négocier un relogement pour les personnes expulsées<sup>32</sup>. Certes, celles-ci avaient été expulsées avant que la Cour d'appel ne rende sa décision, mais une négociation avait été possible en vue d'un relogement.

#### Des plans nationaux concernant les droits de l'homme

Pour revenir à la question des indicateurs, ceux-ci sont très utiles au travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Je pense, en particulier, au rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur le développement social, ou à celui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur le droit à la santé, qui fixent des indicateurs universels. Mais il faut aussi mettre en place des indicateurs nationaux. Ce que le Comité recommande aux États, en application du plan d'action adopté par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne, en 1993, c'est d'adopter un plan national des droits de l'homme. Il s'agit de partir d'une photographie du pays à un moment donné pour réfléchir à la façon d'améliorer la situation, puis de mesurer les progrès accomplis. Par ailleurs, il faut constater une coïncidence aux niveaux national, européen (Union européenne et Conseil de l'Europe) et même mondial (le Comité examine les rapports des 160 États ayant ratifié le Pacte<sup>33</sup>) en ce qui concerne la mise au point des indicateurs, l'inclusion des pauvres dans les plans mis en œuvre, la transparence et la participation, ainsi que la sensibilisation aux droits fondamentaux.

56

Pour revenir au propos d'Emmanuel Decaux qui insistait sur la nécessité de poser la question de la pauvreté en termes de droits, il ne s'agit, en effet, ni de charité ni d'une question humanitaire, mais bien de droits proclamés par la Déclaration universelle (santé, logement, revenu minimum...) et repris par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par un certain nombre d'instruments régionaux, en Europe, en Afrique ou en Amérique. Nous avions insisté, dans une déclaration du Comité, sur l'importance de poser le problème en termes de droits<sup>34</sup>. Qui dit "droit" dit possibilité de recours. En d'autres termes, les États doivent mettre en œuvre des politiques et les individus doivent disposer de la possibilité de faire respecter leurs droits. Pour en

---

<sup>32</sup> Le 17 septembre 1993, "Considérant (...) que la majorité des occupants travaillent régulièrement, souvent depuis de très nombreuses années, et que plusieurs d'entre eux ont présenté des demandes de logement (...) parfois depuis 1985 (...) sans résultat ; que c'est donc contraints par la nécessité qu'ils ont été conduits à occuper des locaux abandonnés», considérant en outre que "le droit au logement est inscrit dans plusieurs traités internationaux», la Cour d'appel accorde six mois de délai aux occupants.

revenir à la question de la justiciabilité, on doit admettre qu'en France la compréhension du problème progresse, comme on le voit avec le développement de la notion de "droit au logement opposable". Le fait, par ailleurs, que la Cour de Cassation, aux termes d'une lente évolution, reconnaissse l'applicabilité directe d'un certain nombre d'instruments internationaux, est très encourageant. À cet égard, il faut mentionner un arrêt de la chambre sociale de décembre 2008 qui considère pour la première fois directement applicable l'article 6-1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sur le droit au travail.<sup>[35]</sup>

### Il faut ratifier le protocole facultatif relatif au PIDESC

Je terminerai en disant que la justiciabilité doit se démontrer aussi au plan international. Sur ce point en revanche, la position de la France vis-à-vis du protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est en recul certain. On peut, en effet, s'étonner de ce que la France, tout à fait en pointe au moment où ce protocole a été élaboré, par un groupe de travail d'abord, par le Conseil des droits de l'homme ensuite, puis adopté par l'Assemblée générale enfin, refuse maintenant de le ratifier et même de le signer, sans explication sérieuse, malgré plusieurs demandes de la CNCDH. Trente-neuf pays ont maintenant signé le Protocole et la France n'en fait pas partie. Quatre pays seulement l'ont ratifié à ce jour ; c'est bien peu. L'Espagne est le seul pays européen à l'avoir fait. La France redouterait un afflux massif de recours, ce qui paraît franchement dérisoire, compte tenu notamment de l'obligation prévue par le protocole d'épuiser les recours internes avant de pouvoir saisir le Comité. La ratification de ce protocole, non seulement par la France mais par le plus grand nombre possible de pays européens, irait dans le sens d'une plus grande justiciabilité des DESC, donc d'une possibilité supplémentaire de recours pour tous, les pauvres comme les autres.

Sur le plan européen, la Charte sociale et la Charte sociale révisée sont assez largement ratifiées. Le Comité européen des droits sociaux traite un nombre significatif de requêtes collectives. Mais la mise en œuvre d'un instrument universel comme le Protocole facultatif compléterait et faciliterait certainement le travail accompli dans ce domaine par les juridictions régionales et nationales.

### **Pierre Baussand**

*Directeur de la Plateforme sociale, Bruxelles*

Je suis directeur de la Plateforme qui, à Bruxelles, regroupe 43 réseaux européens d'ONG qui travaillent sur la question sociale. J'ai aimé la remarque de Paul Bouchet, selon laquelle "l'esprit vivifie" quand "la lettre tue". Je voudrais vous montrer ce que cela signifie dans notre travail.

---

<sup>33</sup> Le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), entré en vigueur le 3 janvier 1976.

<sup>34</sup> Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le 4 mai 2001, relative à la pauvreté et au PIDESC (E/C.12/2001/10).

<sup>35</sup> Arrêt Eichenlaub c. Axia France (16 décembre 2008) de la Chambre sociale de la Cour de cassation, qui y reconnaît l'applicabilité directe de l'article 6 du PIDESC, texte jusqu'alors très rarement appliqué directement par la Cour de cassation, et jamais invoqué d'office (source : [www.leuropeedeslibertes.u-strasbg.fr](http://www.leuropeedeslibertes.u-strasbg.fr)).

La société civile doit jouer un rôle de porte-parole des personnes en situation de pauvreté auprès des institutions européennes

On a entendu ce matin Sylvie Goulard nous parler du Pacte de stabilité et de croissance. Quand nous nous déplaçons au Conseil ou au Parlement européen dans le cadre de notre travail, nous nous disons que leurs membres n'ont pas tort. Quand ils soulèvent un point de vue, il n'a rien d'idiot, de non construit, de non argumenté et ils le font sans mauvaises intentions. Ils n'ont rien contre les personnes en situation de pauvreté. On peut compléter le travail des spécialistes mais il faut les respecter, comme le montre l'exemple évoqué ce matin du juge qui disait avoir lui aussi besoin d'être formé, ou Sylvie Goulard qui est une spécialiste des questions d'économie. Ce qu'elle n'a pas mentionné ce matin, c'est que l'Union européenne allait travailler sur les perspectives financières, c'est-à-dire sur le budget de l'Union après 2013. Nous avons dit aux spécialistes qu'il fallait s'occuper de la pauvreté, puisqu'elle est l'une des priorités de l'Union. On nous a répondu que contrairement à l'énergie, la ruralité ou la PAC, elle n'était pas une compétence de l'Union, au même titre que la sécurité sociale d'ailleurs. Mais c'est à nous d'apporter notre savoir et nos compétences et de leur dire : "Faites attention, en travaillant sur ruralité et pauvreté, vous pouvez agir", et de leur transmettre le point de vue des personnes, des citoyens en situation de pauvreté sur ces sujets. Ce sont des questions sur lesquelles nous pouvons et devons nous faire entendre.

Je voudrais ensuite insister sur l'horizontalité à promouvoir vis-à-vis des autres parties prenantes, et non pas uniquement des décideurs. Nous avons tendance – et ce n'est pas une critique, si ce n'est envers nous-mêmes en tant que Plateforme des ONG à Bruxelles – à partir du terrain pour aller vers ceux qui prennent la décision. Paul Bouchet a dit que l'État était garant et pas forcément gérant ; et il est vrai qu'il y a d'autres parties prenantes qui s'occupent de ces sujets. Je sais que Freek Spinnewijn (FEANTSA<sup>(36)</sup>) est dans la salle, c'est pourquoi je voudrais parler du débat sur l'accès au logement social : qui concerne-t-il ? Les personnes les plus pauvres ? Comment financer la politique sociale ? Pourquoi n'élargit-on pas le débat à toutes ces personnes ? Par rapport à ce que disait Paul Bouchet sur "l'esprit", il est possible de satisfaire les différentes perspectives, pourvu que l'on ait un débat approfondi, avec la FEANTSA et des personnes sans abri, sur le logement social et son financement par l'État.

58

Si nous partageons un même esprit et que nous débattons des différentes perspectives, alors nous pourrons faire avancer la question des personnes en situation de pauvreté.

## Marie-Anne Paraskevas

*Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne*

À la Commission, la DG Emploi est la seule à mener une politique dont l'objectif n'est pas un pourcentage, mais un objectif chiffré. Or d'ici 2020, la population européenne aura augmenté et il n'aura pas le même poids. De plus, les trois indicateurs choisis par

---

<sup>36</sup> Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri.

les États membres pour atteindre cet objectif donnent des résultats différents<sup>37</sup>. Troisième chose, les indicateurs sont basés sur des statistiques mais il y a plusieurs phénomènes pour lesquels soit nous n'avons aucun élément de comparaison, soit les statistiques sont fausses. Je viens de Grèce et je sais combien ce problème est complexe.

Pour avoir un objectif chiffré, il faut avoir aussi des politiques de terrain. Or pour l'instant, le seul objectif à atteindre est ce chiffre, mais on ne sait pas comment les politiques seront développées. Chaque fois que l'on mentionne la lutte contre la pauvreté, on nous dit que c'est une compétence nationale et que depuis 2001 nous avons la méthode ouverte de coordination en matière d'inclusion sociale et de protection sociale (MOC sociale). Un processus d'implication de tous les acteurs de la société civile est prévu, y compris avec les personnes en situation de pauvreté, mais nous n'avons pour l'instant rien vu de tel. C'est un point de vue plus personnel qu'institutionnel mais vu mon expérience de sept ans en la matière, je me permets d'en parler.

Concernant le droit des enfants, dans lequel je suis impliquée depuis une quinzaine d'années, je voudrais dire que nous avons fait depuis 2007 un travail qui va au-delà des indicateurs de pauvreté matérielle. On a développé toute une série d'indicateurs non matériels qui ont été écartés par les États membres et que personne jusqu'à présent n'a pris en compte. Mais un travail, fait au niveau du Conseil, devrait aboutir à une recommandation pour l'année 2012 pour lutter contre la pauvreté des enfants. Ce n'est pas une question de lutte entre les services de la Commission : le chef de file pour la question des droits des enfants est aux côtés de la Direction générale de la Justice. Mais on se demande toujours comment combattre ceci ou cela, sans s'intéresser à la prévention ; c'est vrai dans le cas des enfants mais aussi dans d'autres domaines. La pauvreté et l'exclusion sociale sont souvent à l'origine de ces phénomènes.

Nous travaillons beaucoup sur les thèmes qui ont été soulevés ce matin, par exemple l'inclusion financière et l'accès universel de tous aux services bancaires, mais aussi sur un autre sujet très important, surtout quand on parle de placement des enfants, la désinstitutionnalisation : comment arrêter de placer les enfants, mais aussi les personnes âgées ou celles souffrant de troubles de la santé mentale, dans des institutions, et faire en sorte que la société les accueille à nouveau ?

## Despina Sinou

*Enseignante à l'Université de Paris 13, membre de la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme*

### Pour une définition européenne du phénomène de pauvreté

Sans doute serez-vous d'accord avec moi sur le fait que l'Union européenne a abordé le phénomène de la pauvreté de manière plus ou moins épisodique. En effet il n'y a pas eu de définition du phénomène au sein de l'Union européenne. Comme l'a relevé tout à

.....  
<sup>37</sup> Voir en annexe n°1 le communiqué de presse d'Eurostat sur les personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale.

l'heure, à juste titre, Mortem Kjaerum, nous avons besoin maintenant de redéfinir le sens de la pauvreté, non seulement au sein de l'Union européenne, mais aussi, en un mode plus transversal, par rapport aux relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers. Rappelons-nous que la plupart des pays européens sont les plus grands donneurs en matière d'aide au développement des pays les moins favorisés, qui souffrent le plus des phénomènes de pauvreté et d'extrême pauvreté. Je pense qu'il faudrait aussi prendre en compte les éléments de définition du phénomène de pauvreté apportés par l'ancien expert indépendant des Nations Unies sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Arjun Sengupta<sup>38</sup>, qui s'articulent autour de trois aspects représentant autant de types de pauvreté : revenus, développement humain et exclusion sociale. L'Union européenne est concernée par ces trois aspects, aussi bien au niveau de ses ressortissants que des populations immigrées. Il est ainsi nécessaire de redéfinir trois points : la pauvreté – en tenant compte de ces trois aspects –, les actions de l'Union et les priorités qui devraient être transversales. En ce sens, je pense que la mise en place d'un observatoire de la pauvreté ne serait pas une idée superflue et permettrait de mesurer en même temps les priorités, les actions et l'impact du phénomène.

Pour finir j'évoquerai un autre élément de cette vision transversale. Nous ne devrions pas considérer les droits des pauvres uniquement dans le cadre des droits sociaux mais aussi dans le cadre de tout ce qu'on a qualifié récemment de "droits émergents". Le terme embarrasserait ou amuserait peut-être plus d'un juriste, mais il s'agit tout simplement de définir les besoins vitaux à revendiquer, avec des moyens aussi bien politiques que juridiques. On ne peut dissocier le droit des pauvres du droit à l'alimentation, du droit à l'accès à l'eau potable, à l'assainissement ; ce sont là des besoins interdépendants, dans le même esprit que l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme.

### Adriana Opronolla

*Caritas Europa*

60

Nous sommes présents à Bruxelles et membres de la Plateforme sociale.

### "Les États n'ont aucun compte à rendre"

Je voudrais partager avec vous ma frustration. La coordination des politiques sociales telle qu'elle se fait aujourd'hui dans l'Union européenne sous l'égide de la méthode ouverte de coordination (MOC) n'est pas du tout fondée sur une approche des droits de l'homme ni des droits sociaux, comme s'il ne s'agissait que d'un exercice formel, qu'il faut faire pour répondre aux exigences de l'Union européenne. On met en place certaines stratégies dans le cadre des programmes d'action nationaux mais il n'y a en somme aucune responsabilité, aucune manière de pousser les États, non seulement à adopter des mesures, mais à les mettre en œuvre, et de mettre à leur service des budgets adéquats. Les États n'ont aucun compte à rendre. Pourtant, certains engagements ont été assumés

<sup>38</sup> Voir le rapport rédigé par Arjun Sengupta en 2006, intitulé "Droits de l'homme et extrême pauvreté" [E/CN.4/2006/43], <http://www.un.org/fr/events/humanrightsday/2006/documents.shtml>.

par les États membres, concernant la Charte sociale par exemple. Pourquoi ne pas, dès lors, optimiser la MOC et utiliser ses programmes d'action pour favoriser la mise en œuvre des droits sociaux en Europe ? C'est une porte que l'on n'a pas encore ouverte, c'est une occasion qui n'a pas encore été considérée. Le Parlement européen, les parlements nationaux mais aussi la société civile ont un rôle majeur à jouer pour rappeler aux autorités que ces programmes, qu'ils ont de toute façon l'obligation d'adopter, peuvent vraiment servir à quelque chose. Il faut donc aussi un droit effectif à la participation. Ce droit est prévu par le considérant 16 des "Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres"<sup>(39)</sup>, ainsi que par le considérant 14 des "Grandes orientations des politiques économiques des États membres de l'Union"<sup>(40)</sup> mais n'est pas du tout appliqué. Même dans son expérience nationale d'élaboration des programmes, Caritas n'a pu apporter qu'une participation quasi nulle.

Je regrette donc que cette approche des droits de l'homme soit encore trop circonscrite au domaine où l'Union européenne a une compétence législative. Le moment est venu que cette approche par les droits de l'homme soit élargie à d'autres domaines où il y a un fort potentiel même sans compétence législative.

#### Des perspectives financières et des fonds en accord avec la réalisation des droits sociaux

J'aimerais donner suite à ce que Pierre Barge a dit à propos de l'intégration de la considération horizontale de l'objectif social de la stratégie 2020, donc la lutte contre la pauvreté, dans la réélaboration des perspectives financières que l'Union européenne va adopter. Cela me fait penser à la réforme des fonds structurels qui rentre aussi dans ce processus et sera amorcée prochainement. Je me demande pourquoi nous n'introduirions pas, dans cette réforme aussi, une approche axée sur les droits de l'homme et les droits sociaux, alors même que ces fonds – le fonds social européen (FSE) et le fonds européen de développement régional en particulier (FEDER) – sont maintenant tenus eux aussi de répondre à l'objectif de lutte contre la pauvreté de la Stratégie 2020. Pourquoi ne pas proposer à la Commission européenne et aux acteurs de la réforme d'œuvrer pour une meilleure utilisation de ces fonds, rendant possible la réalisation des droits sociaux ?

#### **Xavier Verzat**

*Coordinateur du Centre international Joseph Wresinski, ATD Quart Monde*

#### Considérer en priorité les situations extrêmes

On vient de parler d'indicateurs relativement à la pauvreté. Je suis troublé. Y a-t-il en Europe des indicateurs sur la torture, sur la détention arbitraire ? Plus largement, de quels aspects des droits de l'homme est-il possible de parler ? Sur quels thèmes est-il pratiquement impossible d'être entendu ?

<sup>39</sup> 2010/707/UE: Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, JO L 308 du 24.11.2010, p. 46–51.

<sup>40</sup> Recommandation du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010/410/UE), JO L 191 du 23.7.2010, p. 28–34.

Je pense ici aux rapports du réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux dans l'Union européenne, mis en place à la suite de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. Ces rapports, structurés selon le plan de la Charte, comportent un chapitre sur le respect de la vie privée et familiale. À ma connaissance, que ce soit dans les rapports nationaux ou dans les rapports de synthèse, jamais n'a figuré ce dont a parlé Laurence D'Harcourt, à savoir la question des enfants et des liens familiaux brisés par la pauvreté. Lorsque je lui ai posé la question au sortir de cette salle, Olivier De Schutter qui était à l'époque le coordinateur de ce réseau, m'a répondu que pendant des années, des délégués d'ATD Quart Monde, y compris des familles touchées par la misère, avaient été auditionnés par ce réseau mais que faute d'avoir pu relier ces faits "choquants" à une information plus large sur leur étendue, ils n'ont pu en faire état dans leurs rapports.

Je suis, comme d'autres ici, membre d'ATD Quart Monde. J'ai eu la chance de travailler plusieurs années auprès des Nations Unies, à Genève, et je suis actuellement au Centre International Joseph Wresinski. La semaine dernière nous avons eu une rencontre de travail, d'élaboration de connaissance entre des universitaires et des personnes touchées par la misère venant de Grande-Bretagne et de Suisse. Parmi les interventions, il y en avait une qui racontait la situation de parents s'étant vu retirer le droit de s'occuper de leur enfant, confié définitivement à une famille d'accueil. Cette réalité touche des centaines de milliers de familles en Europe. Il y a un mois, un reportage sur la télévision suisse, évoquait la situation d'une famille qui, depuis un an, s'était vu interdire le droit de parler à ses enfants, y compris au téléphone, suite à des difficultés liées à l'aide sociale et à des menaces que la famille aurait proférées à l'encontre du responsable cantonal de l'aide sociale.

Je ne peux que penser au travail fait par les Argentins sur le droit à la vérité au sein des Nations Unies<sup>41)</sup>, dans le sens où je constate qu'aujourd'hui il y a des situations qui sont très peu travaillées sous l'angle du déni de droits qu'elles révèlent. Comment donc parvenir à mettre en œuvre un principe fondamental des droits de l'homme, que l'on voit s'exercer à chaque décision, chaque observation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels comme des autres comités des droits de l'homme des Nations Unies, c'est-à-dire considérer en priorité les situations extrêmes, celles où le droit est le plus bafoué ? Comment mettre en place cette méthode qui, inévitablement, nous amènera à travailler, écouter, nous nourrir de la connaissance de familles très pauvres dans un dialogue qui permette de faire émerger des solutions ?

## Muriel Ethvignot

Attachée à la présidence, Médecins du monde (MDM)

Je voudrais apporter un éclairage sur la façon d'améliorer l'accès aux droits, celui à la santé notamment.

41 L'Argentine a proposé en 2006 à l'ONU d'effectuer une étude sur le droit à la vérité, en réaction au principe de "non-ingérence dans les affaires intérieures" qui empêchait les organisations internationales d'émettre une condamnation sans ambiguïté de la répression qui s'abattait dans certains pays. Dans une étude [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.4/2006/91](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/2006/91) menée en 2006, le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme a conclu que le droit à la vérité sur les violations flagrantes et sériées des droits de l'homme est un droit inaliénable et autonome, lié au devoir et à l'obligation de l'État de protéger et de garantir les droits de l'homme, de mener des enquêtes efficaces et de garantir un recours efficace et des réparations. Ce droit, qui est garanti entre autres dans la Convention relative aux disparitions forcées, fait l'objet d'une journée internationale des Nations Unies marquée le 24 mars. (voir <http://www.un.org/fr/events/righttotruthday/background.shtml>).

## Au-delà des soins, travailler sur l'accès aux droits selon une approche pluridisciplinaire

Je suis juriste ; je travaille avec le président de MDM. J'imagine que beaucoup d'entre vous connaissent déjà nos activités. MDM est très présent en France, en Europe et à l'international et s'occupe des populations les plus vulnérables : travailleurs pauvres, migrants, populations roms, etc. Depuis plusieurs années, dans nos centres d'accueil, de soins et d'orientation, nous constatons au quotidien une aggravation de la pauvreté et sommes de plus en plus débordés. Au-delà des soins que nous fournissons aux personnes qui viennent nous voir, nous travaillons énormément sur l'accès aux droits parce qu'une grande partie de ces personnes ne connaissent tout simplement pas leurs droits et ce, pour de multiples raisons, parmi lesquelles les barrières linguistiques ou culturelles. Nous essayons d'adopter une approche pluridisciplinaire, qui prend en compte tous les éléments qui déterminent plus ou moins directement la santé, comme le logement ou l'emploi.

Comment faire bouger les lignes sur le droit à la santé en France et en Europe ? Je n'ai pas de réponse miracle, mais nous essayons d'y travailler au quotidien avec d'autres ONG, en France et à l'international. Nous avons beaucoup à apprendre des autres. Nous échangeons nos bonnes pratiques, nous essayons de travailler avec les autorités locales, nationales et européennes en vue d'obtenir une meilleure application des droits – le droit à la santé en particulier – voire d'influer sur les législations, quand cela est possible. L'une des tâches de MDM consiste à recueillir des données en France, par le biais de l'Observatoire<sup>42</sup>, et au niveau européen. Nous avons récemment fait une étude dans dix pays européens sur l'accès aux soins des migrants et des demandeurs d'asile<sup>43</sup>, d'un point de vue aussi bien législatif que pratique. Elle a révélé que ce n'était pas nécessairement dans les situations économiques les plus difficiles que l'accès aux soins était le plus compromis. Ces rapports permettent de reconsiderer un certain nombre d'idées reçues. Nous avons apporté les résultats de ce rapport lors d'une audience publique pour mener une action de lobbying auprès du Parlement européen. Nous avons contribué à faire intégrer la notion de soins sans discrimination dans une résolution du Parlement en mars<sup>44</sup>.

Nous nous efforçons donc d'agir à plusieurs niveaux. Nous allons même jusqu'au recours en justice quand malheureusement les circonstances nous y amènent – mais ce n'est pas la vocation première de MDM et quand cela arrive, nous en appelons à d'autres ONG plus spécialisées.

42 L'Observatoire de l'accès aux soins a été créé en France en 2000 pour témoigner des difficultés d'accès aux soins des personnes en situation de précarité.

43 Rapport intitulé "Droit et pratique : l'accès aux soins des personnes sans papiers et des demandeurs d'asile dans 10 pays de l'Union européenne". À télécharger en intégralité (anglais) ou son résumé (français) sur <http://www.medicinsdumonde.org/Publications/Publications/Les-rapports/A-l-international/Droit-et-pratique-l-acces-aux-soins-des-personnes-sans-papiers-et-des-demandeurs-d-asile-dans-10-pays-de-l-union-europeenne>.

44 Résolution non législative du 8 mars 2011 portant sur la réduction des inégalités de santé dans l'Union européenne. Elle demande aux États membres d'offrir "à tous un accès équitable à des soins courants de santé de haute qualité, sans discrimination". <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=INI/2010/2089>.



## Deuxième séance

65



# Le potentiel de la Charte sociale européenne est-il suffisamment employé dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ?

Régis Brillat

*Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne*

Je vais vous parler du point de vue du Conseil de l'Europe d'une question qui relève de l'Union européenne, puisque nous voulons réfléchir à la manière dont l'Union européenne pourrait prendre davantage en compte, dans ses travaux, la dimension de la lutte contre la pauvreté et du respect du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Je m'occupe de la Charte sociale européenne et interviens ainsi dans mon cadre professionnel, celui du Conseil de l'Europe. On pourra donc m'accuser, à juste titre, d'être égocentrique, puisque je ne saurais faire abstraction de ce texte.

## Complémentarité du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne

67

Il est important de bien comprendre comment le droit du Conseil de l'Europe et celui de l'Union européenne peuvent s'articuler et, précisément par cette coordination, augmenter leur impact. Certaines réactions du Conseil de l'Europe face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne m'ont semblé quelque peu excessives. Le Conseil de l'Europe a souvent paru être sur la défensive par rapport aux initiatives de l'Union européenne. Or je suis personnellement convaincu de la complémentarité de ces deux ordres juridiques européens et du fait que la Charte des droits fondamentaux, telle que reprise dans le traité de Lisbonne, a beaucoup de qualités. Sans doute, comme tous les textes internationaux, elle a des défauts qui mériteraient d'être corrigés, mais elle a un avantage considérable qui est de traiter l'ensemble des droits fondamentaux dans un même texte. La construction du Conseil de l'Europe, avec la Convention européenne des droits de l'homme d'un côté, la Charte sociale européenne de l'autre, devient en comparaison une vision un peu ancienne de la manière de traiter les droits fondamentaux, puisque ce faisant elle distingue les droits civils des droits sociaux.

## La Charte sociale européenne, un traité désormais “en ordre de bataille”

La Charte sociale européenne, un traité assez mal parti dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, est désormais en ordre de bataille. Mais elle ne pourra être utile que si son potentiel, qui est certain, est mieux exploité. C'est dans ce cadre que l'Union européenne peut jouer un rôle majeur. Pourquoi la Charte était-elle mal partie ? Outre la distinction ancienne entre droits civils et droits sociaux, c'est certainement dû à un manque de notoriété, de résultats aussi puisque le mécanisme de contrôle a été particulièrement peu efficace entre l'entrée en vigueur de la Charte sociale en 1965 et la réforme qui est intervenue dans les années 1990. C'est aussi lié à la construction de la Charte sociale, qui relevait d'une approche traditionnelle de la lutte contre le pauvreté, fondée sur l'assistance : emploi, sécurité sociale, aide sociale.

## La Charte sociale révisée : une méthode globale de lutte contre la pauvreté

Les travaux d'ATD Quart Monde et d'autres organisations ont montré combien toutes les dimensions “classiques” de lutte contre la pauvreté (en particulier droit à l'emploi, droit à la sécurité sociale, droit à l'assistance sociale), bien qu'utiles, sont insuffisantes pour s'attaquer de front à la question de la pauvreté. La réforme de la Charte sociale, en 1996, a permis deux choses : renforcer le mécanisme de contrôle, en faisant du Comité européen des droits sociaux, qui a produit une nouvelle jurisprudence, son organe de régulation ; modifier la liste des droits en y ajoutant deux droits très importants : l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et l'article 31 sur le droit au logement<sup>45</sup>. Il n'est pas besoin d'insister sur la grande importance des questions de logement dans la lutte contre la pauvreté, Paul Bouchet l'a fait d'une façon extrêmement compétente et engagée. Ce qui résulte de ces nouveaux droits – et ATD Quart Monde a été à l'origine de l'insertion de l'article 30 dans la Charte sociale révisée –, c'est évidemment une prise en compte de la lutte contre la pauvreté selon une méthode globale qui implique tous les acteurs au niveau national, une mobilisation générale et une révision à intervalles réguliers, ainsi que des plans d'action et d'intervention.

## Indivisibilité des droits – et de leur violation

La pauvreté est donc une situation révélatrice de l'indivisibilité des droits fondamentaux. Paul Bouchet a dit ce matin qu'il ne faudrait pas réduire les droits sociaux aux seuls droits des pauvres : c'est très important. Je crois aussi qu'il ne faudrait pas réduire le droit des pauvres aux seuls droits sociaux parce que la pauvreté est aussi une atteinte aux droits civils et politiques. La pauvreté met en évidence l'interaction des liens tissés entre l'ensemble des droits. Elle montre aussi combien la violation d'un droit appartenant à une catégorie conduit à la violation d'autres droits.

45 Partie I, Article 30 : “Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.” ; article 31 : “Toute personne a droit au logement.”

## Le potentiel de la Charte sociale pourrait cependant être mieux employé

La première condition est que les acteurs traditionnels au niveau national – l'État, les régions, le pouvoir législatif, l'exécutif, le pouvoir judiciaire mais aussi les partenaires sociaux et les ONG – se saisissent davantage du traité, réagissent aux constats de non-conformité du Comité européen des droits sociaux, en tirent toutes les conséquences et se mettent en conformité avec le traité. Il faut aussi que d'autres acteurs interviennent, notamment les autorités indépendantes, les médiateurs, je pense aussi à la HALDE<sup>(46)</sup> en France, et évidemment aux instances de l'Union européenne : le Parlement européen, la Cour de justice de l'Union européenne mais aussi l'Agence des droits fondamentaux. Il est important que dans l'élaboration du droit au sein de l'Union européenne, la Commission, le Parlement et le Conseil puissent tenir compte de la Charte sociale européenne. Le Comité européen des droits sociaux a donné un certain nombre d'indications sur la manière dont s'articulent le droit de l'Union européenne et le droit de la Charte sociale européenne. Ces indications mériteraient d'être prises en compte dans le quotidien de l'élaboration du droit dérivé.

Il faudrait aussi assurer à la Charte davantage de publicité, ce qui augmenterait sa dimension politique. La Charte sociale est une charte de la société ; sa place est "au cœur de la cité". Des universités et débats citoyens pourraient l'aider à trouver cette place.

Je rejoins enfin Paul Bouchet sur l'importance de la citoyenneté et celle de considérer tous les droits dont nous parlons comme des droits appartenant à tous les citoyens et devant être mis en œuvre d'une manière concrète et effective.

## Propositions

### Au niveau des États membres du Conseil de l'Europe

Il faut que les 47 États du Conseil de l'Europe ratifient la Charte sociale révisée et acceptent les articles 30 et 31<sup>(47)</sup>. La Charte prévoit en effet une acceptation "à la carte" qui permet aux États de ratifier ce traité sans en accepter toutes les dispositions. L'idée serait de trouver un moyen pour que l'acceptation de l'article 30 et de l'article 31 soit obligatoire pour les États qui ratifient la Charte sociale révisée. L'Agence des droits fondamentaux et la Commission pourraient contribuer à ce processus en coordonnant la manière dont les États membres de l'Union européenne choisissent les dispositions de la Charte qu'ils acceptent. Une coordination au sein de l'Union serait donc la bienvenue.

<sup>46</sup> La Haute autorité (française) de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est regroupée avec trois autres entités, depuis le 1er mai 2011, au sein du Défenseur des droits.

<sup>47</sup> Parmi les 31 membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Charte sociale révisée de 1996 – y compris l'Autriche, qui l'a ratifiée le 20 mai 2011 –, seuls 15 ont accepté l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'état de l'acceptation des articles 30 et 31 par les différents pays est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ProvisionTableRevJuly2012\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ProvisionTableRevJuly2012_en.pdf).

Il conviendrait d'agir de la même manière pour la procédure de réclamations collectives, qui permet aux syndicats et aux ONG de faire des réclamations devant le Comité européen des droits sociaux. Actuellement, cette procédure n'est acceptée que par 14 États membres du Conseil de l'Europe<sup>(48)</sup>. Il faudrait que tous l'acceptent, comme ils l'avaient fait progressivement, à une certaine époque, pour la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme et le droit de requête individuelle, devenus obligatoires depuis 1998 alors qu'ils étaient auparavant facultatifs. Les États membres de l'Union européenne pourraient être les premiers à procéder à cette acceptation.

## La Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux

L'Agence des droits fondamentaux ou la Commission pourraient également participer à la diffusion des informations et des connaissances sur la Charte sociale européenne, peut-être même assurer une formation des ONG et des syndicats qui permettrait de mieux leur faire connaître les droits et les procédures. Elles pourraient aussi diffuser les résultats et encourager les bonnes pratiques.

Une autre suggestion pourrait être que l'Agence intègre la dimension des droits sociaux dans toutes ses activités. J'ai été très intéressé par le point qu'a soulevé Morten Kjaerum ce matin sur le fait que, si la pauvreté n'apparaît pas en tant que telle parmi les programmes de travail de l'Agence, un grand nombre des activités qui y sont listées se rattachent à la lutte contre la pauvreté. Je me permettrai cependant de dire que l'argument utilisé me paraît être à double tranchant. Si vraiment beaucoup des activités de l'Agence touchent à la lutte contre la pauvreté, alors je ne vois pas de difficulté qui empêcherait que la pauvreté soit mentionnée explicitement dans le programme de l'Agence. C'est un ajustement qui pourrait être fait sans bouleverser le programme et qui nous réjouirait tous.

La Commission pourrait travailler davantage avec le Conseil de l'Europe. Olivier De Schutter a fait ce matin un certain nombre de propositions très importantes. Elles ont été discutées, parfois contestées, mais je crois qu'elles sont extrêmement utiles.

En matière de violation des droits de l'homme, les indicateurs sont utiles mais ne sauraient remplacer des analyses de détail.

Le recours à des indicateurs et statistiques est extrêmement important pour assurer le respect des droits fondamentaux. D'ailleurs le Comité européen des droits sociaux a demandé à maintes reprises aux États de développer les indicateurs et autres moyens de connaître la situation nationale. Il l'a fait à l'occasion de réclamations portant sur la question de la scolarisation des enfants autistes, en demandant au gouvernement français de compter les individus concernés pour savoir exactement quelle était l'ampleur des besoins ; c'est le seul moyen de pouvoir y répondre. Le Comité a fait de même en matière de droit des Roms. Certains gouvernements confrontés à des réclamations ont dit au Comité qu'ils ne disposaient pas d'informations chiffrées sur les personnes concernées. Le Comité insiste : pour trouver des solutions, il faut commencer par connaître la réalité.

---

<sup>48</sup> Appartenant tous, hormis la Norvège et la Croatie, à l'Union européenne.

Je suis plus réservé sur les indicateurs comme moyen d'identifier les situations de non conformité et de violation des traités. Si l'indicateur est utilisé comme moyen d'identifier la violation, il me semble que cela risque de le faire sortir du rôle simple d'indicateur. Le Comité européen des droits sociaux n'a d'ailleurs jamais considéré une situation non conforme à la Charte sociale sur la seule base d'un indicateur. L'indicateur est le révélateur d'une situation, mais c'est avec une analyse précise de la situation (situation juridique, situation concrète, analyse des besoins, aspects quantitatifs et qualitatifs des moyens mis en œuvre, etc.) que le Comité peut parvenir à constater une violation.

J'ai encore plus de doutes sur le fait que les indicateurs pourraient servir à indiquer des pistes pour remédier à des violations. On peut rapprocher cette idée de l'intervention de Xavier Verzat qui demandait pourquoi nous parlons d'indicateurs en matière de droits sociaux et pas en matière de droits civils et politiques, pourquoi il n'existe pas d'indicateurs sur la durée des procédures devant des juridictions internes, ni d'objectifs chiffrés sur la manière de réduire la durée excessive de ces procédures. La réponse tient peut-être au fait que l'on attache encore trop d'importance à la distinction entre droits sociaux et droits civils et politiques.

Les droits garantis par la Charte sociale doivent être mis en œuvre d'une manière concrète et effective, pour reprendre les mots utilisés par la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais pour y arriver, il est important que tous les acteurs aux niveaux national et européen soient engagés à cette fin. Par rapport aux propositions faites ce matin et à celles que je viens de faire, il me semble que le rôle de l'Agence des droits fondamentaux pourrait être amplifié dans le domaine dont nous parlons. Du côté du Conseil de l'Europe en tout cas, nous sommes décidés à travailler avec l'Agence et la Commission dans de nombreux domaines, y compris celui de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale.



## Des politiques qui aillent jusqu'au bout pour que les personnes les plus pauvres aient accès à leurs droits

François Vandamme

*Conseiller général au ministère fédéral belge de l'emploi,  
professeur visiteur au Collège d'Europe de Bruges*

Fort de mon engagement aux côtés du Mouvement ATD Quart Monde depuis longtemps, j'ai noté cinq points qui me paraissaient importants et à travers lesquels j'apporte une certaine sensibilité politique, née de mes activités politiques. Ces cinq points correspondent à cinq propositions très concrètes.

### **Les contrastes et l'ambiguïté dans les discours de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la pauvreté**

73

Sur le plan théorique, tous les instruments sont là pour faire considérer la pauvreté comme une violation des droits de l'homme, mais il reste à les placer en synergie. L'Union européenne a ses propres instruments juridiques pour influencer l'action des États membres et porte une responsabilité de plus en plus grande dans le cadre de la gouvernance économique et sociale. Quasiment toutes les politiques nationales sont traitées en référence au droit européen, d'une façon ou d'une autre. Le positionnement de l'Union européenne par rapport à la pauvreté se fait dans une grande ambiguïté et avec beaucoup de contradictions. Les instruments sont nombreux : traité, Charte des droits fondamentaux, Agence des droits fondamentaux, nouvelle stratégie Europe 2020, méthode ouvert de coordination (MOC) sur la protection sociale, Plateforme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – qui vient d'être adoptée par le Conseil pour aider les États membres à mettre en œuvre l'objectif de réduction de la pauvreté de la stratégie Europe 2020 –, clause sociale horizontale. Quant au débat sur la subsidiarité, c'est un débat méthodologique, de mauvaise volonté : la subsidiarité peut tirer dans l'un ou l'autre

tre sens selon l'argumentaire que l'on développe, la volonté politique que l'on exprime et les instruments dont on dispose.

Nous avons des craintes quant à la nouvelle gouvernance économique de l'Europe et son impact sur la future gouvernance sociale. La question pratique qui a mobilisé tous les ministres de l'emploi pendant le semestre de la présidence belge de l'Union européenne, fin 2010, était de savoir comment positionner les ministres de l'emploi et des affaires sociales par rapport à la nouvelle gouvernance économique de manière à être sûr qu'ils soient maîtres de tout ce qui se dirait sur la politique sociale et de l'emploi, et non les ministres des finances. C'est un exercice difficile, car il va y avoir une forte pression en faveur de l'identification, dans les politiques du marché du travail et dans la politique sociale, des obstacles à la croissance. C'est là le grand critère de la gouvernance économique, au nom de l'objectif central d'une Europe qui améliore sa compétitivité par la croissance et des réformes fondamentales dans les politiques sociales et les marchés du travail. Je ne dis pas que les réformes ne sont pas nécessaires, mais il faut se demander où et comment les faire.

Le principal objectif du moment pour un mouvement comme ATD Quart Monde est, à mon avis, d'aider les ministres de l'emploi dans leur argumentaire face aux ministres des finances, d'aider à la coordination nationale des positions politiques, pour qu'un espace budgétaire suffisant soit réservé au soutien des politiques sociales et d'emploi, un domaine où l'on est obligé de continuer à dépenser. C'est aussi un discours de l'Europe de dire qu'il faut plus d'activation des chômeurs, des personnes sans emploi. Mais ces politiques d'activation au niveau national coûtent cher. On ne peut donc pas dire à la fois qu'il faut ces politiques, mais les refuser sous prétexte que les budgets pour ce type d'interventions ne sont plus réalistes. Il en va de même pour la protection sociale.

La Stratégie Europe 2020 peut aider à réaliser cet équilibre. On peut se réjouir que deux de ses cinq objectifs portent l'un sur l'emploi, l'autre sur la réduction de la pauvreté. Ils véhiculent une dynamique importante. Il existe un consensus politique en Europe pour dire qu'un emploi pour tous, si possible de qualité, est l'une des voies royales pour sortir de la pauvreté. Ce n'est pas suffisant, mais c'est un bon argumentaire politique. Pour réunir ces deux objectifs, on parle de marché du travail plus inclusif, de société plus inclusive, qui donnent leur chance à tous sur le marché du travail et obligent en conséquence les services publics de l'emploi, les politiques de l'emploi et les politiques qui agissent sur les compétences et l'éducation – c'est justement le troisième objectif de la Stratégie 2020 – à être intégrées. Cela commence par des objectifs assez concrets : on veut faire en sorte que plus aucun jeune ne sorte de l'école secondaire prématurément pour qu'il ait un minimum de compétences.

Nous avons les moyens de faire des politiques intégrées mais cela nécessite de gros efforts institutionnels et une grande coordination dans les États membres, ce qui n'est pas simple car les filières administratives qui préparent ces décisions sont extrêmement différentes, d'un point de vue presque culturel, pourrait-on dire. Un énorme travail doit être fait à ce niveau par des organisations comme Caritas ou la Plateforme sociale, qui peuvent produire d'excellents documents et faciliter cette intégration des politiques.

## L'accès aux droits, leur concrétisation sur le terrain

Lorsque j'entends les interventions de ceux qui œuvrent sur le terrain aux côtés des personnes qui vivent la pauvreté, je remarque autour de cette table un consensus flagrant pour reconnaître que le problème fondamental dans la mise en œuvre des droits de l'homme, c'est l'accès à ces droits fondamentaux et leur concrétisation. Il faut, au niveau européen – dans les recommandations que fait l'Union européenne, à travers tous ses comités, ses organes et toutes ses conclusions politiques – mais aussi au niveau national, que l'on ne cesse de réfléchir – et on ne le fait jamais assez – aux mesures qui peuvent être prises pour améliorer l'efficacité des législations. Selon Olivier De Schutter, qui a fait des remarques intéressantes sur le sujet, c'est en anticipant mieux la situation des personnes pauvres dans les analyses d'impact que la législation européenne gagnera en efficacité. Il a donné au Mouvement Quart Monde une excellente piste en lui conseillant de s'insérer dans ces mécanismes d'analyse d'impact des législations. Cependant, vous allez devoir vous battre, parce que la Commission européenne travaille avec de nombreux consultants qui, par définition, savent tout. Ils n'aiment pas beaucoup soumettre leur copie et leurs hypothèses à la société civile. Ce ne sera donc pas facile mais c'est un combat essentiel que de se battre pour l'efficacité des législations, la qualité des services et des prestations délivrées par ceux-ci. Je sais que le Comité de la protection sociale y travaille.

Pour mesurer la qualité des services, on peut recourir, dans une certaine mesure, à des indicateurs. Cette question me mettait mal à l'aise mais je suis satisfait des remarques qui ont été apportées, qui toutes comportaient une part de vérité. Je suis rassuré quand je vois qu'il n'est pas impensable, pour des juristes, de travailler avec des indicateurs, pourvu que ce travail soit mobilisateur, permette de bien identifier le problème, condition *sine qua non* si l'on veut trouver des solutions.

## Des politiques qui aillent jusqu'au bout pour faire atteindre les droits aux plus pauvres

75

Il faut des politiques qui aillent jusqu'au bout de leurs effets. Il faut interpeller les responsables des institutions, des services sociaux, des administrations et leur demander : "Êtes-vous toujours allés jusqu'au bout de ce qu'il était possible de faire pour que chaque citoyen, n'importe quel citoyen, puisse bénéficier d'une prestation ?"

La formation présente un enjeu majeur. Ma rencontre avec le mouvement ATD Quart Monde a influencé ma vie professionnelle et j'espère que beaucoup d'autres personnes pourront avoir des expériences de ce type. J'espère que, dans leur formation, les responsables administratifs, politiques et des grands services économiques, pourront voir la pauvreté et réfléchir, aux côtés d'un mouvement comme ATD Quart Monde, aux façons de s'en sortir. J'ignore si l'Agence des droits fondamentaux a des budgets prévus pour les formations – ce n'est pas fondamentalement sa tâche. Toutefois, de nombreuses possibilités existent et il nous faut être créatifs sur ce point, pour encourager, dans les

formations universitaires et à tous les niveaux, cette sensibilisation aux enjeux de la pauvreté.

L'article 30 de la Charte sociale européenne est formulé comme un droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, protection qui invite donc les intervenants politiques, économiques et sociaux à aller jusqu'au bout de l'efficacité de leurs services, ce qui n'a peut-être jamais été suffisamment assumé.

## **Un dialogue régulier, des partenariats avec la société civile**

Il me paraît important d'assurer un dialogue régulier du monde politique avec la société civile. L'Union européenne a innové, elle n'est pas indifférente à cette dimension qui a ses exigences et oblige les partenaires à se regrouper, ce qui n'est pas toujours facile quand on veut mettre en avant sa spécificité. Mais il faut continuer à travailler sur ce partenariat à différents stades, de la préparation à l'évaluation, au suivi des politiques. Cela nous amènera à discuter des méthodes d'évaluation. On se heurte de nouveau à cet inévitable besoin de réviser les politiques pour les rendre toujours plus effectives – c'est ce que dit l'article 30. Dans cette optique, il y a tout intérêt à se saisir d'une représentation des personnes cibles, celles dont nous voulons parler, et à ne pas croire que le langage vient du haut pour atteindre le bas, mais qu'il doit au contraire remonter du bas vers le haut.

## **Rappel des propositions**

Mon premier point était un appel pour que l'on soit très attentif à l'implication de la nouvelle gouvernance économique de l'Union, à son impact sur la capacité à maintenir et à produire de la politique sociale.

76

Mon deuxième point était de reconnaître que l'enjeu fondamental est l'accès aux droits, qui est une mission jamais accomplie par aucun gestionnaire d'institution, responsable d'un service ou d'une prestation. On ne peut jamais penser qu'on a atteint le modèle de gestion idéal – ce que prouve l'augmentation constante du nombre de pauvres. Le problème fondamental est bien celui de la mise en œuvre des droits, faute d'accompagnement suffisant. L'accompagnement des chômeurs marque un progrès, mais peut-être faut-il aussi permettre un accompagnement plus grand des personnes en situation de pauvreté, non pas pour les stigmatiser ni les infantiliser, mais dans l'objectif d'une responsabilisation de plus en plus grande – pourvu que l'on s'en donne les moyens.

Le troisième point était de rappeler que l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée permet une évaluation des politiques avec la société civile concernée. Nous devons encourager le perfectionnement dans l'évaluation des politiques pour qu'elles soient plus effectives. Il faut toujours travailler, dans l'évaluation des politiques, avec les personnes visées.

## **La clause sociale horizontale du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la pauvreté et l'exclusion sociale**

Un dernier point m'intrigue, à savoir l'impression, dans les services de la Commission, d'un manque d'intérêt total pour la mise en œuvre de la clause sociale horizontale. J'ignore pourquoi la Commission n'a pas l'air de s'y intéresser, comme si ce n'était pas son affaire. Peut-être applique-t-elle cette clause sans le savoir à travers les études d'impact, mais j'ai senti une plus grande mobilisation au Parlement européen, ou en tout cas dans la société civile. Cette clause sociale horizontale du traité dit que toutes les activités de l'Union doivent être mesurées par rapport à leur impact sur l'exclusion sociale, mais aussi sur l'emploi, etc. Dans le monde social en tout cas, on a considéré que cette clause sociale horizontale était un acquis formidable. Mais qui s'en occupe ? Est-ce la même chose qu'une étude d'impact ? Chaque institution est responsable de ses études d'impact ; un accord institutionnel permet même que chacune les fasse selon sa méthode propre, avec ses consultants, ses intermédiaires ou ses prestataires de service. Je ne suis pas sûr que cela facilite la cohérence générale. Le débat peut s'en trouver enrichi, mais je me demande s'il ne serait pas intéressant d'organiser un jour une réflexion, une deuxième étape de séminaire, autour de la clause sociale horizontale et de la lutte contre l'exclusion sociale. Il me semble intéressant de voir comment mettre en œuvre et faire progresser l'ensemble des réflexions faites aujourd'hui à partir de cet instrument du traité qui a vocation à être utilisé par toutes les institutions.



# Promouvoir les droits des personnes les plus exclues : propositions à l'adresse de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des ONG\*

Freek Spinnewijn,

*Directeur de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)*

J'ai été invité aujourd'hui parce que la FEANTSA est l'une des rares ONG européennes sociales à avoir une expérience pratique des droits fondamentaux, surtout en matière de recours en justice.

## Droits de l'homme et extrême pauvreté

Si nous voulons établir le lien entre "droits fondamentaux" et "extrême pauvreté" – c'est là le thème de notre conférence – nous ne pouvons ignorer le droit au logement. Il représente souvent une condition préalable à un certain nombre de droits civils et politiques (le droit à la vie, à la famille, à un procès équitable) aussi bien qu'aux droits économiques et sociaux, comme le droit à l'emploi.

Nous devons reconnaître qu'il y a une petite séparation artificielle entre les ONG spécialisées dans les droits de l'homme au sens propre, comme Amnesty International ou la Fédération Internationale des Droits de l'Homme, et les ONG sociales, comme la FEANTSA. Cette division arbitraire a amené à porter l'attention sur les droits civils et politiques dans les campagnes sur les droits de l'homme ou dans les recours en justice, au détriment des droits économiques et sociaux. Seule une poignée d'ONG s'intéresse aux recours en justice dans le cadre des droits économiques et sociaux.

.....  
\* Texte traduit de l'anglais

Aborder la pauvreté en termes de droits de l'homme est très utile car cela amène à se concentrer d'abord sur les personnes vivant dans les situations les plus difficiles. C'est très important dans un contexte de crise économique où l'on a plutôt tendance à se préoccuper des classes moyennes. Cette approche permet de contourner l'opposition entre les "pauvres méritants" et ceux qui ne le sont pas, un thème qui réapparaît dans l'agenda politique. Il ne faut pas sous-estimer les aspects pratiques et pragmatiques des droits de l'homme. Les droits sociaux exigent une amélioration pas à pas.

Nos propositions au niveau européen s'adressent à la fois aux institutions et aux ONG.

## Les institutions

C'est à elles que revient la plus grande part de responsabilité :

### Conseil de l'Europe : une coopération renforcée

Il faut renforcer la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, à un niveau non seulement formel, par le biais de consultations et de groupes de pilotage, mais aussi pratique. Cette coopération devrait prendre la forme du suivi de la mise en œuvre, par les États membres, des instruments des droits sociaux, comme la Charte sociale. Il devrait aussi y avoir plus de soutien pour les recours en justice.

### Agence des droits fondamentaux : pour une approche horizontale des droits

L'agenda sur les droits est et demeure insuffisamment développé à l'Agence des droits fondamentaux. Nous avons besoin que l'accent sur les droits y soit renforcé. Son nom même pose problème : l'action en faveur des droits fondamentaux n'est pas suffisante. Je trouve qu'il y a, dans l'Agence des droits fondamentaux, une trop forte approche en termes de non-discrimination, comme la principale solution aux problèmes sociaux et aux violations des droits de l'homme, qui peut mener à de curieuses situations. Une approche anti-discrimination est une approche verticale qui vise des groupes ciblés comme les femmes ou les personnes handicapées. L'approche en termes de droits de l'homme est plus une approche horizontale, l'extrême pauvreté étant horizontale par nature, touchant un large éventail de groupes cibles. L'Agence des droits fondamentaux devrait concentrer ses efforts sur les droits sans trop se référer à son approche traditionnelle anti-discrimination. Cette approche est précieuse bien sûr, mais insuffisante pour combattre l'extrême pauvreté. Nous pourrions aller plus loin en liant les droits et l'extrême pauvreté.

La requête du Parlement européen, d'un rapport sur les droits fondamentaux et l'extrême pauvreté, réalisé par l'Agence des droits fondamentaux, nous apparaît comme une légitimation démocratique pour que l'Agence commence à travailler plus sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Nous savons comment fonctionne le lobbying, et comment une telle étude peut être utilisée comme première étape – prudente, pas trop

“dangereuse” – vers un suivi plus ambitieux. Mais il nous faut clarifier le rôle de l’Agence et de ses “études préliminaires”.

Il y a une large marge de progression pour l’amélioration des relations bilatérales entre l’Agence des droits fondamentaux et les ONG européennes spécialisées dans les droits sociaux et économiques, y compris dans le domaine des recours en justice. Nous savons que l’Agence fait de gros efforts pour consulter le secteur des ONG, mais le rôle de la Plateforme des droits fondamentaux est trop limité. Il y a trop d’ONG, membres de la Plateforme, qui ne se préoccupent pas de droits fondamentaux ou ont trop peu d’expérience en la matière. L’Agence devrait avoir le courage de sélectionner celles qui en ont – et elles ne sont pas nombreuses – et travailler avec elles de façon plus approfondie.

## Commission européenne

Si elle joue un rôle important dans la promotion des droits économiques et sociaux, elle pourrait être plus active dans trois domaines :

### ► L’apprentissage politique ou la "pression par les pairs"

Paul Bouchet a évoqué la loi DALO en France. Malgré les obstacles qui restent à surmonter pour la rendre plus effective, c’est un exemple de bonne pratique concernant le droit au logement. On pourrait aussi citer l’Ecosse et son “Homelessness Act” de 2003, ou une législation similaire en Finlande, qui sont des approches intéressantes pour garantir le droit au logement. Pourquoi ne pas organiser des apprentissages mutuels plus stratégiques entre États membres ? La demande existe. La Belgique, par exemple, souhaite avancer sur le droit au logement mais ne sait pas comment procéder.

### ► Le soutien institutionnel dans le financement des projets concrets des ONG.

Certaines organisations, y compris la mienne, ont des projets concrets pour introduire des recours en justice contre certains États membres, au sujet du droit au logement dans notre cas et des droits de l’homme en général. Mais nous manquons de soutien financier de la part des institutions pour ces recours en justice car elles doutent de la valeur ajoutée des litiges relatifs aux droits de l’homme. Il faut du courage pour le faire, et pourtant ce sont des projets faciles à financer, et qui présentent des résultats visibles et garantis.

### ► Des progrès tangibles en matière politique.

Il y a eu une communication de la Commission européenne sur les droits de l’enfant, pourquoi ne pas en faire une sur les droits des personnes vivant dans l’extrême pauvreté ?

## Parlement européen

Il doit faire mieux que demander plus d’action. Il devrait plutôt étudier et garantir le suivi de ses requêtes. Je suis stupéfait de voir comment, de plus en plus, la Commission européenne ignore tout simplement ce que demande le Parlement européen.

Pourquoi ne pas inviter le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit au logement pour se pencher sur le respect du droit au logement dans les États membres ? C'est le

moment opportun, le Parlement européen en a les moyens à condition que la majorité soit en faveur d'une telle initiative.

## Les ONG européennes

Il faut reconnaître que l'approche de la pauvreté en termes de droits n'est pas assez développée dans notre secteur. Nous avons besoin de plus de recours en justice, par le biais du mécanisme de plaintes collectives du Conseil de l'Europe par exemple. On accuse les États membres de ne s'intéresser aux droits de l'homme que pour la forme mais je crois que, dans une certaine mesure, nous [les ONG] faisons la même chose. Nous faisons référence aux droits de l'homme dans nos débats et nos déclarations politiques, mais sans vraiment agir avec ceux-ci. Nous entretenons un rapport ambigu aux droits de l'homme. Certains membres de la FEANTSA ne sont pas convaincus que cette approche est la meilleure parce qu'elle peut se retourner contre eux, dans la mesure où les abris et services qu'ils fournissent aux sans-abri pourraient être considérés comme étant une violation des droits de l'homme.

### Le recours en justice : quels instruments ?

Pour ce qui est du recours en justice, nous voulons plus d'expertise. Il ne faut pas sous-estimer le mécanisme de recours collectif institué par la Charte sociale européenne et la précieuse et utile jurisprudence qu'elle produit et qui est sous exploitée. Nous pouvons aussi recourir à la Cour de Justice de l'Union européenne et ses "opinions préjudiciales". Cette procédure a l'avantage de n'être pas trop lourde et d'avoir une valeur légale. C'est un bon moyen d'évaluer la valeur et l'impact de la Charte, dans un temps court.

### Le suivi des politiques

Nous avons d'une part les rapports nationaux, mentionnés par Régis Brillat, qui décrivent les progrès de chaque pays dans la mise en œuvre des droits fondamentaux (Charte sociale, PIDESC). D'autre part, nous pouvons, en tant qu'ONG, présenter des rapports alternatifs (*shadow reports*), mais cela requiert d'importantes ressources.

### Une spécialisation des ONG pour plus d'efficacité ?

N'y aurait-t-il pas un besoin commun des ONG de se spécialiser dans certains droits ? Nous avons un réseau européen pour la santé, un pour le sans-abrisme, un autre pour l'éducation. Ne pourrions-nous pas "diviser" notre expertise en assignant chaque droit à une organisation spécifique, et commencer à travailler sur les recours en justice ? Nous pourrions même avoir notre propre réseau interne où nous nous communiquerions nos bonnes pratiques. Nous devrions aussi essayer de mieux collaborer avec les professionnels juridiques. Nous essayons trop de faire les choses nous-mêmes. Nous devons entrer en relation avec des réseaux comprenant des juges, des cabinets privés d'avocats, et

les convaincre de nous intégrer dans leur travail bénévole (ou consultations *pro bono*), même si ce n'est pas aisé.

## La FEANTSA et les droits de l'homme

Notre organisation fait beaucoup dans le domaine des droits fondamentaux. Nous avons créé le "Housing Rights Watch" [l'Observatoire du droit au logement], un réseau alliant experts juridiques et ONG. Notre objectif est d'échanger sur la jurisprudence et d'encourager les recours judiciaires. Nous avons développé une base de données complète de la jurisprudence de la CEDH dans le domaine du droit au logement, un magazine, un site web et d'autres publications sur les droits de l'homme et le droit au logement. Bien qu'il en soit encore à l'état embryonnaire, ce réseau peut servir d'exemple pour des actions sur d'autres droits.

Les réclamations collectives sont en train de se développer, en particulier celles liées à l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée<sup>49</sup>.

Nous co-organisons une conférence annuelle sur le droit au logement, ouverte aux professions juridiques, aux ONG, aux pouvoirs publics, etc.

Pour conclure, nous avons besoin d'une mobilisation des ONG et d'un soutien de la part des institutions.

---

49 "Toute personne a droit au logement".



# Débat

**Morten Kjaerum**

## Notre collaboration avec le Conseil de l'Europe

On a beaucoup parlé du chevauchement des travaux du Conseil de l'Europe et de l'Agence des droits fondamentaux, et de la manière dont cela pourrait évoluer maintenant. Pour être honnête, je n'ai jamais compris ce débat. Malheureusement le cadre existant – les Nations Unies, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe – est bien trop tenu pour traiter tous les problèmes que nous rencontrons, rien que dans les 27 États membres – sans parler des 47 du Conseil de l'Europe. Nous avons tous beaucoup à faire. Le grand défi à relever est la création d'une complémentarité, d'une synergie où tous les acteurs – Conseil de l'Europe, Nations Unies, société civile – interagissent et s'influencent les uns les autres. Nous avons parcouru un long chemin avec le Conseil de l'Europe.

Bien que les résolutions du Conseil de l'Europe et la jurisprudence émanant de la Charte sociale soient une grande source d'inspiration pour l'Agence, nous aimerais pouvoir refléter davantage la pertinence de celle-ci.

## Malgré des mesures avancées en matière sociale, l'Europe connaît la pauvreté

Nous avons fait de gros progrès pour ce qui est d'inclure les problèmes liés aux droits économiques et sociaux dans nos études et nos travaux. L'une de nos actions les plus récentes est une nouvelle étude sur les Roms, qui prend le relais d'une étude précédente où nous avions interrogé 25 000 personnes des minorités ethniques pendant une heure chacune. De sept pays nous sommes passés à onze et à des questions plus détaillées.

Nous travaillons en collaboration avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) afin de dépasser le clivage traditionnel qui oppose pays "en développement" et pays "développés", selon l'idée que le développement est une notion lointaine et dont nous n'avons pas besoin en Europe. Je me demande pourquoi nous abordons en Europe les problèmes sociaux comme nous le faisons quand, pendant trente ans, nous avons développé dans le monde entier des méthodes innovantes de "responsabilisation" (*empowerment*) et de développement des compétences. Essayons donc d'utiliser un peu de ce savoir chez nous pour relever nos propres défis. C'est dans cette optique que nous avons commencé à travailler avec le PNUD.

## "Les indicateurs nous donnent des pistes, non des solutions"

Notre agence est l'une des rares organisations qui combine droit et études sociologiques dans le domaine des droits de l'homme. C'est une valeur ajoutée à ce que nous faisons qui contient un énorme potentiel. Nous pouvons recueillir des données, des informations sur le contexte, identifier le problème – comme l'accès à la justice, à l'éducation – et ensuite, essayer de s'en servir auprès des personnes concernées. Nous pouvons alors

examiner les indicateurs structurels, par exemple la sensibilité des organismes pour l'égalité : sont-ils seulement dans les grandes villes, ou les trouve-t-on aussi dans les villages où habitent les Roms et les personnes pauvres ? Concernant les institutions nationales dédiées aux droits de l'homme, que proposent-elles en fait d'assistance juridique ? De tels indicateurs nous renseignent sur l'accès à la justice dans tel ou tel pays, et nous permettent ensuite de comparer les pays. Nous devons ensuite réfléchir : quelles politiques peuvent être adoptées ? Là encore, les indicateurs nous donnent des pistes, non des solutions.

### Le moment est venu de créer une synergie

Il y a encore beaucoup à faire. En ce qui concerne l'agenda sur les droits de l'homme, il est vrai que le seul champ d'action inscrit dans notre règlement est la discrimination raciale. Le reste de notre travail nous est donné par le cadre pluriannuel adopté tous les cinq ans par le Conseil. L'Union européenne a un mandat très important dans le domaine de la discrimination, et nous n'intervenons que dans le cadre légal de l'Union européenne. La discrimination demeure malgré tout un défi majeur. Nous sommes passés de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes à l'Agence européenne des droits fondamentaux. Nous sommes maintenant en mesure de créer la synergie dont nous parlions. En répercutant les leçons apprises d'un domaine à l'autre, nous pourrons aborder les problèmes liés à la discrimination de façon systématique. Tous les domaines présentent des points communs, des stratégies communes, autant d'éléments qui peuvent être partagés et nous inspirer.

### Les requêtes des institutions européennes

Le Parlement, la Commission et le Conseil peuvent nous adresser des requêtes. Nous avons été saisis une fois par le Conseil. La Commission représente un cas à part puisqu'elle appartient à notre conseil d'administration et fait des propositions en interne sur le programme de travail. En dehors de celui-ci, aucune requête ne nous a été soumise par la Commission, mais cela pourrait se produire dans un futur proche.

Nous avons reçu un certain nombre de requêtes de la part du Parlement, nous invitant par exemple à travailler sur l'homophobie ou le texte du PNR (Passenger Name Record ou "données des dossiers des passagers"). Si nous rédigions un rapport pour chaque requête, nous ne ferions plus que cela ! C'est la raison pour laquelle nous ne répondons favorablement au Parlement que lorsque nous recevons une lettre officielle de son président, pourvu que la demande soit compatible avec notre mission. Elle ne doit pas obligatoirement être inscrite dans le cadre pluriannuel, mais elle doit entrer dans le champ de compétence de l'Union européenne. Nous ne pouvons pas faire de rapports individuels sur les pays, car cela reviendrait à les contrôler. Mais nous pouvons en revanche faire un rapport sur un groupe de pays (pas nécessairement les 27). C'est ce que nous avons fait par exemple au sujet d'une nouvelle loi problématique sur l'éducation sexuelle des enfants en Lituanie. Ce n'était pas dans notre mandat. Ce que nous pouvions faire était une comparaison entre six pays présentant le même type de législation. Malgré les limites, les possibilités d'agir existent.

La coopération bilatérale avec les organisations issues de la société civile ne cesse de se développer, ainsi que la collaboration avec d'autres agences comme FRONTEX<sup>(50)</sup>, CEPOL<sup>(51)</sup>, EIGE<sup>(52)</sup>, EUROFOND<sup>(53)</sup> et avec les États membres.

## Maria Francisca Ize-Charrin

*Ancienne Fonctionnaire internationale au Haut-Commissariat  
aux droits de l'homme des Nations Unies*

### Les indicateurs créent un langage commun

Je voudrais raconter comment nous avons été amenés, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, à Genève, à travailler sur les indicateurs. Ce n'est pas du tout la section la plus juridique qui a commencé à parler de ces questions, mais nos collègues en lien avec le PNUD et d'autres agences spécialisées. Ils se sont rendu compte que pour communiquer avec le PNUD en particulier, il fallait à tout prix convertir les normes en matière de droits de l'homme en indicateurs qui puissent être utilisés dans des contextes précis et opérationnels sur le terrain. Ce sont ces collègues, qui travaillaient plutôt sur la mise en œuvre des normes sur le terrain, qui ont commencé à développer ces indicateurs. Ensuite le travail a été fait pour convaincre les organes des traités.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a joué un rôle moteur dans le développement des indicateurs. Je me réfère à son commentaire sur le droit à la santé adopté en 2000<sup>(54)</sup>. Le Comité a voulu développer des indicateurs pour chacune des trois obligations d'un État – “respecter, protéger, mettre en œuvre”. Ce sont des indicateurs structurels, des indicateurs de processus et des indicateurs de résultats. Ce mouvement du Comité a amené les autres comités, dans un contexte d'harmonisation des méthodes de travail, dans un élan visant à faire connaître le contenu des droits, à travailler ensemble. Les organes des traités ont déjà fait un premier document en 2006 sur l'importance des indicateurs<sup>(55)</sup> et continuent à travailler. À l'heure actuelle, nous avons conscience, au Haut-Commissariat, de la nécessité des indicateurs pour pouvoir communiquer.

Il m'apparaissait important de rappeler ces éléments et j'approuve les propositions faites par Morten Kjaerum concernant l'Agence et qui me paraissent être en droite ligne avec ce que le Haut-Commissariat essaie de faire sur le terrain et dont l'action a aujourd'hui plus d'impact qu'au début de notre recherche d'indicateurs.

---

<sup>50</sup> Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

<sup>51</sup> Collège européen de police.

<sup>52</sup> Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes.

<sup>53</sup> Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

<sup>54</sup> Observation générale n°14 (2000) portant sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (relatif à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

<sup>55</sup> Rapport des 22 et 23 juin 2006 sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme : [http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI-MC-2006-7\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI-MC-2006-7_fr.pdf)

**Mireille Dassé**  
*Amnesty International*

Je commencerai par expliquer rapidement la raison de notre présence aujourd’hui ici et sur cette thématique. Si Amnesty International est plus connue pour son travail sur les droits civils et politiques, l’organisation a effectué en 2001 un élargissement de son mandat au nom de l’interdépendance, l’indivisibilité et l’universalité - concept mis à mal au nom d’un certain relativisme culturel - des droits humains. Nous avons cherché à adopter une approche globale de la Déclaration universelle des droits de l’homme en incorporant la défense et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels dans nos statuts.

**Dignité, droits et pauvreté**

Cette approche nous a permis de lancer en 2009 une campagne internationale intitulée "Exigeons la Dignité", en complémentarité avec toutes les organisations qui ont travaillé avant nous sur la thématique. Nous voulons mettre en avant l’articulation entre dignité et droits, présente dans l’article premier de la Déclaration universelle et montrer que la pauvreté est à la fois cause et conséquence des atteintes aux droits fondamentaux.

Nous voulons interroger les États, et nous ne manquons pas de le faire auprès de la France, "pays des droits de l’homme", pour la non signature du protocole facultatif relatif au PIDESC. Si l’Espagne l’a ratifié, nous comprenons fort mal les raisons qui s’opposent à sa signature et à sa ratification par la France. Nous militons aussi à l’international pour que d’autres pays signent et ratifient ce protocole.

Nous voulons également interroger les entreprises sur leur impunité et toutes les institutions financières internationales telles la Banque Mondiale et le FMI sur le manque de transparence de leur fonctionnement. Nous leur demandons de veiller à ce que les projets qu’ils financent ne soient pas porteurs de violations des droits fondamentaux.

**Passeurs de droits”**

Dans cette campagne, nous agissons en partenariat avec ATD Quart Monde et le Secours Catholique. Sur le thème de l’engagement citoyen, nous avons créé, au sein de ce partenariat, ce que nous appelons des comités "Solidaires pour les droits". Nous voulons à travers eux devenir des "passeurs de droits". Le droit parle parfois un langage qui exclut. Il n'est pas si évident d'expliquer à une personne à laquelle les droits sont refusés qu'elle est en droit de les revendiquer. C'est ce travail que nous voulons faire ensemble, dans une synergie de complémentarité regroupant les spécificités et cultures d'organisation de chacun. Nous ne voulons pas agir à leur place mais accompagner les personnes privées de droit dans la restauration de ce droit. Être en mesure de comprendre leur situation et connaître leur droit fera d'eux les meilleurs garants possibles de ce droit et de sa pérennité.

Je n'ai pas une grande expérience des indicateurs, sauf pour avoir travaillé un peu sur le Sommet de septembre 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Quand je vois la complexité de ces indicateurs, j'espère que ceux qu'on mettra en place seront plus visibles et transparents.

Je prends acte de la proposition de Régis Brillat sur la mise en place d'un programme de formation par l'Agence. Il serait bénéfique pour tous les militants qui travaillent dans ce domaine.

## Marie-Anne Paraskevas

Je voudrais répondre au nom de la Commission. Je commencerai par évoquer les relations avec le Conseil de l'Europe. En tant qu'unité chargée de la lutte contre la pauvreté, nous avons avec celui-ci des accords de partenariat portant sur des projets concrets depuis 2006. Notre dernier projet a donné lieu à la "Charte des responsabilités sociales partagées". Une conférence a eu lieu début mars à Bruxelles pendant deux jours. Les nouveaux projets sur lesquels nous travaillons comprennent la participation des personnes en situation de pauvreté

Concernant nos relations avec l'Agence des droits fondamentaux, les choses sont un peu plus compliquées. L'Agence est gérée par la Direction générale de la justice, ce qui veut dire que nous n'avons pas accès directement au programme de travail de l'Agence. En fait, nous recevons le programme de travail déjà adopté et notre avis nous est demandé sur le contenu. Nous avons donc peu de marge de manœuvre.

### La clause sociale horizontale

Concernant ce que François Vandamme a dit, il est vrai que la clause sociale n'a pas toujours été en tête des préoccupations de la Commission, malgré l'insistance de la présidence belge. Nombre d'éminences grises ont d'ailleurs insisté sur la nécessité d'exploiter cette clause sociale lors de la grande conférence sur l'avenir de la MOC du mois de septembre<sup>(56)</sup>. Mais je suis d'un autre côté très favorable à l'idée d'exploiter ce qui existe déjà. Par exemple, en ce qui concerne les rapports entre discrimination et pauvreté, nous pourrions nous appuyer sur la législation contre la discrimination qui est déjà en vigueur.

Freek Spinnewijn avait raison quand il a dit que les relations entre l'Unité "Inclusion sociale" et la société civile étaient parmi les meilleures. Un rapport fait récemment par des évaluateurs du programme montre que nous sommes une section où l'on s'appuie beaucoup sur la société civile. Mais il faut réfléchir à des propositions concrètes pour l'avenir, surtout en matière d'actions en justice.

Je voudrais dire quelques mots sur le rapport entre responsabilisation (*empowerment*) et participation qui pourraient répondre à la remarque de Pierre Barge sur le manque de possibilités de la société civile de trouver un financement pour ses actions. Il est vrai que les programmes d'action directe de la Commission européenne sont devenus de plus en plus rares. Nous avons pour la DG emploi le programme PROGRESS<sup>(57)</sup>, qui couvre

56 La conférence de la Présidence belge des 14 et 15 septembre sur la MOC sociale portait sur le thème : "La coordination européenne des politiques sociales – Revenir sur le passé et construire l'avenir."

57 Complémentaire du Fonds social européen (FSE), PROGRESS s'étend sur la période 2007-2013. Ce programme unique remplace les quatre programmes précédents (terminés en 2006), qui comprenaient des actions de lutte contre les discriminations et l'exclusion sociale, ainsi que des mesures en faveur de l'égalité hommes-femmes et de l'emploi.

toute une série de domaines y compris l'égalité hommes-femmes et la non-discrimination. La section de l'inclusion sociale était la seule qui proposait encore des appels à propositions ouverts à la société civile. Malheureusement, depuis trois ans, la priorité (budgétaire) est donnée aux innovations et expérimentations sociales, inspirées de l'exemple français de revenu de solidarité active<sup>(58)</sup>. Dans ce contexte, les ONG ont perdu du terrain et nous n'avons plus les moyens de soutenir financièrement la société civile. Le rôle du Parlement européen est fondamental : il est maintenant codécideur en matière budgétaire et donc consulté sur PROGRESS. Il pourrait demander à la Commission de revenir au système antérieur, où l'on pouvait financer des projets des ONG.

## Régis de Gouttes

*Premier avocat général honoraire à la Cour de cassation, membre et ancien président du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale*

Tout d'abord, pour souscrire pleinement à ce qu'a dit Maria Francisca Ize-Charrin, j'insisterai à mon tour sur l'utilité des "indicateurs", notamment les indicateurs de discriminations, et l'utilisation qui en a été faite par les différents comités conventionnels des Nations Unies, en suivant l'exemple du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels. Tel a été le cas, par exemple, pour le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, dont je suis membre, qui a fait largement application des indicateurs socio-économiques de la discrimination depuis de nombreuses années.

Mais l'observation principale que je voudrais faire concerne l'utilisation possible du principe de non-discrimination pour la protection des personnes en extrême pauvreté. En effet, dans la mesure où l'extrême pauvreté ne figure pas encore expressément dans la liste des causes de discriminations prohibées qui sont visées dans les grands traités ou instruments internationaux des droits de l'homme, il faut rechercher à quelles autres causes de discriminations déjà visées peut être rattachée l'extrême pauvreté.

90

En se plaçant de ce point de vue, on s'aperçoit que plusieurs voies peuvent être exploitées :

► Outre la notion de "discriminations multiples" ou de cumul de discriminations qui caractérise la situation des personnes en grande pauvreté, il y a d'abord les discriminations fondées sur "l'origine sociale" qui sont visées par l'article 2-2 du Protocole facultatif au PIDESC et l'article 2-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>(59)</sup>, ainsi que dans l'observation générale du 2 juillet 2009 du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>(60)</sup>, concernant les personnes pauvres ou sans domicile fixe.

► Il y a aussi les discriminations fondées sur la "fortune", que l'on trouve aux articles 2

<sup>58</sup> Entré en vigueur en France en juin 2009, le RSA est une allocation qui garantit à ses bénéficiaires un revenu minimum qui complète les revenus du travail.

<sup>59</sup> "Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

<sup>60</sup> Observation générale n°20 : "La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels".

des Pactes internationaux, à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Or le critère de la fortune peut être interprété de façon large.

► Il y a enfin les discriminations fondées sur "toute autre situation", terme qui figure aux articles 2-1 et 26 du Pacte sur les droits civils et politiques<sup>(61)</sup>, à l'article 2-2 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>(62)</sup>, et surtout à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>(63)</sup>. Il est bien évident que cette expression "toute autre situation" peut inclure des critères de discrimination non encore visés expressément, comme l'extrême pauvreté. Il y a donc là une potentialité qu'il faudrait utiliser davantage, d'autant plus qu'avec l'article 14 de la Convention européenne nous avons un instrument à caractère obligatoire qui peut être directement invoqué devant les tribunaux par les simples particuliers. Et si, comme nous devrions le recommander (notamment pour la France), l'ensemble des États ratifiait le Protocole 12 à la Convention européenne<sup>(64)</sup>, le principe de non discrimination s'appliquerait à tous les droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels. Le champ ouvert serait alors très large.

Il faut noter en outre que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu un arrêt "Carson et autres contre Royaume-Uni" le 16 mars 2010, dans lequel elle dit que "toute autre situation" peut recouvrir non seulement le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, mais aussi le lieu de résidence. Or la notion de lieu de "résidence" a aussi un intérêt lorsqu'il s'agit des personnes vivant dans l'extrême pauvreté<sup>(65)</sup>.

Les instruments internationaux contiennent donc des potentialités considérables, à commencer par celle qui résulterait de la ratification du Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

---

61 "Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation."

62 "Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation."

63 "La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

64 Il porte sur l'interdiction générale de la discrimination.

65 Dans leur requête, les requérants, qui tous avaient émigré, se plaignaient du refus des autorités britanniques de revaloriser leur pension de retraite en fonction de l'inflation.

### **Marie-José Schmitt**

*Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING)  
au Conseil de l'Europe*

#### Former toutes les générations aux droits de l'homme, en particulier les jeunes

Je suis assez préoccupée par le passage de ce qui nous intéresse ici – les droits de l'homme – d'une génération à l'autre. Je suis préoccupée par le fait que nous soyons ici tous tellement entièrement d'accord, alors qu'il existe tant de gens qui ne savent toujours pas précisément ce que sont les "droits de l'homme". Je me demande si nous ne devrions pas, dans nos conclusions, insister fortement sur la formation nécessaire de l'ensemble de la population aux droits de l'homme.

J'ai fait faire par un groupe de jeunes de vingt ans un micro-trottoir dans deux pays auprès de leurs camarades : "C'est quoi les droits de l'homme pour toi ?" Les réponses ont été diverses, assez extraordinaires. Une jeune fille est venue vers moi et m'a dit : "Je comprends maintenant ce qui se passe dans notre génération. Vous, (en me regardant l'air de dire "Vous les vieux"), vous savez de quoi il s'agit, vous avez participé à tout ça. Pour vous, c'est une évidence. Pour nous, mettez-vous bien ça dans la tête, il faudrait que cela devienne une découverte." J'ai trouvé cela très fort. Je voulais vous raconter cette anecdote car je crois qu'il y a, autant pour l'Agence des droits fondamentaux et la Commission européenne que pour nous tous, un devoir réel de transmettre ce message, y compris aux jeunes enfants, qui comprennent tout de suite ce que sont les droits de l'homme. C'est nous qui l'oublions ensuite. Pour cela il faudrait que les ONG soient aidées, sortent de la situation d'appauvrissement qu'elles connaissent actuellement, un appauvrissement à la fois en termes de temps et de moyens financiers.

### **Carly Nyst**

*Chercheuse associée à Magdalena Sepúlveda, Experte indépendante des Nations Unies  
sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté*

92

#### Principes directeurs concernant les droits de l'homme et l'extrême pauvreté

Notre mission est d'étudier le rapport entre droits de l'homme et extrême pauvreté, en portant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, aux conséquences de la discrimination et à la pertinence de tout cela au regard des Objectifs du Millénaire pour le Développement (Millennium Development Goals<sup>(66)</sup>). Notre mission existe depuis une douzaine d'années. Magdalena occupe le poste qui est le sien depuis 2008. Elle s'occupe principalement du rôle de la protection sociale sur la diminution de la pauvreté et du respect des droits de l'homme. Elle est également chargée de coordonner la rédaction du projet des "principes directeurs" sur les droits de l'homme, un processus ac-

.....  
<sup>66</sup> Dans le cadre du PNUD, les OMD ont pour échéance l'année 2015 et établissent des objectifs concrets en matière de lutte contre la pauvreté.

tuellement en phase de consultation au bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme. Nous espérons que la plupart des représentants d'ONG et des agences nationales en auront reçu un exemplaire. Nous espérons obtenir un large spectre de remarques sur ce projet et en faire un document largement utilisé.

### Sortir de la crise

Notre étude la plus récente porte sur les conséquences de la crise financière sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté ainsi que sur la prévalence accrue de la pauvreté. En janvier, Magdalena s'est rendue en Irlande, où elle a formulé des recommandations sur la marche à suivre en Irlande pour sortir de la crise. De plus, elle a écrit un rapport thématique qui sera soumis en juin au Conseil des droits de l'homme<sup>67</sup>. Elle y expose le cadre à adopter pour sortir de la crise en se fondant sur les droits de l'homme.

### Que comprendre par "maximum des ressources disponibles" (PIDESC, art.2) ?

Cette journée doit être l'occasion de promouvoir une approche de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme, qui seule permettra une sortie de crise durable et équitable. Plutôt que de retourner à la situation que nous avons connue pendant de nombreuses années avant que la crise n'éclate, nous avons l'occasion aujourd'hui de créer un système axé sur les droits de l'homme et de mettre en place des politiques en faveur d'une croissance non plus inégalitaire mais bénéficiant à l'ensemble de la société. Ce système inclurait l'obligation pour les États, énoncée dans l'article 2 du PIDESC, d'agir "au maximum de [leurs] ressources disponibles". Cela fait des années que ce principe a cours dans le contexte des pays en développement, mais il faudrait l'appliquer au contexte européen des pays développés. Obtenir le maximum des ressources disponibles nécessite un niveau correct de recettes provenant des impôts domestiques, un thème à forte résonance dans le cas de l'Irlande, qui possède un très faible taux d'imposition. Cela signifie l'élimination des boucliers et des allégements fiscaux pour les hauts revenus, la coopération et l'assistance mutuelle entre États européens. Le rapport de Magdalena soutient la requête du nouveau gouvernement irlandais qui souhaite revoir à la baisse le taux d'intérêt des prêts consentis par le FMI et l'UE. Dans la droite ligne de ces principes de protection des droits de l'homme, il faut éviter l'adoption de toute mesure délibérément rétrograde en matière de droits de l'homme, telles les coupes budgétaires dans les services publics de base qui concernent l'accès aux droits de l'homme en matière d'éducation, de santé, d'emploi et de recherche d'emploi. Toute coupe budgétaire touchant à ces domaines représenterait une violation des obligations des États en matière de droits de l'homme, comme l'aurait sûrement été, par exemple, la proposition du précédent gouvernement irlandais de diminuer le salaire minimum.

### L'égalité de tous dans la société

L'enjeu majeur est en fin de compte le devoir que nous avons de promouvoir la non-discrimination. Ce n'est pas une notion vague, immatérielle, mais bien une nécessité pratique nécessitant des mesures d'ordre pratique elles aussi. Cela signifie, dans un contexte européen, prendre des mesures visant à aider ceux qui ont été les plus touchés par la crise

67 Tiré : "Report (...) on the human rights based approach to recovery from the global economic and financial crises, with a focus on those living in poverty". voir : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx>

à retrouver une relation d'égal à égal au sein de la société, et s'attaquer aux problèmes de participation, de transparence et de responsabilité.

Pour terminer sur une note positive, je dirai que les États pourraient s'inspirer, pour remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme, de la proposition de Magdalena dans son rapport, à savoir un système de protection sociale plus complet, comprenant plus de services publics et de mesures d'aide sociale, encourageant l'emploi. Cela augmenterait la part des personnes ayant un emploi mais représente en outre une façon de responsabiliser les personnes et de favoriser une plus grande cohésion sociale. Il faudrait ajouter cela à d'autres mesures innovantes : des indicateurs pour mesurer la pauvreté, un descriptif précis de ce qui signifie vivre la pauvreté au quotidien, et une augmentation de la participation de la société civile – dont cette journée constitue le parfait exemple.

### Geneviève De Coster

*Représentante d'ATD Quart Monde à la CNCDH*

#### Pour une reconnaissance de la discrimination pour origine sociale

Pour illustrer les précédentes interventions, j'aimerais citer une expérience concrète menée par le mouvement ATD Quart Monde auprès de la HALDE (Haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité), dont les missions seront reprises par le Défenseur des droits, qui pourrait lancer un message fort à la société, en condamnant la discrimination envers les pauvres.

Les actions que nous menons au sein du mouvement ATD Quart Monde s'appuient essentiellement sur l'expérience des personnes qui vivent des situations de grande pauvreté. Et si nous pouvons partager ces expériences, c'est parce que nous nous faisons confiance et que nous avons de l'estime les uns envers les autres. Or, au sein de la société, un certain nombre des membres de ce mouvement, parce qu'ils sont pauvres, se disent victimes de dénigrement, se savent jugés d'avance, mis à l'écart. Il se trouve que ces jugements, au-delà des difficultés économiques, constituent un obstacle supplémentaire à l'accès aux droits et empêchent de se relever par soi-même. Une militante du mouvement nous a dit : "Je voudrais qu'il y ait une loi pour empêcher les gens de nous regarder de haut et de nous mépriser".

C'est dans cet esprit qu'en France le mouvement ATD Quart Monde a consulté la HALDE afin d'étudier la possibilité d'introduire dans la loi française un nouveau critère de "discrimination pour origine sociale". La reconnaissance de la discrimination pour cause de pauvreté, comme vous l'avez dit, existe dans plusieurs traités internationaux – dont certains ont été ratifiés par la France – mais pas dans la législation française. Depuis une rencontre en 2008 avec Louis Schweitzer, alors président de la HALDE, puis Marc Dubourdieu, son directeur général, la HALDE nous a chargés de faire une étude préparatoire sur des situations de discriminations non couvertes par les dix-sept critères déjà existants dans le code pénal français. Elle a demandé des situations étayées, ac-

tuelles, et pour lesquelles les personnes victimes étaient prêtes à témoigner. L'objectif était de prouver aux juristes de la HALDE que des individus pouvaient être discriminés du seul fait de leur appartenance à un groupe social défavorisé. Notre recherche s'est portée sur l'existence de situations où les personnes se voyaient refuser l'accès à un bien, un service, un logement ou un travail, sans raison valable objective, permettant ainsi de soupçonner avec force que la véritable raison de ce rejet se trouvait dans leur condition de grande pauvreté. Cette démarche a été élaborée avec les personnes et les institutions concernées et a mis en évidence deux choses : la façon dont peuvent se manifester les discriminations, et les conséquences graves du refus de biens ou de services sur les personnes et leur famille.

Autrefois responsable du mouvement Taporí, mouvement des enfants au sein d'ATD Quart Monde, je peux citer un exemple dont j'ai été témoin, à savoir la façon dont certains enseignants parlent entre eux des parents des enfants pauvres de leur classe. On se demande comment les enfants peuvent apprendre quand on leur envoie une image d'eux-mêmes et de leur famille qui leur fait honte.

Le fait que cette discrimination pour cause de pauvreté soit légalement interdite et puisse être condamnée serait une avancée pour ceux qui la subissent, car elle serait reconnue comme moralement inacceptable. Nous avons l'espoir que la HALDE lance une étude approfondie de croisement des perspectives, des savoirs et des pratiques entre des victimes de discrimination pour cause de grande pauvreté et des juristes spécialistes de la discrimination.



# Synthèse

Emmanuel Decaux

De nombreuses propositions concrètes ont été faites et il serait très utile d'en faire le moment venu une compilation générale, sur la base des documents que les uns et les autres voudront bien adresser à Marie-Cécile Renoux ou à Judith Klein. À ce stade, il est impossible de prendre du recul pour présenter une telle synthèse, d'autant que les débats ont été nourris tout au long de la journée, sans temps mort. Je me suis efforcé de saisir quelques idées au vol, sans pouvoir attribuer à chacun la paternité des idées nées de la discussion collective. Je m'en excuse à l'avance auprès des uns et des autres, mais il faut remercier tous les intervenants pour toutes ces contributions particulièrement stimulantes mais aussi très encourageantes.

## Les concepts

Il a été bien sûr question des définitions, mais chacun est conscient de la nécessité de ne pas "réinventer la roue". La notion d'extrême pauvreté a été définie dès le départ par Leandro Despouy, reprise par la Sous-Commission des droits de l'homme, analysée par les différents rapporteurs spéciaux comme Arjun Sengupta ou Magdalena Sepúlveda. Elle est caractérisée par le cumul de violations des droits de l'homme qui se renforcent mutuellement en enfermant l'individu dans un cercle vicieux. C'est dire qu'une approche catégorielle, cloisonnée, émiettée, ne peut prendre en compte la dimension essentielle, où c'est l'ensemble des droits de l'homme qui est nié. Cette définition qualitative peut être complétée par des définitions quantitatives, permettant de mesurer concrètement les niveaux de pauvreté ou les degrés de privation des droits, mais elle est indispensable pour énoncer la problématique en termes de "droits" et pas seulement en termes de "besoins". Ce qui est en cause, avant tout, c'est la justice, non la charité.

Si le diagnostic est la violation systématique de tous les droits de l'homme, le remède doit être cherché dans la jouissance effective de tous les droits de l'homme. On a beaucoup insisté, notamment Paul Bouchet, sur la notion clef d'"égale dignité", qui est à la base des droits de l'homme, là où les "traitements inhumains ou dégradants" nient cette commune humanité. La Déclaration universelle de 1948 affirme dès l'article premier que "tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits". On ne peut séparer cette "reconnaissance de la dignité inhérente de tous les membres de la famille humaine" de la consécration de "droits égaux et inaliénables".

nables", pour reprendre les formules extraordinairement fortes du préambule de la Déclaration universelle. Ces droits appartiennent à tous, sur un pied d'égalité. Mais cette égalité n'est pas seulement abstraite, c'est-à-dire théorique, ce qui serait la farce dénoncée par les marxistes – la liberté de coucher sous les ponts – elle doit être effective. C'est tout l'enjeu de notre débat.

Ainsi le principe de non-discrimination, qui est l'autre face du principe d'égalité, permet-il d'aller très loin dans la protection des droits pour tous. Cela passe, comme on l'a également rappelé, par des "mesures spéciales et concrètes" en faveur de certains groupes ou individus "en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales", pour reprendre les termes de l'article 2 §.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Ce texte précise que "ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts" pour les groupes concernés, "une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient". L'article 4 §.1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) prévoit lui aussi des "mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait", et écarter "le maintien de normes inégalas ou distinctas". On pourrait transposer la même logique pour l'ensemble des discriminations, dont la liste n'est jamais close et qui comportent une référence explicite à "l'origine nationale ou sociale, la fortune ou toute autre situation".

L'application de ce principe couvre à l'évidence toutes les formes de discrimination sociale et les instances de lutte contre les discriminations – comme par exemple la HALDE – font de plus en plus une place à part aux situations d'exclusion sociale et d'extrême pauvreté. Mais les personnes en situation d'extrême pauvreté subissent souvent des discriminations multiples. Il faut alors s'interroger sur le phénomène de féminisation de la pauvreté ou la situation des personnes âgées et démunies, qui font l'objet d'une double dépendance, ou encore sur le sort des étrangers et des migrants, notamment les personnes réduites à la clandestinité et victimes de la traite et du travail au noir.

Des mesures d'assistance transitoires peuvent être nécessaires pour assurer l'effectivité des droits mais elles ne doivent pas en tant que telles cristalliser les catégories et les situations en multipliant les guichets et transformant les ayants droit en simples assistés. Loin de créer de nouvelles dépendances, l'objectif ultime est une pleine participation à l'ensemble des droits.

## Les enjeux

Il faut tenir les deux bouts de la chaîne. Ces droits sont bien sûr des droits de solidarité ; il convient de le rappeler au moment où dans de nombreux pays le libéralisme triomphant puis la crise financière ont conjugué leurs effets pour remettre en cause les politiques sociales en remplaçant les prestations obligatoires par les assurances volontaires, au nom du chacun pour soi. Mais à côté des droits économiques et sociaux, à commencer par le droit de toute personne "à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux (...)" comme l'indique l'article 25 de la Déclaration universelle, il faut faire toute leur place aux droits civils et politiques. On l'a souvent dit, c'est la reconnaissance de la personnalité juridique qui est la condition même des autres droits, à travers l'état civil, le livret de famille, la domiciliation, la possession d'une carte d'identité, permettant l'accès aux prestations sociales ou aux services bancaires. Il en va de même de la participation à la vie politique à tous les niveaux, de l'inscription sur les listes électorales aux différents processus de consultation et de décision, afin que chacun ait son

mot à dire, en tant qu'acteur responsable, avec ses propres mots. Il faut rappeler les ouvrages publiés par la Banque mondiale sous le titre "La voix des pauvres" qui mettaient en relief cette dimension culturelle, à travers le monde, tout comme les travaux de l'UNESCO.

C'est la superposition des deux grilles de lecture, celle de l'extrême pauvreté et celle de l'universalité des droits de l'homme, qui est le meilleur révélateur des lacunes, des violations, des angles morts du système. Les situations d'extrême pauvreté sont le révélateur de violations extrêmes, comme l'a rappelé Freek Spinnewijn. Il ne s'agit pas de créer des droits spécifiques ou catégoriels, d'assurer une sorte de "minimum vital" au rabais, des sous-droits pour des sous-hommes, mais bel et bien de garantir l'effectivité des droits universels pour tous, sans distinction aucune, à commencer par les plus démunis. Nous ne devons pas réduire "les pauvres" à des chiffres sans âme, des statistiques sans visage, des moyennes anonymes, mais y déceler l'envers de nos droits. Faute de quoi les droits de l'homme seront seulement des priviléges, c'est-à-dire des injustices.

## Les normes de référence

Il est tout d'abord nécessaire de redéfinir le corpus de référence, sur la base des principes d'universalité et d'indivisibilité, avec un souci de cohérence juridique entre les différents systèmes. Il ne faut pas faire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne un verrou, mais un point de départ, comme l'a souligné Olivier De Schutter en évoquant les dix années écoulées depuis sa proclamation à Nice en 2001. Si une revendication forte vise à mettre en œuvre l'entièreté de la Charte, y compris ses articles en matière de solidarité, ce serait une erreur que de la cristalliser en disant "toute la Charte, rien que la Charte". En fait, la Charte est beaucoup plus que la Charte : elle doit intégrer les développements du droit international des droits de l'homme, sur la base d'une clause d'indexation sur le régime le plus protecteur, analogue à la clause de la nation la plus favorisée.

La Charte n'est qu'un point de départ technique, visant les institutions communautaires. Elle doit s'inscrire dans une vue d'ensemble, faisant toute leur place aux autres systèmes. L'interaction de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ne passe pas seulement par l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et, à plus long terme, à l'Organisation en tant que telle, conformément au rapport Juncker<sup>68</sup>. Il faut dès maintenant envisager une adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée et à sa procédure de plaintes collectives.

L'harmonisation avec les normes de l'ONU et de l'OIT devrait également être une priorité. En ce sens, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées constitue un précédent qui devrait ouvrir la voie à l'adhésion à la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et à la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination raciale — d'autant que le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), à l'occasion de l'examen du rapport périodique de la France, en août 2010, n'a pas hésité à s'adresser à l'Union européenne pour avoir des précisions sur la politique communautaire à l'égard des Roms.

68 Rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne du 11 avril 2006.

Voir [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/04/11conseil\\_europe/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/index.html).

Mais l'Union européenne doit également être proactive et contribuer à l'entrée en vigueur du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui permet les communications individuelles. Au 31 mars 2011, seule l'Espagne avait ratifié le Protocole, qui était signé par une dizaine d'autres États européens. Une dynamique européenne est d'autant plus nécessaire que certains États s'abritent derrière la solidarité communautaire pour justifier leur inertie, alors même qu'il ne s'agit pas de compétences partagées. Les États européens les plus attachés à l'effectivité des droits de l'homme devraient au contraire constituer une avant-garde en faisant preuve d'exemplarité, au sein de l'Union européenne comme à l'égard du reste du monde, au lieu de donner l'impression d'une forteresse assiégée, repliée sur elle-même.

## Les acteurs

Nos débats ont mis l'accent sur le rôle de l'Union européenne, mais il ne faudrait pas négliger d'autres organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe qui a souvent été évoqué, mais également l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) voire l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dont nous n'avons pas parlé.

De même au sein des institutions européennes, nous n'avons pas fait état de l'engagement marqué du Comité économique et social européen qui, en mai 2010, a consacré sa biennale à "L'éducation pour lutter contre l'exclusion sociale", dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté. Le CESE collabore également avec le Parlement européen pour organiser des "agora", dépassant le clivage traditionnel entre "dialogue social" avec les syndicats et "dialogue civique" avec les ONG, pour une approche très ouverte. L'Agence des droits fondamentaux devrait elle-même être un levier pour de nouvelles initiatives, en liaison avec l'ensemble des institutions européennes, notamment le Parlement européen et le CESE, et en dépassant le cloisonnement des directions au sein même de la Commission, pour intégrer la dimension sociale ou la coopération internationale.

Si les États ont la responsabilité première pour ce qui est de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme, les pouvoirs régionaux et locaux ont un rôle essentiel en tant qu'acteurs de proximité, avec des compétences importantes dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Cette prise de conscience se reflète dans les travaux du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme, qui complètent les engagements en matière de démocratie et d'autonomie locale. Des fédérations mondiales comme Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU) ont été encore plus loin en adoptant à Mexico, à l'automne dernier, une Charte des droits de l'homme dans la ville<sup>69</sup>, fondée sur l'idée de solidarité, de participation et de citoyenneté, à l'échelon local.

Les acteurs non étatiques doivent trouver toute leur place, qu'il s'agisse des entreprises, en particulier multinationales, ou des composantes de la société civile, en développant la transparence, la participation mais aussi l'*accountability*, alors que trop souvent l'Union européenne, au titre de la démocratie participative, se contente d'un dialogue de façade, négligeant les victimes du *digital gap*. Les conditions dissuasives des appels d'offre sont telles que seuls des lobbyistes et des sous-traitants professionnels peuvent y participer, au risque de détourner les procédures de leur objet.

---

<sup>69</sup> Dans les recommandations du Sommet mondial des dirigeants locaux et régionaux, qui s'est tenu à Mexico le 20 novembre 2010, figure l'appel fait aux villes à "adopter et promouvoir la Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité." Voir la rubrique "Publications" sur <http://www.cities-localgovernments.org/>.

Enfin, il faut tenir compte au sein des États de l'essor des autorités administratives indépendantes. Faut-il multiplier les autorités spécialisées ou développer des institutions généralistes ? La question se pose à travers la mise en place d'observatoires de la pauvreté ou d'anti-poverty bodies, et une étude comparative serait très utile avant de la trancher.

## Les outils

Toute une gamme d'outils a été évoquée. C'est d'abord la formation et l'information, avec des efforts en matière d'éducation et de sensibilisation. Le Conseil des droits de l'homme vient d'adopter un projet de Déclaration des Nations Unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme<sup>70</sup> qui fixe des objectifs concrets, même si au dernier moment les États ont décidé de ne pas mentionner les groupes vulnérables, dont les personnes en situation d'extrême pauvreté, malgré les efforts du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme. Pour autant une lecture pratique de la Déclaration peut être faite et il appartient désormais à chacun de s'approprier le texte pour aller plus loin.

On a beaucoup évoqué les indicateurs. François Vandamme nous a mis en garde sur la tentation d'objectiver les débats, à travers une sorte de multiplication des catégories et de mise en concurrence des comparaisons au détriment d'une approche par le droit. Olivier De Schutter a même parlé d'un "fétichisme des indicateurs". Mais Philippe Texier nous a rappelé qu'il y avait aussi des indicateurs universels chiffrés du PNUD ou de l'OMS ainsi que des indicateurs "non matériels" donnant une photographie de la situation concrète, une vue d'ensemble des discriminations et des violations. L'approche quantitative est réductrice ; parler de "groupes à risque" peut prêter à confusion dans le contexte actuel. Bien plus, en ciblant certaines catégories, on peut négliger des situations moins médiatisées, comme la désertification sociale dans le monde rural ou la spécificité de l'outre-mer, dans le cas de la France. Mais ces mises en garde faites, les indicateurs peuvent servir de repères utiles, comme l'expérience des Nations Unies et ses trois stades, rappelés par Maria Francisa Ize-Charrin, l'ont bien montré : il s'agit d'indicateurs structurels, d'indicateurs de moyens visant les processus et enfin d'indicateurs de résultats.

L'existence de statistiques sociales fondées sur l'âge, le sexe, la domiciliation ou la structure familiale ne constitue qu'un premier pas. À partir de ces données brutes, des politiques volontaristes s'imposent : faut-il tenir compte des écarts croissants sur le plan social et économique, avec les phénomènes d'exclusion ou d'évitement, la constitution de ghettos et de zones de non-droit ? Comment mesurer la mixité sociale, l'évolution des écarts de fortune entre les plus riches et les plus pauvres, le sentiment de sécurité et de bien-être, l'harmonie de la vie collective, la notion d'éducation de qualité et l'accès à la culture ? La mesure des écarts entre les situations est aussi importante que l'évaluation des situations elles-mêmes, dans une société à deux vitesses. Il faut compléter ces données quantitatives par des enquêtes qualitatives, pour tenir compte des "perceptions" et des attentes des personnes concernées, faute de quoi on risque d'en faire de simples "cobayes" de politiques décidées sans eux et contre eux.

70 Voir [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_f.aspx?m=99](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?m=99).

C'est dire que les études d'impact ou de compatibilité devraient s'imposer avant toute prise de décision, pour mesurer les conséquences sociales sur le terrain de l'effectivité des droits de l'homme, comme en matière environnementale. Et en aval, au-delà des effets d'annonce, le suivi passe par une évaluation systématique des moyens et des résultats, avec des objectifs d'étape et des corrections de trajectoire en cours de route, si cela s'avère nécessaire.

## Les champs

Il faudrait reprendre l'ensemble des champs d'action qui ont été évoqués. À l'évidence la Stratégie 2020 ne vise que quelques secteurs clefs, en se concentrant autour du triangle éducation, emploi et inclusion sociale. Il serait utile de rendre plus évidente l'interdépendance des droits de l'homme, qui est au carrefour de ces priorités. Certes, il convient de respecter le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre les institutions européennes et les États membres. Mais, au-delà, c'est la pleine intégration des droits de l'homme, dans l'ensemble des politiques européennes et des politiques nationales, qui s'impose, par une sorte de mainstreaming.

Cela concerne la justice, avec l'accès aux droits, le développement des recours non-contentieux et l'effectivité des recours contentieux, y compris l'accès des plus faibles perdus face aux guichets et aux codes. La reconnaissance du rôle des associations comme relais ou même comme parties civiles, dotées d'un intérêt pour agir, au nom des victimes, serait particulièrement utile. Les mécanismes d'enquête comme celui du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) dans le cadre du Conseil de l'Europe, sont également indispensables, en l'absence de tout recours, pour prévenir les maltraitances à l'égard des personnes âgées ou handicapées dans les institutions. La Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) elle-même devrait prendre en compte les phénomènes de stigmatisation, de mépris et de rejet qui entraînent une forme de "honte sociale", s'ajoutant aux formes habituelles de discrimination.

Le secteur de la santé devrait être étudié plus systématiquement, avec les besoins de proximité, la médecine préventive, l'accueil et le conseil, l'hygiène du travail, la salubrité publique, la notion même de "santé publique" dans la gratuité des soins, les services d'urgence, etc. Le plus souvent certaines spécialités, comme les soins dentaires ou les verres de lunettes, sont un luxe hors de portée des plus démunis, sans parler de la chirurgie. La responsabilité des laboratoires pharmaceutiques est un volet trop négligé de la prise en compte des droits de l'homme par les multinationales, sur le marché interne comme à l'égard du tiers monde. Des travaux pionniers sur le droit à l'eau et à l'hygiène sont menés dans le cadre des Nations Unies. L'Europe pourrait prendre le relais pour aborder la question non seulement dans une perspective environnementale mais du point de vue du droit à la vie et du droit à la santé.

À défaut d'énumérer tous les secteurs concernés, il faut rappeler pour conclure que l'Europe des droits de l'homme ne saurait être schizophrène, en laissant de côté la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les accords de coopération avec les pays tiers, alors même que la clause "droits de l'homme" est une "condition essentielle" de ces accords. Au lieu de parier sur le développement économique, avec l'accroissement des inégalités et les risques de captation et de corruption, ne faut-il pas intégrer la prise en compte de l'interdépendance des droits de l'homme, pour faire de la coopération le levier d'une société plus juste ? Mais l'Europe doit elle-même donner l'exemple dans son traitement des migrants et des étrangers non-communautaires. Le refus collectif de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de

leur famille<sup>(71)</sup> est systématique. La citoyenneté européenne se construit trop souvent au détriment de l'étranger non-communautaire.

## Les moyens

Mais toutes ces mesures impliquent un coût. Alors que le libéralisme financier a démantelé les protections sociales, la crise mondiale vient empêcher de nouvelles dépenses. Face à ce carcan financier, ne faut-il pas renverser les perspectives, en mettant l'accent sur la volonté politique et en parlant en termes de droits, à travers la reconnaissance d'une véritable citoyenneté ? Deux pièges doivent être évités, me semble-t-il, à travers l'opposition du quantitatif et du qualitatif, et la dialectique de l'horizontal et du vertical.

D'un côté, ceux-là même qui réduisent les droits à une approche minimale en termes de besoins sont les premiers à invoquer les contraintes d'un "budget zéro". Sans vouloir polémiquer, on pourrait remarquer que John Ruggie, le représentant spécial du secrétariat général des Nations Unies sur Business and Human Rights, ne manque pas de moyens pour consulter les grandes entreprises, même si cet exercice relève plus du lobbying anglo-saxon que d'une démarche inclusive. Les sommes astronomiques mobilisées pour renflouer les banques "trop grosses pour faillir" sont sans commune mesure avec les objectifs de base du millénaire pour le développement en matière d'éducation et de santé. Ce renversement de perspective nous invite à privilégier une démarche qualitative, fondée sur des valeurs et des droits. La quantification économique ne tient pas compte du système non-marchand : une marée noire fait croître le produit national brut, alors que la beauté d'un paysage vierge n'a pas d'impact comptable. Pire, la démocratisation de la Tunisie a fait baisser la notation de ce pays, alors qu'une dictature corrompue paraissait un gage de stabilité ! Un changement de méthode radical passe par la grille de lecture des droits de l'homme, mais aussi par une interrogation de fond sur les relations entre biens publics communs, services d'intérêt général et droits de l'homme. Pour autant, la protection effective des droits de l'homme aura toujours un coût, en termes de temps, d'accueil et d'écoute, c'est-à-dire d'effectifs ou de "qualité" des services. Le respect de la dignité, à commencer par le vouvoiement, n'a pas de prix, mais il a toujours un coût, ne serait-ce qu'en termes de formation.

L'autre piège est d'avoir une approche verticale, multipliant les catégories et sous-catégories, au risque de "couper les pauvres en 4 ou en 8", comme on l'a dit. Il y a des discriminations multiples qui ont un effet cumulatif et qui échappent à la définition d'aides catégorielles, avec des effets de seuil, des effets de dépendance ou des effets d'exclusion qu'on a bien vus avec les expérimentations de Martin Hirsch<sup>(72)</sup>. Plus généralement, lorsque l'Union européenne annonce son intention de faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020, la solution de facilité serait de ne pas s'attaquer aux cas les plus difficiles, en privilégiant les situations à la marge. Ce chiffre est trop modeste au regard des 42 millions de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté et aux 116 millions de "pauvres" recensés en Europe. Il est surtout un aveu d'échec de la réflexion collective et de la volonté politique. Une politique digne de ce nom devrait se fonder sur une approche horizontale en prenant le phénomène de l'extrême pauvreté en tant que déni des droits de chacun et de l'en-

71 Entrée en vigueur en 2003, elle n'est signée ni ratifiée par aucun État membre de l'Union européenne.

<http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/international-migration/international-migration-convention/present-state-of-ratifications-and-signatures/>

72 Ancien président d'Emmaüs France, Martin Hirsch fut le Haut-commissaire français aux solidarités actives contre la pauvreté et à la Jeunesse de mai 2007 à mars 2010. Il est à l'origine du revenu de solidarité active (RSA).

semble des droits de l'homme. Parler de droits effectifs, c'est casser le cercle vicieux de l'exclusion et de la dépendance, c'est reconnaître l'autre comme un citoyen responsable, détenteur de droits et d'obligations.

Il n'y a sans doute pas de solution miracle, mais à défaut de se résigner à l'inacceptable, dans la comptabilité des grandes déclarations et des petits calculs, pourquoi ne pas envisager cette "métamorphose" préconisée par Edgar Morin<sup>(73)</sup>, pour inventer un autre monde, non pas une utopie, mais un monde où chacun peut être "en mesure de jouer un rôle responsable dans une société libre". Ce n'est pas un hasard si cette formule audacieuse figure à l'article 13 sur le droit à l'éducation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour finir sur une note d'espérance, je suis heureux de souligner que le projet de Déclaration sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme dont je parlais il y a un instant vient d'être adopté au consensus par le Conseil des droits de l'homme. Autrement dit, l'ensemble des États s'est reconnu dans ce projet visant à promouvoir l'effectivité des droits de l'homme pour tous, en faisant de chacun un citoyen responsable, à la fois libre et solidaire. À chacun de nous de faire que ce ne soit pas seulement un vœu pieux.

---

73 Edgar Morin, "Eloge de la métamorphose", *Le Monde*, 10 janvier 2010.

## Annexes

105



# eurostat communiqué de presse

190/2010 - 13 décembre 2010

## Revenus et conditions de vie en Europe

### Dans l'UE27, 116 millions de personnes étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2008

Combien de personnes sont pauvres dans l'UE? Est-ce que les inégalités augmentent? Un emploi permet-il d'échapper à la pauvreté? Ces questions et bien d'autres sur la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que sur le logement, la santé et l'éducation sont analysées dans une nouvelle publication "Income and living conditions in Europe"<sup>1</sup> publiée par Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne. Cette publication repose sur les données de l'enquête UE-SILC<sup>2</sup> et est diffusée à l'occasion de la conférence de clôture de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>3</sup>, qui se tiendra à Bruxelles les 16 et 17 décembre 2010.

Ainsi que le **Président Barroso** le mentionne dans la préface de la publication: "Un des objectifs majeurs de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et la croissance"<sup>4</sup> est de promouvoir l'intégration sociale, en particulier par la réduction de la pauvreté, en cherchant à réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté et exclues d'une pleine participation au monde du travail et à la société. Cette publication fait partie intégrale de cet agenda politique". Pour illustrer le contenu de la publication, ce communiqué de presse met l'accent sur quelques aspects de la mesure statistique de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Un objectif clé de la stratégie Europe 2020 est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'**UE27**. Les progrès réalisés en direction de cette cible sont mesurés en utilisant une combinaison de trois indicateurs: le nombre de personnes à risque de pauvreté, le nombre de personnes en situation de privation matérielle grave, et enfin le nombre de personnes vivant dans des ménages ayant une très faible intensité de travail<sup>5</sup>. En 2008, 116 millions de personnes dans l'**UE27** étaient concernées par au moins une de ces trois formes d'exclusion sociale.

#### 81 millions de personnes à risque de pauvreté dans l'UE27

Concernant la pauvreté monétaire, 81 millions de personnes (soit 17% de la population) étaient en 2008 dans l'**UE27** à risque de pauvreté après avoir pris en compte les transferts sociaux, ce qui signifie que leur revenu disponible se situait en dessous du seuil national de risque de pauvreté<sup>6</sup>. La **Lettonie** (26%), la **Roumanie** (23%) et la **Bulgarie** (21%) avaient les taux de risque de pauvreté les plus élevés, et la **République tchèque** (9%), les **Pays-Bas** et la **Slovaquie** (11% chacun) les plus bas.

#### 42 millions de personnes en situation de privation matérielle grave dans l'UE27

Dans l'**UE27**, 42 millions de personnes (soit 8% de la population) étaient en situation de privation matérielle grave, ce qui signifie que leurs conditions de vie étaient limitées par un manque de ressources tel qu'elles n'étaient pas en mesure de régler leurs factures, de chauffer correctement leur logement, de s'acheter une voiture ou un téléphone, etc<sup>5</sup>. Les pourcentages de personnes en situation de privation matérielle grave variaient de manière significative parmi les États membres, les plus élevés se situant en **Bulgarie** (41%) et en **Roumanie** (33%), et les plus faibles au **Luxembourg**, en **Suède**, aux **Pays-Bas**, au **Danemark** et en **Espagne** (moins de 3% chacun).

#### 34 millions de personnes dans l'UE27 vivaient dans des ménages à faible intensité de travail

Concernant l'indicateur de faible intensité de travail, 34 millions de personnes (soit 9% de la population âgée de 0 à 59 ans) vivaient dans l'**UE27** dans des ménages où les adultes avaient utilisé moins de 20% de leur potentiel total de travail au cours de l'année passée<sup>5</sup>. Les plus fortes proportions de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail se situaient en **Irlande** (14%), en **Hongrie**, en **Belgique** et en **Allemagne** (12% chacun) et les plus faibles à **Chypre** (4%) ainsi qu'au **Luxembourg**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, en **Slovaquie**, en **Estonie** et

en **Suède** (5% chacun).

### 7 millions de personnes dans l'UE27 touchées par les trois critères

Dans l'**UE27** en 2008, 116 millions de personnes, soit presque un quart de la population de l'**UE27** étaient touchées par au moins une de ces trois formes d'exclusion sociale. Parmi les États membres, la **Bulgarie** (45% de la population), la **Roumanie** (44%), la **Lettonie** (34%) et la **Pologne** (31%) comptaient les proportions les plus élevées, tandis que les **Pays-Bas**, la **Suède**, et la **République tchèque** (15% chacun), le **Luxembourg** et le **Danemark** (16% chacun) avaient les plus basses.

D'un autre côté, 7 millions de personnes dans l'**UE27** (soit 1,4% de la population) relevaient des trois critères à la fois en 2008. Les plus fortes proportions étaient observées en **Bulgarie** (4%) et en **Hongrie** (3%), et les plus faibles au **Luxembourg**, en **Suède**, au **Danemark**, en **Espagne** et aux **Pays-Bas** (0,5% ou moins chacun).

1. La publication **Income and living conditions in Europe** est disponible gratuitement en format pdf sur le site web d'Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>. La publication est disponible uniquement en anglais. Elle est le résultat des travaux du réseau pour l'analyse d'EU-SILC (Net-SILC), qui réunit des statisticiens officiels, responsables de la production des statistiques, et des chercheurs, qui utilisent ces données.  
Les données présentées dans ce communiqué de presse peuvent différer des données de la publication, en raison de mises à jour réalisées après l'extraction des données utilisées pour la publication. C'est le cas en particulier pour les données concernant l'indicateur relatif aux personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail.
2. L'enquête **UE-SILC** est la source de référence de l'UE pour les statistiques comparatives sur la distribution des revenus, la pauvreté et les conditions de vie. De plus amples informations se trouvent sur le site web d'Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction).  
La population de référence comprend l'ensemble des ménages privés et de leurs membres actuels résidant sur le territoire d'un État membre donné à la date de la collecte des données. De façon générale, sont exclues de la population cible les personnes vivant dans des ménages collectifs et dans des institutions, ainsi que celles vivant dans des zones réduites et éloignées du territoire national ne représentant pas plus de 2% de la population nationale.
3. Pour plus d'informations sur l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=637>
4. Pour plus d'informations sur la stratégie Europe 2020: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)
5. Les personnes à **risque de pauvreté** sont celles vivant dans un ménage disposant d'un revenu équivalent-adulte disponible inférieur au seuil de pauvreté qui est fixé à 60% du revenu médian national équivalent-adulte (après transferts sociaux). Le revenu équivalent-adulte est calculé en divisant le revenu total du ménage par sa taille, déterminée par l'application des pondérations suivantes: 1,0 au premier adulte, 0,5 aux autres membres du ménage âgés de 14 ans ou plus et 0,3 à chaque membre du ménage âgé de moins de 14 ans.  
Les **personnes en situation de privation matérielle grave** ont des conditions de vie limitées par un manque de ressources et sont confrontées à la privation d'au moins 4 des 9 éléments suivants. Ils ne sont pas en mesure: 1) de payer un loyer ou des factures courantes, 2) de chauffer correctement leur domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines tous les deux jours, 5) de s'offrir une semaine de vacances en dehors de leur domicile, 6) de posséder une voiture personnelle, 7) un lave-linge , 8) un téléviseur couleur, ou 9) un téléphone.  
Les **personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail** sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20% de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée. Les étudiants sont exclus.

Tim ALLEN

Louise CORSELLI-NORDBLAD

Tel: +352-4301-33 444

[eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)

Pascal WOLFF

Tel: +352-4301-33 660

[pascal.wolff@ec.europa.eu](mailto:pascal.wolff@ec.europa.eu)

**Pauvreté et exclusion sociale, 2008**  
milliers de personnes

	Risque de pauvreté après transferts sociaux <sup>5</sup>	Privation matérielle grave <sup>5</sup>	Vivant dans des ménages à très faible intensité de travail <sup>5</sup>	Relevant d'au moins un des trois critères	Relevant des trois critères
<b>UE27</b>	<b>81 036</b>	<b>41 506</b>	<b>34 191</b>	<b>115 843</b>	<b>6 918</b>
<b>Belgique</b>	<b>1 554</b>	<b>595</b>	<b>967</b>	<b>2 194</b>	<b>211</b>
<b>Bulgarie</b>	<b>1 632</b>	<b>3 151</b>	<b>470</b>	<b>3 420</b>	<b>343</b>
<b>Rép. tchèque</b>	<b>925</b>	<b>696</b>	<b>581</b>	<b>1 566</b>	<b>139</b>
<b>Danemark</b>	<b>643</b>	<b>107</b>	<b>347</b>	<b>887</b>	<b>19</b>
<b>Allemagne</b>	<b>12 389</b>	<b>4 442</b>	<b>7 044</b>	<b>16 345</b>	<b>1 408</b>
<b>Estonie</b>	<b>259</b>	<b>65</b>	<b>55</b>	<b>291</b>	<b>15</b>
<b>Irlande</b>	<b>686</b>	<b>243</b>	<b>509</b>	<b>1 050</b>	<b>69</b>
<b>Grèce</b>	<b>2 187</b>	<b>1 213</b>	<b>611</b>	<b>3 046</b>	<b>124</b>
<b>Espagne</b>	<b>8 862</b>	<b>1 150</b>	<b>2 187</b>	<b>10 340</b>	<b>194</b>
<b>France</b>	<b>7 924</b>	<b>3 253</b>	<b>4 074</b>	<b>11 301</b>	<b>829</b>
<b>Italie</b>	<b>11 149</b>	<b>4 494</b>	<b>4 344</b>	<b>15 099</b>	<b>752</b>
<b>Chypre</b>	<b>127</b>	<b>64</b>	<b>27</b>	<b>174</b>	<b>7</b>
<b>Lettonie</b>	<b>573</b>	<b>425</b>	<b>91</b>	<b>757</b>	<b>48</b>
<b>Lituanie</b>	<b>671</b>	<b>502</b>	<b>135</b>	<b>984</b>	<b>51</b>
<b>Luxembourg</b>	<b>62</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>72</b>	<b>1</b>
<b>Hongrie</b>	<b>1 226</b>	<b>1 771</b>	<b>943</b>	<b>2 794</b>	<b>263</b>
<b>Malte</b>	<b>59</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>79</b>	<b>4</b>
<b>Pays-Bas</b>	<b>1 713</b>	<b>252</b>	<b>1 053</b>	<b>2 432</b>	<b>85</b>
<b>Autriche</b>	<b>1 018</b>	<b>524</b>	<b>503</b>	<b>1 532</b>	<b>116</b>
<b>Pologne</b>	<b>6 353</b>	<b>6 680</b>	<b>2 444</b>	<b>11 491</b>	<b>704</b>
<b>Portugal</b>	<b>1 967</b>	<b>1 029</b>	<b>517</b>	<b>2 757</b>	<b>122</b>
<b>Roumanie</b>	<b>4 988</b>	<b>7 023</b>	<b>1 413</b>	<b>9 418</b>	<b>521</b>
<b>Slovénie</b>	<b>241</b>	<b>130</b>	<b>105</b>	<b>361</b>	<b>21</b>
<b>Slovaquie</b>	<b>588</b>	<b>636</b>	<b>225</b>	<b>1 111</b>	<b>72</b>
<b>Finlande</b>	<b>710</b>	<b>181</b>	<b>296</b>	<b>910</b>	<b>39</b>
<b>Suède</b>	<b>1 121</b>	<b>132</b>	<b>381</b>	<b>1 367</b>	<b>31</b>
<b>Royaume-Uni</b>	<b>11 410</b>	<b>2 727</b>	<b>4 824</b>	<b>14 063</b>	<b>730</b>

**Pauvreté et exclusion sociale, 2008**  
% de la population totale

	Risque de pauvreté après transferts sociaux <sup>5</sup>	Privation matérielle grave <sup>5</sup>	Vivant dans des ménages à très faible intensité de travail <sup>5</sup>	Relevant d'au moins un des trois critères	Relevant des trois critères
<b>UE27</b>	<b>16,5</b>	<b>8,5</b>	<b>9,0</b>	<b>23,6</b>	<b>1,4</b>
<b>Belgique</b>	14,7	5,6	11,7	20,8	2,0
<b>Bulgarie</b>	21,4	41,2	8,1	44,8	4,5
<b>Rép. tchèque</b>	9,0	6,8	7,2	15,3	1,4
<b>Danemark</b>	11,8	2,0	8,3	16,4	0,4
<b>Allemagne</b>	15,2	5,5	11,6	20,1	1,7
<b>Estonie</b>	19,5	4,9	5,3	21,9	1,2
<b>Irlande</b>	15,5	5,5	13,6	23,7	1,6
<b>Grèce</b>	20,1	11,2	7,4	28,1	1,1
<b>Espagne</b>	19,6	2,5	6,2	22,9	0,4
<b>France</b>	13,1	5,4	8,8	18,8	1,4
<b>Italie</b>	18,7	7,5	9,8	25,3	1,3
<b>Chypre</b>	16,2	8,2	4,1	22,2	0,9
<b>Lettonie</b>	25,6	19,0	5,1	33,8	2,2
<b>Lituanie</b>	20,0	15,0	5,1	29,3	1,5
<b>Luxembourg</b>	13,4	0,7	4,7	15,5	0,2
<b>Hongrie</b>	12,4	17,9	12,0	28,2	2,7
<b>Malte</b>	14,6	4,0	8,2	19,5	1,1
<b>Pays-Bas</b>	10,5	1,5	8,1	14,9	0,5
<b>Autriche</b>	12,4	6,4	7,8	18,6	1,4
<b>Pologne</b>	16,9	17,7	7,9	30,5	1,9
<b>Portugal</b>	18,5	9,7	6,3	26,0	1,2
<b>Roumanie</b>	23,4	32,9	8,2	44,2	2,4
<b>Slovénie</b>	12,3	6,7	6,7	18,5	1,1
<b>Slovaquie</b>	10,9	11,8	5,2	20,6	1,3
<b>Finlande</b>	13,6	3,5	7,3	17,4	0,8
<b>Suède</b>	12,2	1,4	5,4	14,9	0,3
<b>Royaume-Uni</b>	18,8	4,5	10,2	23,2	1,2

## Liste des participants

**Pierre Barge**, Association Européenne des Droits de l'Homme (AEDH)

**Pierre Baussand**, Directeur de la Plateforme des ONG européennes du secteur social

**Paul Bouchet**, Ancien Président de la CNCDH et Président d'honneur d'ATD Quart Monde – France

**Régis Brillat**, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne

**Anne Castagnos**, Responsable des relations extérieures, Amnesty International – France

**Françoise Coré**, ATD Quart Monde

**Geneviève de Coster**, Représentante d'ATD Quart Monde à la CNCDH

**Mireille Dassé**, Membre de la commission DESC, Amnesty International – France

**Matt Davies**, Secrétaire exécutif d'ATD Quart Monde

**Olivier De Schutter**, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation et professeur de droit international à l'Université catholique de Louvain (UCL, Belgique) et au Collège de l'Europe,

**Emmanuel Decaux**, Vice-président de la CNCDH, professeur de droit à l'université Panthéon-Assas (Paris II), membre du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies

**Françoise Dubéillon**, Responsable de la commission DESC, Amnesty International – France

**Muriel Ethvignot**, Attachée à la présidence, Médecins du monde

**Sylvie Goulard**, Députée européenne, Vice-présidente de l'intergroupe parlementaire "Comité Quart Monde – Extrême pauvreté et droits de l'homme"

**Régis de Gouttes**, Premier Avocat général à la Cour de cassation, membre du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale

**Laurence d'Harcourt**, Magistrate, Responsable du réseau juridique ATD Quart Monde

**Maria Francisca Ize-Charrin**, Ancienne Fonctionnaire internationale au Haut Commissariat aux droits de l'homme

**Kasia Jurczak**, *Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*

**Morten Kjaerum**, *Directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne*

**Judith Klein**, *Chargée de mission à la CNCDH*

**Pierre Lyon-Caen**, *Avocat général honoraire à la Cour de cassation, membre du comité des experts pour l'application des conventions de l'OIT*

**Carly Nyst**, *Chercheur associée à l'experte indépendante des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme Magdalena Sepúlveda*

**Adriana Oppromolla**, *Caritas Europa*

**Marie-Anne Paraskevas**, *DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Commission européenne*

**Brigitte Polonovski**, *Représentante d'ATD Quart Monde à la CNCDH*

**Nicole Questiaux**, *Présidente de section honoraire au Conseil d'État*

**Marie-Cécile Renoux**, *Déléguée d'ATD Quart Monde auprès de l'Union européenne*

**Kirsten Roberts**, *Irish Human Rights Commission*

**Diane Roman**, *Professeur de droit public, Université François Rabelais de Tours, chercheuse au CREDOF (Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux), Université Paris ouest – Nanterre La Défense*

**Marie-Josée Schmitt**, *Représentante de l'AEH (Action européenne des handicapés) auprès du Conseil de l'Europe*

**Despina Sinou**, *Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme, Professeur à l'Université Paris 13*

**Freek Spinnewijn**, *Directeur de la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)*

**Tobias Teuscher**, *Assistant parlementaire au Parlement européen*

**Philippe Texier**, *Conseiller à la Cour de cassation, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies*

**François Vandamme**, *Conseiller général au ministère fédéral belge de l'emploi, professeur visiteur au Collège d'Europe de Bruges*

**Xavier Verzat**, *Coordinateur du Centre international Joseph Wresinski, ATD Quart Monde*

**Thierry Viard**, *Délégation d'ATD Quart Monde auprès de l'Union européenne*



Commission nationale consultative des droits de l'homme  
// International Movement ATD Fourth World

# PROTECTION OF THE POOREST PEOPLE'S RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION

---

Proceedings of the study day organised in Paris (Centre Culturel Irlandais) by the French Human Rights Commission (CNCDH) and the International Movement ATD Fourth World,  
on 28 March 2011



# Index

Introduction .....	p 7
Opening speech .....	
▶ All human rights for all: universality, interdependence and effectiveness <i>Emmanuel Decaux</i> .....	p 9 p 11
▶ Speaking out against human rights violations caused by extreme poverty <i>Marie-Cécile Renoux</i> .....	p 19
First session .....	
▶ How can the human rights of those living in extreme poverty be better protected by the European Union? <i>Olivier De Schutter</i> .....	p 25 p 27
▶ Poverty and social exclusion in the European Union – a fundamental rights perspective <i>Morten Kjaerum</i> .....	p 33
▶ Equal dignity An underlying principle of the civic fight against poverty <i>Paul Bouchet</i> .....	p 39
▶ Discussion .....	p 43
Second session .....	
▶ Is sufficient use made of the European Social Charter's potential in the struggle against poverty? <i>Régis Brillat</i> .....	p 63 p 65
▶ Policies that do everything possible to ensure that even the poorest have access to their rights <i>François Vandamme</i> .....	p 71

► Promote Human Rights for the most excluded: suggestions for European Union, Council of Europe and NGOs <i>Freek Spinnewijn</i> .....	p 77
► Discussion .....	p 81
 <b>Synopsis .....</b>	 p 91
<i>Emmanuel Decaux</i>	
 <b>Annexes .....</b>	 p 99
► Eurostat Newsrelease.....	p 101
► List of participants .....	p 105

**“T**he very poor tell us over and over again that a human being's greatest misfortune is not to be hungry or unable to read, nor even to be without work. The greatest misfortune of all is to know that you count for nothing, to the point where even your suffering is ignored. The worst blow of all is the contempt on the part of your fellow citizens. For it is that contempt which stands between a human being and his rights. It makes the world disdain what you are going through and prevents you from being recognised as worthy and capable of taking on responsibility. The greatest misfortune of extreme poverty is that for your entire existence you are like someone already dead.

---

Joseph Wresinski  
*Founder of the ATD Fourth World Movement*



# Introduction

Extreme poverty, which currently affects millions of Europeans, is a violation of all fundamental rights and a negation of human dignity. With the reduction of poverty among the five targets of Europe 2020, the growth strategy adopted by the European Commission, the time is ripe to determine what legal instruments, policies and methods can be implemented to take effective, far-reaching action against poverty.

The Treaty of Lisbon introduces new forms of action such as recognition of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which is now legally binding, and the horizontal social clause, used to assess the impact of EU policies in terms of social inclusion. The Charter should guide European institutions in their work and allow them to develop a new culture regarding fundamental rights. In this respect, the eradication of extreme poverty must be confirmed as one of the European Union's priority targets and all EU policies should be assessed in this light. Policies should build a partnership with those living in poverty and with the associations in which they have a voice.

The French Human Rights Commission (CNCDH) and the International Movement ATD Fourth World (All Together for Dignity-Fourth World) organised March 28, 2011 a one-day workshop on the following topic: "How to better protect the fundamental rights of those living in extreme poverty within the European Union?". The 40 people attending the event carried out a practical examination of resources and instruments available to EU agencies and organisations for use in connection with the activities of the United Nations and the Council of Europe.

It seemed only natural for the CNCDH and ATD Fourth World to organise a study day on this topic. ATD Fourth World has been a member of the CNCDH for more than twenty years and the CNCDH has always responded to requests from the Movement to study the impact of policies on the socially excluded in terms of human rights, whether in France, at the European level or within the United Nations.

At a time when discrimination, exclusion and marginalisation are on the rise and the authorities often consider those in the greatest difficulty to be responsible for their situation, it is crucial for us to regard the very poor as people just like ourselves and as fully-fledged citizens, and to ensure that everyone has real access to all fundamental rights and not to 'second-class' rights specially reserved for the poor.

Speakers set out what the European Commission, the European Parliament, the Council of the European Union, the Agency for Fundamental Rights, the Council of Europe and the European Economic and Social Committee could do in this area and how Council of Europe and EU law could take these issues into account. The contributions and discussions provided some answers to questions such as accountability for results and effectiveness of rights, knowledge contributed by the very poor, indicators based on fundamental rights and relating to real-life experience and the fight against social discrimination.

During the day, concrete proposals were put forward to create within the European Union a determined and systematic initiative to promote all universal and indivisible human rights.

ATD Fourth World and the CNC DH wish to thank Morten Kjaerum, Director of the EU Agency for Fundamental Rights, for taking part in the event and hope that the question of extreme poverty and social exclusion will be included in the Agency's next multiannual programme, as the CNC DH and ATD Fourth World recommended from the outset. The Agency for Fundamental Rights has a crucial role to play in guaranteeing the universality and indivisibility of human rights in Europe. That means the rights of all individuals, especially the poorest and most excluded.

They also wish to thank Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur for the right to food, Professor of International Law at the Catholic University of Louvain (UCL, Belgium) and at the College of Europe; Paul Bouchet, former President of the CNC DH, Honorary President of ATD Fourth World France; Régis Brillat, Executive Secretary of the European Social Charter, Council of Europe; François Vandamme, General Advisor to the Belgian Federal Ministry for Labour, Visiting Professor at the College of Europe in Bruges and Freek Spinnewijn, Director of FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless); together with all the judges, civil servants, MEPs, experts of UN Convention Committees, members of national human rights institutions, academics and activists from NGOs working in social and human rights issues who attended the study day and made a significant contribution to discussions.

The study day was organised by Marie-Cécile Renoux and Emmanuel Decaux, with the assistance of Thierry Viard (ATD Fourth World) and Judith Klein (CNC DH).

Marie-Cécile Renoux, Thierry Viard and Judith Klein were responsible for the editorial coordination of the proceedings, with the assistance of Marianne Doyen and Mireille Viard of ATD Fourth World.

# Opening speech

---

9



## All human rights for all: universality, interdependence and effectiveness\*

**Emmanuel Decaux**

*Vice-President of the French Human Rights Commission (CNCDH), member of the  
United Nations Human Rights Council Advisory Committee*

I am very pleased to be able to welcome you, on behalf of CNCDH, to this working day organised at the suggestion of the ATD Fourth World movement, around the central question: "how can the protection of the fundamental rights of those living in extreme poverty within the European Union be improved?" I would like to thank the Irish Cultural Centre and its Director Sheila Pratschke for welcoming us so generously in such peaceful surroundings that are particularly conducive to such in-depth and free discussions.

These informal discussions will feed our collective thought processes and lead on to practical proposals, as Marie-Cécile Renoux will explain in a moment when she speaks on behalf of ATD Fourth World, presenting the issues in greater detail. Marie-Cécile has been the linchpin of this event, alongside Judith Klein from CNCDH. We are grateful to you both for the excellent preparation of this meeting and also to each of you here for your friendly presence and contribution to the general discussion, which will be focused around two sets of presentations, one this morning and another this afternoon.

We are also fortunate to have a number of specialists from all walks of life with us today and I would like to acknowledge the presence, throughout the day, of Morten Kjaerum, Director of the European Union Agency for Fundamental Rights, and also Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food and Professor of international law at the Catholic University of Leuven (UCL, Belgium). This morning we will also hear from Paul Bouchet, who is here in a dual role, as the Former President of CNCDH and as the Honorary President of ATD Fourth World, France. This afternoon we will hear from both Régis Brillat, Executive Secretary of the European Social Charter, Council of Europe, François Vandamme, from the Belgian Ministry for Employment

.....  
\* text translated from French

and from Freek Spinnewijn, Director of the European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA).

This workshop is the continuation of a long-standing relationship between CNCDH and the ATD Fourth World movement, illustrated by the numerous internally and internationally focused reports. I will just mention the report of 14 June 2007 which summarised our work to that point. It is an excellent report - I can say that all the more easily as I had nothing to do with it - and it owes much to Nicole Questiaux who was the rapporteur<sup>(1)</sup>. She is here with us today, together with several international experts from CNCDH, notably Philippe Texier, Member of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Régis de Gouttes, Member of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and Pierre Lyon-Caen, Member of the Committee of Independent Experts of the ILO.

Numerous ideas dear to CNCDH also figure in the acts of the Colloquium organised with the Council of Europe in 2008 on the occasion of the sixtieth anniversary of the Declaration of 1948 with a title and sub-title which speak for themselves : *The Universal Declaration of Human Rights, 1948-2008. The reality of a shared ideal? Economic, social and cultural rights explored*<sup>(2)</sup>.

The situation has continually worsened since then with the economic, social and political consequences of the crisis which shook the world in 2008<sup>(3)</sup>. I am now going to speak from a personal perspective, to be able to speak more freely, even if my presentation is based on the long experience of the CNCDH. My presentation comprises three sets of comments.

## The urgency of human rights

Human rights are not an ideological position, a set of rules that change at the whim of the majority, with the risk of "winning a voter, but losing a citizen" as the French Ombudsman Jean-Paul Delevoye said in his last annual report<sup>(4)</sup> – the adjective 'last' should be understood in all its senses, since this independent institution, created in 1973, is destined to be merged into a new entity with enhanced constitutional status. Neither are human rights a "single worldview", an intellectual dictatorship enforced by "human-rightists", blind or naive, who would impose a "politically correct" discourse, contrary to democracy, a "new doctrine" far from being "straight-talking" and of course "without taboo".

Human rights have become - in France as in Europe and the rest of the world – a legal imperative, the core of a Human Rights State based on constitutional principals and international engagements. As the introduction to the Declaration of Human Rights and

1 See CNCDH website at : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

2 Published by La Documentation française in the collection "*Les colloques de la CNCDH*", Paris, 2009, 236 p.

3 Emmanuel Decaux, "The Year of Crisis" ("L'année des crises"), French Yearbook of International Relations (*Annuaire français des relations internationales*) Bruxlant, 2008.

4 Annual Report 2010, [www.mEDIATEUR-republique.fr](http://www.mEDIATEUR-republique.fr)

the Citizen of 1789 strongly emphasises “ignorance, forgetting and contempt of Human Rights are the sole causes of public misfortunes and the corruption of governments”.

With regard to these solemn principles whose guarantee by the Constitutional Council was itself reinforced by the revision in 2008, following the work of the Balladur Commission, with the new procedure of the “priority constitutional question” (QPC), the discrepancy between texts and reality must be noted. Human rights all too often remain abstract and theoretical, a “shared ideal” relegated to a future world, a new utopia, whilst no-right zones increase in number. Even if the objectives are not directly challenged, in the name of cultural relativism, resources are lacking, as a result of an economic logic that transforms human beings into commodities.

The impact of under-development directly effects the poorest countries, as the ‘food riots’ have demonstrated, but the aftermath of the world economic crisis of 2008 has had consequences in all countries. The policies for structural adjustment which have been imposed on the third world, to the detriment of social policies, resonate in the constraints which are today in force in Greece and Ireland in the name of the “Stability Pact” and will be tomorrow in Portugal or Spain. If budgetary discipline is necessary in the face of States’ debts and the speculative bubble, it should not be imposed to the detriment of the most vulnerable, while a fiscal bubble protects those who are richer. We are even witnessing, once again, the review of a ‘social model’ which was put in place in 1945 – at the time when France was rising from the ruins of the Second World War – through the programme of the National Resistance Council (CNR)<sup>5</sup>, thought to have been replaced by globalisation. How can we not conclude that if France is much richer today, it shows less solidarity? The phenomena of marginalisation and exclusion are increasing on all levels. We are faced with unemployment that has become structural, with more than 4 million job seekers in France today. Certain groups are especially affected, young people trying to find their first jobs and those over the age of 50, who find it difficult to get a second chance. But it must be noted that 3 million people of working age have difficulty reading and writing, making up 8% of workers and 15% of the unemployed. And, every day, in the street, on the tube, or in stations the extreme consequences of the crisis can be seen in the form of the homeless and undocumented migrant workers.

In the context of the world financial crisis, Europe no longer appears to be a solution, whether that is on a diplomatic or military level or an economic and social level. It is increasingly often viewed as a threat, not only to living standards but also to ways of life, to the social model and to the collective identity of the Member States. On a more profound level, Europe risks being misrepresented: The Europe of Brussels is increasingly eclipsing the Europe of Strasbourg. The Europe of the traders threatens to overtake Human Rights Europe, the lobbyists’ Europe that of the consumer. On an internal level, off-shoring and the liberalisation of services, competition and offers to tender benefit the specialised sectors, but at the same time destroy the social fabric of the deserted areas

---

<sup>5</sup> National Resistance Council, the body which directed and coordinated the different movements of the Resistance within France from 27 May 1943 onwards. It prepared the political programme for France following *la Libération*.

which are left to fend for themselves, with structural unemployment, in a two-tier society. Even the idea of public service, social solidarity, of a “non-financial goal” or of the not-for-profit sector is threatened, in a financial approach where “everything is worth so much” as the self-made man said in the *The Exchange* by Paul Claudel. But what is the human cost of social despair?

On the outside, the European Union has abolished customs officers and replaced them with border guards. Precisely in the area where the Council of Europe is seeking to reinforce individual protection for refugees, the European Commission seems to have become preoccupied with the management of migratory flows. It is in the name of “community competences” that the Member States do not sign the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, and France cites European Solidarity as a reason to defer signing the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

## **The Reaffirmation of Fundamental Principles**

When faced with this assertion, pessimistic without a doubt – but the reality is gloomy – we should revisit a few simple ideas: it is a question of guaranteeing human rights for all individuals, in line with the principles of the Universal Declaration of Human Rights.

**All human rights**, through the principles of indivisibility and interdependence. False debates born out of the opposition between civil and political rights on one side and economic, social and cultural rights on the other, or between individual freedoms - linked to the non-interference of the state - and the “rights-debt” - implying the intervention of the state - in other words the opposition of negative obligations and positive obligations, have largely been superseded. All human rights have a cost, but the cost of violations is even greater. All rights contribute to the fulfilment of the human person and create social links. As is stressed in Article 22 of the Universal Declaration, “Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization [...] of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality”.

The coherence of human rights is today fully covered within the framework of the United Nations, through the alignment of the two International Covenants, supported by the adoption of the Optional Protocol of the ICESCR in 2008, but also through new cross-cutting instruments which cover all Rights, such as the Convention on the Rights of the Child or the Convention for the Rights of Persons with Disabilities. At the same time, the conceptual development of international human rights should be stressed through the final observations of the Committees and the work of the Special Rapporteurs. Also, the triple legal obligation which hangs over the States to respect, protect and implement, and offer an approach which may be relevant to all human rights and can be applied to new players, notably multinational enterprises. In these circumstances, the paradoxical delay of Europe has to be noted, slowed down by the number of members.

**Human rights for everyone**, through universality and effectiveness. The Treaties of the United Nations have become virtually universal but their effectiveness remains uncertain. Much has been said about accessibility, justiciability and opposability. There again, we need to overcome the false debate between formal freedoms and real rights, inherited from Marxism: all rights must be real, that is to say fully effective. But it is also the form, the procedure, which protects the substance of the rights through the guarantee of enjoyment of rights, using non-contentious mechanisms or contentious remedies, etc.

To ensure this effective access for all, discrimination must be taken into account. Reference texts list the numerous forms of discrimination: racism, discrimination of women, age, disability, but also "social origin". The systematic refusal of discrimination or forms of social exclusion will not happen through a quantitative approach alone, which holds the risk of transforming people into simple statistical categories, through new forms of assistance but also of dependence. It involves, above all, a qualitative leap, a change of nature, through the recognition of "equal dignity" and participation in the decision, "empowerment".

The principle of solidarity, implicit in the first constitution of 1971, was confirmed in the Declaration of 1848: "the republic must, by a fraternal assistance, ensure the existence of needy citizens, be it by procuring work for them within the limits of their resources, or by giving, as an alternative to the family, help for those who are not in a fit state to work". Stripped of all paternalism, it has been fully enshrined in the preamble of 1946, through the political, economic and social principles "particularly necessary in our times". It is not so much about "acquired rights" or undue privileges from the welfare State, but of the fundamentals of true social democracy. Confronted with a crisis destroying all local community fabric and a mercantile logic calling into question the very idea of public service, the most vulnerable are doubly marginalised, finding themselves simultaneously impoverished and rejected.

## The issues on a european level

15

I do not want to anticipate our discussions but would simple like to stress a few practical challenges.

**Within the framework of the European Union**, the entirety of the Charter of Fundamental Rights<sup>6</sup> must first of all be implemented. On this point of principal, nuances were included by the Convention during its work to secure an uneasy consensus, through the distinction suggested by Guy Braibant between "principals, rights and freedoms"<sup>7</sup> which allowed a certain flexibility, with progressive goals but also a ratchet effect to prevent any regression. The very condition of France's involvement in the negotiation of such a Charter was to go further than the European Convention of Human Rights, with

<sup>6</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted in Nice in 2000, hereafter referred to as the "Charter of Nice".

<sup>7</sup> Guy Braibant, The Charter of Fundamental Rights of the European Union, text and commentaries (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, témoignage et commentaire*), Paris, Le Seuil, coll. Points, 2000.

an additional value stemming from the consecration of new rights. In our eyes, it is inconceivable – and this has been the continued opinion of the CNCDH since the beginning – to abandon whole segments of the Charter of Nice. The mandate of the Agency for Fundamental Rights should cover the whole of the Charter. Of course, a cross-cutting dimension can already be seen in civil and political rights through non-discrimination, equal opportunities and access to rights, but this indirect approach is not sufficient. It can have the adverse effect of eliminating entire categories of citizens whose rights are not taken into account. We need a systematic approach and an inclusive process, so that human rights do not become a luxury or a privilege.

Conversely, in all EU policies, the Human Rights approach should be brought to the fore, notably taking into account impoverished people, those in situations of extreme poverty and exclusion. We only have to stress all the pioneering work of ATD Fourth World in the area of extreme poverty and human rights, reiterated by the United Nations with the principles adopted in 2006 by the Human Rights Sub-committee, following the research undertaken by Léandro Despouy and the work carried out as part of a working group presided over by José Bengoa.

Bearing this in mind, a close link should be established with foreign policy and the Association Agreements, with a view to integrating human rights – including the rights of the poorest people – into the initiatives of the European Union. It is enough to think about the stalemate of the Union for the Mediterranean (UPM) who – contrary to the initial logic of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE<sup>8</sup>) – does not act as a “third basket”, as it does not wish to talk about migratory flows and cannot talk about human rights. Today the imperative for development demands human rights. This allows a response to be given to the countries who, like South Africa or India, consider that the emphasis on individual rights of people in extreme poverty risks weakening the demand for the Right to Development which is perceived first of all as a collective right.

**Concerning the Council of Europe,** it is about time that the European Social Charter was included in the basic corpus of the Council of Europe, in the same way as the European Convention of Human Rights, since this was not done at the time of the enlargement in the 90s. It is about the need for judicial coherence. The Revised Social Charter of 1996 includes a new Article 30 on “the right to protection against poverty and social exclusion” where Countries commit “to take measures within the framework of an overall and co-ordinated approach to promote the effective access of persons who live or risk living in a situation of social exclusion or poverty, as well as their families, to, in particular, employment, housing, training, education, culture and social and medical assistance; to review these measures with a view to their adaptation if necessary”. Fifteen years later, the Revised Social Charter only includes 30 Countries, including Russia, which is an important advancement. But there are still numerous absences, Germany, UK, Poland, Spain, Switzerland and Greece to start with. In fact, we are witnessing not only a social deficit, but a deficit of social rights, across the whole continent.

---

<sup>8</sup> The Conference for Security and Co-operation in Europe, international organisation created in 1975 by the Helsinki Final Act, replaced in 1995 by the OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe).

Of course, through Article 14 of the European Convention of Human Rights, which forbids all discrimination in the enjoyment of assured rights, the European Court of Human Rights tends to protect social rights "by coincidence", as Frédéric Sudre said, but the States remain reticent about the idea of endorsing a general principle of non-discrimination, with Protocol No. 12 still only counting 17 ratifications. Despite the repeated demands by the CNCDH, a French signature does not appear to be forthcoming.

Equally, it seems to me that the extent of monitoring by the Council of Europe must be broadened. By means of the ECRI<sup>(9)</sup>, it examines racial discrimination, national minorities and Roma, but uses an ethno-cultural approach which does not take into account general 'unwellness', in the absence of a true social audit on a regional scale. There is a possibility of adverse effects with such an approach which multiplies the blind spots and risks reinforcing discrimination instead of favouring a societal approach based on the desire to live together. In the extreme, the multiplication of categorical, divided, approaches could result in communities or groups being in opposition to one another.

But this refusal of communitarianism, to which France remains very attached, makes sense only if it is founded on true universalism. The interdependence of human rights implies an active solidarity, with regard to everyone, starting with the most vulnerable and impoverished. This involves a new collective project on a European level, embodying humanism without boundaries. For our country this involves living as "an indivisible, secular, democratic and social republic". Every word counts, secularism must bring people together and not divide them. Democracy must be joint and human rights indivisible.

---

<sup>9</sup> The Council of Europe Commission against Racism and Intolerance.



## Speaking out against human rights violations caused by extreme poverty\*

Marie-Cécile Renoux

*ATD Fourth World delegate to the European Union*

Millions of people in Europe living in extreme poverty suffer injustice and stigmatisation that go far beyond economic difficulties and inequality. Nowadays, there is a widespread tendency to hold these people increasingly responsible for their own situation, even though it is both the cause and consequence of violations of fundamental rights which are recognised within the legal structure of the European Union.

A family in Belgium, for example, is behind on rent payments. The owner threatens to report them to the Belgian children's services, to whom they are already known. Frightened, the family leaves the property. Now that they are homeless, they are not recognised by the local government authority and therefore can no longer collect unemployment benefits or family allowances. The family finds refuge with friends, who house them temporarily, but they cannot have this address recognised as their official place of residence. The family housing them is in fact dependent on the public social welfare centre. If they disclose that they are housing another family, they themselves may have problems

Across Europe, we are working with thousands of families like this one. The European Union acknowledges that 8% of the European population is living in extreme material poverty<sup>10</sup>, which corresponds to 42 million people. Their lives and the conclusions they draw from their experience highlight a number of obstacles to the struggle against extreme poverty, preventing effective access to fundamental rights for the very poor.

### The limits of emergency humanitarian responses

Emergency humanitarian aid does not resolve the fundamental issues. European Union food aid rose from 200 million euros between 1995 and 2005, to 300 in 2008, and

<sup>10</sup> European Platform against poverty and social exclusion, 16 December 2010.

See <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:PDF>, page 2.

\* text translated from french

500 million euros in 2011<sup>(11)</sup>. In Europe 13 million people are assisted by the programme and 43 million are threatened by food poverty<sup>(12)</sup>. Yet we know that this system of food distribution does not allow its beneficiaries to escape from poverty, and keeps them in a state of dependency. "We are not just stomachs to feed," said one mother. The greatest risk is that emergency measures could replace political commitment.

### Conditionality of rights

A report<sup>(13)</sup> was published by a collective of Belgian organisations that brings together people who are living in poverty and speaking out about their situation. They claim that the rights intended to help the most vulnerable are "conditioned" in such a way that enforcing them breaks down vital social ties and leads to "sanctions." The conditions placed on initial entitlement to unemployment benefits and their continuation, for example, ultimately leave families in utter destitution.

### The risk of abandoning populations

It is difficult to call it anything less than the abandonment of children and their families, on reading this article from an Irish paper: "The problem of youth homelessness has worsened: it's a damning indictment of our society. (...) Organisations are now dealing with people from families that have been homeless for four generations. (...) Dealing with the consequences of youth homelessness costs more than preventing it."<sup>(14)</sup>

### Discrimination because of poverty

Society has difficulty grasping the extent of the prejudice that people living in poverty face. In England, use of the word "Povertyism" to denote a kind of racism against the poor is becoming more and more widespread. In France in 2010 a study on this issue was presented to the HALDE, the high authority against discrimination and for equality.

## **Insecurity – Poverty – Extreme poverty: reaching "the very poor", a major challenge**

20

We are well aware that poverty is increasing in European countries. Access to housing is becoming increasingly difficult, especially for young people, who are facing a less certain future than their parents had. Jean-Paul Delevoye, Mediator of the French Republic,

---

11 This figure is no longer up to date. Germany (backed by the UK, Sweden, Denmark, Holland, Austria, and the Czech Republic) recently filed an appeal against the way the Food Distribution programme for the Most Deprived Persons of the Community (MDP) is financed, judging that it no longer fulfils its primary objective, which is to direct food surpluses towards charitable organisations. In its judgement dated April 13th 2011, the Court of Justice of the European Union ruled in Germany's favour. As a result, the Commission estimated that it would have to freeze four fifths of its food aid to the most deprived persons, decreasing from 500 million euros to 113 as of 2012.

12 See Press Release IP/10/1141 on food aid for the most deprived persons of the Community.

13 "Conditionality of rights," collaborative work of the Partner Associations of the General Report on Poverty, Brussels, December 2010. <http://www.aid-quartmonde.be/Droits-des-pauvres-ou-pauvres.html>

14 See article "Focus questions homeless figures," by Alison Healy, The Irish Times (Thu, Mar 03, 2011).

has even used the term "burnout" in reference to French society. It's an altogether worrying prospect for social cohesion. But this should not serve as an alibi to ignore the most deprived in the fight against poverty and social exclusion. When the European Union sets a target to reduce the number of people living in poverty by 20 million by the year 2020, it's a troublesome sign for underprivileged populations. Fixing such a target is contradictory to a human-rights-based approach, which requires a constant effort to ensure that each and every individual is entitled to rights indiscriminately.

## What is meant by the term "extreme poverty"?

The term "extreme poverty" does not simply encompass "absolute poverty". Nor is it simply another category. Regardless of the classification used, each category must cover those individuals who have the most difficulty in obtaining respect for their rights. As Joseph Wresinski pointed out, there is a continuum between poverty and extreme poverty:

"A lack of basic security is the absence of one or more factors that enable individuals and families to assume basic responsibilities and to enjoy fundamental rights. Such a situation may become more extended and lead to more serious and permanent consequences. Chronic poverty results when the lack of basic security simultaneously affects several aspects of people's lives, when it is prolonged, and when it severely compromises people's chances of regaining their rights and of resuming their responsibilities in the foreseeable future."<sup>(15)</sup>

The term "extreme poverty" comes from the United Nations Human Rights Council resolution entitled "Extreme Poverty and Human Rights" that is being examined to prepare for adoption of policy guidelines on extreme poverty and human rights in September 2012. Emmanuel Decaux was part of the Subcommittee on Human Rights, the group of experts which drew up the first version of this text. Carly Nyst is here today representing Magdalena Sepúlveda, independent expert advising the United Nations on the issue of human rights and extreme poverty.

What is really essential, beyond the realm of words, is taking the experience of those in the greatest difficulty as our point of departure in order to improve their access to fundamental rights, and not merely to special rights for the poor, but to universal rights. We need to reach those whom policies do not normally reach; those who are said to be "beyond help." We need to grant them a privileged position in the struggle against poverty. This commitment does, of course, require the mobilisation of governments, local authorities, institutions, human rights activists, unions, non-profit organisations and the whole of society, including business.

---

<sup>15</sup> Definition suggested by Joseph Wresinski in the report entitled *Chronic Poverty and Lack of Basic Security*, [http://www.joseph-wresinski.org/IMG/pdf/Wres\\_J087en.pdf](http://www.joseph-wresinski.org/IMG/pdf/Wres_J087en.pdf).

## Human rights, the right to be human

Pierre-Henri Imbert, former Director General of Human Rights at the Council of Europe made the following comment, with which we fully agree, after meeting Joseph Wresinski, founder of ATD Fourth World: "He helped me to better understand that fundamentally, human rights are the right to be human, and most importantly, the battle must be fought not in the name of rights, but in the name of those people deprived of them; for we must recognise the human aspect of every human right."<sup>(16)</sup>

In this fight for universal human rights for all, according to the basic principles of indivisibility, interdependence, universality and effectiveness noted by Emmanuel Decaux, certain things of particular significance must be reiterated:

- "Human rights are the right to be human"; the right of those in chronic poverty to affirm their existence in response to the denial of their human dignity: "We're like the living-dead. We count for nothing. We're not even dogs!"
- The right to affirm one's existence implies the right to speak out, to be able to say "I", and then "we." When a person can say "I," that person is no longer an object or a number; and does away with the label saying "homeless" or "on benefits" or "drug addict." That person can identify with and be involved in a collective movement for the dignity of all, in which each person may assume some responsibility.
- The very poor are actors in the struggle against extreme poverty. We must act in partnership with them; learn with them how to implement human rights and combat poverty in a mutually beneficial relationship.
- Access to fundamental rights requires the utilisation of fundamental links at family, community and district levels. It also requires access to high-quality services and long-term investment. Obsession with short-term results is an impediment to lasting change.

Mobilising society as a whole on the basis of these principles creates a climate in which everyone is proud of the success of the most vulnerable, and in which democracy is strengthened because everyone can take part and be heard.

22

Whilst we are trying to define a new way of living together in society, and whilst certain issues are particularly challenging, such as sustainable development, respecting the planet and even the need for an economic system that functions for the good of mankind, the very poor have an essential contribution to make: their own conception of the world, based on their experience.

Today's aim is figuring out how to better protect the fundamental rights of those living in extreme poverty within the European Union.

---

16 In "The very poor, living proof of the indivisibility of human rights", page 10, Joseph Wresinski, Editions Quart Monde, 1998, 52 pages.

We will look in practical terms at the methods and tools that different European Union actors could employ. The preliminary report indicated a number of new pathways and possibilities introduced by the Lisbon Treaty. The creation of the Agency for Fundamental Rights represents a promising step, but the topic of "extreme poverty and social exclusion" has not been included in the long-term plan. You have seen from the report the campaign we mounted to have it included. In particular, we received the support of Iñigo Méndez de Vigo, President of the Extreme Poverty and Human Rights intergroup of the European Parliament. I welcome the presence of Sylvie Goulard, Vice President of this intergroup. We pursued this campaign during our participation in the Fundamental Rights Platform, and were encouraged by the FRP's Director, Morten Kjaerum, and its President, to take into account the issue of extreme poverty and social exclusion. It is our shared ambition that inspired this day of co-operation, bringing together the United Nations and the Council of Europe.

What courses of action can we take when confronted with policies that aggravate poverty and social exclusion?

What might the role or responsibility of each actor be in order to:

- ▷ make respect for the equal dignity of all, and the eradication of poverty, one of the European Union's priorities;
- ▷ support the development of a human rights culture in the fight against extreme poverty;
- ▷ incorporate the concerns of the most underprivileged into all policies?

How can rights be made effective? For example, Article 33 of the Charter protects the family on the legal, economic and social fronts. The Charter is legally binding, but how does it apply with regard to EU powers?

We should be able to establish a list of priorities, a "road map," or a statement of work for each actor. We could determine what would be considered as good practices, and attempt a reinterpretation of the Charter of Fundamental Rights in terms of effectiveness.

The violation of human rights because of extreme poverty, a situation in which millions of people in Europe are living, is poorly understood and poorly documented. We must break the silence surrounding this reality and bring the courage and dignity of these people to light.



## First session

25



# How can the human rights of those living in extreme poverty be better protected by the European Union?\*

Olivier De Schutter

*United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Professor of international law  
at the Catholic University of Leuven (UCL, Belgium) and the College of Europe*

Over the last ten years we have seen fundamental rights become a reference point, positioned at the heart of the European structure, with the adoption of the Charter of Fundamental Rights. The Charter is less important from the point of view of the jurisdictional control that it will reinforce – in this respect it confirms a control that is already well-known to the European players – than in terms of its impact on the culture of institutions and their consideration of fundamental rights in their everyday practices. It has a positive role that will encourage action, as opposed to a negative role of censoring the actions of institutions.

Following this comment, I will reflect on the way in which extreme poverty as a violation of human rights can be integrated into the practices of the European Institutions. The moment is well chosen: with the coming into force of the Treaty of Lisbon, The Charter of Fundamental Rights, which becomes legally binding, seeing the emergence of a whole series of initiatives aimed at making it more effective, more concrete. It is now or never that proposals should be made to ensure that extreme poverty features at the heart of these efforts. I will briefly outline what, in my opinion, the European Commission, The European Parliament and the Council of the European Union could try to do, with the support of those who are working to further these actions.

.....  
\* Text translated from french

## The European Commission

### Impact assessments driven by fundamental rights

Since 2002 the Commission has systematically carried out impact assessments on the legislative practices that it proposes and which it is then for the European Parliament to take up. Since 2005, these economic, social and environmental impact assessments have included a reference to fundamental rights. The guidelines that define the practices of the Commission in these areas were most recently revised in 2009<sup>17</sup>) and contain very clear references to the Charter of Fundamental Rights. Knowledge on fundamental rights is therefore improving within the European Commission – which is a good thing. The different Directorates-General are obliged to investigate the potential impact on fundamental rights of their proposals. It is an opportunity for civil society, in theory, to become involved with the work of the Commission and the Directorates.

The European Commission announced in its release of 8 October 2010, in relation to "Smart Regulation in the European Union", that it wanted to strengthen impact assessments, notably in terms of their reference to fundamental rights.

#### How can this be done? I have five suggestions to put forward.

##### ► Consider the individual circumstances of those living in poverty

As concerns the way in which the question of extreme poverty will be dealt with in the impact assessments, these should take into account, in a systematic fashion, the circumstances of individuals and families at risk. For example, I am thinking of the homeless, who can be deprived of their social rights because they have no address. I am also thinking of those who are illiterate and who cannot fill out forms which would allow them access to these rights; of people who do not have access to public services because they are not aware of their rights. I am thinking of single-parent families, where the risk of falling into extreme poverty is extremely pertinent. We must systematically question whether the legislative proposals made will take account of the individual circumstances of these people.

##### ► Anticipate the impact of legislative proposals on the lowest income families

Here, I am thinking of the strong tendency of the European Union to treat the beneficiaries of social benefits and public services as clients, submitting the logic of public service to a logic that is increasingly commercial, based on the principle of profitability and sometimes asking for a contribution from the beneficiary of the service towards the cost. These solutions, based on a commercial rationale and increasingly viewed as tools by the European Union, seem to me to be extremely dangerous.

---

<sup>17</sup> European Commission Document of 15 January 2009, "Impact Assessment Guidelines".

► Define indicators to measure the impact of European Union policies and legislation on the growth of inequality

I am very pleased that the Agency for Fundamental Rights has organised, for 12 and 13 May, a meeting about indicators and the way in which they can be used to improve the consideration of fundamental rights in the European Union. These statistical measurement tools are an indispensable part of the consideration of social rights.

► Progress in the area of human rights using international instruments

Other international instruments for the protection of human rights, which are compulsory for the Member States, must also be taken into account in these impact assessments. The Charter of Fundamental Rights is, after all, only a kind of cliché, born in 2000 out of provisional circumstances. It was never a matter of the Charter fixing the evolution of fundamental rights in the European Union. Rights such as the right to food, the right to work, the right to protection from social exclusion, which are recognised in the European Social Charter of the Council of Europe, are rights which should also be taken into account in the law of the European Union. It would be incomprehensible if the European Union were to develop instruments which did not take into account the international obligations of the Member States including instances where fundamental rights, which are compulsory from the States' point of view, do not feature in the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

► Encourage participation of individuals living in extreme poverty

Impact assessments should, more systematically than they have to date, involve the participation of those living in extreme poverty in their results. Impact assessments should be a tool for understanding the circumstances of these individuals, but also for the democratisation of the policies that affect them. This presumes that they are able to participate in the consultations from which they are often excluded, not because they are not allowed to participate, but because they are quite simply not informed that it is possible. They do not have the normative resources which would allow their effective participation.

Much could be done by the European Commission. We could encourage a much greater level of pro-activity in this area.

## More flexible monitoring of Member States

Over and above impact assessments, the European Commission could oversee, in a more systematic manner, the way in which Member States implement the legislative instruments adopted by the European Union. The European Commission has a "nuke button" at its disposal, which consists of introducing "infringement proceedings" against the Member States who violate fundamental rights when implementing European Union Law. The Commission uses these very seldom at the moment and only for the most flagrant violations, notably out of fear of being overruled by the High Court of Justice. More flexible tools are required which the European Union could use in a more systematic way. Once an instrument of the European Union has been adopted, the Commission must, more systematically, create interpretative communications to guide the

actions of Member States and clarify the way in which these instruments must be implemented by Member States of the European Union, in terms of the respect of fundamental rights. It seems to me that this is a more realistic suggestion that can be more easily generally used, than recourse to legal remedies by the European Commission when Member States violate fundamental rights in the most flagrant way when implementing European Union Law.

## **Consider international human rights law and avoid the emergence of a two-tier Europe**

The European Commission could do more to systematically take into account international human rights law beyond impact assessments. I am heartened and reassured to see that, in the resolution it adopted on the accession of the European Union to the European Convention of Human Rights, the European Parliament also made mention of the need to work on the accession of the European Social Charter of the Council of Europe. It is a cause that is close to my heart and I am encouraged to see that the European Parliament believes that the creation of a kind of two-tier human rights Europe - with priority given to civil and political rights, while economic and social rights are left aside, as demonstrated by the accession to the European Convention on Human Rights without accession to the European Social Charter - must be avoided. Answers can be found to the arising legal issues.

But prior to that and in parallel to it, it is possible that we could work with the Council of Europe in a more systematic way, for the consideration of the European Social Charter in European Union policies. After all, the European Commission works with the United Nations High Commissioner on Refugees as a matter of course to ensure that the Geneva Convention on Refugees is applied. A similar sort of dialogue could be possible with the Secretariat of the European Union Social Charter or with the European Committee of Social Rights.

Then it is possible that the European Commission could monitor the implementation of international human rights law by Member States. Attention should be drawn to the intergovernmental initiative "l'Europe de l'enfance", launched in 2000 under the French Presidency. Here, EU governments share good practice in the area of the Rights of the Child. These include the comparison between the Member States manner of implementing the final observations that the Committee on the Rights of the Child made to them. Good practice is compared, common problems identified, a gentle pressure is exerted on the States so that a greater importance is accorded to the recommendations they have been given by the United Nations treaty bodies. Why not do this for Social Rights, on the basis of the conclusions of the European Committee of Social Rights and the concluding observations of the International Committee on Economic, Social and Cultural Rights? These methods are relatively flexible, easy to implement legally and they could have a powerful incentive effect for the Member States so that they better consider the social rights recognised in international human rights law, beyond the European Union Charter on Fundamental Rights.

## The Annual Report on the implementation of the Charter on Fundamental Rights

The European Commission announced this initiative last October. The first is to come out very soon<sup>18</sup>. This strategy will allow the Commission to identify, thanks to a comparison between Member States, the areas where action is needed and to propose legislative initiatives where significant disparities in the implementation of fundamental rights are developing between Member States. We should make the most of this opportunity. This annual report could be an opportunity in the future to stimulate European Union policy on fundamental rights by being more pro-active regarding legislative initiatives, which would call for the comparison of different States.

I have spoken at length about the European Commission, but the European Parliament and the Council of the European Union could also be involved in several of the proposals I have made.

## The European Parliament

The Treaty of Lisbon is taking on a greater role since the procedure known as "co-decision" has become the standard legislative procedure. Parliament can co-decide on instruments proposed by the European Commission. In accordance with Article 36 of its Regulations, the European Parliament verifies the compatibility of the instruments put forward with the Charter of Fundamental Rights.

It could improve practices by considering which other social rights it should be looking out for, beyond the Charter of Fundamental Rights - I have in mind the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and the Social Charter of the Council of Europe.

The European Parliament could equally be encouraged to develop methodologies which go beyond a purely legal approach of comparing the compatibility of one text relative to another and also develop statistical tools to allow the impact of decisions made on the effective enjoyment of social rights to be measured. This would be in its role, which has also become, along with others, a role of the guardian of fundamental rights in the development of European Union law.

## The Council of the European Union

Set up in December 2009 by the Council of the European Union, the permanent working group responsible for fundamental rights, citizenship of the European Union and the freedom of movement of people should, in collaboration with the legal service of the

.....  
<sup>18</sup> The first report can be found at this address/ [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf); The second, published in april 2012, il available on this page: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2011-report-fundamental-rights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2011-report-fundamental-rights_en.pdf)

Council, improve the consideration of the Charter of Fundamental Rights in the Council's deliberations. I believe that the recommendations that I made regarding the need to go beyond the Charter of Fundamental Rights and to read it with reference to the development of international human rights law, also apply to the work of the Council. It is very promising that this working group is going to monitor the reports that the Agency for Fundamental Rights gives to the institutions. This is very important, since the European Commission has natural dialogue partners for the Agency, as does, equally, the European Parliament, particularly through the Commission on Citizens' Freedoms. As regards the Council of the European Union, I am encouraged to see that it is taking the work of the Agency seriously, which is quite remarkable, and has been doing so since its inception at the end of 2007.

Pierre-Henri Imbert, mentioned by Marie-Cécile Renoux, said to us that human rights are the right to be recognised as a person, that is to say that an individual exists. It is very important to stress the added value that this has for the fight against extreme poverty based on human rights and fundamental rights. It is not the same to come to the rescue of the most impoverished people through social policies, albeit generous, even those that are charitable and well-intentioned, as to say to people : "you have rights, you have legal remedies available which will allow you to claim them and as a result you are involved in the policies that affect you". Human rights are not just a means of avoiding the making of errors, but also give to these people, to the poorest people, the ability to truly exist, not only in our eyes but also in their own eyes – and that is at least as important.

# Poverty and social exclusion in the European Union – a fundamental rights perspective

Morten Kjaerum

*Director of the European Union Agency for Fundamental Rights*

More than a year ago we had a meeting with the Fundamental Rights Platform where we discussed the issue of poverty and how it relates to the agency's work. This meeting with ATD Quart Monde is a very welcome follow-up to that discussion and we are anxious to listen to the discussion and see what sort of ideas may emerge.

## **Defining poverty thanks to a “poverty profile”**

One of the prevailing questions is : how do we define poverty? If we don't define issues, we don't know what we are looking for, where we are, what we need to do and how we get there. There's much debate on how to define poverty among academics, national and international policymakers, human rights institutions and other experts. Is this definition purely a question of income? Does it include material needs? Or is it a broader question of well-being and the power to make choices in one's life? Or does it mean exclusion from social, economic or political life? Or is it a combination of several of these points?

Let's concentrate on identifying what poverty means and what it looks like. How would we profile poverty? Everyone here would agree that experiencing poverty includes low levels of health, education, poor accommodation, vulnerability to abuse and discrimination, unemployment, malnutrition, lack of participation in social or political affairs, low income, etc. These experiences make up the poverty profile, whether we consider these elements as symptoms or causes, or as part of its very definition. They are all experiences that go hand-in-hand with being poor.

The inner relations between these factors were highlighted by the Fundamental Rights Agency's Report on Multiple Discrimination among ethnic minorities<sup>(19)</sup>. It said that almost half of respondents experiencing discrimination were located in the lowest income quartile in their member states. This means material deprivation was *the* highest predictor of discrimination. This explains why the Agency has consistently supported the adoption of the horizontal directive, which is currently being negotiated in the Council and which would prohibit discrimination outside employment as well.

## Poverty in the Agency's work

In today's background document, the EU Agency for Fundamental Rights was expressly listed alongside other institutions as an organisation that should play a role in addressing extreme poverty as a human rights violation. It notes that EU organisations have been demanding the inclusion of extreme poverty and social exclusion in the agency's mandate. It is true that the EU has a limited competence to legislate head-on in areas like welfare state and benefit systems, or education and health policy. The word "poverty" is not mentioned explicitly in the more general framework of the fundamental rights agency. But going back to the profile of poverty – poor health, vulnerability – makes it clear that literally everything that the FRA does informs the debate on combating poverty, one way or the other.

Here are some concrete examples:

- ▶ The agency is currently finalising a report on third-country national domestic workers<sup>(20)</sup>, especially women, which again proves that women often receive low pay, work in very difficult conditions, and are subject to physical and psychological abuse.
- ▶ There will be a sequence of reports on other sorts of irregular migrants in our society, about access to health and education.
- ▶ Our research on people with disabilities shows that they face particular challenges in being treated on an equal basis with others. This is all the more true of those with intellectual disabilities, who are among the most vulnerable and often end up in long-term care institutions or simply left in the streets where they experience poverty and deprivation.
- ▶ Reports on ethnic minorities, especially the Roma, point out their difficulties in accessing healthcare, education, accommodation, social or banking services, and even in entering a shop.

Poverty falls within the substance of what the Agency does, even if it is not explicitly written down in its general Framework.

19 February 2nd 2010 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub-multiple-discrimination\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-multiple-discrimination_en.htm)

20 "Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States", 5th July 2011. [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub Domestic-workers\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub Domestic-workers_en.htm)

## Key proposals

We have 3 key proposals for concrete action, based on the Agency's work and mandate:

- The development of firmly grounded indicators based on fundamental rights standards
- The inclusion of those living in poverty in data collection and policy development
- To make sure that people are aware of the rights that they do have.

These proposals go some way to complement some of the principles outlined by the Quart Monde's comments on the Commission's communication regarding the European Platform against Poverty and Social Exclusion.

### Data collection and Indicators must underline poverty's multiple dimensions

These are vital elements for combating poverty, for targeted policy making, and to monitor their effectiveness over time. The Commission's starting point is based on 3 indicators. On the basis of this, the number of people in the 27 European Union States in or at risk of poverty has been identified as ranging between 42 million and up to 116 million, depending on how the count is being made. More than 20% of the EU population faces poverty every day, or the risk of falling into poverty. These indicators centre on income, work intensity and material deprivation in terms of resources to pay bills and maintain an adequate diet. They essentially relate to money. This link is of course very well founded, but one must rightly underline poverty's multiple dimensions, including inadequate access to services such as health care, housing, education, labour market. We should complement the Commission's indicators with a set of indicators based on key human rights standards. This would enhance the capacity to measure implementation and develop policies directly targeted at improving human rights on the ground. The right to health must dictate the shape of indicators on health, and the same applies to all the other social and economic rights. These can complement other indicators and give us a much fuller picture. We've taken a first step in the field of child rights and Roma indicators, in which we are closely collaborating with the Commission on how these can be applied to monitor progress in very specific situations.

The annual report will be published in a few days along with a communication from the Commission about the Roma. We hope this will help establish the introduction of firmer indicators and follow-up on them. In May we will host our annual Symposium, where we will determine, with experts and stakeholders, what will come next. Poverty will represent a significant part of the new indicators.

### "Giving a voice to the Voiceless"

Policies must reflect real-life, practical experiences, and here comes my second proposal : the inclusion and involvement of real people in research and policy formulation on poverty. How exactly is research carried out to assess poverty? We think it is vital to include

the voice of real people when gathering information, for two reasons. Firstly, because this will remind policy makers that their decisions have an impact on the daily reality of a lot of human beings in Europe. Secondly, because it allows us to be properly informed and to find solutions that are closely adapted to practical problems. We must support such participatory research to give a voice to the Voiceless.

This is already happening. The Commission organised an annual Round Table on Poverty and Social Exclusion<sup>(21)</sup> involving people experiencing poverty. The Agency has been closely engaged with people with mental health problems throughout our project, focusing on *their* particular human rights problems. So it happens, but much too rarely. Good intentions are not enough : policies must respond to practical needs. One example of this contradiction is that of Roma housing. Here, we find example of where the houses' design was based on a fairytale conception of Roma culture, rather than on their real needs. On example is a case where all the rooms in the houses were triangular, making it impossible to fit in regular furniture. The inhabitants had to buy custom-made furniture, which they could not afford. The waste of money on Roma or other groups' inadequate housing is considerable. We need to listen, as there are practical and direct effects.

## Rights awareness and justice must be in keeping with the values of the EU

Realizing one's basic rights can be difficult in everyday life, which is often due to discrimination. For example, remotely located policies of allocating, poor-quality social housing or discriminatory selection by landlords or private clients can result in poor housing conditions that affect opportunities to access education and employment. This will only change if victims are able to enforce their rights, provided they know what these rights are about, and what mechanisms of complaint exist. This lack of awareness was highlighted by our big survey on ethnic minorities. What was striking was that 80% of 25,000 minorities questioned could not name one single organisation that could offer support to victims of discrimination. We should take into consideration that all 27 member states have an equality body. And yet again, its primary users could not name it. We are discussing this issue with the equality bodies and I believe progress is being made. This underlines the broader concept of access to justice, which is the subject of a big study we launched last week at a conference in Budapest<sup>(22)</sup>, taking into account different elements intimately linked to poverty, such as legal aid, court fees, etc.

36

My third proposal is to intensify awareness-raising activities, to encourage people to claim what they are legally entitled to. The law can be attuned in order to achieve two objectives. Firstly, reiterating some of the basic values of our societies such as equality and prohibition of discrimination ; secondly, generating concrete changes on the ground by obliging landlords and employers not to discriminate when renting a house or recruiting staff, and forcing authorities to insure equal access to social services and health care.

---

21 The ninth Roundtable on Poverty and Social Exclusion took place on October 18th and 19th 2010 and was organised by the European Commission and the Belgian Presidency of the EU.

22 See [http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/pr-230311\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/pr-230311_en.htm)

To sum up, poverty, with its multiple dimensions, is extremely complex. Although it is difficult to pin down, a poverty profile definitely includes barriers in accessing rights such as healthcare, education, housing, public and private services and employment, which are the areas the FRA's work focuses on. Three concrete actions are proposed: indicators rooted in human rights standards, participatory research and policy-making, and awareness-raising.

I would like to quote Kofi Annan: "whenever we lift one soul from a life of poverty, we are defending human rights. And whenever we fail in this mission, we are failing human rights".



## Equal dignity An underlying principle of the civic fight against poverty\*

**Paul Bouchet**

*Former President of the CNCDH and Honorary President of ATD Fourth World - France*

Although I am a proponent of secularism, a much talked-about subject of late, I would like to begin by quoting from the New Testament: "For the letter kills, but the Spirit gives life". I am convinced that the work we are doing will be profitable. In their contributions, the previous speakers have already identified a number of points where respect for the rights of the poor can no doubt be significantly reinforced, and I am sure that these avenues will be developed further still. I won't go over each point again as I fully approve of what has been said, though, of course, it's not for me to approve. As a practising jurist, lawyer and councillor of the *Conseil d'Etat*, and as a human rights activist in the ATD Fourth World movement, I have tried to pool my knowledge with that of the poor, something which, in my opinion is essential. As such, and in the light of French experience, I am concerned about the continual 'hijacking' of best intentions, which have been set down in writing but where the spirit no longer keeps them alive, for the purpose of immediate and ongoing implementation. This may concern various sources of law, starting with case law, and sometimes doctrine, which has long exhausted us with theological distinctions regarding rights in personam or liberties. At all these levels, the crucial point is the underlying spirit.

### **European law and judicial control**

Everyone agrees on the need for a European body of law that encompasses all existing law and reaches beyond artificial boundaries to improve the fate of the poor. We must also organise what is now known as 'control' and, as you are well aware, that means

\* Text translated from French

overcoming a whole series of obstacles. How enforceable are the actual legal texts? We have had great fun in France battling over enforceability. Forgive me for putting it so bluntly, but judging from their writings, the doctrinarians have too much time on their hands. There is enforceability and justiciability. Effectiveness still lies ahead. Legal texts must be enforceable and enforced. They are implemented in many ways. In France, entire acts are not enforceable for want of implementation orders. Such obstacles are a matter for the jurists and must be overcome. Europe is highly experienced and its mosaic of legal cultures should help it to remove these obstacles one at a time. We thus need a body of law and implementation and interpretation bodies which avoid the procedural battles in which the best intentions can become bogged down.

## **The spirit of human rights – the inseparability of person and citizen**

The spirit does not hover above the clouds or over the waters. It is everywhere. If we look back over all the obstacles encountered in the past, it becomes clear that, for whatever pretext, we always come up against the same stumbling blocks. It's a little too simple to say that all that is behind us. It is not all behind us! In 1789, human rights were called the "Rights of Man and the Citizen". I'm sorry that the expression has not lived on in everyday language. Human rights – with or without a capital letter – tend to be seen as individual rights. Behind poverty, there are the poor, there are human beings. In my opinion, however, it will be impossible to break the continual repetition of misunderstandings in implementing rights if we persist in considering 'abstract' human being, treated as an individual. Treating people as individuals is regarded as a good thing, but I don't quite agree, because we need to consider each poor individual as a person and a citizen, and these two notions cannot be separated. The notion of European citizenship exists in law. Improvements have been made and good examples can be found, such as rights to participation. The right of initiative shows that inroads are being made. But the concept according to which the poor should be seen as more than just human beings has not been sufficiently brought to the fore. It has finally been admitted that they are not beggars. Neither are they creditors – although some continue to think so – the right in personam has not completely disappeared. They are creditors of the State which is, of course, the debtor.

40

But that is just the accountant's view; the real problem is elsewhere. Considering the poor as citizens means that we have put the above stages behind us for good. It means seeing the poor as our alter ego, as another individual who enjoys that right of all rights – full citizenship. This is not just a matter of recognition based on a notion of ethics. This notion has been a long time coming. Societies in which people cannot recognise their alter ego in others are hierarchical societies which – it is not hard to imagine – can easily slide back into a form of improved charity ethic. What is needed is respect for equal dignity – this is the key word – and not just for equal rights. We must remember the hard-fought battle of the Universal Declaration, which stipulated that all human beings are equal "in dignity and in rights". Dignity comes first, then comes the transition from ethics to rights – an expression much-loved by the *Conseil d'État*. The transition from ethics to rights is what determines the place we give to the 'poor', in terms of 'the spirit

of the law', before questions of interpretation and implementation are considered. We will not address the issue of the extremely poor. The fight to abolish apartheid and slavery did not begin with a battle of terminology. We already know who will be covered once the comprehensive body of law relating to the fight for equal dignity has been verified by all these impact studies.

## Citizenship grounded in equal dignity

Setting aside our legitimate differences in our approaches to the effectiveness of law, what can we do to support the view of citizenship based on equal dignity throughout Europe? The necessary impetus cannot only come from 'above', from the European Parliament. It must be present at all levels. At the moment, the laws governing the rights of the poor are not excluded from the 'spirit of the law'. If we wish to avoid creating specific laws, we must be able to say at all times "this is a citizen" and not make a specific interpretation because a person is poor. Even benevolence is suspect. The poor do not ask for benevolence. Fully applying the principle of equal dignity in the interpretation of the law is enough to ensure equality in rights. This fundamental question does not mean that no allowance can be made for transitions or 'transitory' measures. Be sure, however, that we are not talking about specific measures that cast the poor in a specific, unchanging role.

When I consider how the rights we have conquered in my own country are observed – and I deliberately use the term 'conquered' here and not 'acquired' – a long list of examples springs to mind. Since 1998 and the major law against exclusion<sup>(23)</sup>, other laws have been passed: one on universal medical coverage<sup>(24)</sup>, one to allow improved access to their file for families who risk having their children placed in care;<sup>(25)</sup> and the implementation of law on the 'enforceable right to housing'<sup>(26)</sup>. We can assess progress in each of these areas. Not a national assessment, but a consideration of how experience shows that obstacles return when the actual spirit of the law has not been radically changed, even if the letter of the law has been improved. We can clearly see what happens. Let us consider the example of universal medical coverage. The law itself, on which many associations were consulted, is good and was welcomed by community organisations and the government alike. So what is the stumbling block? The problem is that those responsible for implementing the law – who are citizens, dentists and doctors, but citizens as well – have again found that money alone is not enough to allow them to take care of the poor

<sup>23</sup> Framework Act No. 98-657 of 29 July 1998 on the fight against exclusion. This Act makes the fight against exclusion a national obligation, based on respect for the equal dignity of all human beings and a priority in all of the nation's public policies. It meets the demand for an overall approach to guarantee, throughout the country, effective access to all fundamental rights, including the right to employment, housing, healthcare, justice, education, training, culture and family and child protection. It is now part of the French Social Action and Family Code, Chapter V: Fight against poverty and social exclusion.

<sup>24</sup> Couverture Maladie Universelle (Universal Medical Coverage), a French social benefit established in 2006, that provides access to medical care and reimbursement for treatment, services and drugs for all persons residing in France.

<sup>25</sup> Decree No. 2002-361 of 15 March 2002.

<sup>26</sup> French Act Establishing the Enforceable Right to Housing (DALO) of 5 March 2007: under this law, persons living in inadequate housing may file a complaint with the administrative court to obtain decent housing if the government does not rehouse them within a certain time period.

as they take care of others. This does not generate despair but raises doubts about a purely legal, normative approach. The situation regarding the right to housing is perfectly clear: everything is fine in two-thirds of France, but in the Greater Paris region, where the most problems are encountered, nothing could be further from the truth. For technicians, the explanation is clear: obviously not enough homes have been built. Others say that there are enough homes but more should be done about vacant homes, which are not taxed enough. So yet another series of often inadequate measures is implemented. The best way to save time and overcome any obstacles is to apply the fundamental principle. I believe that difficulties relating to the right to housing can be overcome, including in and around Paris, through implementation at the individual local authority level. We shall see a return to a regionalised or localised approach to implementation which places responsibility with the authorities and agencies most directly concerned.

## **The State – and soon Europe – the ‘primary guarantors’ of all rights**

Although they do not necessarily oversee the observance of all rights, States, and soon Europe, remain the ‘primary guarantors’ of human rights. This should not mean a multiplication of interpretations by different bureaucracies. The guarantor need only be faithful to the guiding spirit, which will rise above any remaining differences. It is clear that some differences in implementation will be encountered in Europe, even regarding citizenship. We are up against a cultural challenge. Some people ask whether Europe should be the ‘Europe of military power’, with NATO. What I am interested in is a ‘Europe for Citizens’ - a civic spirit that goes beyond the purely political and purely cultural realms. It embodies how human rights are applied to individuals. Full citizenship rights demand a civic spirit.

I have noted that some laws were moving in this direction to give substance and spirit to this Europe for Citizens. Drawing on my long experience as a jurist and activist, I always adopt this position when confronted with implementation difficulties. Our fight is not for human rights alone, but for the rights of all citizens. The poor are citizens like everybody else and are equal in dignity.

## Discussion

**Sylvie Goulard**

*MEP, Vice-president of the Parliamentary Intergroup*

*"Fourth World Committee – Extreme Poverty and Human Rights"*

I would like to thank Paul Bouchet for placing things in a citizen-based perspective. In that regard, I'd like to begin with a story showing that we can sometimes restore a sense of citizenship even beyond what we had originally hoped. A "Citizens' Agora" on poverty was held at the European Parliament on January 27-28, 2010. I wanted a choir made up of street people from my district to participate. Proper identification is required to enter the European Parliament and when we realised that they did not have it, we managed to convince them to apply for an identity card. They were proud of having a card that allowed them to enter the Parliament. I invited them because I believed that although they were not my voters, they were my "citizens".

### Europe alone is not responsible

I would also like to say that we must not lose sight of the current economic context. It's always easy to blame "Europe," but it's too easy to simply say that the Stability and Growth Pact (SGP) creates inequalities. And we can't make that assertion because it has not really been enforced. In exchange for creating the single currency, we agreed to comply with certain rules in order to limit deficits and avoid over-indebtedness among the States. Some States are experiencing severe social problems, but their situations vary considerably. Others are enjoying full employment and their economic performance has allowed them to lift people out of poverty. If the southern countries in particular are experiencing such dramatic suffering, it's because they have been allowed, ill-advisedly, to create debt and deficit and postpone the reforms required to maintain our competitiveness. We are in an extremely unusual situation. It is more serious than anything we have experienced since the creation of the euro. Public funds will be restricted in the years ahead, whether we like it or not.

Of course, reforms cannot be limited to cutting spending. I am among those fighting, for example, in the Parliament to address the revenue side, too. Some State budgets are in deficit because of tax evasion, unfair choices or an inadequate distribution of wealth. As a rapporteur for the reform of economic governance in the Eurozone, along with five other colleagues, I invited the Platform of European Social NGOs working to end po-

verty to attend. On the day that my colleagues invited representatives of employers and trade unions, I insisted that we also hear from poor people. But we must not forget that we have a major restructuring effort ahead of us in Europe. I am not going to hold out prospects of non-existent possibilities to citizens. Given the treaties as they currently exist, governments are still in charge of economic and social policies. They are responsible for making – or not making – the right choices. They decide whether to carry out redistributive policies. Countries like Greece, where salaries have increased the most, decoupled from productivity increases, have done a disservice to their unfortunate populations, who now face terrible programmes.

The legal approach is essential and I am following your work very closely. But Iñigo Méndez de Vigo, the president of our intergroup, who serves with me on the ECON Committee,<sup>(27)</sup> and I believe that with the appropriate economic policies, we can fund social needs and put people back on their feet – even though the legal battle is important. Two Member States – Greece and Ireland – have already obtained bailouts from the European Union. Portugal will likely go the same way and in some Member States, including France, debt ratios are of major concern. The French debt/GDP ratio is close to 80 percent, which is untenable in the long term. We are using credit to fund certain social benefits. This is unfair to future generations. I do not have the solution, but I always speak frankly about this because it is too easy to accuse Europe of being too liberal. It has its faults and it has strayed off course, but here again, each nation bears primary responsibility and the current situation is untenable.

#### Taking advantage of the Europe 2020 Strategy and offering concrete proposals

To end on a positive note, I want to point out that the poverty reduction objective is included in the 2020 Strategy, even if I agree that it too limited. It has emerged from the hidden depths, which was not a sure thing. In the name of subsidiarity, certain Member States have categorically refused. This was a small, but necessary step. Now we have to make it a reality.

Second, we must not encourage the wholesale production of piles of reports. We need indicators and your reports, but the people want action. For example, I would like to fight for access to basic banking services. What services do poor people need so that, in spite of everything, they can pay certain expenses? Some of our colleagues are fighting for a minimum wage, although they may differ on the details country-by-country. We are trying to take on some fundamental battles here. I urge you to set some legal goals for yourselves, write in-depth reports, but above all, try to provide us with statements, stories and concrete demands that we can introduce in legislation. I am talking about the areas I know best, but there are certainly others. For example, I also serve on the Agriculture Commission. Poverty in farming areas does not get much attention, but it is very serious. You were speaking earlier about public services. There are no centres for the dependent elderly and no child care facilities and if they do exist, they are located tens of kilometres from the people who need them.

---

<sup>27</sup> The Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament.

Here is my message to those of you who want to send a message to the Parliament: Do it. The more concrete you can be, the better. Don't put too much hope in impact studies because the Commission often doesn't conduct them even if they are required by law. For example, we have no impact studies on the reform of the Stability Pact, which is hardly an insignificant issue. They are valuable when available, but we need to be careful not to create a sort of bureaucratic haze - where everyone looks at the poor, but from afar. On the other hand, I am ready to come into the field to watch how you work and I salute all those who want to help us move forward modestly on several issues.

### **Laurence D'Harcourt**

*Magistrate, director of the ATD Fourth World legal network*

#### An attitude that does not seek to eliminate the weakest among us

I am a member of the judiciary. I do not currently serve on the bench but I was a judge for 20 years, much of that time in the youth courts. I now do a lot of work with ATD Fourth World and work as an external auditor for the Office of the Controller-General for prisons, jails and detention facilities. I was particularly pleased to hear the speakers use the words "attitude" and "mindset." Laws are applied based on a mindset. To return to an earlier comment, the words "insecurity" and "zero risk" seem to dominate our thinking today. Politicians, who seek re-election, do not talk about what's going on in the legal, health and educational systems, but focus exclusively on this "insecurity." As a philosopher said, this kind of attitude leads to a form of civil war and social Darwinism that seeks to eliminate the weakest members of society.

I see it in the legal system. The very poor do not receive the same treatment as others. When there is a vacancy on the court - that is, when there is no judge in the youth court – decisions are made in some cases without a hearing. This means that a judge does not hear the persons most directly concerned. This happens in cases involving very poor individuals or people who cannot defend themselves. Decisions made without a hearing are null and void, but the very poor do not appeal. My colleagues would say that the placement or educational assistance measure would have been renewed anyway, so there was no point in convening and the litigants were not harmed. This speaks volumes about the ignorance of the impact such an attitude can have on the families least able to defend themselves and about the failure to listen to them. This happens under the auspices of the president of the Regional Court and of the first president of the Court of Appeal. Decisions are made without a hearing, although child protection rulings affect what is most critical to these individuals: the placement of their children and intrusion into their private life.

#### Training for legal professionals means changing attitudes

The training of legal professionals must not be based solely on the law, but on human rights and the rights of the citizen, too. It must address how people think. Otherwise, justice will be reduced to a form of social Darwinism, taking up with that collective move-

ment that seeks to establish "order" by eliminating the weakest. In criminal justice terms, that kind of system focuses on incarceration. The same is true in the area of housing. Take the case of the people living in vans in a field, who were evicted in the interest of preserving nature. Trees are given greater importance than people, who are condemned to a life of wandering. We continue to see these kinds of situations, but nothing will change unless judges and lawyers change their perspective in applying the law. We have to encourage a new mindset in Europe. We should also remember that 50 years ago, Joseph Wresinski called on us to see "the other" as a partner and not to act "from on high" in place of those directly affected. This idea has taken root and is gaining ground, even if we are not always aware of it. We can change that mindset, but we must work on the ground. If we don't, we can expect to see "burn-out" directed towards the very poor, to use Jean-Paul Delevoye's expression. We do have the law, but we must address professional practices.

### Pierre Barge

*European Association for the Defense of Human Rights (AEDH)*

The work of our organisation, the AEDH, is based on three pillars: citizenship, democracy and human rights. Citizenship does not simply mean that all citizens are equal under the law and the exercise of our civic and political rights. It also means exercising social citizenship and, thus, holding social rights. This is the context in which we must answer the question that has been raised: "How to better protect the fundamental rights of those living in extreme poverty within the European Union"

I would like to discuss the issue of the obstacles – in terms of design, objectives, language and culture – that we encounter regularly when we deal with the Commission, the Council and many European parliamentarians. These obstacles often seem to hamper positive change. First, I will take the example of services of general interest.

46

### Access to services for all based on the same standards of quality – equality of access to services of general public interest

I recently participated in a discussion at the European Parliament on social services of general interest, which are known as "public services" in France. Part of the discussion focused on the fact that 80 percent of households in the Netherlands have access to public, or social, housing. The Commission considers this to be abnormal. In its view, social housing should be limited to the most marginalised households. Others should rely on the private market to meet their housing needs. I disagree. That notion would have us separate the social service of housing that meets minimum criteria and intended for the very poor from access to housing for better-off households. If we believe that the right to housing is a right for all, we cannot distinguish between providing a housing service to the very poor and to other citizens. We believe that it is entirely legitimate for a country to provide housing assistance to large categories of the population – why not 80 percent? What is the basis for choosing 20 percent or some other percentage? Do we use the poverty statistics? Based on what criteria of poverty?

In general, public services of the same quality must be accessible to all. We cannot accept the notion that there would be one category of services financed by public funds, limited to the poor and based, de facto, on minimum standards – that is, "sub-standard" services – and another category that, by implication, is understood to be based on higher standards of quality, "chosen" by those who use them and accessible only to the wealthier via the market. Can you imagine a more segregated, discriminatory housing system? The very poor are citizens like everyone else. The equality of citizens also means benefiting from equal access to services such as housing, which must be understood first as a public service or, in other words, as a social service of general interest.

This issue of social services of general interest clearly illustrates the different meanings that words carry. In one way, we have clearly lost the battle of words. We must regain that lost ground and establish a language that carries within it the principles of equality and rights that we stand up for.

We must apply this perspective to our reading of draft directives that have a social impact, even if they are assumed to be exclusively economic in nature. While I agree with Olivier de Schutter when he says that these draft directives must be accompanied by impact studies and that we also need evaluation reports, I think that this is an inadequate basis for determining the political orientation underlying a piece of legislation and its application.

#### The European Union must have competence in the area of social policy

The European Union Charter of Fundamental Rights incorporated the principles of universality and indivisibility of rights. It incorporates social rights and, although we may consider their number and definition to be inadequate, the Charter is a strong and important symbol. However, the social realm remains primarily a national competence. While awaiting application of the Court of Luxembourg's case law, we cannot leave things there. We face a contradiction between the Charter, the European competences under the Treaty of Lisbon and what is actually being done under a restrictive and technical interpretation when dealing with the social policy sphere. To resolve this dilemma, the European Union must acquire competence over social policy and no longer be considered exclusively as an economic space. This condition must be met so that the economy serves society in Europe - not the reverse. Today, wrapping themselves in the flag of competition and the quest for competitiveness, the States have embarked on a race to the bottom. The weakest members of society will feel its effects. To return to Paul Bouchet's comments, we need a European guarantee of rights, including in the area of labour law, with national and local authorities then responsible for applying the principles.

Our mindset is important when we discuss the fight against poverty. It must be based on the principle of equal access to fundamental rights. Poverty should not be seen as a "condition" to be managed, but as an unacceptable situation to be abolished. The poor are not statistics or percentages. They are human beings with the same rights as people who have more resources.

#### Moving beyond the current role of the European Union's Agency for Fundamental Rights – involving civil society organisations in monitoring

We experience problems – both in spirit and form – obtaining responses to our demands. Nevertheless, we must try to have an influence.

Take the Agency for Fundamental Rights, the organisation that we can most rely on today. It has its limitations. Without challenging its independence, I can say that it is not a truly independent authority in terms of human rights at the European level. I have been able to raise this issue on several occasions, including with its director, Morten Kjaerum, who is here today. The Agency will be evaluated but if that evaluation does not include a proposal to change its bylaws and expands its role beyond writing reports, we will have to create a new, parallel, independent European authority based on the Paris Principles.

For all that, if we believe that democracy is both a representative and a participatory system, then human rights NGOs must have an integral role in monitoring. This must not be the exclusive purview of "experts." For example, national organisations or those operating at the European level are not generally consulted before a report is written – including by the Agency. Médecins du Monde has done a remarkable job of raising this issue. The NGOs are the first to take action in the field. Thus, they should naturally be involved in monitoring and, more generally, in efforts to protect fundamental rights. This means that they should receive resources and recognition of their role as engaged citizens.

More generally, is protecting fundamental rights only about expensive communications campaigns organised by European institutions? Don't our organisations – including, of course, ATD Fourth World – deserve genuine consideration, rather than patronising attention?

Improving the rights of people in extreme poverty also involves recognising the intermediary organisations that are fighting for and with its victims. It's a question of democracy. This involves recognising their fundamental rights and creating legal instruments so that they can be effective. The dignity of persons living in extreme poverty must be acknowledged. They are citizens and actors and must be recognised as such because citizenship means living and participating, together, in the democratic process.

48

### Nicole Questiaux

*Honorary Section President of the Conseil d'Etat, member of the CNCDH*

Thanks to the work of ATD Fourth World, I believe that we have made considerable progress in recent years on this question of "the citizen." The idea that a poor person must be treated as a citizen has advanced considerably among those who have thought about this issue. However, this awareness must also extend to individuals who work with the poor and to broader public opinion, via activities that create public awareness. If the poor did not need help to achieve their role as citizens, they would have done so long ago. However, that has not happened. They need intermediaries. They cannot cross that bridge all by themselves. Who are these intermediaries? The many foot soldiers working on social policy who face huge problems given Europe's current economic situation. Enabling others to become citizens takes time, staff and a budget – that of the public ser-

vice, municipalities and non-profit organisations. To think, even for a second, that we can pursue policies on behalf of citizens without giving them the time they need is either a huge mistake or proof that we are looking for an alibi.

Indicators will be useful if they can show that Europe must maintain – unfortunately for Europe – spending in some areas, despite its current problems.

It is simply unrealistic to think that we express our concern on social issues while quietly cutting social spending.

### **Laurence D'Harcourt**

The child protection budget in France totals 6 billion euros, of which 4.5 billion is allocated to child placement. There is something wrong when only 20 percent of resources are allocated to prevention and 80 percent is spent on placement. This tells us where support to families actually goes and how we think about the right of children to live with their parents. The European Court of Human Rights<sup>(28)</sup> has held that the State bears positive obligations inherent in the effective respect of family life. The prevention budget must be increased.

### **Tobias Teuscher**

*Parliamentary assistant to MEP Anna Záboršká (Slovakia, European People's Party)*

I work at both the Free University of Brussels and in the European Parliament.

Thanks to ATD Fourth World, the European Parliament's reports on the situation of fundamental rights includes a chapter on the issue of social rights, including extreme poverty as a violation of fundamental rights. In 1993, the rapporteur of the very first report took up the notion of "extreme poverty and human rights." I congratulate ATD Fourth World for this significant, necessary and acknowledged commitment to working with European institutions.

I would like to return to the issue of indicators and offer a very concrete example. First, let me explain that the Council and the Parliament vote on the European directives based on a recommendation from the Commission. The Commission proposes and carries out the orders of the Member States and of the European Parliament, operating with significant policy discretion. We should thus not overestimate or embellish the Commission's role. But in theory, the Member States and the European Parliament determine the content of the directives.

---

<sup>28</sup> Wallove and Walla vs. the Czech Republic, Judgement of 26 October 2006.

The European Commission initiated the "Beyond GDP" project at the request of the Council and the Parliament. The goal of the initiative is to develop indicators that are as precise and useful as the GDP and that incorporate other aspects of progress, particularly in terms of social issues. Economic indicators were never designed to measure prosperity and well-being. However, we need indicators that address the major issues we face: quality of life and social concerns. This project is currently under study by the European Parliament committee with jurisdiction over these matters. Following the productive experience with reports on poverty among women and inter-generational solidarity, issued by the Committee for the Rights of Women, I suggested that the members submit amendments allowing the very poor to testify and participate in developing the programme's social indicators. Today I would say that the other members had a hard time understanding that proposal. They could not yet see that the participation of the very poor could help to improve how a country's wealth is measured. This issue is thus an important political struggle and we must create coalitions of different political groups and NGOs so that we can move forward together.

That is why it is important to understand the European Community's decision-making process. The members of the European Parliament are not yet convinced that the very poor should be involved in developing indicators. We could, then, find a Member State that can speak from its own experience. ATD Fourth World could hold a European Fourth World People's University focused on the European Economic and Social Committee and the issue of indicators. There are many ways to approach this.

We will have to provide considerable explanation when we make the case for the participation of the very poor, particularly because, as has been noted, the concept of citizen is both cultural and legal. A person cannot claim "European citizenship." The treaty is clear: an individual who is a citizen of a Member State is a European citizen. This dual understanding of "citizen," which is both legal and anthropological, makes it difficult to advocate for the participation of the very poor in developing the indicators.

50

### François Vandamme

*General Advisor to the Belgian Federal Ministry for Labour,  
Visiting Professor at the College of Europe in Bruges*

I am a civil servant. My work requires that I stay abreast of international social policy developments and I am involved in the issues we are addressing today. I am delighted to have an opportunity to discuss and reflect on them with a roomful of people who are committed to these concerns.

As a lawyer, I have a problem with indicators. How can we use indicators in connection with the major founding human rights texts? I watch and listen to my colleagues who are fascinated by indicators, but they do not interest me at all. My colleagues say that they are the only basis for objective discussion. In a way, I understand them. It is actually extremely difficult to agree on objectives at the European level because discussions are handicapped – even poisoned – by questions of subsidiarity, order of priority, interpre-

tation of cultural differences and the right/left divisions among civil servants and governments. I am convinced that the advantage of this way of working is that it leads to an exchange of good practices that produces very helpful "key messages." These are not always of a legal nature, but they can move things forward and lead Europe to assume its rightful position. When we see that a consensus exists on certain good practices, why not translate them into a European instrument? An appropriate solution would be to determine whether the knowledge and experience obtained via through the Open Method of Coordination (OMC) could, after a certain point, lead to legal action.

However, as you noted, the problem with the discussion of indicators is that it tends to divide the poor person up into four, six or 18 components, resulting in only a partial understanding of the situation. This abuses the spirit of the law, which emphasises citizenship. I liked Olivier De Schutter's question as to whether the Commission could encourage the States by launching a discussion on how they implement the international human rights bodies' recommendations. But I know that consensus does not exist on that issue. This brings us to the debate over subsidiarity. Some will say they do not need instructions from the European Commission and that their national legal system is perfectly adequate. We're going around in circles here. How can a lawyer make common cause with people who want to work on indicators when most of them are economists, not lawyers, and dislike legal interpretations, which they consider arrogant and self-righteous? Can the two be reconciled?

## Olivier De Schutter

### Using peer pressure in favour of social rights

One of the strengths of the European Union is the "peer pressure" that it can create. The States are very sensitive to this form of pressure. If they could monitor each other's enforcement of social rights, in addition to each other's macroeconomic discipline, it would be a significant step forward. A strong consensus on children's rights led to important achievements and should be possible, one day, in the area of social rights. Ideally, that pressure would allow social rights, which are moving forward within the Council of Europe via the European Social Charter, to find a "sponsor" within the European Union. The Union has a legitimate interest here because Member States should not achieve macroeconomic objectives at the expense of social ones. In connection with the open methods of coordination, as developed beginning in 2000 and redefined recently with the Objective 2020, pressure from the European Union in support of social rights would contribute to more balanced national policies. This is how I see the relationship between social rights and children's rights.

### Indicators can guide political decisions, not replace them

I do not worship indicators, but I think they help us make sure that we are moving in the right direction. They cannot substitute for enforcing rights, but they should help us to think the issues through. For example, it is relevant to ask the States about the percentage of the population that lacks access to banking services. A group of experts that

I coordinated raised the following question: Should access to banking services be a universal service? We compared the European Member States – of which there 25 at the time – and found that some had laws in place that could be useful to the others. This State-by-State comparison is also a way to create competition, which could help the European Union achieve greater enforcement of social rights.

It's not a panacea. Analyses must inform political decisions – particularly in these fields – but not replace decision-making itself. The key risk of this growing number of reports is that the institutions may not feel obliged to take a position on the recommendations made. The Agency for Fundamental Rights publishes reports cited by the European Parliament, which the Commission cannot ignore and the Council of the European Union will increasingly commit to follow. It is very important that this kind of independent body be able to encourage discussions and require States to take a position.

### Morten Kjaerum

Indicators are closely connected to the issue of accountability. If the people who are responsible for protecting human rights and ensuring their enforcement cannot measure the effectiveness of their actions, then we have a problem. And that's the situation we face.

Take the case of the Roma. What should we do when a right to primary education exists and we have a Convention on the Rights of the Child - and in certain member States, only 4 percent of Roma children go beyond the fifth grade, compared to 80 percent of the rest of the population in those countries? There is a huge gulf. How can we reduce it?

By using indicators and systematically collecting information on progress, governments, local authorities, regions and municipalities can be held accountable and refocus their policies. That is lacking in many areas. I've referred to the case of the Roma, but we face the same problem with individuals with developmental disabilities and other problems. Local authorities should take greater responsibility for increasing awareness of fundamental rights at a truly local level, in connection with the indicators.

I am not saying that indicators can solve all our problems, but they are one resource among many.

### Kasia Jurczak

*European Union Agency for Fundamental Rights, Equality and Citizens' Rights Department*

How can we introduce a human rights component into these indicators?

The data on which we base our discussions about poverty exclude those individuals in residential centres and institutions from the target population; that is, the thousands of Europeans who are held in institutions. They cannot decide freely how to spend their income.

Some have no resources at all. The poverty statistics exclude individuals who are actually living in extreme poverty. We must thus analyze these statistics from a human rights perspective – by actually counting these individuals who are omitted from those figures.

### Paul Bouchet

Any tool that allows us to achieve an objective is obviously desirable, but I am interested in the result. However, I'm afraid that by focusing on means at the expense of results – or "performance obligation," a term that neo-liberals and others have appropriated shamelessly – we have created indicators that measure indicators. However, that obligation does exist in the area of social policy and we must make use of it. To achieve an objective, we have to know what it is, have the means and the ability to achieve it and want to achieve it. The problem is that last requirement: political will or, rather, civic will, as I refer to it. Politicians yield every day for lack of clear civic will or because they operate from a fragmented, truncated will. The worst possible mistake would be to redefine social rights as poor peoples' rights. That is why we need a "citizen's right" plain and simple, because we are not seeking special treatment for the poor. The fight against poverty is not a special-interest battle for the poor. Basically, it concerns the conscience of the middle classes and the general public interest.

We need indicators. We can develop theories about citizenship through civic education and training that can help us, throughout our lives, to avoid closing ourselves off based on our differences. We know that not all concerns are a matter for the State. A civic vision based on the notion that every human being, poor or not, is a citizen must prevail at that critical moment when we negotiate our priorities as represented by our financial decisions. If the priority in the fight against poverty is expressed as follows, "There are such-and-such a number of poor people today; that's slightly fewer than last year; so let's see what next year looks like," that is unacceptable. Our fear is that the bureaucracy – even the most well-meaning one – will develop a vision of social organisation as a lengthy process. That is, "It took time to achieve democracy and it will take time for the poor to achieve citizenship." No! Imagine if you were the poor person – you, a citizen like everyone else. You will not think of time in the same way when it's a matter of implementing these measures. You will not evaluate the priorities in the same way. The poor person is my alter ego. This is not some vague moral principle or humanist chatter. No! It is the only valid criterion.

We must pool our knowledge. We know that now. ATD Fourth World has done an amazing job. Academic and bureaucratic knowledge is not enough. We also need scientific knowledge, which must be combined with the knowledge we gain from life and experience. This idea is spreading, but do we apply it to our own will when we are in a position of responsibility?

I will conclude by describing one of my own experiences. In Saint Étienne, where a new university was being established, we conducted a study called "*Consécration de droits*

*nouveaux: L'émergence de droits nouveaux*" ["Granting New Rights: The Emergence of New Rights]. The topic was fashionable at the time. We often notice that rights to be won – and God knows there are many of them – provide specific illustrations of the general principle of equal dignity for all human beings. Guy Braibant represented the administrative courts. Pierre Drai, an unpretentious judge whom I liked very much, represented the judiciary. He later became the president of the Court of Cassation, but he did not hold that position at the time. A new housing law had just been passed. This was prior to the DALO law. It did not go as far as the Quillot law and those that followed.<sup>(29)</sup> There were lengthy treatises on the concrete actions that were allowed – or not – under the law, but they neglected the fact that concrete action is possible only if the actors and decision-makers want it to happen. President Drai told me, "I'm going to explain to you how I proceed as a judge. I don't think this law can address all the problems. In my court, a judge had to deal with a summary proceeding for eviction; that is, the loss of an essential right."

No surprise here – it involved poor people. What was unusual about this eviction is that it involved squatters, people who occupy a property without the legal right to do so. The premises did not come under classic private law and belonged to a health care agency that was not using it at the time. People said that it made perfect sense to evict people who did not have a right to be there. But Pierre Drai thought about it in different terms. "The agency does not need the space, unlike the occupants, who would be out on the street. I decided to interpret the law. I told myself that I was not a judge who applied the law, but a responsible judge."

I like that word, "responsibility," which comes from "to respond." It's not a matter of asking new questions, but of responding to something or someone.

He continued. "I asked the summary proceedings judge to come to court on Monday, telling him not to spend his time interpreting the new law. The only solution was to call in the lawyers for both parties and tell them that given the situation, these people could not possibly be evicted. We would discuss the matter, review the agency's reasons for evicting them and determine whether the agency had an urgent need for the premises and when. In the meantime, the squatters would not have to be evicted. We created an environment in which ethics governed the law. We said, ''You – a health care agency – are not going to evict these people.' We reached an agreement. We did not launch into theoretical discussions about the primacy of property ownership or legal right. Rather, we decided that we could not take actions that would be unacceptable if they were applied to us. You don't put people out on the street in the clear absence of a general public interest with greater priority."

54

#### Example: placement of children

We face the same problems in dealing with rights today under the CMU<sup>(30)</sup> which I referred to earlier, and the right of families affected by child placement (150,000 children)

---

<sup>29</sup> The French Quillot Act of 22 June 1982 was the first to actually regulate landlord-tenant relations through a lease. It strengthened tenant protections, including from excessive rents and eviction. A series of laws, including the Méhaignerie Act (no longer in effect), further improved and amended the Quillot Act to level the playing field in landlord-tenant relationships.

<sup>30</sup> Couverture Maladie Universelle (Universal Medical Coverage), a French social benefit established in 2006, that provides access to medical care and reimbursement for treatment, services and drugs for all persons residing in France.

to see their file. These are the only people denied this right. But what could be more serious than the placement of a child? The law did not speak to that and we fought to allow these families to see their file. In a country like France, this meant that the Code of Civil Procedure had to be reformed.<sup>(31)</sup> This required a certain will at a certain point. Two successive commissions were created and the judges said this could not continue. The problem was not entirely resolved – families may view the file at the court registry office, but cannot obtain a copy. A copy is considered suspicious – but by whom? The social workers said, "If the families have a complete copy, they will see our report, argue about how it is written and challenge us." The prospect of changing one's mindset must be unnerving to the entire society – not just government agencies.

### A European body of law

We have to take the word "fundamental" seriously. Fundamental rights are not specific rights – they are not "poor peoples' rights." Because they are fundamental, they play a basic role in how the life of the society is organised. And if there is a problem with the letter of the law, then "The letter kills, but the Spirit gives life." The sense of civic spirit must serve all citizens, regardless of their origin.

A body of law that incorporated all human rights would ensure the following: principles of equal dignity, non-discrimination and even, in extreme cases, rejection of inhuman and degrading treatment because I believe that many violations of poor people's rights involve such treatment. Despite considerable formal reluctance, the spirit of the law and of the body of law must be updated. Europe is in the process of establishing this body of law, with tools for assessing its implementation. The results must be evaluated by comparing them to what each of us would accept as fair for ourselves – with "fairness" being the ultimate criterion. I have nothing more to say, but there is much to be done.

### **Philippe Texier**

*Member and former chair of the U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, honorary magistrate at the Cour de Cassation*

55

I cannot resist noting that a judge can have a certain power. In the 1990s, the Paris Court of Appeal issued a ruling on the squatters occupying a building on the rue René Coty. It required the public agencies to negotiate a way to rehouse the people who were evicted.<sup>(32)</sup> Of course, they had been evicted before the Court of Appeal issued its ruling, but negotiation to find alternative housing had been possible.

### National plans regarding human rights

To return to the question of indicators, they are very useful to the work of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. I am thinking specifically about the Uni-

---

<sup>31</sup> French Decree No. 2002-361 of 15 March 2002.

<sup>32</sup> On 17 September 1993, the Court held that "Whereas (...) the majority of the occupants work on a regular basis, often for many years, and many had submitted housing applications (...), some dating back to 1985 (...) without any tangible result; they were obliged by necessity to occupy premises that had been abandoned," and whereas, further, that "the right to housing is included in a number of international treaties," the Court of Appeal granted the residents six months to find homes.

ted Nations Development Programme's report on social development and about the World Health Organisation's report on the right to health, which establishes universal indicators. But we must also establish national indicators. The Committee recommended that States implement the action plan adopted by the 1993 Vienna World Conference on Human Rights by adopting a national human rights plan. This begins with a snapshot of the country at a given time, which provides the basis for thinking about ways to improve the situation and, subsequently, to measure progress. Furthermore, we must take note of a coincidence of interests nationally, at the European level (European Union and Council of Europe) and, even, worldwide (the Committee reviewed the reports of the 160 States that ratified the Covenant<sup>(33)</sup>) about updating the indicators, including the poor in the plans implemented, transparency and participation and efforts to raise awareness of fundamental rights.

To return to Emmanuel Decaux's comments and his emphasis on the need to raise the issue of poverty in terms of rights, this is not a question of charity or humanitarianism, but of the rights established in the Universal Declaration (including health, housing and a minimum income) and adopted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and a number of regional instruments in Europe, Africa and the Americas. The Committee issued a statement in which we emphasised the importance of presenting the problem in terms of rights.<sup>(34)</sup> When we use the term "rights," we are implicitly recognising the possibility of redress. In other words, States must implement policies and individuals must be able to ensure that their rights are enforced. To return to the issue of justiciability, we are making progress in understanding the problem in France, as evidenced by the development of an "enforceable right to housing." Furthermore, following a long evolution, the Court of Cassation has recognised the immediate applicability of certain international instruments. This is an encouraging development. I would like to mention, in that regard, a December 2008 ruling by the labour chamber, which held for the first time that Article 6-1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) is immediately applicable to labour law.<sup>(35)</sup>

### The Optional Protocol to the ICESCR must be ratified

56

I will conclude by noting that justiciability must also be demonstrated at the international level. However, on this point, the French government is clearly backing away from the Optional Protocol to the ICESCR. France was in the forefront when the protocol was drafted by a working group and, subsequently, by the Human Rights Council and finally adopted by the General Assembly. It is thus quite surprising that it now refuses to ratify or even sign it without serious explanation, despite several requests by the French National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH). Thirty-nine countries have now signed the Protocol but France is not one of them. Only four countries have ratified it to date. That's not very many. Spain is the only European country among them. France fears a flood of appeals, which frankly seems unlikely, particularly given that the Protocol requires that internal appeals be exhausted before submitting a matter to the

---

33 The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), which entered into force on 3 January 1976.

34 Statement adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2011 on poverty and the ICESCR (E/C.12/2001/10).

35 Judgement of 16 December 2008, Eichenlaub vs. Axia France of the labor chamber of the Court of Cassation, which recognised the immediate applicability of Article 6 of the ICESCR, which the Court of Cassation had applied only rarely until that time and had never raised of its own motion (source : [www.europedeslibertes.u-strasbg.fr](http://www.europedeslibertes.u-strasbg.fr)).

Committee. If France and the largest possible number of European countries ratified this Protocol, that would ensure greater enforcement of economic, social and cultural rights and, thus, an additional possibility of appeal for all, including the poor.

Most European countries have ratified the Social Charter and the Revised Social Charter. The European Committee of Social Rights handles many collective applications. However, implementing a universal instrument such as the Optional Protocol would complement and facilitate the work of the regional and national courts in this area.

### Pierre Baussand

*Director of the Social Platform, Brussels*

I am the director of the Social Platform in Brussels, which brings together 43 European non-governmental organisations working on social issues. I appreciated Paul Bouchet's comment that "the spirit revives" when "the letter kills." I would like to explain what that means for our work.

#### Civil society must speak for the poor in dealings with the European institutions

This morning, Sylvie Goulard talked about the Stability and Growth Pact. When we go to the Council or the European Parliament in connection with our work, we remind ourselves that their members are not wrong. When they express a point of view, it's not stupid, poorly-argued or unfounded. They do not have ill intentions and they don't have anything against poor people. We can supplement the experts' work, but we must respect them, as this morning's example of the judge, who said that he, too, needed training, and Sylvie Goulard, who is an expert in the field of economics, demonstrated. What she did not mention is that the European Union was going to work on the financial outlook; that is, the Union's post-2013 budget. We told the experts that they needed to address poverty, because it is one of the Union's priorities. They told us that unlike energy, rural issues and the Common Agricultural Policy, poverty (and like social security) is not a European Union competence. But it is our job to provide our knowledge and our skills, to tell them, "Pay attention - by working on rural issues and poverty, you can act," and to express the views of individuals - citizens – who are living in poverty. Those are the issues on which we can and must be heard.

I would also like to emphasise horizontality, which should be promoted vis-à-vis the other stakeholders, and not just the decision makers. We have a tendency – and this is not a criticism, if only of ourselves as the NGO Platform in Brussels – to move away from the field and towards the decision makers. Paul Bouchet said that the State was a guarantor, not necessarily a manager. Indeed, there are other stakeholders who deal with

these issues. I know that Freek Spinnewijn (FEANTSA<sup>(36)</sup>) is here with us and that is why I would like to talk about the debate over access to public housing. Who is affected? The poorest of the poor? How should we fund social policies? Why not expand the discussion to include all of these individuals? With regard to Paul Bouchet's comments about "the spirit," the various interests can be satisfied if there has been an in-depth discussion with FEANTSA and the homeless themselves on the issue of public housing and State funding for it.

If we share the same spirit and bring different points of view to the discussion, we will be able to move forward on the issue of people living in poverty.

### **Marie-Anne Paraskevas**

*European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion*

Within the Commission, only the DG Employment is pursuing a policy with a specific target, rather than a percentage, as its objective. By 2020, the population of Europe will have increased and it will not carry the same weight. Furthermore, the three indicators that the Member States have chosen to achieve this objective produce different results.<sup>(37)</sup> Third, the indicators are based on the statistics, but we have no basis for comparison with regard to several developments or the relevant statistics are wrong. I am from Greece and I know how complex this problem is.

To have an objective based on a quantified target, you must also have grassroots policies. For now, the only objective is to achieve that figure, but we do not know how the policies will be developed. Whenever we raise the fight against poverty, we are told that it is a matter of national competence and that since 2001, we have used the open method of coordination on social inclusion and social protection (social OMC). A process that would involve all civil society actors – including persons living in poverty – has been developed, but nothing has happened yet. I am offering a personal, rather than an institutional, perspective, but given my seven years' experience in this field, I believe that I speak with a certain authority.

58

I have been working on children's rights for some 15 years. Since 2007, we have been involved in efforts that extend beyond indicators of material poverty. We have developed a series of non-material indicators that the Member States have set aside. No one has considered them yet. However, we expect that one Council-level project will result in a 2012 recommendation on the fight against childhood poverty. This is not a power struggle among the Commission's departments. The person responsible for children's rights is working alongside the Directorate-General for Justice. But we are always thinking about how to fight this or that, without focusing on prevention. That's true in terms

---

<sup>36</sup> European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

<sup>37</sup> See in Annex 1 the Eurostat newsrelease about persons threatened with poverty and social exclusion.

of children as well as in other areas. Poverty and social exclusion are often the source of these social phenomena.

We are doing a lot of work on the issues raised this morning; for example, financial inclusion and universal access to banking services, as well as deinstitutionalisation, which is another very important issue when we talk about the placement of children. How can we stop placing children – and the elderly and those with mental illness – in institutions, and ensure that they can return to society?

### **Despina Sinou**

*Teacher at the University of Paris 13, member of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*

#### For a European definition of poverty

You will certainly agree with me that the European Union has addressed the issue of poverty only sporadically. Indeed, the EU does not define poverty. As Morten Kjaerum correctly noted, we now need to redefine the meaning of poverty – not just within the EU, but also in a more cross-cutting fashion, in terms of its external relationships with third countries. Let's remember that most of the European countries are large donors of development aid to the poorest countries, which suffer the most from poverty and extreme poverty. I think we should also consider the elements of the definition of poverty provided by Arjun Sengupta,<sup>(38)</sup> the former independent U.N. expert on human rights and extreme poverty. They address three aspects representing three forms of poverty: income, human development and social exclusion. These three aspects concern the European Union, both in terms of its own nationals and immigrant populations. We must thus redefine three points: poverty (taking these three aspects into account), the Union's actions and the priorities that should be cross-cutting. In that regard, I think we should establish a poverty monitoring unit, which would also enable us to assess priorities, actions and the impacts of poverty.

To conclude, I would like to mention another element of this cross-cutting vision. We should not think of the rights of the poor solely in the context of social rights, but also in relation to everything that has been described recently as "emerging rights." This term might confuse or amuse more than one legal expert, but it simply means defining the basic needs to be claimed through both political and legal action. We cannot separate poor peoples' rights from the right to food, access to drinking water and sanitation. These rights are interdependent, just as all human rights are interdependent and indivisible.

---

<sup>38</sup> See the 2006 report by Arjun Sengupta titled, "Human Rights and Extreme Poverty" [E/CN.4/2006/43] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/113/46/PDF/G0611346.pdf?OpenElement>.

**Adriana Opronolla**  
*Caritas Europa*

We work in Brussels and are members of the Social Platform.

**"The States are not accountable"**

I would like to share my frustration with you. The coordination of social policies as currently implemented in the European Union under the Open Method of Coordination (OMC) is not based on a human rights or social rights approach. It operates as if it were nothing more than a formal exercise, carried out in response to European Union requirements. Certain strategies have been implemented in connection with national action programmes, but there is no accountability and no way to pressure the States, not only to adopt these measures but to allocate adequate funding and implement them. The States are not accountable to anyone. However, some Member States have made commitments to the Social Charter, for example. Why not optimise the OMC going forward and use its action programmes to encourage the implementation of social rights in Europe? This is a door that we have not opened yet and an opportunity that has not yet been considered. The European Parliament, the national parliaments and civil society have a key role to play in reminding the authorities that these programmes – which they are required to adopt – can actually accomplish something. We also need an effective right of participation. This right arises from Recital 16 of the Guidelines for the Employment Policies of the Member States<sup>(39)</sup> and Recital 14 of the Broad Economic Policy Guidelines for the Member States of the Union,<sup>(40)</sup> but is not applied anywhere. Even with its national experience in programme development, Caritas was barely able to contribute.

I think it is unfortunate that this approach to human rights is still limited to the area where the European Union has legislative competence. It's time that this human rights approach be expanded to other areas where a strong potential exists, even without legislative competence.

**Financial perspectives and funds in line with the achievement of social rights**

60

I would like to follow up Pierre Barge's comments about incorporating the horizontal consideration of the Strategy 2020 social objective – that is, the fight against poverty – in the redrafted financial perspectives to be adopted by the European Union. This makes me think of the structural funds reform, which is also part of this process and will begin soon. Why don't we introduce a human rights- and social rights-based approach into that reform, at the same time that these funds – specifically, the European Social Fund (ESF) and the European Regional Development Fund (ERDF) – are not required to respond to the European Strategy 2020's anti-poverty objective? Why not ask the European Commission and the actors involved in the reform process to use these funds more effectively, which would make it possible to achieve these social rights?

---

<sup>39</sup> 2010/707/UE: Council Decision of 21 October on guidelines for the employment policies of the Member States, Official Journal of the European Union 308 of 24.11.2010, p. 46–51.

<sup>40</sup> Council Recommendation of 13 July 2010 on the broad economic policy guidelines for the Member States and of the Union (2010/410/EU), Official Journal of 23.7.2010, p. 28–34

## Xavier Verzat

*Coordinator, Joseph Wresinski International Centre, ATD Fourth World*

### Giving priority to extreme situations

We've just been talking about poverty-related indicators. This concerns me. Do we use torture-related indicators or indicators related to arbitrary detention in Europe? More generally, which aspects of human rights can we discuss? Which issues do most people refuse to acknowledge?

I am thinking about the reports of the network of independent experts on fundamental rights in the European Union, which was created after the Charter of Fundamental Rights was adopted. These reports, which followed the structure of the Charter, include a chapter on respect for private and family life. To my knowledge, the issue that Laurence d'Harcourt raised – that is, children and the family ties that are severed by poverty – has never been addressed in the national or summary reports. As I was leaving the hall, I asked Olivier De Schutter (who was the network coordinator at that time) about this. He told me that the network had heard testimony from ATD Fourth World delegates for years, including from families affected by poverty. However, because these "shocking" facts could not be placed a broader context, they could not be included in their reports.

Like others here, I am a member of ATD Fourth World. I had the opportunity to work with the United Nations in Geneva for several years and I am now working at the Joseph Wresinski International Centre. Last week, we held a knowledge development meeting with university professors and individuals affected by poverty from Great Britain and Switzerland. One of the speakers talked about a mother and father who had lost the right to care for their child, who was placed permanently with a foster family. This reality affects hundreds of thousands of families in Europe. There was a report on Swiss television last month about a couple that had been forbidden to speak to their children, even by telephone, after problems related to social services and threats that the parents were alleged to have made against the local social worker.

I can't help but think of the Argentines' work on the right to the truth at the United Nations<sup>(41)</sup> in that today, I see situations that reveal a denial of rights but receive very little attention. How can we implement a fundamental principle of human rights that is applied to every decision and every finding of the Committee for Economic, Social and Cultural Rights and of the other U.N. human rights committees? That is, how can we give priority to extreme situations where this right is flouted in profound ways? How can we establish that method that will, inevitably, lead us to work, listen and absorb the knowledge of very poor families through a dialogue that will generate our solutions?

---

41 In 2006, Argentina proposed that the UN conduct a study on the right to the truth in response to the principle of "non-interference in internal affairs," which prevented international organisations from issuing an unambiguous condemnation of the repression underway in certain countries. A 2006 study conducted by the Office of the High Commissioner for Human Rights (found at [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=E/CN.4/2006/91&TYPE=&referer=/french/&Lang=E](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/2006/91&TYPE=&referer=/french/&Lang=E)) concluded that the right to the truth regarding gross and serious human rights violations is an unalienable and autonomous right, linked to the duty and obligation of the state to protect and guarantee human rights, to conduct effective investigations and to guarantee effective remedy and reparations. This right, which is guaranteed in, among other documents, the Convention on Forced Disappearances, and was recognised on March 24, the United Nations' International Day (see voir <http://www.un.org/en/events/righttotruthday/background.shtml>).

## Muriel Ethvignot

*Special assistant to the president, Médecins du monde (MDM)*

I would like to share some thoughts on how to improve access to rights, particularly the right to health.

### Beyond medical care, taking a multi-disciplinary approach to the access to rights

I am an attorney and I work with the president of MDM. Many of you probably know our work. MDM is very active in France, in Europe and internationally. We focus on the most vulnerable populations, including poor workers, immigrants and Roma populations. We are seeing increased poverty among the persons who come to our reception, treatment and orientation centres and we are increasingly overwhelmed. In addition to the medical care we provide, we do a lot of education because many of these individuals are simply unaware of their rights for reasons that range from language barriers to cultural ones. We try to adopt a multi-disciplinary approach that takes into account all factors that affect health, to a greater or lesser degree, such as housing and employment.

How can we push the boundaries in terms of the right to healthcare in France? I don't have a magic answer, but we work on this every day with other NGOs in France and internationally. We have a lot to learn from others. We are exchanging good practices, trying to work with local, national and European authorities to improve the implementation of rights – particularly the right to health – and to influence legislation when possible. One of MDM's tasks is to gather data in France through the Observatory<sup>(42)</sup> and at the European level. We recently conducted a study of 10 European countries on access to health care for immigrants and asylum seekers<sup>(43)</sup> from a legislative as well as practical perspective. It showed that the most difficult economic situations do not necessarily produce the most severe restrictions on health care. These reports help us rethink some of our assumptions. We presented the results at a public hearing organised as a way to lobby the European Parliament. We also helped to ensure that the notion of medical treatment without discrimination was included in a Parliamentary resolution in March.<sup>(44)</sup>

We are thus trying to work at multiple levels. When circumstances unfortunately require us to take legal action, we do so, although that is not our primary mission. In those cases, we rely on more specialised NGOs.

<sup>42</sup> The Observatory on Access to Health Care was established in 2000 to document difficulties in accessing health care among people in precarious situations.

<sup>43</sup> Report titled "Access to Healthcare for Undocumented Migrants and Asylum Seekers in 10 EU Countries: Law and Practice." The full report may be downloaded (in English) at <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/02/Legislative-Rapport-HUMA-Network.pdf>. A summary (in French) is available at <http://www.medecinsdumonde.org/Presse/Dossiers-de-presse/A-l-International/L-acces-aux-soins-un-droit-fondamental-non-respecte-en-Europe>.

<sup>44</sup> Non-legislative resolution of 8 March 2011 on reducing health inequalities in the European Union. It calls on the Member States to provide "equitable access to high-quality healthcare, without discrimination." <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1145010&t=d&l=en>

## Second session

63



# Is sufficient use made of the European Social Charter's potential in the struggle against poverty?\*

Régis Brillat

*Executive Secretary of the European Social Charter*

I am going to talk to you from the point of view of the Council of Europe about a question relating to the European Union, since we want to reflect on the way in which the EU could better consider the fight against poverty and the respect of the right to protection against poverty and social exclusion in its work. I look after the European Social Charter and as such am speaking in my professional capacity - that of the Council of Europe. It could therefore justifiably be said that I am being egocentric, since I cannot disregard this text.

## The complementary nature of the Council of Europe and the European Union

65

It is important to properly understand how the law of the Council of Europe and that of the European Union can be structured and, specifically how through coordination, their impact increased. Some of the Council of Europe's reactions to the Charter of Fundamental Rights of the European Union seemed to me to be a little bit extreme. The Council of Europe has often appeared to be on the defensive in respect of initiatives of the European Union. Yet, I am personally convinced of the complementary nature of these two European legal orders and the fact that the Charter of Fundamental Rights, which is reflected in the Lisbon Treaty, has many qualities. Like all international texts, it does, without a doubt, have its weaknesses which should be corrected, but it has the considerable strength of dealing with all the fundamental human rights in the same text. The structure of the Council of Europe - with the European Convention on Human

\* Text translated from French

Rights on one side and the European Social Charter on the other - is in comparison a slightly old-fashioned vision of how to handle fundamental rights, since this structure distinguishes civil rights from social rights.

## **The European Social Charter, a treaty now “fit for battle”**

The European Social Charter, a treaty that started off fairly badly in the area of the fight against poverty, is now fit for battle. But it can only be effective if the potential, which it certainly has, is better exploited. It is in this respect that the European Union can play a major role. Why did the Charter get off to a bad start? In addition to the former distinction between civil and social rights, it is certainly the result of a lack of awareness, and also a consequence of the oversight mechanism being particularly ineffective between the adoption of the Social Charter in 1965 and its reform in the 1990s. It is also linked to the structure of the Social Charter, which comes from a traditional approach to the fight against poverty, based on assistance: work, social security and benefit payments.

## **The Revised Social Charter: an overall approach to the fight against poverty**

The work of ATD Fourth World and other organisations has shown how all the ‘classic’ dimensions of the fight against poverty (specifically the right to work, to social security and the right to benefits) whilst useful, are insufficient to tackle the question of poverty head on. The reform of the Social Charter in 1996 allowed two things to occur: 1) the reinforcement of the oversight mechanism, by making the European Committee of Social Rights (which created a new legal order) its regulatory organisation; 2) the modification of the list of rights through the addition of two very important rights, namely Article 30 on the right to protection against poverty and social exclusion and Article 31 on the right to housing<sup>(45)</sup>. There is no need to stress the great importance of housing in the fight against poverty; Paul Bouchet has done so in a very competent and committed way. The clear result of these new rights – and ATD Fourth World was behind the inclusion of Article 30 in the Revised Charter – is a consideration of the fight against poverty following an overall approach, which involves all the national players, a general mobilisation and a regular review of plans for both action and intervention.

## **The indivisibility of rights - and their violation**

Poverty is a situation that is indicative of the indivisibility of fundamental rights. Paul Bouchet said this morning that social rights must not be reduced to the sole rights of the

.....  
<sup>45</sup> Part 1, Article 30: “Everyone has the right to protection against poverty and social exclusion” and Article 31 “Everyone has the right to housing”.

poor – that is very important. I also believe that the rights of the poor must not be reduced to social rights alone because poverty is also an attack on civil and political rights. Poverty demonstrates the interaction of links established between all rights. It also shows how the violation of a right falling into one category leads to the violation of other rights

## The potential of the Social Charter could nevertheless be better used

The first requirement is that the traditional players on a national level – states, regions, legislative powers, the Executive, the Judiciary and also social partners and NGOs – develop a better understanding of the Treaty and react to the cases of non-conformity of the European Committee of Social Rights, by drawing the necessary conclusions and conforming to the Treaty. The players also need to become involved, notably independent bodies, mediators, such as HALDE<sup>(46)</sup> in France, and obviously the authorities of the European Union: the European Parliament, the Court of Justice of the European Union and also the European Union Agency for Fundamental Rights. It is important that in developing law within the European Union, the Commission, Parliament and the Council take the European Social Charter into account. The European Committee of Social Rights has provided a certain amount of guidance on the way in which European Union law, and the law of the European Social Charter, are to be structured. This guidance should be taken into account in the everyday development of secondary legislation.

More publicity also needs to be ensured for the Charter, which will improve its political presence. The Social Charter is a charter of society; its place is at the “heart of the city”. Universities and citizens’ debates could help it to find its place.

I also agree with Paul Bouchet on the importance of citizenship and the consideration of all the rights we have spoken about, as rights belonging to all citizens, which should be implemented in a concrete and effective way.

## Proposals

67

### At Council of Europe Member State Level

The 47 Council of Europe Member States must ratify the Revised Social Charter and accept Articles 30 and 31<sup>(47)</sup>. The Charter in fact foresees a ‘bespoke’ acceptance, which will allow the States to ratify the treaty without accepting all provisions. The idea would be

<sup>46</sup> The French High Authority for the Fight against Discrimination and for Equality (HALDE), together with three other entities, has merged to become the Defender of Rights as of 1 May 2011.

<sup>47</sup> Of the 31 Council of Europe Members who have ratified the 1996 Revised Social Charter – including Austria, which ratified it on 20 May 2011 – only 15 have accepted Article 30 on the right to protection against poverty and social exclusion. The state of acceptance of articles 30 and 31 by different country is available at this address: [http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ProvisionTableRevJuly2012\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Presentation/ProvisionTableRevJuly2012_en.pdf).

to find a way to make the acceptance of Articles 30 and 31 compulsory for the States that ratify the Revised Social Charter. The Agency for Fundamental Rights and the Commission could contribute to this process by coordinating the way in which the EU Member States choose the provisions of the Charter to accept. Coordination by the European Union would therefore be welcomed.

The same method should be used in respect of the collective complaints procedure, which allows unions and NGOs to make complaints before the European Committee of Social Rights. At the moment this procedure is only accepted by 14 Member States of the Council of Europe<sup>48</sup>. All States must accept it, as they did, gradually, over a certain period, in the case of the Compulsory Jurisdiction of the European Court of Human Rights and the Right of Individual Application, which became compulsory in 1998, having been optional beforehand. The EU Member States could be the first to adopt this.

## **The European Commission and the Agency for Fundamental Rights**

The Agency for Fundamental Rights or the Commission could equally participate in the dissemination of information and knowledge about the European Social Charter, maybe even ensuring training for NGOs and unions that would allow them to have a better understanding of rights and procedures. They could also disseminate results and encourage good practice.

A further suggestion would be that the Agency integrates the subject of social rights into all its activities. I was very interested by the point made by Morten Kjaerum this morning on the fact that, even if poverty does not appear explicitly in the work programmes of the Agency, a great number of activities which are listed there relate to the fight against poverty. However, if I may say so, this argument seemed to me to be a little double-edged. If many of the Agency's activities do genuinely touch on the fight against poverty, then I see nothing preventing poverty from being explicitly mentioned in the Agency's programme. It is an adjustment that could be made without upsetting the programme and which we would all be pleased about.

The Commission could work more extensively with the Council of Europe. Olivier De Schutter made a number of very important proposals this morning. They were discussed, sometimes contested, but I believe that they are extremely useful.

On the subject of the violation of human rights, indicators are useful but should not replace detailed analysis.

The use of indicators and statistics is extremely important in ensuring that fundamental rights are respected. Moreover, the European Committee of Social Rights has asked the States time and again to develop indicators and other means of understanding their national situation. It did so on the occasion of the complaints regarding the question of the education of autistic children, asking the French government to count the number

---

<sup>48</sup> All, with the exception of Norway and Croatia, belonging to the European Union.

of individuals concerned with a view to understanding the exact size of the need – it is the only way to be able to answer the question. The Committee has done the same regarding the rights of the Roma. When faced with the demands of the Committee, some governments stated that they did not hold the numerical information about the individuals concerned. The Committee insists – in order to find solutions, we must start by understanding the reality.

I am more cautious about the use of indicators as a means of identifying situations of non-conformity and violation of treaties. If indicators are used as a means of identifying violations, it seems to me that there is a risk of them being used as more than simple indicators. The European Committee of Social Rights has never considered a situation of non-conformity with the Social Charter on the basis of indicators alone. Indicators highlight a situation, but it is through precise analysis of the situation (the legal situation, the actual situation, an analysis of needs, the quantitative and qualitative aspects of measures put in place etc.) that the Committee can ascertain that a violation has occurred.

I have yet more doubts about the idea that indicators could be used to suggest ways to remedy violations. This idea recalls the words of Xavier Verzat, who asked why we talk about indicators in matters of social rights and not in matters of civil or political rights; why do indicators concerning the duration of proceedings in domestic courts not exist, nor numerical targets on ways to reduce the excessive duration of these proceedings. The response may lie in the fact that too much importance is still attached to the distinction between social rights and civil and political rights.

The rights guaranteed by the Social Charter should be implemented in a concrete and effective way, reflecting the words of the European Court of Human Rights on the subject of the European Convention on Human Rights. But to get to this point, it is important that all players on the national and European level are committed to this goal. With regard to the proposals made this morning and those that I have just made, it seems that the role of the Agency for Fundamental Rights could be broadened in the area we have been discussing. From the point of view of the Council of Europe in any case, we are committed to working with the Agency and the Commission in a number of areas, including that of the fight against poverty and social exclusion.



# Policies that do everything possible to ensure that even the poorest have access to their rights\*

François Vandamme

*General Advisor to the Belgian Federal Ministry for Labour and Visiting Professor  
at the College of Europe in Bruges*

The many years I have committed to supporting the International Movement ATD Fourth World lead me to raise five points that I feel are important and enable me to contribute a degree of political sensitivity based on my political activities. These five points are five highly concrete proposals.

## **The contrasts and ambiguity in the European Union's statements on human rights and poverty**

Theoretically, all the instruments exist for poverty to be considered a violation of human rights, but they have yet to be synergised. The European Union has its own legal instruments for influencing the action of its Member States and bears a growing responsibility for economic and social governance. Virtually all national policies refer to European law, in one way or another. The European Union's positioning regarding poverty is highly ambiguous and contradictory. It has numerous instruments: the Treaty, the Charter of Fundamental Rights, the Agency for Fundamental Rights, the new "Europe 2020" strategy, the open coordination method for social protection, the European Platform against Poverty and Social Exclusion – which the Council recently adopted in order to help Member States to achieve the Europe 2020 strategy's poverty reduction objective – the horizontal social clause. As for the debate over subsidiarity, this is an ill-willed methodological argument as the meaning of subsidiarity can vary depending on one's arguments, political leanings and the instruments available.

We harbour fears regarding Europe's new economic governance and its impact upon future social governance. The practical issue occupying all of the Ministers of Labour while Belgium presided over the European Union at the end of 2010 was to know how to position the Ministers of Labour and Social Affairs relative to the new economic governance in order to be sure that it is they, and not the Ministers of Finance, who decide what is said regarding social policy and employment. This is a difficult operation

---

\* Text translated from French

due to the considerable pressure exerted on them to identify obstacles to growth in labour market policies and the social policy. Those obstacles serve as the major criterion of economic governance and as the central objective of a Europe that improves its competitiveness through growth and through fundamental reforms in social policy and the labour markets. I am not saying that these reforms are unnecessary, but we should ask ourselves where and how they should be made.

The main objective for a movement like the ATD Fourth World is presently, in my opinion, to assist the Ministers of Labour in constructing their arguments for negotiations with the Ministers of Finance and to help to coordinate the national political positions, so that sufficient funding is allotted to supporting the social policies and employment, an area in which sustained spending is necessary. It is also a European argument to say that we need more activation of the unemployed and people without work. But the national activation policies concerned are costly. We cannot say that we need these policies while also rejecting them under the pretext that the budgets required for this type of action are no longer realistic. The same goes for social protection.

The "Europe 2020" strategy can help us to achieve this balance. We should be pleased that two of its five objectives relate to employment and the reduction of poverty. They bring with them a considerable dynamic. A political consensus in Europe says that one of the best ways to escape from poverty is for everyone to have a job – one of quality, if possible. It is not enough, but it is a good political argument. To combine these two objectives, we talk of greater labour market inclusion and greater inclusion in society, giving everyone a chance on the labour market as a result and so obliging the public employment services, the employment policies and the policies relating to skills and education – precisely the third objective of the Europe 2020 strategy – to work together. This begins with fairly concrete objectives: we want to ensure that no more youngsters leave secondary school early, so that everyone has a minimum set of skills.

We have the means of developing integrated policies, but to do so requires major institutional efforts and considerable coordination in the Member States, which is not a simple task as the administrative departments that draft these decisions vary enormously – from an almost cultural point of view, it could be said. A lot of work by organisations such as Caritas or the Social Platform is required in this respect, as they can produce excellent documents and simplify the policies' integration.

## **Access to the rights, and their implementation in the field**

When I hear the speeches of those who work in the field alongside those living in poverty, I notice that there is a clear consensus around this table: the basic problem in the implementation of human rights is the access to these fundamental rights and their implementation. We must, not only at the European level – in the European Union's recommendations, through all of its committees, its bodies and all of its political conclusions – but also at the national level, never stop thinking about – and we can never do this enough – the measures to take in order to improve the effectiveness of legislation. According to Olivier de Schutter, who has made some interesting comments

on the subject, the European legislation would be more effective if risk analyses were performed on a more accurate picture of the poor. He has given the ATD Fourth World an excellent lead by advising it to insert legislation into these risk analysis systems. However, you are going to have to fight your corner, as the European Commission works with many consultants who, by definition, know everything. They do not really like to have their opinions and assumptions examined by civil society. This will not be easy, therefore, but it is essential to fight for the effectiveness of legislation and the quality of the services and benefits it brings. I know that the Social Protection Committee is already working on this.

To measure the quality of the services, we can, to a certain degree, use indicators. I was not comfortable with this question, but I am satisfied with the comments made as there has been some truth in everything that has been said. I am reassured to see that it is not out of the question for lawyers to work with indicators, provided that the work is stimulating and clearly identifies the problem – a prerequisite if we want to find solutions.

## **Policies that do everything possible to ensure that even the poorest have access to their rights**

We need policies that are fully effective. We must ask the heads of institutions, the social services and the public administrations: "Have you always done everything possible to enable every citizen – *any* citizen – to enjoy a benefit?"

The training represents a major challenge. My encounter with the ATD Fourth World has influenced my professional life, and I hope that many others will have experiences of this type. I hope that, in their training, the administrative, political and public finance leaders will be able to see poverty and, alongside a movement such as the ATD Fourth World, examine ways of eradicating it. I do not know whether the Fundamental Rights Agency has a budget available for training – this is not fundamentally its task. However, many opportunities exist and we must be creative on this point in order to promote an awareness of the issues of poverty in university courses and at all levels of education.

Article 30 of the European Social Charter is worded as a right to protection against poverty and social exclusion, and this protection therefore requires all political, economic and social players to ensure that their departments do everything of which they are capable, which has perhaps never been done sufficiently.

## **A regular dialogue and partnerships with civil society**

I feel it is important to provide a regular dialogue between the political world and civil society. The European Union has been innovative in this respect; it is aware of this aspect with its particular demands and requires the partners concerned to come together, which is not always easy when we want to emphasise the EU's specific characteristics. But we must continue to work on this partnership at different stages, from its prepara-

tion to its assessment and to the monitoring of the policies. This means that we must discuss the assessment methods. Once more, we are faced with the inevitable need to review the policies in order to continuously improve their effectiveness – which is what article 30 demands. With this in mind, there is every reason to seek the participation of the people concerned – the very people we wish to discuss – and not simply believe that the discussion is directed downwards towards the poor but that, on the contrary, it must reach upwards from the poor.

## **Reminder of the proposals**

My first point was a call for us to be highly attentive to the involvement of the Union's new economic governance and its impact upon our ability to maintain and produce social policy.

My second point was to recognise that the fundamental issue is actually access to human rights, a mission that no one responsible for an institution, service or benefit ever accomplishes. We must never think that we have reached the ideal management model – a fact demonstrated by the constant increase in the number of poor people. The fundamental problem is that of implementing the rights, due to lack of sufficient support. The support provided to the unemployed is an improvement, but we should perhaps expand this so that we also provide support for those living in poverty, not in order to stigmatise or infantilise them but rather to make increasing numbers of people responsible for their own situation – so long as we give ourselves the means to do so.

My third point was to remind us that article 30 of the revised European Social Charter states that policies should be assessed with the civil society concerned. We must encourage perfectionism when assessing policies to ensure that they are more effective. When we assess the policies, we must always work with the people at which they aimed.

## **The Treaty on the Functioning of the European Union's horizontal social clause: poverty and social exclusion**

74

A final point intrigues me: the impression, given by the Commission's departments, that there is a total lack of interest in implementing the horizontal social clause. I do not know why this does not seem to interest the Commission, as if this was not its business. Maybe it applies this clause through the impact assessments without realising it, but I felt that greater efforts were made by the European Parliament, or by civil society in any event. The treaty's horizontal social clause states that the impact of all of the Union's activities to fight social exclusion must be assessed, but that this must also be done regarding employment, etc. In the social world, in any event, this horizontal social clause has been considered a considerable advance. But who is responsible for this? Is this the same thing as an impact assessment? Each institution is responsible for performing its own impact assessments; indeed, institutions can even employ their own methodology,

their own consultants, their own intermediaries or their own service providers under their own institutional agreement. I am not sure that this facilitates general consistency. This may contribute to the debate; but I wonder whether one day it would not be useful to organise a discussion, an additional item in a seminar, on the horizontal social clause and the struggle against social exclusion. I feel it is useful to see how to implement and advance all of the current discussions on this treaty instrument, which is intended for use by all institutions.



# Promote Human Rights for the most excluded: suggestions for European Union, Council of Europe and NGOs

Freek Spinnewijn

*Director of the European Federation of National Organisations  
working with the Homeless (FEANTSA)*

I have been invited to speak today because FEANTSA is one of the few European social NGOs that has some practical experience with fundamental rights, especially in the area of litigation.

## **Human rights and extreme poverty**

If we want to make the link between 'Fundamental rights and extreme poverty', which is the theme of this conference, the right to housing cannot be ignored. It is often a precondition for a number of civil and political rights (such as the right to life, the right to fair trial, the right to family), as well as economic and social rights (such as the right to employment).

We should admit that there is a bit of an artificial split between 'proper' human rights NGOs (such as Amnesty International or the International Federation for Human Rights) and social NGOs (such as FEANTSA). This artificial split has led to a focus on civil and political rights in human rights campaigns and litigation at the expense of economic and social ones. There is less than a handful of European NGOs involved in litigation around economic and social rights.

A human rights approach to extreme poverty is very useful because it focuses on people in the worst situations first. This is extremely important in the current context of economic crisis, which tends to focus on middle-income groups (the "squeezed middle"). The approach is useful in circumventing the idea of 'deserving' versus 'undeserving'

poor, which is now coming back on the political agenda. We should not underestimate the practical, pragmatic aspect of human rights. Social rights demand a step by step progress.

Our concrete proposals at EU level focus both on institutions and NGOs.

## The institutions

They bear a greater responsibility.

### Council of Europe

Cooperation between the Council of Europe and the EU Fundamental Rights Agency (FRA) must be reinforced not only at a formal level e.g. through consultations and steering groups, but also at a practical level. Cooperation could take the form of monitoring of progress member states make with the implementation of social rights instruments, such as the Social Charter. There should also be more support for litigation.

### Fundamental Rights Agency

The rights agenda is and remains underdeveloped in the FRA. We need a stronger focus on fundamental rights in the FRA. There is something wrong with the name of the FRA. Not enough has been done for fundamental rights. I think there is in the FRA a too strong on anti-discrimination as the main solution to social problems and human rights violations which might lead to strange situations. An anti-discrimination approach is a vertical approach, relating to target groups such as women or disabled people. A human rights approach is more a horizontal approach, extreme poverty being in fact very horizontal by nature affecting a diverse range of target groups. The FRA should reinforce its work on rights without relying too much on its traditional anti-discrimination approach. It is valuable of course, but not sufficient to address extreme poverty. We could go beyond it by linking rights and extreme poverty.

78

The European Parliament's request for a report on fundamental rights and extreme poverty to be carried out by the FRA appears as a democratic legitimisation for the FRA to start working more on human rights and extreme poverty. We know how lobbying works, and how such a study can be used as a secure, not too "dangerous" first step on the way to a more ambitious follow-up. We need to clarify what role the FRA and its "scoping studies" can play.

There is room for improvement of bilateral relations between the FRA and European NGOs specialised in social and economic rights, including in the area of litigation. We know the FRA makes a lot of efforts to consult with the NGO sector, but the role of the Fundamental Rights Platform is too limited. There are too many NGOs who have no interest or too little experience in fundamental rights which are member of the Platform. The FRA should have the courage to pick out the ones which have – and they are not numerous – and work with them in a more developed way.

## European Commission

Though the EC plays an important role in promoting economic and social rights, it could be more active in 3 areas:

- Policy learning, or *peer pressure*, as it used to be called.

Paul Bouchet mentioned the DALO law in France. This is a good practice regarding the right to housing, although there are still some obstacles to be overcome to make DALO more effective. We could also mention the Scottish "Homelessness Act" of 2003 or similar legislation in Finland which are interesting approaches to guarantee the right to housing. Why not organise some more strategic mutual learning between member states? The demand is there. For example Belgium is very interested to advance on the right to housing, but is uncertain how to proceed.

- Supporting NGOs at the institutional level

Some organisations, including my own, have some concrete projects to litigate against certain member states on the right to housing in our particular case, and human rights in general. What is missing is institutional financial support and funding to proceed with the litigation. One reason is the scepticism of institutions about the added value of human rights litigation. It takes courage to do it, and yet, these are easy projects to fund with guaranteed, visible results !

- Actual policy progress.

Though there has been an EC Communication on the rights of children, there has been none on behalf of those in extreme poverty.

## European Parliament

The EP needs to do more than requesting more action. It should examine and guarantee the follow-ups of these requests. I find it amazing how more and more the EC basically ignores what the Parliament asks. Why not invite the UN Special Rapporteur on the Right to Housing to look into the respect of EU member states for housing rights? The political momentum is there, the European Parliament can do this, provided that the majority is in favour of such an initiative .

79

## European NGOs

We must admit that the rights approach to poverty is underdeveloped in our sector. We need more litigation, through the collective complaint mechanism (CoE) for example. We accuse member states of paying lip service to human rights, but I think that to some extent we do the same thing.. We refer to human rights in our political debates and policy statements without actually doing anything with them. Our relation to human rights is ambiguous. Some FEANTSA members are not convinced that the human rights approach is the best one because it might turn against them, in so far as the shelters and services they provide for homeless people could be considered to be violation of human rights.

## What instruments can we use for litigation

We need more expertise. We should not underestimate the collective complaints mechanism of the European Social Charter and the valuable, useful jurisprudence it produces and which is underexploited. We can also use the Court of Justice of the EU and its "pre-judicial" opinions, which is not too burdensome an approach and has a legal value. It's a way to test the value and the impact of the Charter, in a short-time frame.

## Monitoring policy progress

On one side, there are the country reports, mentioned by Régis Brillat, describing the progress each country makes in implementing fundamental rights (Social Charter, ICESR). As NGOs, we on the other side could develop Shadow Reports", but it requires a lot of resources.

## Specialization

Isn't there a need for NGOs to specialise in certain rights? We have a European network on health, one on homelessness, another one on education. Can't we "divide" our expertise, by assigning each right to a specific organisation, and start litigating? We could even have a network amongst ourselves to share the best practices.

## Cooperating with legal professions

We try to do too much on our own. We need to relate to networks of judges, private law firms and to tap into their pro bono work – even if it's difficult.

## FEANTSA and Fundamental rights

80

Our organisation does a lot on fundamental rights. We created Housing Rights Watch, a network of legal experts and NGOs. Our aim is to exchange about case law/jurisprudence and to support litigation. We have developed a comprehensive database of ECHR (European Court of Human Rights) housing rights case law, a magazine, a website and other publications on human and housing rights. Even if it is still embryonic, this network can serve as an example for actions on other human rights .Collective complaints are being developed especially related to article 31 revised ESC<sup>49</sup>. We coorganise an Annual Housing Rights Conference which is open to legal professions, NGO, public authorities, NGOs, etc.

To conclude, we need NGO mobilisation and institutional support.

---

49 « Everyone has the right to housing. »

# Discussion

## Morten Kjaerum

### Our collaboration with the Council of Europe

There has been considerable talk on the overlapping work of the Council of Europe and of the Agency for Fundamental Rights , and on the way in which this could change now. To be honest, I have never understood this debate. Unfortunately, the existing framework – the United Nations, the European Union and the Council of Europe – is much too light to handle all of the problems that we face, even in the 27 Member States – not to mention the 47 Member States of the Council of Europe. We all have much to do. The major challenge facing us is the creation of complementarity: the synergy through which all players – the Council of Europe, the United Nations and civil society – interact and influence each other. We have come a long way with the Council of Europe.

Although the resolutions of the Council of Europe and the jurisprudence of the Social Charter are a great source of inspiration for the Agency, we would like to be able to further reflect the Agency's relevance.

### Despite advanced measures in the field of social policy, some people continue to live in poverty in Europe

We have made considerable progress regarding the inclusion of issues relating to economic and social rights in our studies and work. One of our most recent actions is a further study of the Roma, which continues on from a previous study in which we surveyed 25,000 people from ethnic minorities, each for one hour. Our study has progressed from seven to eleven countries and to more detailed questions.

We are working with the UNDP (United Nations Development Programme) in order to overcome the traditional division between "developing" and "developed" countries, based on the idea that the development is a distant concept and one which we do not need in Europe. I really wonder why we deal with social problems in Europe as we do, when we have been developing innovative methods of "empowerment" and skills development for thirty years at the worldwide level. So, we should try to use a little of this knowledge at home in order to meet our own challenges. This is why we have begun to work with the UNDP.

### **"Indicators give us leads, not solutions"**

Our agency is one of the few organisations to combine law and sociological studies in the field of human rights. This is an added value in what we do, and it provides enormous potential. We can gather data, collect information on the context concerned and identify the problem – such as access to justice and education – and then try to make use of it with the people concerned. We can then examine the structural indicators, such as the sensitivity of the bodies promoting equality. Are they only in large cities, or can they also be found in the villages in which the Roma and the poor live? What do the national institutions dedicated to human rights offer in terms of legal assistance? Such indicators tell us about access to justice in a given country, and we can then compare the countries. We must then consider the following question: which policies can be adopted? Here too, the indicators give us leads, not solutions.

### **More systematic solutions**

There is still much to be done. As regards the human rights agenda, it is true that racial discrimination is the only field of action covered by our regulations. We are assigned the rest of our work by the pluri-annual Work Programme adopted every five years by the Council. The European Union has an extremely important mandate in the field of discrimination, and we act solely in the legal context of the European Union. Discrimination nevertheless remains a major challenge. We have passed from the old organisation, the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, to agencies responsible for fundamental rights. We can now create the synergy that we were talking about. By passing on the lessons learned from one field to another, we can deal with the problems of discrimination in a systematic way. All of the fields have common points and common strategies that can be shared and inspire us.

### **Requests from the European institutions**

The Parliament, the Commission and the Council can all send us requests. We have received one request from the Council. The Commission is a special case, as it belongs to our governing body and makes internal proposals regarding our Work Programme. We have not received any other requests from the Commission, but this could happen in the near future.

82

We have received a number of requests from the Parliament, asking us to work on homophobia or on the text of the PNR (Passenger Name Record), for example. If we were to write a report for each request, we would not have time to do anything else! This is why we do not accept the Parliament's requests unless we receive an official letter from its President and the request is compatible with our role. It must not necessarily be included in the pluri-annual Work Programme, but it must come under the remit of the European Union. We cannot produce individual reports on the countries, because that would be tantamount to auditing them. On the other hand, we can produce a report on a group of countries (not necessarily all 27). This is what we have done, for example, regarding a problematic new law on the sexual education of children in Lithuania. This matter was not in our mandate. What we were able to do was to perform a comparative study of six countries with the same type of legislation. Despite the limitations, there are possibilities for action.

Our bilateral cooperation with civil society organisations continues to grow, as well as our collaboration with other agencies such as FRONTEX<sup>(50)</sup>, CEPOL<sup>(51)</sup>, EIGE<sup>(52)</sup>, EUFOND<sup>(53)</sup> and Member States.

### Maria Francisca Ize-Charrin

*Former international Officer at the Office of the United Nations High Commissioner  
for Human Rights*

#### Indicators create a common language

I would like to tell you what led us, in the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in Geneva, to work on the indicators. It was not at all the Legal department who began to speak of these issues, but rather our colleagues working with the UNDP and other specialised agencies. They realised that in order to communicate with the UNDP in particular, it was essential to convert the standards for human rights into indicators for use in specific operational contexts in the field. It was they instead, who were working on the implementation of standards in the field, who began to develop these indicators. The work then consisted of convincing the treaty bodies.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights played a leading role in the indicators' development. I am referring to its comment on the right to health care, adopted in 2000<sup>(54)</sup>. The Committee wanted to develop indicators for each of a State's three obligations – “*to respect, protect and implement*”. These are structural indicators, process indicators and result indicators. This Committee action has led the other committees to work together, in a move to harmonise their working methods and in a drive to publicise the details of the rights. The treaty bodies already produced a first document in 2006 on the importance of the indicators<sup>(55)</sup> and continue to work on the subject. At the present time, we in the Office of the High Commissioner are aware of the need for indicators in order to communicate.

I felt it was important to remind you of this information and I approve of Morten Kjaerum's proposals regarding the Agency, which seem to me to be in line with what the Office of the High Commissioner is trying to do in the field and whose action now has more impact than when we began our search for indicators.

---

<sup>50</sup> European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

<sup>51</sup> European Police College

<sup>52</sup> European Institute for Gender Equality

<sup>53</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

<sup>54</sup> General Comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

<sup>55</sup> Report of 22-23 June 2006 on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI-MC-2006-7.pdf>

**Mireille Dassé**  
*Amnesty International*

I will begin by rapidly explaining why we are here today to discuss this subject. Although Amnesty International is better known for its work on civil and political rights, the organisation widened its mandate in 2001 in order to further the interdependence, indivisibility and universality – a concept affected by a certain degree of cultural relativism – of human rights. We have sought to adopt a global approach to the Universal Declaration of Human Rights by incorporating the defence and promotion of economic, social and cultural rights in our Statute.

**Dignity, rights and poverty**

As part of this approach, we launched an international campaign entitled “Demand Dignity” in 2009, complementing all of the organisations that have worked on this subject before us. We would like to emphasise the connection between dignity and rights, found in the first article of the Universal Declaration, and show that poverty is both a cause and a result of violations of fundamental rights.

We want to ask the States, including France, “the country of human rights”, why they have not signed the ICESCR’s Optional Protocol. As Spain has signed and ratified the protocol, it is very difficult for us to understand the reasons preventing France from doing so. We are also campaigning for other countries to sign and ratify this protocol.

We also want to ask the companies about their impunity, and ask all of the international financial institutions such as the World Bank and the IMF about their lack of operational transparency. We want them to ensure that the projects they fund do not include violations of fundamental rights.

**“Purveyors of rights”**

Our partners in this campaign are the ATD Fourth World movement and the *Secours Catholique/Caritas France*. On the subject of citizen involvement, we have created what we call “Citizens Committees on Human Rights” within this partnership. Through them, we want to become “purveyors of rights”. The law sometimes speaks a language of exclusion. It is not easy to explain to a person to whom rights are denied that he or she is entitled to them. This is what we want to do together, in a synergy of complementarity that combines everyone’s specific characteristics and organisational cultures. If someone is deprived of his or her right, we want to help him or her to obtain that right and not act in that person’s place. Being able to understand their situation and knowing their rights will make them the best possible guarantors of this right and its sustainability.

I do not have a lot of experience of the indicators, except that I have worked a little on the Millennium Development Goals Summit in September 2010. When I see these indicators’ complexity, I hope that the ones we will set up will be more visible and transparent.

I take note of Régis Brillat’s proposal regarding the Agency’s creation of a training programme. It would be beneficial for all activists working in this field.

## Marie-Anne Paraskevas

*European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion*

I would like to reply on behalf of the Commission. I will begin by speaking of our relationship with the Council of Europe. As a unit responsible for combating poverty, we have had partnership agreements covering practical projects with the Council since 2006. Our latest project has resulted in the "European Charter of Shared Social Responsibilities". A two-day conference was held in Brussels at the beginning of March. The new projects on which we are working include the active participation of the poor themselves.

Our relationship with the Agency for Fundamental Rights is a little more complicated. The Agency is managed by the DG Justice, which means that we do not have direct access to the Agency's Work Programme. In fact, we receive the already-adopted Work Programme and are asked for our opinion of its contents. We therefore have little margin for manoeuvre.

### The horizontal social clause

Concerning what François Vandamme said, it has to be said that the social clause has not always been the Commission's main concern, despite the Belgian Presidency's insistence. Many *eminences grises* have also emphasised the need to make use of the social clause at the major conference on the future of the OMC in September<sup>56</sup>. I, on the other hand, am greatly in favour of making use of what already exists. As regards the relationship between discrimination and poverty, for example, we could draw on the legislation against discrimination, which is already in force.

Freek Spinnewijn was right when he said that the relationship between the "Social Inclusion" Unit and civil society was one of the best. A recent report by some of the programme's assessors shows that we are a section that draws considerably on civil society. We must consider concrete proposals for the future, however, particularly in terms of legal action.

I would like to say a few words about the relationship between empowerment and participation, as a possible answer to Pierre Barge's comment on civil society's lack of opportunities for finding funding for its actions. It is true that the European Commission's direct action programmes have become increasingly rare. For the DG, we have the PROGRESS programme<sup>57</sup>, which covers a range of fields including gender equality and non-discrimination. The section on social inclusion was the only one to continue to include civil society in its calls for proposals. Unfortunately, for the past three years priority has been given to funding innovations and social experiments, inspired by the French exam-

---

<sup>56</sup> The Belgian Presidency conference on 14-15 September on the Social OMC focused on the following theme: "EU coordination in the social field – Looking back and building the future."

<sup>57</sup> PROGRESS, which complements the European Social Fund (ESF), covers the 2007-2013 period. This single programme replaces the previous four programmes (that ended in 2006), which included actions to fight discrimination and social exclusion, as well as measures to foster gender equality and employment.

ple of “active solidarity income” (RSA)<sup>(58)</sup>. In this respect, the NGOs have lost ground and we can no longer afford to financially support civil society. The European Parliament plays a fundamental role: it is now the joint decision-maker in budgetary matters and so is consulted on PROGRESS. It could ask the Commission to return to the previous system, in which NGO projects could be funded.

## Régis de Gouttes

*Honorary First Advocate General at the French Court of Cassation, member and former Chairman of the United Nations Committee for the elimination of racial discrimination*

First of all, I agree entirely with what Maria Francisca Ize-Charrin said and I too want to emphasise the usefulness of “indicators”, notably those relating to discrimination, and the use that the various conventional Committees of the United Nations has made of them, following the example of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. This has been true of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, for example, of which I am a member, which has extensively applied the socio-economic discrimination indicators for many years.

But the main comment that I would like to make concerns the possible use of the principle of non-discrimination for the protection of the extremely poor. This is because, as extreme poverty is not yet explicitly included in the list of causes of prohibited discrimination addressed in the main treaties or international human rights instruments, we must find other, named causes of discrimination to which we can link extreme poverty.

When we adopt this approach, we can see that there are several possibilities open to us:

In addition to the concept of “multiple discrimination”, or the cumulation of several forms of discrimination, which characterises the situation of people living in great poverty, there is firstly discrimination based on the person’s “social origin”, as stated in article 2-2 of the Optional Protocol to the ICESCR and article 2-1 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>(59)</sup>, as well as in the General Comment on 2 July 2009 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights<sup>(60)</sup> concerning the poor or homeless.

There is also discrimination based on “property”, which is found in article 2 of the International Covenants, article 14 of the European Convention on Human Rights and article 2 of the International Convention on the Rights of the Child. The “property” criterion can be interpreted very broadly, however.

---

<sup>58</sup> The “Active solidarity income”, which came into operation in France in June 2009, is an allocation that guarantees its recipients a minimum income that complements their working income.

<sup>59</sup> “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognised in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

<sup>60</sup> General Comment No. 20: “Non-discrimination in economic, social and cultural rights”.

Lastly, there is discrimination based on any “other status”, a term that appears in article 2-1 and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>(61)</sup>, in article 2-2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 2 of the Convention on the Rights of the Child<sup>(62)</sup>, and particularly in article 14 of the European Convention of Human Rights<sup>(63)</sup>. This term “other status” can obviously include discrimination criteria that have not yet been explicitly listed, such as extreme poverty. More use should therefore be made of this possibility, particularly as article 14 of the European Convention offers us a mandatory instrument that individuals can directly invoke in the courts. And if, as we should recommend, all of the Member States (particularly France) ratify Protocol 12 of the European Convention<sup>(64)</sup>, the non-discrimination principle would apply to all rights, including economic, social and cultural rights. The principle would then be very wide-ranging.

It should also be noted that the European Court of Human Rights (ECHR) delivered a judgment (“Carson and Others v. United Kingdom”) on 16 March 2010, in which it says that “other status” can cover not only disability, age or sexual orientation, but also the place of residence. The “place of residence” concept is also useful when it comes to people living in extreme poverty.<sup>(65)</sup>

The international instruments therefore offer considerable potential, starting with those that would result from the ratification of Protocol 12 of the European Convention on Human Rights.

### **Marie-José Schmitt**

*Conference of the INGOs in the Council of Europe*

#### Training all generations on human rights, particularly the young

I am rather concerned about the passing on of what we are discussing here – human rights – from one generation to the other. I am concerned by the fact that all of us here are in full agreement, and yet so many people still do not know exactly what the “human rights” are. I wonder whether we should not, in our conclusions, strongly stress the need to provide the entire population with training on human rights.

I asked a group of twenty-year-olds to interview their peers in two countries: “What do human rights mean to you?” The answers varied and were quite extraordinary. A girl

---

<sup>61</sup> "... all persons are equal before the law and are entitled to the equal protection of the law. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

<sup>62</sup> "The States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status."

<sup>63</sup> "The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

<sup>64</sup> It relates to the general prohibition of discrimination.

<sup>65</sup> In their application, the applicants, who had all emigrated, were complaining that the British authorities had refused to increase their retirement pension in line with inflation.

came up to me and said: "Now I understand what is happening in our generation. You (looking at me as if to say, "Your generation") know what they are; you have gone through all that. You think it's obvious. You must get it into your head that we too must discover them." I found that marvellous. I wanted to tell you this story because I think that, for the Agency for Fundamental Rights and the European Commission just as for all of us, there is a real duty to pass on this message – including to young children, who immediately understand what the human rights are. It is we who then forget them. This means that we must help the NGOs and eliminate their current shortage of time and funds.

### **Carly Nyst**

*Researcher working with Magdalena Sepúlveda, Independent expert advising the United Nations on the question of human rights and extreme poverty*

#### Guiding principles on human rights and extreme poverty

Our task is to study the relationship between human rights and extreme poverty, concentrating on the most vulnerable groups, the effects of discrimination and the effect of all this on the Millennium Development Goals<sup>(66)</sup>. Our function has existed for a dozen years. Magdalena has held this position since 2008. She is mainly concerned with the role of social protection in the reduction of poverty and the respect of human rights. She is also responsible for coordinating the drafting of "Guiding Principles" on human rights, a process currently in the consultation phase to the Office of the High Commissioner for Human Rights. We hope that most representatives of NGOs and of the national agencies will have received a copy. We hope to receive wide-ranging comments on this project and ensure that the document is widely used.

#### Recovering from the economic crisis

Our most recent study deals with the effects of the financial crisis upon human rights and extreme poverty, and the increasing prevalence of poverty. In January, Magdalena went to Ireland, where she made recommendations on what Ireland should do in order to recover from the economic crisis. She has also written a report on the subject, which will be submitted to the United Nations Human Rights Council in June<sup>(67)</sup>. In it, she sets the approach to adopt in order to recover from the economic crisis, based on human rights.

#### What should we understand by "to the maximum of its available resources" (ICESCR, art. 2)?

Today is an ideal opportunity to promote a human rights based approach to poverty; this is the only approach that will provide a sustainable and equitable means of recovering from the economic crisis. Rather than returning to the situation that existed for years be-

---

<sup>66</sup> In the UNDP, the MDGs have been defined for 2015 and set concrete objectives in the struggle against poverty.

<sup>67</sup> It is entitled: "Report (...) on the human rights based approach to recovery from the global economic and financial crises, with a focus on those living in poverty". See <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/AnnualReports.aspx>

fore the economic crisis broke out, we can now create a system that focuses on human rights and set up policies to encourage growth that is not only more egalitarian but also benefits all of society. This system would include the obligation for the Member States, as set forth in article 2 of the ICESCR, to act "to the maximum of [their] available resources". This principle has been applied for years in the case of developing countries, but it should also be applied in the case of developed countries in Europe. Obtaining the maximum of the available resources requires an adequate level of revenue from domestic taxes, a highly appropriate topic in the case of Ireland with its very low rate of tax. This means the elimination of tax caps and tax breaks for the higher earners, and co-operation and mutual assistance between European States. Magdalena's report supports the request of the new Irish government, which wants to have the interest rate on the IMF and EU loans reduced. In line with these principles for the protection of human rights, we must avoid the adoption of any measure that deliberately reduces human rights, such as budget cuts in the basic public services providing access to human rights regarding education, health care, employment and finding employment. Any budget cuts in these fields would violate the States' obligations relating to human rights, as the previous Irish government's proposal to reduce the minimum wage would certainly have done, for example.

### Equality for all in society

Ultimately, the main issue lies in our duty to promote non-discrimination. This is not a vague and intangible concept; it is a practical necessity that also requires practical measures. In a European context, this means taking measures to help those most affected by the economic crisis to obtain equal rights within society, and addressing the problems of participation, transparency and responsibility.

Ending on a positive note, I will say that the States could fulfil their human rights obligations by taking their inspiration from Magdalena's proposal in her report: a more comprehensive system of social protection that provides more public services and social assistance measures and encourages employment. This would increase the number of people in employment, but it is also a way of empowering people and encouraging greater social cohesion. This should be done in addition to other innovative measures including indicators for measuring poverty, a detailed description of what daily life in poverty actually represents, and greater involvement by civil society – of which today is the perfect example.

### **Geneviève De Coster**

*Representative of the Movement ATD Fourth World into the CNCDH*

### The need for the recognition of social discrimination

I would like to illustrate the previous speeches by quoting a practical experiment conducted by the ATD Fourth World on behalf of the French Equal Opportunities and Anti-Discrimination Commission (HALDE), whose functions will be taken over by the

Défenseur des Droits, or Ombudsman, who could convey a clear message to society by punishing discrimination against the poor.

Our actions within the ATD Fourth World are mainly based on the experiences of people living in great poverty. The fact that we can share these experiences is due to our mutual trust and respect. And yet some members of the Movement say they are denigrated and know they are prejudged and excluded in society because they are poor. These judgments compound the economic difficulties and form a further obstacle preventing the poor from obtaining their rights and getting back on their feet. One of the Movement's activists told us: "I want there to be a law that prevents people from looking down on us and despising us."

It is in this spirit that the ATD Fourth World Movement France consulted with the HALDE in order to examine the possibility of introducing a new criterion into French legislation: "social discrimination". Several international treaties – some of which have been ratified by France – recognise discrimination caused by poverty, as you have said, but the French legislation does not. Following a meeting with Louis Schweitzer in 2008, when he was the President of the HALDE, and then another with Marc Dubourdieu, its Managing Director, the HALDE has asked us to conduct a preparatory study on the forms of discrimination not covered by the seventeen criteria already existing in the French penal code. It requested substantiated current situations regarding which the victims were willing to testify. The objective was to prove to the HALDE's legal experts that people could be discriminated against solely because they belong to a socially-disadvantaged group. Our research focused on finding situations in which people were denied access to a good, a service, housing or a job without a valid and objective reason, leading one to strongly suspect that the real reason was their great poverty. This approach was developed with the people and institutions concerned and highlighted two things: the ways in which the person can be discriminated against, and the serious consequences of the people and their families being refused goods or services.

As a former Director-General of the Tapori Movement, the children's movement within the ATD Fourth World, I can quote an example which I myself have witnessed: the way in which some teachers talk among themselves regarding the parents of poor children in their class. One wonders how the children can learn when we make them feel ashamed of themselves and their family.

It would be a major step forward for those suffering from discrimination as a result of poverty if this form of discrimination were legally prohibited and punishable, as it would then be recognised as being morally unacceptable. We hope that the HALDE will conduct an in-depth study to facilitate interplay on the prospects, knowledge and practices concerned between the victims of discrimination due to extreme poverty and the legal specialists on discrimination.

# Synopsis\*

Emmanuel Decaux

A large number of concrete proposals were put forward and, in due course, it will be very useful to combine them into an extensive compilation, building upon the documents that a number of individuals are keen to send to Marie-Cécile Renoux or Judith Klein. At this point in time it is not possible to step back and draw up any such summary document, especially since the discussions developed throughout the day, with no lost time. I will instead have to hastily pull together a few ideas, without being able to credit the ideas that came out of the group discussion to any particular individuals. I therefore apologise in advance to each of you, but would also like to thank all the speakers for their contributions, which were both thought-provoking and encouraging.

## Ideas

Naturally, one of the areas discussed was that of definitions, yet each of us is conscious of the need to avoid 'reinventing the wheel'. The concept of extreme poverty was first defined by Leandro Despouy, taken up by the Sub-Committee on Human Rights and then analysed by different Special Rapporteurs, such as Arjun Sengupta and Magdalena Sepúlveda. It is characterised by the culmination of mutually reinforcing violations of Human Rights that trap the individual in a vicious circle. In other words, a category-based, separate, piecemeal approach cannot take into account the crucial dimension that it is all Human Rights that have been denied. This qualitative definition can be complemented by quantitative definitions, which allow for the concrete measurement of levels of poverty or degrees of deprivation of Rights, but it is fundamental to position the discussion in terms of 'rights' and not just in terms of 'needs'. It is above all a question of justice and not of charity.

If the diagnosis is the systematic violation of all Human Rights, the cure should be sought in the effective enjoyment of all Human Rights. The key concept of 'equal dignity' has been greatly stressed, notably by Paul Bouchet, and underlies Human Rights, precisely in those situations where 'inhumane or degrading actions' deny this common dignity. The 1948 Universal Declaration of Human Rights states, from the very first article onwards, "*all human beings are born free and equal in dignity and rights*". This "*recognition of the inherent dignity of all mem-*

\*Text translated from French

*bers of the human family*" cannot be separated from the establishment of "equal and inalienable rights", to quote the powerful words of the preamble to the Universal Declaration. These rights belong to everyone and to everyone equally. But this equality is not just abstract, that is to say theoretical, which would be the farce condemned by the Marxists – the freedom to sleep under a bridge – it must be effective. This is the challenge inherent in our debate.

So in this way, the principle of non-discrimination, which is the twin face of the principle of equality, allows us to go a long way towards the protection of rights for everyone, including, as has equally been stressed, through the use of "*special and concrete measures*" in favour of certain groups or individuals "*with a view to ensuring, in conditions of equality the full exercise of human rights and fundamental liberties*". To cite the words of article 2 section 2 of the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (CERD) which states "*these measures cannot in any scenario have the effect of maintaining unequal or distinct rights*" for the groups concerned, "*once the desired objectives have been achieved*". Article 4 section 1 of the United Nations Convention for the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW) also envisages "*temporary measures aimed at accelerating the installation of de facto equality*" equally setting aside fut. The same logic could be applied to all forms of discrimination, which make up a never-ending list and which includes an explicit reference to "*national or social origin, wealth or any other situation*".

The application of this principle clearly encompasses all forms of social discrimination and the bodies fighting against discrimination increasingly stand apart from the situation of social exclusion and extreme poverty, such as for example HALDE. But those people in situations of extreme poverty often suffer multiple forms of discrimination and questions need to be asked about the phenomenon of the feminisation of poverty, the position of old poor people, who are caught in a situation of dual dependency, and about the lot of foreigners and migrants, notably those who are forced underground and are victims of trafficking or illegal work.

Temporary measures to provide help may be necessary to ensure the effectiveness of rights but they must not of themselves define the categories and situations by increasing the amount of bureaucracy and transforming those with rights into those that simply need help. Far from creating new dependants, the ultimate goal is for full participation in all rights.

## Issues

The two aspects have to be reconciled. These rights are of course solidarity rights and this must not be forgotten at this time when the combined effect of triumphant liberalism and then the financial crisis has undermined social policies in a number of countries, by replacing compulsory benefits with voluntary commitments in the name of self-interest. Yet alongside these economic and social rights, civil and political rights must be fully recognised, starting with the right of every individual to "*a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care (...)*" as is stated at article 25 of the Universal Declaration, everyone must have their place in both civil and political rights. It is often said that it is the recognition of a legal personality that is the pre-requisite for other rights, such as civil status, the family record book, housing, possession of an identity card, granting access to social benefits or banking services. The same is true for taking part in political life on any level, from entry on the electoral role to the different processes of

consultation and decision-making, allowing everyone to have their say, as a responsible participant and using their own words. The works published by the World Bank under the title *Voices of the Poor* must be remembered, highlighting this cultural dimension across the world, just as the work of UNESCO does.

It is through overlaying the two sets of guidelines – those relating to extreme poverty and those relating to human rights – that shortcomings, violations and blind spots in the system will best be revealed. Situations of extreme poverty are indicative of extreme violations, as Freek Spinnewijn pointed out. It is not about creating specific rights or categories of rights, of ensuring a kind of reduced 'subsistence minimum' – sub-standard rights for sub-standard people – but of well and truly guaranteeing the effectiveness of universal rights for everyone, without distinction and starting with the very poorest. There is no need to reduce 'the poor' to soulless figures, faceless statistics and anonymous averages, we should rather see in them the reflection of our own rights. Otherwise Human Rights would only be privileges and therefore injustices.

## Reference Standards

First of all it is necessary to redefine the *body of reference* on the basis of the principals of universality and indivisibility, paying attention to legal consistency between the different systems. The Charter of Fundamental Rights of the European Union should not be seen as a shackle but rather as a starting point, as Olivier De Schutter highlighted by drawing attention to the ten years that have passed since its proclamation in Nice in 2001. If a strong demand aims to bring the entirety of the Charter into force, including its articles in the area of solidarity, it would be an error to enforce the Charter, saying 'the whole Charter and nothing but the Charter'. In fact the Charter is much more than the Charter itself, it should integrate developments in international human rights, based on an indexation clause linked to the most protective regime, comparable to the most favoured nation clause.

The Charter is only a technical starting point, aimed at EU Institutions and it must sign up to a holistic view, allowing each of them their place in other systems. The interaction of the European Union and the Council of Europe will not take place simply by adhering to the European Convention on Human Rights and, in the more long term, by adhering to the Institution in whatever form it takes, as conforms with the Juncker Report<sup>68</sup>. From this moment on, adherence by the European Union to the revised European Social Charter and to its process of collective complaints must be envisaged.

The harmonisation of the norms of the UN and the ILO should equally be a priority. In this sense the accession of the European Union to the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities sets a precedent which should open the way for the accession of the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Especially seeing as, at the time of the examination of the French Periodic Report in August 2010, CERD did not hesitate to contact the European Union to obtain details on the Union policy regarding the Roma.

But the European Union should equally be proactive and contribute to bringing the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which allows individual communications, into

68 [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2006/04/11conseil\\_europe/english\\_mod.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/english_mod.pdf)

force. On the 31 March 2011 only Spain had ratified the Protocol, which was signed by a dozen European states. Europe-wide momentum is all the more necessary as certain States hide behind Community Solidarity to justify their inertia, even though it is not a question of shared competencies. The European States most involved in the effectiveness of Human Rights should instead form a vanguard movement and lead by example, both within the European Union as well as with regard to the rest of the world, rather than giving the impression of a besieged fortress, turned in on itself.

## The Stakeholders

Our discussions have placed the emphasis on the role of the European Union, but other regional organisations must not be forgotten, such as the Council of Europe (that has often been mentioned) and also the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) or the Organisation for Cooperation and Economic Development (OCDE) which has not been discussed.

Similarly from amongst the European Institutions, we have not made reference to the strong commitment of the European Economic and Social Committee, who dedicated its biennial to The role of Education against social exclusion against the backdrop of the European Year Against Poverty. The EESC also collaborates with the European Parliament to organise 'agorae', cutting across the traditional divisions between 'social dialogue' with unions and 'civic dialogue' with NGOs, for a more open approach. The Agency for Fundamental Rights should itself be a lever for new initiatives, by working together with all European Institutions, notably the European Parliament and the EESC, and by bypassing the divisions between the Directorates within the Commission itself, in order to integrate the social dimension or international corporation.

If states have primary responsibility for respecting, protecting and implementing Human Rights, regional and local powers have an essential role in terms of local engagement, with key competencies in the areas of economic, social and cultural rights. This awareness is reflected in the work of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities of Europe in the area of Human Rights, which carries out interventions in the domains of democracy and local autonomy. Worldwide federations such as United Cities and Local Governments (UCLG) have gone even further by adopting, last Autumn, a Charter of Human Rights in the City in Mexico, founded on the ideas of solidarity, participation and citizenship on a local level.

94

All non-state entities must also find their place - whether they are businesses and in particular multinational businesses, or members of civil society - in the development of transparency, participation and also of accountability, whilst only too often the European Union, in the name of participatory democracy, is happy enough to maintain a facade of dialogue, neglecting those who are victims of the digital gap. The unsupportive conditions surrounding invitations to tender are such that only lobbyists and professional sub-contractors can participate, with the risk of turning the proceedings away from their aims.

Finally, within the States, the rise in the number of independent administrative authorities must be recognised. Should the number of specialist organisations be increased or should the generalist organisations be developed? The question arises regarding the establishment of poverty watchdogs or 'anti-poverty bodies' and a comparative study would be very useful before taking a decision.

## Tools

A wide range of tools were mentioned. First of all regarding training and information, with efforts in the area of education and heightening awareness. The UN Human Rights Council has just endorsed a draft UN Declaration on Human Rights Education and Training, which has concrete objectives, although the States decided at the last moment not to mention vulnerable groups - including those in situations of extreme poverty - despite the efforts of the Human Rights Council Advisory Committee. For all that, a practical interpretation of the Declaration could be carried out and from then on it would be the responsibility of everyone to take the text on board to move further forward.

Indicators were also much discussed. Francois Vandamme warned us of the tendency to objectify debates through a kind of multiplication of categories and a competition of comparisons to the detriment of an approach in terms of law. Olivier De Schutter even spoke about 'an obsession with indicators'. However, Philippe Texier reminded us that there are also UNDP and WHO universal numerical indicators, as well as 'non material' indicators providing a snapshot of the actual situation and an overview of all forms of discrimination and violations. The quantitative approach is simplistic and talks about 'groups at risk' which can be confusing in the current context. What is more, by targeting certain categories, less well publicised situations can be ignored, such as the social desolation of rural communities or the specifics of overseas territories, as in the case with France. But with these warnings in place, indicators can serve as useful benchmarks. As Maria-Francisca Ize-Charrin explained, UN experience shows this with its three-staged approach: structural indicators, means-based indicators targeting processes and finally indicators based on results.

The existence of social statistics based on age, sex, domicile and family structure are only a first step. Based on this raw data, voluntary policies are imposed. Is it necessary to measure the growing divisions on the social and economic planes, including the phenomena of exclusion or avoidance, the establishment of ghettos and of no-rights zones? How can the social mix, the evolution of the disparities of fortune between the richest and the poorest, the feeling of security and well-being, harmony of community life, the idea of high-quality education and access to culture be measured? In our two-tier society, the measurement of the disparities between these situations is just as important as the evaluation of the situations themselves. This quantitative data must be complemented by qualitative research, to take account of 'perceptions' and the input from the individuals concerned, without which there is a risk of simply turning them into guinea-pigs for policies decided on without them and which work against them.

That is to say that impact or compatibility studies should be undertaken before any decision is made, to measure the social consequences in the area of the effectiveness of Human Rights, as with environmental issues. Then afterwards, beyond paying mere lip service to this, the resultant outcomes should be evaluated systematically in terms of resources and results, using milestones and corrections to the direction of travel over the course of the route if this becomes necessary.

## Fields of Work

All the fields of work discussed need to be taken forward. We have seen that the 2020 Strategy only targets a few key areas, concentrating on the triangle around education, employment and social inclusion. It would be useful to make the interdependence of Human Rights clearer, which lies at the junction of these priorities. Of course, the principle of subsidiarity and the distribution of competencies across European Institutions and Member States should be respected. But, beyond this, the full integration of Human Rights within all European and National policies is required, through some sort of mainstreaming.

It is a matter of justice, including access to rights, the development of non-contentious remedies and the effectiveness of contentious remedies, including access for the most vulnerable people who are lost when faced with counters and codes. The recognition of the role of associations as a staging post or even as civil parties, empowered to act on behalf of victims, would be particularly useful. The investigation mechanisms, such as those of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) within the framework of the Council of Europe, are equally indispensable for the prevention of mistreatment within institutions, regarding old or disabled people, who have no other recourse. The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) should itself take into account the phenomena of stigmatisation, mistrust and rejection which all carry with them a kind of 'social shame', on top of the usual forms of discrimination.

The health sector should be studied more systematically, covering local needs, preventative medicine, reception and advice, safety at work, environmental hygiene, even the idea of 'public health' in terms of free health care, emergency services etc. Most often certain specialist areas such as dental care or spectacles are a luxury beyond the means of the poorest people, not to mention surgery. The responsibility of pharmaceutical companies is an aspect that is too often neglected in the consideration of Human Rights by multinationals, both on the internal market and regarding the third world. Pioneering work on the right to water and hygiene has been carried out under the United Nations and Europe could take responsibility for handling this question, not only from an environmental perspective, but also from the point of view of the right to life and the right to health.

Rather than listing all the sectors concerned, it must be borne in mind that a Human Rights Europe is not supposed to be schizophrenic, leaving the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and cooperation agreements with the third world aside, even though the Human Rights clause is an 'essential condition' of these agreements. Rather than gambling on economic development, with its growth in inequalities and the risks of bribery and corruption, would it not be preferable to embed the consideration of the interdependence of Human Rights, in order to make cooperation the driving force for a more just society? But Europe should lead by example in its treatment of migrants and foreigners from outside the European Union. The collective refusal to ratify the International Convention on the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families is systematic. European citizenship is too often built to the detriment of foreigners from outside the European Union.

## Means

But all of these measures have a cost. Just when financial liberalism has dismantled social protection systems, the financial crisis has come and prevented any new expenditure. In the face of this financial straightjacket

should the viewpoint not instead be inverted, with the emphasis being on political will, speaking in terms of rights and through the recognition of true citizenship? It seems to me that there are two pitfalls to be avoided: the opposition of the qualitative and the quantitative and the interplay of the horizontal and the vertical.

On the one hand, those very people who reduce Human Rights to a minimal approach in terms of needs are the first to cite the constraints of a 'zero budget'. Without resorting to polemics, it could be observed that John Ruggie, Special Representative of the United Nation's General Secretariat on *Business and Human Rights*, does not lack the means to consult big businesses, even if this exercise stems more from Anglo-Saxon lobbying than from an inclusive approach. The astronomic sums that flowed to prop up the banks that were 'too big to fail' cannot be compared to the basic aims of the millennium for development in the areas of education and health. But this inversion of viewpoints leads us to favour a qualitative methodology, based on values and rights.

Economic quantification does not take the non-market system into account. An oil spill leads to the growth of GDP, whereas the beauty of an unspoilt landscape does not have a measurable value. Worse still, the democratisation of Tunisia reduced the country's rating while a corrupt dictatorship seemed to be a measure of stability! A radical change in methodology is taking place in the framework of interpretation for Human Rights, but also the relationship between public funds, general interest services and Human Rights is being thoroughly examined. After all, the effective protection of Human Rights will always have a cost, in terms of time, reception and listening, that is to say the strength or 'quality' of the services. Respect for dignity, to start with addressing people politely, has no price, but there is always a cost, if only in terms of training.

The other trap is to adopt a vertical approach, increasing the categories and sub-categories, risking 'cutting the poor into 4 or into 8' as has been said. There are multiple layers of discrimination which have a cumulative effect and which are outside the scope of description via categories, resulting in threshold effects, or creating dependency or exclusion, as has been seen in the experiments of Martin Hirsch. More generally, since the EU announced its intention of lifting 20 million people out of poverty and social exclusion by 2020, the easiest solution would be to not tackle the most difficult cases, but to focus instead on borderline cases. This target figure is too low when compared with the 42 million people living in extreme poverty and to the 116 million 'poor' identified in Europe. Above all this is an admission of failure of the collective understanding and of political will. A policy deserving of this name should be founded on a horizontal approach, taking the phenomenon of extreme poverty as a denial of every individual's rights and of all Human Rights. To speak of effective rights is to break the vicious circle of exclusion and dependence, it is to recognise the other as a responsible citizen, owner of rights and obligations.

There is certainly no miracle solution, but rather than resigning ourselves to the unacceptable, in accounting for great declarations and small calculations, why not instead imagine the 'metamorphosis' envisaged by Edgar Morin, to create another world, not a utopia, but a world where everyone can be "*in a position to play a responsible role in a free society*". It is no accident that this brave formulation features in article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on the Right to Education. To finish with a note of hope, I am very happy to stress that the draft Declaration on Human Rights Education and Training, which I spoke about a moment ago, has just been adopted unanimously by the Human Rights Council. In other words, all the member states have identified themselves with this project, which aims to promote the effectiveness of Human Rights for everyone, by making everyone into a responsible citizen, simultaneously free and united. It is down to each of us to ensure that this is not only an empty gesture.



## Annexes

99





190/2010 - 13 December 2010

## Income and living conditions in Europe

# In the EU27, 116 million people were at risk of poverty or social exclusion in 2008

How many people are poor in the EU? Is inequality increasing? Does a job guarantee escape from poverty? Questions like these and many others on poverty and social exclusion as well as housing, health and education are analysed in the new publication **Income and living conditions in Europe**<sup>1</sup> issued by **Eurostat, the statistical office of the European Union**. This publication is based on data from the EU-SILC survey<sup>2</sup>, and is issued in connection with the closing conference of the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion<sup>3</sup>, which takes place in Brussels on 16 and 17 December 2010.

As **President Barroso** says in the foreword to the publication: "One of the headline targets in the Europe 2020 Strategy for Jobs and Growth<sup>4</sup> is promoting social inclusion, in particular through the reduction of poverty, by aiming to reduce the number of people at risk of poverty and excluded from full participation in work and society. This publication is an integral part of this political agenda". To illustrate the content of the publication, this News Release focuses on some aspects of the statistical measurement of poverty and social exclusion.

A key target of the Europe 2020 strategy is to lift at least 20 million people in the **EU27** out of the risk of poverty or social exclusion. Progress towards this target is measured by using a combination of three indicators: persons at-risk-of poverty, severely materially deprived persons and persons living in households with very low work intensity<sup>5</sup>. In 2008, 116 million people in the **EU27** were affected by at least one of these forms of social exclusion.

### 81 million people in the EU27 at risk of poverty

As regards income poverty, 81 million persons (or 17% of the population) in the **EU27** in 2008 were at risk of poverty after social transfers, meaning that their disposable income was below their national at-risk-of-poverty threshold<sup>6</sup>. **Latvia** (26%), **Romania** (23%) and **Bulgaria** (21%) had the highest at risk-of-poverty rates, and the **Czech Republic** (9%), the **Netherlands** and **Slovakia** (both 11%) the lowest.

### 42 million people in the EU27 severely materially deprived

In the **EU27**, 42 million (or 8% of the population) were severely materially deprived, meaning that they had living conditions constrained by a lack of resources such as not being able to afford to pay their bills, keep their home adequately warm, own a car or a telephone etc<sup>5</sup>. The shares of those materially deprived varied significantly among Member States, with the highest in **Bulgaria** (41%) and **Romania** (33%), and the lowest in **Luxembourg**, **Sweden**, the **Netherlands**, **Denmark** and **Spain** (all less than 3%).

### 34 million people in the EU27 lived in households with low work intensity

Regarding the indicator on low work intensity, 34 million (or 9% of the population aged 0-59) in the **EU27** lived in households where the adults worked less than 20% of their total work potential during the past year<sup>5</sup>. **Ireland** (14%), **Hungary**, **Belgium** and **Germany** (all 12%) had the largest proportions of those living in low work intensity households, and **Cyprus** (4%), **Luxembourg**, **Latvia**, **Lithuania**, **Slovakia**, **Estonia** and **Sweden** (all 5%) the lowest.

## 7 million people in the EU27 fell under all three criteria

There were 116 million people in the **EU27** in 2008, or almost a quarter of the **EU27** population, who were touched by at least one of these three forms of social exclusion. Among the Member States, **Bulgaria** (45% of the population), **Romania** (44%), **Latvia** (34%) and **Poland** (31%) had the highest shares, and the **Netherlands**, **Sweden** and the **Czech Republic** (all 15%), **Luxembourg** and **Denmark** (both 16%) had the lowest.

There were, on the other hand, 7 million people (or 1.4% of the population) in the **EU27** who fell under all three criteria in 2008. The highest proportions were observed in **Bulgaria** (4%) and **Hungary** (3%), and the lowest in **Luxembourg**, **Sweden**, **Denmark**, **Spain** and the **Netherlands** (all 0.5% or less).

1. The publication **Income and living conditions in Europe** is available free of charge in pdf format on the Eurostat website <http://ec.europa.eu/eurostat>. The publication is the result of the Network for the analysis of EU-SILC (Net-SILC), which brought together official statisticians responsible for producing statistics and researchers who use these data. Data presented in this News Release might differ from the data in the publication, due to updates made after the data extractions used for the publication. It is the case in particular for data related to the indicator on people living in households with low work intensity.
  2. The **EU-SILC survey** is the EU reference source for comparative statistics on income distribution, poverty and living conditions. More information can be found on the Eurostat website: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/introduction). The reference population is all private households and their current members residing in the territory of a given Member State at the time of data collection. Persons living in collective households and in institutions are generally excluded from the target population as well as small and remote parts of the national territory amounting to no more than 2% of the national population.
  3. For more information on the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637>.
  4. For more information on the Europe 2020 strategy: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).
  5. **Persons at risk of poverty** are those living in a household with an equivalised disposable income below the risk-of-poverty threshold, which is set at 60% of the national median equivalised disposable income (after social transfers). The equivalised income is calculated by dividing the total household income by its size determined after applying the following weights: 1.0 to the first adult, 0.5 to each other household members aged 14 or over and 0.3 to each household member aged less than 14 years old. **Severely materially deprived persons** have living conditions constrained by a lack of resources and experience at least 4 out of the 9 following deprivation items: cannot afford 1) to pay rent/mortgage or utility bills, 2) to keep home adequately warm, 3) to face unexpected expenses, 4) to eat meat, fish or a protein equivalent every second day, 5) a one week holiday away from home, 6) a car, 7) a washing machine, 8) a colour TV, or 9) a telephone.
- People living in households with very low work intensity** are those aged 0-59 who live in households where on average the adults (aged 18-59) worked less than 20% of their total work potential during the past year. Students are excluded.

Issued by: Eurostat Press Office

For further information about the data:

Tim ALLEN  
Louise CORSELLI-NORDBLAD  
Tel: +352-4301-33 444  
[eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)

Pascal WOLFF  
Tel: +352-4301-33 660  
[pascal.wolff@ec.europa.eu](mailto:pascal.wolff@ec.europa.eu)

Eurostat news releases on the internet: <http://ec.europa.eu/eurostat>

**Poverty and social exclusion, 2008**  
thousand persons

	At-risk-of-poverty after social transfers <sup>3</sup>	Severely materially deprived <sup>5</sup>	Living in households with very low work intensity <sup>5</sup>	Falling under at least one of the three criteria	Falling under all three criteria
<b>EU27</b>	<b>81 036</b>	<b>41 506</b>	<b>34 191</b>	<b>115 843</b>	<b>6 918</b>
Belgium	1 554	595	967	2 194	211
Bulgaria	1 632	3 151	470	3 420	343
Czech Republic	925	696	581	1 566	139
Denmark	643	107	347	887	19
Germany	12 389	4 442	7 044	16 345	1 408
Estonia	259	65	55	291	15
Ireland	686	243	509	1 050	69
Greece	2 187	1 213	611	3 046	124
Spain	8 862	1 150	2 187	10 340	194
France	7 924	3 253	4 074	11 301	829
Italy	11 149	4 494	4 344	15 099	752
Cyprus	127	64	27	174	7
Latvia	573	425	91	757	48
Lithuania	671	502	135	984	51
Luxembourg	62	3	18	72	1
Hungary	1 226	1 771	943	2 794	263
Malta	59	16	26	79	4
Netherlands	1 713	252	1 053	2 432	85
Austria	1 018	524	503	1 532	116
Poland	6 353	6 680	2 444	11 491	704
Portugal	1 967	1 029	517	2 757	122
Romania	4 988	7 023	1 413	9 418	521
Slovenia	241	130	105	361	21
Slovakia	588	636	225	1 111	72
Finland	710	181	296	910	39
Sweden	1 121	132	381	1 367	31
United Kingdom	11 410	2 727	4 824	14 063	730

**Poverty and social exclusion, 2008**  
% total population

	At-risk-of-poverty after social transfers <sup>5</sup>	Severely materially deprived <sup>5</sup>	Living in households with very low work intensity <sup>5</sup>	Falling under at least one of the three criteria	Falling under all three criteria
<b>EU27</b>	<b>16.5</b>	<b>8.5</b>	<b>9.0</b>	<b>23.6</b>	<b>1.4</b>
<b>Belgium</b>	<b>14.7</b>	<b>5.6</b>	<b>11.7</b>	<b>20.8</b>	<b>2.0</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>21.4</b>	<b>41.2</b>	<b>8.1</b>	<b>44.8</b>	<b>4.5</b>
<b>Czech Republic</b>	<b>9.0</b>	<b>6.8</b>	<b>7.2</b>	<b>15.3</b>	<b>1.4</b>
<b>Denmark</b>	<b>11.8</b>	<b>2.0</b>	<b>8.3</b>	<b>16.4</b>	<b>0.4</b>
<b>Germany</b>	<b>15.2</b>	<b>5.5</b>	<b>11.6</b>	<b>20.1</b>	<b>1.7</b>
<b>Estonia</b>	<b>19.5</b>	<b>4.9</b>	<b>5.3</b>	<b>21.9</b>	<b>1.2</b>
<b>Ireland</b>	<b>15.5</b>	<b>5.5</b>	<b>13.6</b>	<b>23.7</b>	<b>1.6</b>
<b>Greece</b>	<b>20.1</b>	<b>11.2</b>	<b>7.4</b>	<b>28.1</b>	<b>1.1</b>
<b>Spain</b>	<b>19.6</b>	<b>2.5</b>	<b>6.2</b>	<b>22.9</b>	<b>0.4</b>
<b>France</b>	<b>13.1</b>	<b>5.4</b>	<b>8.8</b>	<b>18.8</b>	<b>1.4</b>
<b>Italy</b>	<b>18.7</b>	<b>7.5</b>	<b>9.8</b>	<b>25.3</b>	<b>1.3</b>
<b>Cyprus</b>	<b>16.2</b>	<b>8.2</b>	<b>4.1</b>	<b>22.2</b>	<b>0.9</b>
<b>Latvia</b>	<b>25.6</b>	<b>19.0</b>	<b>5.1</b>	<b>33.8</b>	<b>2.2</b>
<b>Lithuania</b>	<b>20.0</b>	<b>15.0</b>	<b>5.1</b>	<b>29.3</b>	<b>1.5</b>
<b>Luxembourg</b>	<b>13.4</b>	<b>0.7</b>	<b>4.7</b>	<b>15.5</b>	<b>0.2</b>
<b>Hungary</b>	<b>12.4</b>	<b>17.9</b>	<b>12.0</b>	<b>28.2</b>	<b>2.7</b>
<b>Malta</b>	<b>14.6</b>	<b>4.0</b>	<b>8.2</b>	<b>19.5</b>	<b>1.1</b>
<b>Netherlands</b>	<b>10.5</b>	<b>1.5</b>	<b>8.1</b>	<b>14.9</b>	<b>0.5</b>
<b>Austria</b>	<b>12.4</b>	<b>6.4</b>	<b>7.8</b>	<b>18.6</b>	<b>1.4</b>
<b>Poland</b>	<b>16.9</b>	<b>17.7</b>	<b>7.9</b>	<b>30.5</b>	<b>1.9</b>
<b>Portugal</b>	<b>18.5</b>	<b>9.7</b>	<b>6.3</b>	<b>26.0</b>	<b>1.2</b>
<b>Romania</b>	<b>23.4</b>	<b>32.9</b>	<b>8.2</b>	<b>44.2</b>	<b>2.4</b>
<b>Slovenia</b>	<b>12.3</b>	<b>6.7</b>	<b>6.7</b>	<b>18.5</b>	<b>1.1</b>
<b>Slovakia</b>	<b>10.9</b>	<b>11.8</b>	<b>5.2</b>	<b>20.6</b>	<b>1.3</b>
<b>Finland</b>	<b>13.6</b>	<b>3.5</b>	<b>7.3</b>	<b>17.4</b>	<b>0.8</b>
<b>Sweden</b>	<b>12.2</b>	<b>1.4</b>	<b>5.4</b>	<b>14.9</b>	<b>0.3</b>
<b>United Kingdom</b>	<b>18.8</b>	<b>4.5</b>	<b>10.2</b>	<b>23.2</b>	<b>1.2</b>

## List of participants

**Pierre Barge**, *European Association for the Defense of Human Rights (AEDH)*

**Pierre Baussand**, *Director of the Social Platform, Brussels*

**Paul Bouchet**, *Former President of the CNCDH and Honorary President of ATD Fourth World - France*

**Régis Brillat**, *Executive Secretary of the European Social Charter*

**Anne Castagnos**, *External Relations, Amnesty International – France*

**Françoise Coré**, *ATD Fourth World*

**Geneviève de Coster**, *Representative of the ATD Fourth World into the CNCDH*

**Mireille Dassé**, *ESCR Commission, Amnesty International – France*

**Matt Davies**, *Executive Secretary, ATD Fourth World*

**Olivier De Schutter**, *United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Professor of international law at the Catholic University of Leuven (UCL, Belgium) and the College of Europe*

**Emmanuel Decaux**, *Vice-président of the CNCDH, member of the United Nations Human Rights Council Advisory Committee*

**Françoise Dubéillon**, *Head of ESCR Commission, Amnesty International – France*

**Muriel Ethvignot**, *Special assistant to the president, Médecins du monde (MDM)*

**Sylvie Goulard**, *MEP, Vice-president of the Parliamentary Intergroup "Fourth World Committee – Extreme Poverty and Human Rights"*

**Régis de Gouttes**, *Honorary First Advocate General at the French Court of Cassation, member and former Chairman of the United Nations Committee for the elimination of racial discrimination*

**Laurence d'Harcourt**, *Magistrate, director of the ATD Fourth World legal network*

**Maria Francisca Ize-Charrin**, *Former international Officer at the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*

**Kasia Jurczak**, *European Union Agency for Fundamental Rights, Equality and Citizens' Rights Department*

**Morten Kjaerum**, Director of the European Union Agency for Fundamental Rights

**Judith Klein**, Project officier at the CNCDH

**Pierre Lyon-Caen**, Honorary Advocate General at the Cour de Cassation, member of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

**Carly Nyst**, Researcher working with Magdalena Sepúlveda, Independent expert advising the United Nations on the question of human rights and extreme poverty

**Adriana Opromolla**, Caritas Europa

**Marie-Anne Paraskevas**, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion

**Brigitte Polonovski**, Representative of the ATD Fourth World into the CNCDH

**Nicole Questiaux**, Honorary Section President of the Conseil d'Etat, member of the CNCDH

**Marie-Cécile Renoux**, ATD Fourth World Delegate to the European Union

**Kirsten Roberts**, Irish Human Rights Commission

**Diane Roman**, Professor of public law, University François Rabelais (Tours), researcher at the Center on Fundamental Rights (CREDOF), University Paris ouest – Nanterre

**Marie-Josée Schmitt**, Conference of the INGOs in the Council of Europe

**Despina Sinou**, Teacher at the University of Paris 13, member of the Marangopoulos Foundation for Human Rights

**Freek Spinnewijn**, Director of the European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)

**Tobias Teuscher**, Parliamentary assistant to MEP Anna Záborská

**Philippe Texier**, Member and former chair of the U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, honorary magistrate at the Cour de Cassation

**François Vandamme**, General Advisor to the Belgian Federal Ministry for Labour, Visiting Professor at the College of Europe in Bruges

