



# Assemblée générale

Distr. générale  
13 juillet 2009  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quatrième session

Point 58 de l'ordre du jour provisoire

### Élimination de la pauvreté et autres questions liées au développement

## Démarginalisation des pauvres par le droit et élimination de la pauvreté

### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 63/142 de l'Assemblée générale intitulée « Démarginalisation des pauvres par le droit et élimination de la pauvreté ». Il résume la nouvelle manière d'envisager la démarginalisation des pauvres par le droit et en dégage l'ampleur et la portée concrètes, résume l'expérience accumulée par les pays et les régions dans ce domaine et évoque le rôle joué par les divers organismes des Nations Unies; enfin, il décrit les enseignements tirés et les difficultés rencontrées.

---

\* A/64/50.



## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction . . . . .	3
I. Le cadre international des droits de l'homme et la démarginalisation des pauvres par le droit . . . . .	4
II. Démarginalisation des pauvres par le droit : cadre opérationnel . . . . .	8
III. La démarginalisation des pauvres par le droit et l'Organisation des Nations Unies : expérience acquise aux échelons national et régional . . . . .	11
IV. Enjeux, bilan et perspectives . . . . .	18

## Introduction

1. Dans sa résolution 63/142, l'Assemblée générale a pris note du rapport final de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit intitulé « Pour une application équitable et universelle de la loi »<sup>1</sup>, et souligné qu'il importait de mettre en commun les meilleures pratiques en matière de démarginalisation des pauvres par le droit. Elle a aussi prié le Secrétaire général de lui rendre compte de la question, compte tenu de l'expérience acquise par les différents pays dans ce domaine.

2. Dans de nombreux pays en développement, les lois, les institutions et les politiques qui régissent la dynamique économique et sociale ne garantissent pas à tous les mêmes chances ni la même protection; en effet, une importante partie de la population, constituée pour l'essentiel de pauvres, de handicapés, de femmes et d'autres groupes défavorisés, en est privée. Au lieu d'encourager une croissance équitable et universelle, certaines lois et institutions créent plutôt des obstacles et des préjugés contre les pauvres et lorsqu'elles existent. Même lorsqu'elles protègent et défendent les droits des plus démunis, les cas sont souvent ambiguës, pesantes et il est onéreux d'en demander l'application en justice. Dans de nombreux pays en développement, les règles, pratiques et institutions informelles sont le lot quotidien des pauvres qui, souvent, doivent veiller à l'état du bidonville dans lequel ils vivent ou verser des pots-de-vin pour bénéficier de services publics en principe gratuits. Dans un système qui leur est défavorable, les pauvres survivent en faisant preuve d'ingéniosité, en créant des structures informelles qui peuvent s'avérer plus efficaces que les solutions officielles. Néanmoins, bien souvent, les lois et les pratiques coutumières consacrent aussi la discrimination à l'égard des femmes et des jeunes, qui doivent faire face à des motifs d'exclusion multiples et croisés.

3. Par démarginalisation des pauvres par le droit, on entend le changement systémique visant à ce que les pauvres soient protégés par la loi et puissent l'utiliser pour promouvoir leurs droits et leurs intérêts en tant que citoyens et acteurs économiques. La démarginalisation est un moyen, mais c'est aussi une fin en soi. En renforçant l'état de droit, on contribue puissamment à démarginaliser les plus démunis. Même si elle ne remplace pas d'autres interventions importantes en matière de développement, la démarginalisation des pauvres par le droit peut s'avérer une des conditions nécessaires de l'élimination de la pauvreté et de la création de moyens de subsistance à long terme.

4. La démarginalisation par le droit trouve son origine dans une conception du développement fondée sur les droits de l'homme, selon laquelle la pauvreté est le résultat de l'aliénation, de l'exclusion et de la discrimination. Elle facilite donc le développement car elle aide les personnes et les collectivités à mieux faire entendre leur voix, au niveau local et au-delà. Elle va aussi de pair avec l'accès de chacun à la justice, à des procédures équitables et à des voies de recours pour éliminer la discrimination. En encourageant la vision participative du développement et en donnant toute la place qui leur revient aux organisations de la société civile et aux collectivités, afin que les pauvres et les marginalisés aient voix au chapitre et se voient conférer une identité, elle peut renforcer la gouvernance et la responsabilité dans le cadre de la démocratie et, par voie de conséquence, jouer un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs de développement arrêtés à l'échelle internationale, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

---

<sup>1</sup> [http://www.undp.org/legalempowerment/report/index\\_FR.html](http://www.undp.org/legalempowerment/report/index_FR.html).

5. La démarginalisation des pauvres par le droit vise à créer l'état de droit, à garantir un accès égal et équitable à la justice et à s'attaquer aux causes profondes de l'exclusion, de la vulnérabilité et de la pauvreté. Lorsque leurs moyens de subsistance sont assurés, qu'ils ont un logement et un emploi sûrs, les pauvres sont mieux à même de se défendre contre d'éventuelles atteintes à leurs droits. La démarginalisation par le droit est donc à la fois préventive et réparatrice. Elle dépasse le cadre strict des recours légaux et entraîne une amélioration des conditions économiques des pauvres.

6. Centrée sur la sécurité des moyens de subsistance, la démarginalisation par le droit peut aider concrètement à vivre à l'abri du besoin et de la peur. Le respect du droit et des traditions par les collectivités et les sociétés est bénéfique pour l'ensemble de la population, mieux protégée contre les abus d'autorité, les préjugés ou la discrimination, qui sont souvent à l'origine de troubles, de violences et de conflits sociaux. Un système juridique équitable et rationnel est aussi une condition *sine qua non* du bon fonctionnement d'un système démocratique participatif, où les pauvres sont démarginalisés et où les différends peuvent être réglés pacifiquement par le droit.

## **I. Le cadre international des droits de l'homme et la démarginalisation des pauvres par le droit**

7. La pauvreté est l'un des problèmes des droits de l'homme les plus graves au monde. Ses multiples aspects se renforcent mutuellement et entraînent le rejet, la discrimination, l'insécurité et l'exclusion sociale. La pauvreté ne se traduit pas seulement par l'absence de biens matériels et de possibilités telles que l'emploi, la propriété des biens de production ou encore par l'absence d'épargne. Elle signifie aussi l'absence de biens incorporels ou sociaux, tels que l'identité juridique, la santé, l'intégrité physique, la sécurité, la capacité de s'organiser, celle d'exercer une influence politique ou de revendiquer des droits et de vivre dans le respect et la dignité. Les pauvres ne forment pas un groupe homogène; leurs difficultés et leurs vulnérabilités diffèrent. L'approche du développement fondée sur les droits de l'homme repose essentiellement sur la démarginalisation et sur la conviction que la pauvreté est le résultat de l'aliénation et des exclusions multiples.

8. Pratiquement aucune collectivité victime de la pauvreté n'a accès, sur un pied d'égalité, aux services et institutions publics censés protéger et promouvoir les droits de l'homme, lorsque ces services et institutions existent. Les collectivités sont souvent dans l'impossibilité de faire entendre leurs préoccupations, d'obtenir réparation lorsqu'elles subissent une injustice, de participer à la vie publique ou encore d'influencer des politiques qui, en définitive, conditionnent leur vie. Victimes de ces exclusions, non seulement elles ne disposent pas de la protection ou des droits garantis par la loi mais qui plus est, elles ne peuvent protéger ou faire fructifier les quelques ressources dont elles disposent à cause de l'effet cumulé de l'exclusion et de la discrimination. La difficulté d'obtenir justice renforce incontestablement l'exclusion et la pauvreté. Cette dernière peut donc être vue comme la cause et la conséquence de l'exclusion de l'état de droit.

9. La démarginalisation par le droit peut donner aux personnes et aux communautés démunies les instruments juridiques qui leur permettront de se prémunir elles-mêmes contre les effets des changements climatiques (sécheresses,

déboisement, désertification, hausses du niveau de la mer et inondations). De même, elle peut leur permettre d'accéder aux nouvelles possibilités de financement liées au changement climatique, telles que les marchés de droit d'émission de carbone. Il sera essentiel, par exemple, de garantir les droits fonciers dans les villages d'agriculteurs pauvres, afin que ceux-ci puissent bénéficier des retombées financières du marché de droits d'émission de carbone pour reboiser leurs terrains, améliorer les pâturages et amender les terres cultivables. La reconnaissance des droits fonciers des pauvres et l'accès équitable à la terre auraient un triple avantage : l'amélioration de la sécurité des moyens de subsistance, la stimulation du développement économique et la réduction des concentrations de gaz à effet de serre. La démarginalisation des pauvres par le droit pourrait donc contribuer à réduire durablement la pauvreté et à susciter un développement résistant aux problèmes climatiques.

10. Dans une optique de protection des droits de l'homme, la démarginalisation par le droit est à la fois un objectif de développement et une fin à atteindre, afin que chacun détienne des droits et puisse les revendiquer et les exercer. Ceci allant de pair avec une dynamique de droits et de devoirs, la perspective droits de l'homme intégrée dans le développement vise aussi à développer la capacité des responsables, étatiques ou non, de s'acquitter des obligations du contrat social.

11. Ce lien fondamental entre les droits de l'homme et le développement, consacré par la Charte des Nations Unies et rappelé par les États Membres dans la déclaration du Millénaire de 2000, le document final du Sommet mondial de 2005 et les documents finals d'autres conférences internationales, sont au cœur de l'approche de la démarginalisation des pauvres par le droit qui se dégage actuellement au sein de la communauté internationale.

12. Dans son rapport final, la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit<sup>1</sup> indique qu'elle est pleinement consciente qu'une telle démarginalisation est ancrée dans les principes fondamentaux des droits de l'homme exprimés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans les conventions internationales sur les droits de l'homme régionales et universelles qui ont suivi, à commencer par l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. » En vertu de ces normes internationales des droits de l'homme, les droits fondamentaux, les biens et les moyens de subsistance de chacun doivent être défendus et protégés par la loi. La Déclaration universelle établit clairement que tous les droits de l'homme sont indissociables et intimement liés, et qu'il faut attacher une même importance à chacun d'entre eux.

### **Rôle des mécanismes de défense des droits de l'homme dans la démarginalisation des pauvres**

13. Le système international des droits de l'homme offre un ensemble complet d'instruments pour démarginaliser les pauvres par le droit. Les normes internationales pertinentes dans ce domaine sont constamment renforcées et complétées. Dans le cadre des organismes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme et de son Forum social, un important travail a été accompli pour démarginaliser les pauvres par le droit, éliminer la pauvreté et, plus particulièrement, promouvoir le droit à un accès égal à la justice.

14. Dans son rapport au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats a souligné toute l'importance que revêtent les programmes d'assistance judiciaire gratuite, qui sont généralement la seule assistance juridictionnelle à laquelle peuvent recourir d'importantes parties de la population, et affirmé qu'il fallait soutenir l'action des organisations non gouvernementales et des associations d'avocats qui s'efforcent de donner accès à la justice aux régions et aux groupes sociaux traditionnellement négligés. Le Rapporteur spécial a noté que d'importants facteurs entravaient l'accès à la justice des personnes les plus pauvres et que « rien n'illustre mieux l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme que l'extrême pauvreté, car ceux qui la subissent voient leur existence compromise dans tous ses aspects »<sup>2</sup>.

**La situation des femmes et des enfants au regard de la démarginalisation des pauvres par le droit**

15. Alors que le principe de l'égalité est aujourd'hui universellement reconnu et soutenu, les femmes et les filles ne peuvent toujours pas exercer pleinement leurs droits fondamentaux. La discrimination et les inégalités restent leur lot en ce qui concerne l'accès à la terre, à la propriété, au marché du travail et à la succession, pour des raisons souvent liées aux systèmes de propriété, coutumiers ou réglementaires, qui les privent de leurs droits.

16. Le lien entre la démarginalisation des femmes et l'élimination de la pauvreté concerne notamment : a) l'égalité des femmes *de jure* et l'élimination de la discrimination à leur égard, dont la persistance de dispositions ouvertement discriminatoires, dans la coutume ou en droit; b) la connaissance de leurs droits par les femmes et leur capacité d'en réclamer l'exercice, y compris la compréhension des notions élémentaires de droit; c) l'accès au système judiciaire et aux voies de recours, y compris au niveau international. Ces aspects sont traités dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

17. La Convention (art. 2) fait obligation aux États parties de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes, et d'assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés, l'application effective du principe de l'égalité des hommes et des femmes [art. 2 a)]. Une série d'articles de la Convention sont particulièrement pertinents pour la démarginalisation des pauvres par le droit : il s'agit des articles traitant de l'emploi (art. 11), de la vie économique et sociale et, en particulier, du droit aux prestations familiales, aux prêts bancaires, aux prêts hypothécaires et autres formes de crédit financier (art. 3), de la situation des femmes rurales, de l'accès de ces femmes au crédit et aux prêts agricoles, du traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural (art. 14), de l'égalité de la femme avec l'homme devant la loi, de sa capacité juridique identique, y compris concernant la conclusion de contrats et l'administration des biens (art. 15), et de l'égalité dans le mariage et les relations familiales (art. 16).

<sup>2</sup> A/HRC/8/4, par. 26. Lorsqu'il occupait précédemment la fonction de Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, le Rapporteur spécial avait examiné cette question dans son rapport (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

18. Pour le Comité l'élimination de discrimination à l'égard des femmes, le droit de posséder et d'administrer ses biens, d'en jouir et d'en disposer s'inscrit dans le droit fondamental de la femme de jouir de l'indépendance financière en l'absence duquel dans de nombreux pays, les femmes risquent de ne pas pouvoir gagner leur vie. Selon le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), toute loi accordant aux hommes une plus grande part des biens ou de la succession limite gravement la possibilité, pour les femmes, de subvenir à leurs besoins ou à ceux des personnes dont elles ont la charge<sup>3</sup>.

19. Dans le Programme d'action de Beijing (par. 51) et dans le document final de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale (par. 8), en 2000, il a également été noté que la pauvreté des femmes était directement liée au fait qu'elles n'avaient pas accès aux ressources économiques (crédit, propriété foncière, succession). Le Programme d'action traite de l'égalité des femmes en droit, du fait que les lois et les pratiques administratives doivent être réformées afin de garantir aux femmes l'égalité des droits et l'accès aux ressources économiques. À cette fin, on y recommande (par. 58 p) et 61) d'assurer l'accès à des services juridiques gratuits ou peu coûteux spécialement conçus à l'intention des femmes pauvres, y compris des services de vulgarisation juridique.

20. Au Secrétariat de l'ONU, la Division de la promotion de la femme souligne régulièrement que, dans le cadre de son travail d'analyse et de son appui à l'action normative et politique des États Membres, elle place la démarginalisation des femmes par le droit au centre de la lutte contre la pauvreté (élimination des lois discriminatoires, vulgarisation juridique à l'intention des femmes ou encore amélioration de l'accès des femmes aux voies de recours). Elle a dégagé les liens qui unissent la démarginalisation des femmes par le droit et l'élimination de la pauvreté dans un rapport intitulé « Participation des femmes au développement », où elle a indiqué (A/62/187, par. 5) que les femmes étaient vulnérables face à la pauvreté pour un certain nombre de raisons, telles que les inégalités qu'elles subissaient dans l'accès aux ressources ou dans leur répartition au sein de la famille, et qu'il fallait arriver à l'égalité hommes-femmes dans le domaine de l'emploi pour que ces dernières aient accès aux ressources économiques et puissent en disposer. L'Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement (2009) traitera de la maîtrise des ressources économiques par les femmes et de leur accès aux ressources financières, dont le microfinancement, dans le cadre général de leur émancipation économique.

21. La Division a aussi souligné que les inégalités entre hommes et femmes en droit coutumier et en droit écrit peuvent avoir des incidences sur la répartition inégale des responsabilités entre les deux sexes. Les lois qui n'accordent pas aux hommes et aux femmes les mêmes droits dans le mariage, les relations familiales, le divorce et l'accès à la propriété contribuent à ce que les femmes soient tributaires des hommes sur le plan économique, en réduisant leur accès aux ressources. En raison de leur concentration dans les activités informelles, de nombreuses femmes ne bénéficient pas des droits élémentaires et ne peuvent pas prétendre avoir accès aux prestations de sécurité sociale, dont les propriétés définissent un travail décent<sup>4</sup>. La nature des emplois occupés par les femmes influe sur les prestations auxquelles

<sup>3</sup> Observation du Comité concernant la Recommandation générale n° 21 sur l'égalité dans le mariage et les relations familiales, par. 26 et 35.

<sup>4</sup> E/CN.6/2009/2, par. 36.

elles ont droit. L'accès à une pension de retraite suffisante peut être compromis en raison de la modicité des salaires et de la brièveté de l'activité professionnelle, en raison d'interruptions liées à l'éducation des enfants.

22. Dans le cadre de l'action qu'il a déjà engagée pour appuyer la Convention relative aux droits de l'enfant, l'UNICEF a lancé une Initiative de réforme législative destinée à influencer sur la création de cadres juridiques de promotion de l'égalité des sexes et à aboutir à des changements réels et positifs en faveur des enfants au niveau national. Réformer les lois sur les droits des enfants est essentiel, car on peut ainsi réduire la pauvreté des enfants et la discrimination économique qui frappe les femmes, améliorer les conditions de vie des enfants, les protéger contre l'exploitation commerciale et renforcer l'efficacité de la sécurité sociale et des filets de sécurité conçus pour aider les plus démunis.

## **II. Démarginalisation des pauvres par le droit : cadre opérationnel**

23. Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les recommandations formulées par les organes créés en vertu de ces instruments constituent le fondement normatif de la démarginalisation des pauvres par le droit, comme on l'a vu à la section I, et posent les bases d'un cadre pratique et opérationnel d'action dans ce domaine. La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit a contribué à l'établissement de ce cadre en dégagant trois domaines de démarginalisation et de droits connexes essentiels pour garantir des moyens de subsistance pour les plus démunis : les droits de propriété, le droit du travail et les droits d'entreprendre<sup>5</sup>. Ces droits dépendent de l'accès à la justice et de l'état de droit, cadre fondamental et habilitant sans lequel aucun droit ne peut être réalisé. Quatre conditions sont cruciales pour démarginaliser les pauvres par le droit : l'identité, l'information, la voix au chapitre et l'organisation.

### **L'accès à la justice**

24. Le système juridique peut contribuer puissamment à éliminer la pauvreté en donnant aux pauvres l'accès à un ensemble judicieux de droits et de voies de recours. En revanche, les lois qui instaurent des discriminations à l'encontre des pauvres ou ne tiennent pas compte de leurs droits et de leurs moyens de subsistance peuvent entraver considérablement l'élimination de la pauvreté. Dans de tels contextes, la réforme du droit et des appareils judiciaires peut permettre de mettre en place des protections et des incitations, grâce auxquelles les plus démunis pourront réaliser la véritable valeur de leur capital physique et humain. Néanmoins, modifier les lois ne suffit pas toujours à changer la réalité sur le terrain. Les pauvres ont aussi besoin de systèmes juridiques et d'appareils judiciaires accessibles, efficaces et concrets. Compte tenu de l'importance fondamentale de l'accès à la justice, le cadre opérationnel de la démarginalisation des pauvres par le droit inclut aussi les structures de promotion sous-jacentes, ainsi que les capacités étatiques et judiciaires nécessaires au bon fonctionnement du droit, y compris pour les plus démunis. Les mesures visant à améliorer l'accès à la justice devraient cibler des

---

<sup>5</sup> L'article 23.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que toute personne a droit au travail et au libre choix de son travail, ce qui inclut d'une manière générale le droit à exercer un travail indépendant et à diriger une entreprise.



modèles de systèmes judiciaires peu onéreux, tenant compte des facteurs suivants : le coût des services juridiques et des actions en justice, la capacité et le défi des pauvres de payer pour obtenir de tels services, la congestion du système judiciaire, l'éventualité de mesures d'incitation dans les institutions judiciaires et policières et l'efficacité des mécanismes de règlement des différends informels et non contentieux.

### **Propriété, travail et entreprise**

25. L'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît que le droit à la propriété est un droit fondamental<sup>6</sup>. Néanmoins, l'absence de ce droit ou l'insécurité qui pèse sur lui reste souvent une cause centrale de pauvreté, spécialement dans les pays les plus pauvres<sup>7</sup>. En mettant l'accent sur les droits de propriété comme la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit l'envisage dans son rapport, on cherche d'une part, à étendre la protection juridique des biens des pauvres et, de l'autre part, à promouvoir l'accès de ces derniers à la propriété<sup>8</sup>.

26. Nombreux sont ceux dont le sort est défini par l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, dont la privation est souvent une source importante d'aliénation, particulièrement pour les femmes ou d'autres groupes vulnérables. Par exemple, les titres de propriété détenus par les femmes ne représentent qu'un infime pourcentage de ceux détenus par les hommes. Bien souvent, cette situation est perpétuée par la loi et par des arrangements coutumiers qui favorisent clairement les hommes. Partout dans le monde, de nombreuses populations autochtones sont menacées de marginalisation, en raison du caractère vague des droits de propriété, que la loi ne reconnaît pas comme elle le devrait.

27. Les droits de propriété contribuent à établir des liens solides issus de l'exigence de droits et de devoirs entre les membres d'une collectivité, ainsi qu'une chaîne de reconnaissance mutuelle des droits et responsabilités au-delà du niveau local. Ils servent souvent à définir une identité juridique qui permet d'avoir voix au chapitre, d'exercer le droit de vote, d'accéder à des services de base et de devenir membre d'une collectivité. Les droits de propriété sont souvent une condition préalable de l'accès à des services tels que l'électricité, qui peut être un puissant levier pour sortir de la misère.

28. Un système de droits de propriété équitable et pleinement fonctionnel sert aussi à garantir que la propriété est transférable. Mais pour qu'un tel système fonctionne, il faut que les pouvoirs publics fixent des règles et les fassent respecter, garantissant ainsi que les asymétries entre les titres de propriété ne lèsent pas les pauvres et n'entraînent pas l'exploitation et la marginalisation. La reconnaissance effective des droits de propriété peut aussi faciliter l'accès au crédit, par exemple sous la forme de prêts permettant de créer une petite entreprise, ou encore de prêts hypothécaires. Néanmoins, les pauvres doivent être protégés par la loi pour pouvoir posséder, utiliser et aliéner leurs biens, sans essouffler leur capacité d'utiliser ceux-

<sup>6</sup> Il convient de signaler qu'aucun traité postérieur n'a défini ce droit avec plus de précision.

<sup>7</sup> Liz Alden Wily, 2006 Land Rights Reform and Governance in Africa: How to make it work in the 21<sup>st</sup> Century. Document de réflexion (PNUD, octobre 2006).

<sup>8</sup> Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit « *Pour une application universelle et équitable de la loi* », Vol. II, Rapports des groupes de travail, p. 73 (en anglais).

ci comme garantie et d'accéder au crédit leur permettra automatiquement d'échapper à la pauvreté.

29. La principale ressource des pauvres est leur capacité de travail. Dans ce domaine, leur démarginalisation par le droit vise à rendre plus universels les systèmes nationaux et internationaux relatifs aux réglementations du travail et aux droits des travailleurs. La liberté d'association et de protection du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats, l'élimination du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes, les conditions de travail justes et favorables, l'élimination de la discrimination dans l'accès à l'emploi, la formation et les conditions de travail, une rémunération égale pour un travail d'égale valeur pour les hommes et les femmes et l'abolition du travail des enfants forment une partie importante des normes internationales du travail et figurent au premier plan du discours sur la démarginalisation des pauvres par le droit. Malgré l'engagement pris de longue date par tous les pays en faveur de ces normes et de ces droits, la grande majorité des travailleurs reste exclue de la protection qu'offrent les principes de base du travail décent et les droits des travailleurs. Par travail décent, on entend aussi la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale des familles, l'amélioration des perspectives de perfectionnement et d'intégration sociale, la liberté, pour les travailleurs, d'exprimer leurs inquiétudes, de s'organiser et de participer aux décisions qui affectent leur existence et l'égalité des chances et de traitement pour tous, hommes et femmes.

30. Dans le monde entier, la plupart des pauvres travaillent dans les secteurs de l'économie non structurée pour un salaire qui ne leur permet pas de joindre les deux bouts. L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime<sup>9</sup> que plus de 600 millions de travailleurs pauvres, gagnant moins de 1,25 dollar par jour, peinent dans l'économie non structurée, sans espoir de sortir leur famille de la pauvreté. À cet égard, il convient de souligner que c'est le caractère même de l'activité et non son aspect informel qui est souvent la cause de la pauvreté. Autrement dit, c'est la faible productivité de leur activité qui les condamne à la pauvreté puisque, si les travailleurs arrivaient à tirer un revenu plus important de leur travail, ils seraient moins pauvres<sup>10</sup>. La plupart des normes internationales du travail s'appliquent aux travailleurs de l'économie non structurée mais leur application par les pays qui manquent de capacités est souvent peu rigoureuse, voire inexistante.

31. Bien que ne pouvant pas accéder aux avantages offerts aux entreprises du secteur structuré ou aux systèmes d'aide financière, les micro-entrepreneurs, les propriétaires de petits commerces, les marchands ambulants et autres indépendants, qui opèrent plus ou moins dans l'économie non structurée et en-dehors de la réglementation et de la protection légale officielle, posent un rôle considérable dans la vie économique de nombreux pays. Toutefois, le caractère informel de ces activités s'approche souvent d'une vulnérabilité juridique et politique qui freine le développement économique et social, qu'il soit individuel ou collectif. Les droits et la protection nécessaires pour soutenir le travail indépendant, créer un commerce ou devenir un micro-entrepreneur, qui découlent des droits politiques, civils, économiques et sociaux, contribuent de manière décisive à garantir les moyens d'existence des plus démunis. Un système juridique efficace, des institutions et des

<sup>9</sup> OIT, Tendances mondiales de l'emploi, janvier 2009, tableau A7.

<sup>10</sup> Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, vol. II, Rapports des groupes de travail, p. 157 (en anglais).

services publics locaux plus ouverts, plus accessibles, plus responsables et plus légitimes sont essentiels pour éliminer l'exclusion sociale et démarginaliser les pauvres.

32. Il ne faut cependant pas penser que les pauvres n'ont qu'un souhait, celui de devenir entrepreneurs, et que les risques ne les rebutent pas. Souvent, ce n'est pas par choix qu'ils s'orientent vers la micro-entreprise ou le travail indépendant, mais faute d'autres débouchés.

### **III. La démarginalisation des pauvres par le droit et l'Organisation des Nations Unies : expérience acquise aux échelons national et régional**

33. L'élimination de la pauvreté est l'objectif de développement prioritaire des Nations Unies. D'après ce que l'on observe au niveau national, les activités de développement axées sur la démarginalisation par le droit se marient bien avec l'action menée sur le terrain par les organismes des Nations Unies. De fait, la démarginalisation des pauvres par le droit, qui s'inscrit profondément dans le cadre normatif et le système de valeurs des Nations Unies, complète efficacement les travaux entrepris par les Nations Unies pour éliminer la pauvreté.

34. Afin de mieux cerner ce que recouvre le concept de démarginalisation par le droit et de recueillir des exemples de ce qui se fait dans ce domaine aux échelons national et régional, le Secrétariat de l'ONU a invité des fonds, programmes et organismes du système à communiquer des informations. Il a reçu des réponses de la Division de la promotion de la femme du Département des affaires économiques et sociales, de l'Organisation internationale du Travail (OIT), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Leurs contributions couvraient un large éventail de questions – travail décent, droits des peuples autochtones, régime foncier, accès à l'éducation, droits de l'enfant, accès à la justice, établissement des titres de propriété, gestion de l'environnement, droit au logement et bonne gouvernance.

35. L'OIT encourage la démarginalisation des pauvres par le droit grâce à diverses activités de normalisation : analyses sur les lacunes juridiques, campagnes de sensibilisation et de mobilisation, conseils aux gouvernements, aux organisations d'employeurs ou de salariés, aux magistrats et aux parlementaires sur la réforme législative et le renforcement des institutions. Ces activités visent à faciliter la ratification et l'application des conventions qui contribuent à la démarginalisation par le droit.

36. L'OIT joue un rôle actif dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier de l'objectif 1 (élimination de la pauvreté). Ses principaux moyens d'action sont les normes internationales du travail, c'est-à-dire les conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du

Travail. Dans la lutte qu'elle mène contre la pauvreté et l'exclusion, l'OIT s'appuie essentiellement sur son Programme pour un travail décent pour promouvoir l'emploi, développer et améliorer la protection sociale (sécurité sociale et protection des travailleurs), faciliter le dialogue social, défendre et faire appliquer les principes et les droits fondamentaux sur le lieu de travail. Dans le domaine du dialogue social, l'OIT préconise une action concertée pour encourager la bonne gouvernance et faire progresser la paix et la stabilité sociales par la démarginalisation des acteurs nationaux concernés. De fait, l'essence même du dialogue social est la recherche du consensus et de la participation démocratique des différents intervenants dans le monde du travail.

37. En 2008, l'OIT a publié un Guide de bonnes pratiques établi à partir des cas du Cambodge, du Cameroun et du Népal intitulé *Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté*. Il recense des pratiques exemplaires et des recommandations pratiques pour lutter contre tous les aspects de la pauvreté que connaissent les peuples autochtones, dans le respect de leurs droits. Dans le cadre de son projet de résolution des conflits du travail, l'OIT aide le Gouvernement cambodgien, les employeurs et les syndicats à prévenir et à régler leurs conflits par la création d'institutions nouvelles, l'élaboration de textes de loi, de politiques publiques et de dispositions réglementaires et le renforcement des capacités dans le domaine de la conciliation et des négociations collectives. Ce projet s'adresse en particulier au Conseil d'arbitrage et au Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle, qui devront améliorer leurs services de prévention et de règlement des conflits par la conciliation et l'arbitrage. Il vise également les travailleurs et les employeurs, qui devront revoir leurs relations de travail, leurs habitudes et leurs pratiques professionnelles. La création du Conseil d'arbitrage, seul organisme national de contrôle en charge du règlement des conflits au Cambodge, est un des grands succès de ce projet.

38. Dans le domaine du régime foncier, de la foresterie et de la gestion de la pêche, la FAO s'attache depuis longtemps à mettre en place des stratégies associant les populations locales à leur développement. Récemment, elle a participé très activement aux débats de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, en particulier sur le droit à la propriété. Son programme de travail pour 2009 prévoit des activités au niveau national, l'élaboration de directives et d'études mondiales sur la pêche, le régime forestier, le régime foncier, les lois sur la protection de la nature, les syndicats agricoles et les transferts sociaux. Ces activités sont étroitement liées à l'action de démarginalisation des pauvres par le droit qui cherche à promouvoir le droit à l'alimentation.

39. Dans le domaine du régime foncier, la FAO préconise une méthode innovante de délimitation participative des terres, qui permet de garantir les droits acquis par l'usage et d'autres formes d'occupation des terres et d'inscrire rapidement au cadastre des droits déjà acquis. Cette méthode a bien fonctionné au Mozambique, où la FAO a également aidé à élaborer et mettre en œuvre un nouveau code foncier et à doter les magistrats, les responsables locaux et les organisations non gouvernementales de moyens accrus pour favoriser l'accès des pauvres à la terre.

40. L'UNESCO participe à une série d'initiatives nationales et régionales de démarginalisation des pauvres et d'élimination de la pauvreté. Elle encourage les médias locaux à se faire l'écho des populations locales et à faire participer le public à un développement axé sur l'être humain. Les médias locaux jouent un rôle dans la

démarginalisation des pauvres par le droit en ce qu'ils servent les intérêts des groupes minoritaires et marginalisés.

41. L'UNESCO observe que ce sont les enfants issus de foyers défavorisés qui ont le plus de mal à exercer leur droit à l'éducation. L'éducation des pauvres, des exclus et des défavorisés est une priorité, car la pauvreté est l'obstacle majeur à l'exercice du droit à l'éducation. L'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes constituent l'une des deux grandes priorités de l'Organisation pour la période 2008-2013. Elle s'emploie à démarginaliser les pauvres – surtout les femmes – en encourageant l'application dans les pays, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

42. Pour soutenir les réformes législatives au niveau national, l'UNICEF aide les pays concernés à appliquer la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en harmonisant leur législation nationale avec ces conventions et avec d'autres instruments internationaux concernant les enfants. Ainsi, le Fonds a participé activement aux réformes constitutionnelles menées au Timor-Leste, en Iraq, au Brésil et en Afrique du Sud. Il a aidé de nombreux pays à rédiger des codes régissant les droits des enfants et à remettre à plat tous les textes de loi nationaux sur ce sujet. Au Nigéria, l'UNICEF s'est associé avec la Commission de la Chambre sur la condition de la femme pour élaborer et faire adopter la loi sur les droits de l'enfant (*Child Rights Act*), transcription de la Convention relative aux droits de l'enfant dans la législation nationale. En Afrique du Sud, l'UNICEF a été associé à l'adoption de deux projets de loi défendant les droits de l'enfant. Dans le cadre de son action en faveur de la démarginalisation des pauvres et des exclus, l'UNICEF milite activement en faveur de l'enregistrement des naissances et de l'abolition du travail des enfants et encourage de nombreux pays à réformer leur législation dans ce sens.

43. Le concept de démarginalisation des pauvres par le droit est inscrit dans le plan stratégique du PNUD pour 2008-2011, qui stipule que « l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, pour la participation de tous et pour l'équité dépend de la capacité des institutions à fournir des biens publics et des services sociaux, à réglementer efficacement les marchés dans le respect de l'intérêt général, à fournir un accès légal aux ressources économiques, et à offrir des chances à tous par des mesures justes et équitables<sup>11</sup>. L'initiative du PNUD relative à la démarginalisation des pauvres par le droit vise : a) à obtenir un soutien et un engagement politiques forts, générer des connaissances et faire connaître l'intérêt de cette action au moyen de résolutions et de décisions et par la diffusion des connaissances sur ce sujet; b) à doter les organismes publics aux niveaux national, provincial et local de moyens accrus pour entreprendre les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires et démarginaliser les pauvres par le droit; et c) à encourager les organisations sur le terrain à faire participer la population locale à cet effort, à soutenir le mouvement social et à promouvoir la transparence et la viabilité des réformes menées au profit des pauvres.

44. Un inventaire récent des projets mis en œuvre par les bureaux de pays du PNUD répertorie 55 projets en cours portant sur des questions de démarginalisation des pauvres par le droit, notamment sur l'accès à la justice, le droit à la propriété,

<sup>11</sup> DP/2007/43, par. 73.

les droits des travailleurs et la liberté d'entreprendre. En Indonésie, le PNUD travaille avec l'Agence de planification du développement national sur un projet de démarginalisation des pauvres et d'assistance aux défavorisés qui vise à améliorer l'accès des pauvres et des populations marginalisées à la justice par le financement de services juridiques, l'organisation de campagnes de sensibilisation aux droits de l'homme et aux droits reconnus par la loi et le développement des moyens juridiques dont ils disposent. Il ressort d'une enquête sur l'accès à la justice réalisée par l'Agence et le PNUD auprès de milliers d'habitants des provinces (sorties de conflit) de l'ouest de Kalimantan, de Maluku, du nord de Maluku, du centre et du sud-est de Sulawesi, ainsi que de Nanggroe Aceh Darussalam, que la dimension économique de la justice est une préoccupation pour nombre d'entre eux.

45. Le PNUD, l'Agence, d'autres organismes des Nations Unies, la Banque mondiale et des organisations de la société civile ont élaboré, en étroite collaboration, la stratégie nationale du pays en matière d'accès à la justice. Cette stratégie voit dans l'accès des pauvres à la justice un moyen déterminant d'éliminer la pauvreté, s'intéresse plus particulièrement aux groupes les plus défavorisés et marginalisés et recommande aux pouvoirs publics de cibler explicitement leur action, dans tous les secteurs, sur les personnes et les communautés les plus vulnérables.

46. Le programme de transition vers l'état de droit et une économie de marché sans exclusive en Albanie, mis en œuvre par le PNUD, l'Institut pour la liberté et la démocratie et le Gouvernement albanais, vise à recueillir des informations précises sur les freins à l'activité économique dans ce pays et sur ses coûts. D'après leur diagnostic, les principaux obstacles tiennent au cadre juridique actuel et à ses réglementations rigides, ses normes imprévisibles et ses lois inadaptées qui contraignent les pauvres à travailler dans l'économie parallèle. Cette initiative donnera lieu à des recommandations en faveur d'une réforme institutionnelle qui permettra d'accorder une plus grande protection juridique aux pauvres et de faciliter leur accès au logement et à d'autres formes de propriété.

47. Au Libéria, en Ouganda et au Mozambique, le PNUD travaille en partenariat avec l'Organisation internationale de droit du développement pour soutenir les initiatives en faveur de l'établissement de titres de propriété au niveau local. Leur objectif global est de déterminer des pratiques exemplaires dans ce domaine. Ils étudieront de près les procédures en cours afin de déceler d'éventuelles discriminations intracommunautaires et de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour défendre les revendications foncières des populations les plus vulnérables.

48. L'objectif fondamental du PNUE est de préserver l'environnement. Action 21, lancé à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ou encore le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable de 2002 ont confirmé que pour préserver l'environnement, il fallait élaborer et mettre en œuvre un droit de l'environnement. Le respect de l'état de droit et la création d'un cadre juridique et institutionnel solide sont les conditions de réalisation de l'objectif du Millénaire 7 (Préserver l'environnement). C'est pourquoi le PNUE prône l'état de droit, pour son impact sur l'environnement, en aidant en particulier les pays en développement à renforcer leurs cadres juridique et institutionnel de gestion de l'environnement.

49. Par son programme de droit de l'environnement, le PNUE aide les pays en développement ou en transition sur le plan économique en leur fournissant des services de conseil et une assistance technique pour leur permettre d'élaborer et de renforcer leur législation et leurs institutions. Le PNUE soutient les travaux des groupes d'aide judiciaire – organisations non gouvernementales juridiques, par exemple – en leur communiquant des informations relatives au droit de l'environnement et en les invitant à participer à des programmes sur ce thème. Ces groupes engagent, à titre gratuit, des procédures judiciaires d'utilité publique pour les pauvres et les personnes marginalisées et apportent leur aide à ceux qui ne peuvent pas aller en justice faute de pouvoir régler des honoraires, se faire représenter ou exposer leurs problèmes.

50. Le PNUE travaille avec d'autres partenaires pour faire appliquer le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui encourage les gouvernements à sensibiliser le public, y compris les pauvres, en améliorant l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice dans les affaires portant sur l'environnement. À cette fin, il conseille aux gouvernements d'adopter une législation qui permette au public, y compris aux pauvres, d'avoir accès à des informations sur l'environnement, notamment sur les substances nocives auxquelles les pauvres peuvent être exposés. La participation du public consiste à donner à tout un chacun la possibilité de contribuer à la prise de décisions qui ont ou pourraient avoir des incidences sur l'environnement (textes de loi, politiques publiques ou directives, par exemple).

51. Dans le cadre de leur initiative conjointe sur l'environnement et la pauvreté, le PNUE et le PNUD mettent au point un mécanisme permettant de définir des dispositions législatives types qui facilitent la protection de l'environnement. Pour démarginaliser les pauvres, le PNUE encourage le public à participer à la prise de décisions dans le domaine de l'environnement et à la gestion de l'environnement, dans le cadre de programmes de conservation locaux. En légiférant sur ces programmes de conservation des terres, des ressources en eau, des forêts ou de gestion des déchets, on aide les pauvres à se démarginaliser en leur donnant l'occasion d'y participer et d'en tirer parti.

52. La conception d'ONU-Habitat de la démarginalisation des pauvres par le droit repose sur une réalité : dans leur grande majorité, les citoyens pauvres (pas moins de 900 millions) vivent dans des logements de fortune qu'ils ne sont même pas sûrs de garder. Si l'on ne s'attaque pas à ce problème, ce chiffre pourrait atteindre 1,4 milliard en 2020 et 2 milliards en 2030. Une des principales missions d'ONU-Habitat est d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020 (objectif du Millénaire 7, cible 11).

53. Pour démarginaliser les pauvres par le droit, ONU-Habitat estime qu'il faut commencer par reconnaître que de nombreuses lois sont défavorables aux pauvres. En défendant le droit au logement pour les pauvres, le Programme cherche : a) à s'informer sur les règles et les institutions locales qui ont créé des mécanismes socialement légitimes de contrôle des comportements sociaux; b) à s'inspirer des institutions existantes, de manière à ce qu'elles bénéficient d'une certaine reconnaissance juridique; c) à renforcer les institutions, si nécessaire, afin qu'elles puissent intervenir face aux risques d'ordre social, économique et environnemental, par exemple en encourageant la construction de logements résistant aux

catastrophes, en améliorant le plan des établissements et en défendant les droits fonciers et le droit à la propriété des femmes.

54. ONU-Habitat apporte son concours technique à l'initiative de politique agraire lancée conjointement par l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement, notamment à l'élaboration des principes directeurs et des grandes orientations de la réforme agraire. De nombreux pays d'Afrique élaborent des politiques agraires nationales afin, notamment, de combler les lacunes de lois anachroniques ou coloniales et de garantir un accès plus équitable à la terre. Le Programme a facilité les débats sur les conséquences de l'urbanisation rapide du continent. Le Global Land Tool Network permettra de financer l'élaboration d'indicateurs et de modules de formation qui contribueront à renforcer les capacités en matière d'administration foncière. ONU-Habitat a lancé un programme régional africain de renforcement des capacités afin d'améliorer la transparence et de lutter contre la corruption dans l'administration foncière.

55. À Dar es-Salaam (République-Unie de Tanzanie), la Facilité pour la réfection des taudis d'ONU-Habitat a négocié un accord avec les responsables locaux, en vertu duquel la taille minimum des parcelles a été réduite afin que les familles pauvres puissent en acquérir. La communauté peut acheter un terrain à titre collectif et y faire bâtir des maisons individuelles plus petites et plus abordables. En mettant en commun leurs ressources, les familles peuvent ainsi satisfaire, à titre collectif, aux normes de construction fixées par les pouvoirs publics dans la région.

56. À Surabaya (Indonésie), la Facilité pour la réfection des taudis a négocié avec les autorités locales pour qu'elles permettent aux occupants de taudis de respecter les règlements locaux de construction en développant les résidences à plusieurs étages. Il s'agirait pour les populations urbaines pauvres de créer les fondations d'un deuxième étage et d'obtenir l'accord des autorités sur le principe d'une construction évolutive dont la seconde moitié serait achevée au terme d'une période définie, de manière à permettre aux occupants de continuer à vivre dans leur quartier, mais dans de bien meilleures conditions.

57. Outre l'appui qu'il fournit aux travaux et activités des organes de traités, des procédures spéciales et du Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme organise des programmes et des activités, au Siège et sur le terrain, axés sur la démarginalisation des pauvres par le droit, en particulier sur l'accès à la justice, le renforcement de l'état de droit, la prise en compte des droits de l'homme dans les stratégies de réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et la démocratisation.

58. Au Guatemala, le Haut-Commissariat a organisé, en avril 2008, un séminaire international sur l'action en justice stratégique et les services d'assistance judiciaire dans le domaine des droits de l'homme, afin que les avocats et les juristes autochtones spécialisés dans les droits de l'homme initient les organisations de la société civile et les universitaires aux rudiments des actions en justice et voient si le recours aux tribunaux pourrait, à terme, devenir un facteur de changement social en faveur des droits de l'homme. En se fondant sur les conclusions de ce séminaire, le bureau du Haut-Commissariat au Guatemala a mis sur pied, en 2009, en partenariat avec l'UNICEF et le PNUD, le programme Maya, qui vise à faire respecter pleinement les droits humains des peuples autochtones du Guatemala.



59. En Angola<sup>12</sup>, le Haut-Commissariat a soutenu l'action menée pour améliorer l'accès à la justice, en particulier pour les femmes et les habitants des régions pauvres et isolées. Des centres d'aide judiciaire ont été créés dans trois provinces prioritaires et de nouveaux mécanismes de règlement des conflits (médiation et arbitrage) ont trouvé leur place dans le système judiciaire angolais. Au Burundi, le programme du Haut-Commissariat pour 2008-2009 s'est attaché, entre autres, à renforcer l'état de droit en améliorant l'accès à la justice pour tous, en particulier pour les plus vulnérables, et en professionnalisant l'appareil judiciaire et le système pénitentiaire. De cette manière, le Haut-Commissariat contribue, en collaboration avec le Bureau des droits de l'homme et de la justice du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi, à rétablir la confiance dans la justice.

60. La Section des droits de l'homme de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a mis en place un projet d'aide judiciaire gratuite en Haïti et a établi à cette fin des partenariats avec le barreau de Mirebalais et de Jacmel. La Section de la justice de la Mission a mis sur pied un projet similaire (baptisé « Kay Jistis ») pour Port-au-Prince. Actuellement opérationnel dans trois villes haïtiennes, le projet d'aide judiciaire gratuite vise à améliorer l'accès à la justice de ceux qui n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat.

61. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, garant des normes et des règles des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, a un programme de plus en plus étoffé dans le domaine de l'accès à la justice et de la démarginalisation des pauvres par le droit. Il met au point des instruments destinés en particulier aux enfants, aux femmes et à d'autres groupes vulnérables face à la justice pénale, notamment une panoplie de moyens d'évaluation de la justice pénale et plusieurs manuels sur la réforme de la justice pénale qui accordent une grande place à l'accès de tous les délinquants et prisonniers à une aide judiciaire. Des programmes sont mis en œuvre dans de nombreux points du globe, notamment en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique latine.

62. En Afrique, l'Office soutient la mise en œuvre du Plan d'action de l'Union africaine révisé sur la lutte contre la drogue et la prévention de la criminalité (2007-2012), qui vise en priorité à renforcer l'efficacité de la justice pénale en mettant l'accent sur l'aide aux victimes et la protection des témoins.

63. L'accès à la justice et l'aide judiciaire représentent un volet important de nombre de projets élaborés par l'Office, en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, dans le cadre du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Des projets comportant un volet consacré à l'aide judiciaire et destinés à recueillir des fonds sont mis en œuvre en Guinée-Bissau, au Mexique (dans l'État du Chiapas), dans l'État plurinational de Bolivie, au Brésil et en Afghanistan.

64. Le Référentiel d'aide à la lutte contre la traite des personnes donne un aperçu des moyens permettant de représenter les victimes en justice afin de les aider à participer aux procès au pénal intentés contre les trafiquants. Cet outil préconise aussi de mettre à la disposition des victimes des avocats pris en charge par l'État pour les représenter dans les diverses procédures judiciaires – des poursuites aux demandes d'indemnisation ou de réparation.

---

<sup>12</sup> Le bureau du Haut-Commissariat en Angola a fermé en 2008.

## IV. Enjeux, bilan et perspectives

65. La démarginalisation des pauvres par le droit doit être solidement ancrée dans la situation réelle des pauvres et des exclus. Elle exige une transformation radicale des rapports et de la dynamique entre l'État et les pauvres. Par sa nature même, la démarginalisation des pauvres par le droit constitue une menace potentielle pour certains intérêts acquis. Il y aura des gagnants et des perdants, d'autant plus que l'intérêt réciproque de la démarginalisation par le droit n'est pas souvent évident. Dans certains cas, des acteurs économiques puissants s'organiseront pour bloquer les réformes susceptibles de démarginaliser les pauvres et les défavorisés. Dans d'autres cas, les élites essaieront de jouer de leur influence pour tirer un avantage personnel des réformes. Le défi consistera à convaincre ceux qui se sentent menacés par ce phénomène des avantages qu'il présente, en nouant des alliances avec les parties intéressées, par exemple, ou en cherchant des moyens de surmonter les obstacles culturels à la démarginalisation des pauvres par le droit.

66. Le succès des initiatives et des réformes menées dans ce sens sur le terrain dépendra de nombreux facteurs, notamment de la volonté et de l'engagement politiques des pouvoirs publics et des parties concernées. Au tout début, il importera de bien faire comprendre les différentes étapes de la démarginalisation des pauvres par le droit en expliquant précisément le contexte dans lequel elle se déroulera. Il faudra procéder à une analyse du contexte afin de déterminer quelles réformes sont les plus urgentes, les risques qu'elles présentent et les obstacles auxquels elles se heurteront. Il sera essentiel d'analyser des facteurs fondamentaux (organisation sociale et culturelle nationale, environnement économique, caractéristiques de l'État, étendue du secteur informel dans les domaines de la justice, de la politique et de l'économie) pour se faire une idée des difficultés en jeu et éviter les nombreux écueils des réformes.

67. Même si l'ampleur des changements nécessaires peut sembler titanesque, il ne faut pas négliger les petites avancées. En commençant par apporter des changements dans certains domaines d'activité, on pourra permettre aux pauvres de mieux faire entendre leur voix et, ce faisant, d'être mieux placés pour demander d'autres réformes institutionnelles. Ces changements pourront aussi montrer aux autres parties concernées – institutions publiques, chefs d'entreprise et employeurs, par exemple – que les avantages de la démarginalisation des pauvres par le droit peuvent se répercuter sur d'autres pans de la société.

68. La démarginalisation des pauvres par le droit est à la fois une stratégie et un objectif de développement. Ses priorités doivent être définies par les pauvres, dans l'intérêt des pauvres et être dictées par les principes d'égalité, de non-discrimination, de participation et de responsabilité qui sous-tendent les droits de l'homme. Le développement doit viser à donner aux détenteurs de droits des moyens accrus pour connaître et revendiquer ces droits. Il faut élaborer des solutions adaptées aux spécificités de tous les groupes sociaux qui vivent dans la pauvreté et aux risques particuliers auxquels ils sont exposés. Dans leur recherche d'une démarginalisation des populations les plus défavorisées et exclues, les stratégies nationales de développement ont tout intérêt à s'appuyer sur les principes fondamentaux des droits de l'homme à toutes les étapes de leur mise en œuvre.

69. Les besoins fondamentaux de l'être humain, dont la satisfaction est considérée comme un droit fondamental, ne sont pas une question de charité mais de justice et

doivent, en conséquence, se traduire par des normes explicites et contraignantes. Il s'agirait de donner aux agents de l'État le pouvoir d'agir et aux personnes qui revendiquent des droits celui de demander des comptes aux responsables. Dès lors, les pays devront veiller à créer un cadre juridique respectueux des droits de l'homme et doté des moyens de les faire appliquer.

70. Pour faire respecter les normes relatives aux droits de l'homme, il faut créer des mécanismes judiciaires ou quasi judiciaires de réparation qui soient faciles d'accès et efficaces et dont les procédures soient transparentes et permettent aux pauvres d'y participer activement et en connaissance de cause. Par ailleurs, il est indispensable de se doter de moyens non judiciaires de responsabilisation – mécanismes quasi judiciaires (médiateur, organes de traités), politiques (processus parlementaire) et administratifs (évaluation d'impact sur les droits de l'homme).

71. Il importe de s'assurer qu'il existe un nombre suffisant de mécanismes judiciaires adaptés et équitables et qu'ils soient accessibles et abordables pour les pauvres et d'une qualité satisfaisante. Dans cette optique, les pouvoirs publics pourraient créer des mécanismes de règlement des conflits innovants et informels, de bonne qualité, accessibles aux pauvres et pleinement conformes aux normes et aux principes relatifs aux droits de l'homme. Dans le domaine de l'état de droit, ils pourraient également améliorer l'accès à la justice, élaborer des dispositions concernant l'identité légale et l'enregistrement des naissances, abroger ou amender des textes de loi injustes pour les pauvres, faciliter la création d'organisations de la société civile et mettre en place un système de maintien de l'ordre efficace et impartial. Il faudrait aussi prendre des mesures pour rendre l'appareil judiciaire, le système d'administration foncière et les institutions publiques plus accessibles en y intégrant les procédures informelles et les pratiques courantes qui fonctionnent déjà pour les pauvres. Il conviendrait également de renforcer les mécanismes de responsabilité, d'appel et de contrôle des systèmes judiciaires et d'en faciliter l'usage, pour donner aux pauvres la possibilité de porter plainte pour abus de pouvoir, corruption ou discrimination.

72. En ce qui concerne le droit à la propriété, l'action de démarginalisation devra viser en priorité à mettre en place un régime foncier sans exclusive et favorable aux pauvres, qui leur assure un accès équitable et durable à la terre et à d'autres ressources naturelles, compte tenu des impératifs que constituent la sécurité alimentaire et la pérennité des moyens de subsistance. Il sera essentiel de garantir aux pauvres la sécurité et la stabilité de leurs droits fonciers, afin qu'ils ne vivent pas constamment dans la crainte d'être déplacés ou expulsés. L'accès à la terre, la propriété foncière et la bonne gestion foncière, en milieu rural comme en milieu urbain, sont des moyens de réduire les risques de précarité des droits fonciers et de faciliter l'élimination de la pauvreté.

73. La démarginalisation des pauvres par le droit peut contribuer à éliminer la pauvreté par des mesures de protection et de promotion des droits des travailleurs, du droit à un emploi rémunéré et de la liberté d'entreprendre, mesures qui visent à renforcer l'identité des pauvres, à leur permettre de se faire mieux entendre, à faire en sorte qu'ils soient mieux représentés, à garantir la sécurité de leurs contrats ainsi qu'à réduire les coûts de transaction et la précarité, surtout lorsqu'ils travaillent dur dans l'économie parallèle. Il faudra pour cela revoir et améliorer les réglementations existantes et protéger les travailleurs qui opèrent dans l'économie souterraine par un ensemble minimal de droits exécutoires. Des mesures visant par exemple à élargir

les débouchés, à généraliser la protection sociale et à promouvoir l'égalité des sexes seront aussi très profitables aux pauvres. Pour réussir à réaliser ces projets, il est essentiel d'établir un dialogue constructif avec les parties concernées sur le terrain, les associations professionnelles et les institutions publiques compétentes.

74. Pour démarginaliser les pauvres par le droit, il faudra avant tout s'attacher à faire tomber les obstacles inutiles à l'accès aux institutions et aux marchés officiels et à cette fin, multiplier les possibilités de partenariats, élargir les débouchés, étendre les aides et les régimes de protection à tous les travailleurs de l'économie parallèle, améliorer l'organisation et la représentation des entrepreneurs de l'économie souterraine et permettre aux microentreprises de bénéficier des mêmes protections, services et équipements que les autres.

75. Pour que son action en faveur de l'élimination de la pauvreté s'inscrive dans la durée, porte ses fruits et n'exclue personne, le système des Nations Unies devra envisager davantage le développement du point de vue de ses bénéficiaires, compte tenu des mécanismes de protection des droits de l'homme existants ou émergents et, à cette fin, s'intéresser de plus près aux questions des droits (droits des travailleurs, droit à la propriété et autres droits essentiels pour la subsistance des pauvres).

76. La démarginalisation des pauvres par le droit nécessite de sensibiliser les populations locales et de faciliter l'accès aux services judiciaires et aux services d'assistance judiciaire. En conséquence, il faut encourager la communauté internationale à soutenir les initiatives locales et les organisations de la société civile en charge de ces questions. Pour mener plus avant la démarginalisation des pauvres par le droit, il faudra compléter les stratégies nationales et infranationales de réduction de la pauvreté par des programmes spéciaux permettant aux pauvres de recourir gratuitement aux juridictions, aux tribunaux et à d'autres mécanismes de règlement des conflits et de défendre leur droit à un procès équitable tant au civil qu'au pénal. Les initiatives de démarginalisation des pauvres par le droit doivent soutenir les mouvements sociaux visant à faire entendre la voix des pauvres et des personnes marginalisées et à protéger leurs droits.

77. La grande majorité des adultes victimes de la pauvreté étant des femmes, il faudrait aussi organiser pour elles, y compris en milieu rural, des campagnes de sensibilisation et d'initiation au droit, portant notamment sur l'égalité des sexes, afin de leur donner la motivation et les moyens de revendiquer leurs droits. Toutes les actions en faveur du développement devraient prévoir des services d'aide judiciaire destinés aux femmes et l'élimination de tous les obstacles qui les empêchent d'accéder à la justice. Une action concertée est nécessaire pour remanier et abroger les textes de loi discriminatoires et les pratiques administratives qui en découlent, afin de permettre aux femmes d'accéder, au même titre que les hommes, à toutes les ressources économiques et de bénéficier des mêmes droits qu'eux, notamment en matière de succession et de propriété. L'accès des enfants à la justice devra faire l'objet d'autres mesures.