

*La prise de conscience de la dimension proprement infinie
de l'aspiration à la sécurité dans nos sociétés
ne doit (...) pas conduire à remettre en question la légitimité
de la recherche de protections.*

*C'est au contraire l'étape critique nécessaire qu'il faut traverser
afin de dégager la démarche aujourd'hui requise pour faire face
de la manière la plus réaliste aux insécurités : combattre
les facteurs de dissolution sociale qui sont à l'origine de l'insécurité civile
aussi bien que de l'insécurité sociale.*

*On n'y trouvera pas l'assurance d'être affranchi de tous les dangers,
mais on pourrait y gagner la chance d'habiter un monde moins injuste et plus humain*

(Robert CASTEL, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, 2003, p. 9)

Les droits fondamentaux à la croisée des chemins

Contre l'insécurité civile et sociale, combattre les facteurs de dissociation sociale

Marie-Anne Swartenbroekx

(Secrétaire générale de M.E.D.E.L.)

Introduction

Aujourd'hui, on voudrait nous faire croire que la sécurité des citoyens se limite à la protection contre les agressions résultant, par hypothèse, des actes de personnes physiques définies comme délinquantes ou de groupes désignés comme menaçants, soit les jeunes des banlieues et les étrangers désignés comme nouvelles « classes dangereuses »¹, soit encore les présumés terroristes. Le discours sur « l'insécurité » fait la part belle à la violence de rue et, d'une manière plus générale à l'agression directe contre les personnes (agression physique) et agression contre les biens.

L'aspiration à la sécurité ou à la protection est bien entendu légitime.

Plus précisément, le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique et mentale, le droit à la liberté et à la sûreté de la personne sont consacrés par les conventions internationales des droits de l'homme : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH, art. 3) ; Pacte

¹ CHEVALIER L., *Classes laborieuses, classes dangereuses*, Paris, Hachette, Coll. « Pluriel », 1984. L'auteur a décrit sous le terme de « classes dangereuses » la cristallisation sur des groupes particuliers situés aux marges de tout ce qu'une société porte de menaces. Les vagabonds ont joué ce rôle dans les sociétés préindustrielles. Le prolétariat industriel a joué le même rôle au XIXe siècle. Aujourd'hui, il semble bien que ce soient les jeunes des banlieues et les étrangers qui souffrent de cette représentation.

des droits civils et politiques (PDCP, art. 6, 7) ; Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme (CEDH, art. 2, 3, 4 et 5).

Il est toutefois nécessaire ici de rappeler que la « sûreté » dont il est question dans la déclaration de 1789 et dans la déclaration universelle des droits de l'homme vise :

- le droit à ne pas faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire ;
- le droit à ne pas être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévue par la loi (PDCP, art. 9).

C'est ce que nous appellerons l'axe des protections civiles et juridiques. Il renvoie à la constitution d'un Etat de droit .

Mais, la protection des citoyens comporte aussi un second axe : l'axe des protections sociales qui renvoie à la construction d'un Etat social.

Enfin, il y a lieu de tenir compte de nouveaux risques : risques industriels, technologiques, sanitaires, naturels, écologiques, etc. Le discours des autorités et des entreprises au sujet de ces nouveaux risques est beaucoup moins massif que le discours relatif à l'insécurité de rue. Toutefois, depuis les années 70', des épisodes graves ont frappé les imaginations, entraînant un grand nombre de morts et de blessés. Des accidents industriels récents (l'explosion de l'usine de pétrochimie AZF aux portes de Toulouse en France le 21 septembre 2001, l'explosion en été 2004 d'une conduite de gaz sur le site industriel de Ghislenghien en Belgique...) et les effets de la canicule ou des inondations en Europe ont frappé à juste titre le public.

Les protections civiles et juridiques, et plus particulièrement les libertés publiques, sont menacées. De plus en plus de dérogations aux garanties fondamentales sont introduites et étendues à un nombre de plus en plus grand de personnes (voir les rapports de la matinée).

Les protections sociales également sont en crise.

Les principaux systèmes de protection sociale classiques, développés dans la société salariale sur base de conditions de travail stables sont déjà érodés (chômage, accident, maladie, incapacité de travailler due à l'âge,...).

Des voix s'élèvent pour rendre encore plus flexible le statut du travail et pour limiter les indemnités sociales, ou encore pour conditionner ces indemnités aux efforts et aux projets du bénéficiaire potentiel (on parle de moins en moins d'ayant droit), quel que soit le passé de celui-ci : passé professionnel parfois long –et donc cotisant à la sécurité sociale- interrompu par un chômage involontaire ou, au contraire, passé de marginalisation qui prépare mal à la poursuite de projets professionnels, une part de ces passés dits marginaux résultant en réalité de la démonétisation de diplômes et de certificats d'aptitude professionnelle réellement acquis par le travailleur mais renvoyant à un stade antérieur de la division du travail. En d'autres termes, le problème est structurel.

Oui, les droits fondamentaux sont bien à la croisée des chemins.

Soit, on les érode encore au nom de menaces, réelles ou supposées.

Soit, au contraire, on mène une double démarche positive : on respecte scrupuleusement les garanties associées aux libertés publiques (droits de la défense, contrôle judiciaire des détentions, procès équitable,...) et on s'attaque aux facteurs de dissolution sociale.

Car ce sont ces facteurs de dissolution sociale qui sont à l'origine de l'insécurité civile et de l'insécurité sociale.

Dans la suite de cet exposé, nous allons proposer une analyse et formuler des perspectives :

- perspectives de l'ordre des choix politiques (législatifs, exécutifs et de bonne gouvernance des entreprises y compris) d'une part,
- points d'appui et perspectives concernant nos pratiques professionnelles d'autre part .

Mais, auparavant, il faut dissiper un malentendu.

Aussi légitime que soit l'aspiration contemporaine à la sécurité, elle doit être relativisée.

La protection absolue ne pourrait trouver son accomplissement que dans le cadre d'un Etat absolu dont nous ne voulons pas.

L'Etat démocratique, qui a développé des exigences de respect de liberté et d'autonomie des individus, ne peut être protecteur à tout prix.

I. Analyse -

L'aspiration à la sécurité dans nos sociétés - La dissociation sociale

Aspiration à la sécurité – Pourquoi ?

L'aspiration à la sécurité sert de justificatif aux politiques menées actuellement en Europe.

Mais pourquoi cette aspiration est-elle de plus en plus envahissante ?

En somme, qu'est-ce que « être protégé » ?

Le sociologue français Robert Castel, qui nous a beaucoup inspiré ², part du constat d'un paradoxe : le souci de sécurité est une préoccupation populaire au sens fort alors que les formes les plus massives de la violence et de la déchéance sociale ont été largement jugulées, tout au moins en Europe.

Selon son analyse, les sociétés modernes sont construites sur le terreau de l'insécurité parce que ce sont des sociétés d'individus qui ne trouvent, ni en eux-mêmes, ni dans leur entourage immédiat, la capacité d'assurer leur protection.

En d'autres termes, les réseaux de dépendance traditionnels ont généralement disparu. Les protections de proximité, notamment familiales, communautaires, mais aussi ouvrières et syndicales (du fait de l'éclatement du marché du travail) sont largement entamées.

L'insécurité sociale n'entretient pas seulement la pauvreté. Elle agit "comme un principe de démoralisation, de dissociation sociale à la manière d'un virus qui imprègne la vie quotidienne, dissout les liens sociaux et mine les structures psychiques des individus... Être dans l'insécurité permanente, c'est ne pouvoir maîtriser le présent, ni anticiper positivement l'avenir" ³.

² CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, La république des Idées, Seuil, Paris, 2003

³ CASTEL R., Op. cit., p. 29

Capacité à maîtriser l'avenir, un élément essentiel

Au contraire, la capacité de maîtriser l'avenir paraît essentielle dans une perspective de lutte contre l'insécurité sociale.

Cette capacité a paru plus ou moins acquise dans nos sociétés après la seconde guerre mondiale, période qui a inauguré une "société salariale" c'est-à-dire une société dans laquelle l'immense majorité de la population accède à la citoyenneté sociale à partir de la consolidation du statut du travail. Robert Castel parle de "propriété sociale". La « propriété sociale » représente un homologue de la propriété privée qui permet d'accéder à des avantages équivalents à celle-ci (par exemple, la retraite, droit construit à partir du travail et non pas mesure d'assistance).

Mais au-delà d'avantages ou de droits, c'est d'identité et de structure psychique des individus qu'il s'agit. Car comment préserver une image positive de soi-même lorsqu'on est catalogué comme un « inutile social » ? En outre l'inutilité sociale déqualifie aussi sur le plan civique et politique⁴

La place de l'Etat a été essentielle dans la mise en place de ces dispositifs de « propriété sociale ».

Bien entendu, parmi les facteurs qui ont permis de juguler l'insécurité sociale, il faut reconnaître la croissance économique (années 50-70). Mais il est un autre facteur, structurel celui-là, à savoir que l'acquisition des protections sociales s'est faite essentiellement à partir de l'inscription des individus dans des collectifs protecteurs.

C'est l'instance du collectif qui peut sécuriser les individus, en particulier dans une société moderne, industrialisée, urbanisée, où les protections de proximité sont très affaiblies.

On conçoit dès lors que les remises en cause actuelles de l'Etat social liées à l'affaiblissement, voire à l'effondrement des collectifs, puissent se payer d'une remontée massive de l'insécurité sociale.

A partir des années 70, les deux piliers sur lesquels se sont édifiés les systèmes de protections collectives - l'Etat et les catégories socioprofessionnelles homogènes - s'effritent.

L'Etat-Nation cède de plus en plus le pas au leadership de l'entreprise.

Avec le chômage de masse et la précarisation des relations de travail, la solidarité des statuts professionnels tend à se transformer en concurrence entre égaux.

Or, pour ceux qui ne disposent pas d'autres "capitaux" -non seulement économiques, mais aussi culturels et sociaux-, les protections sont collectives ou elles ne sont pas.

Le décrochage des systèmes collectifs peut plonger à nouveau dans l'insécurité sociale.

Il ne faut pas négliger non plus le phénomène de "ressentiment" de franges de la population qui ne semblent plus avoir leur place dans l'Europe d'aujourd'hui, caractérisée par la mobilité, parce qu'elles semblent figées dans des spécialisations d'hier (commerces plus ou moins dépassés, brevets d'aptitude professionnelle démonétisés, etc...). Le ressentiment collectif se

⁴ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, 1^e éd. Librairie Arthème Fayard, 1995 ; Folio essais, n° 349, p. 665 et sv. ; CASTEL R. et HAROCHE C., *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi, Entretien sur la construction de l'individu moderne*, Fayard, 2001.

nourrit du sentiment partagé d'injustice qu'éprouvent des groupes sociaux dont le statut se dégrade et qui se sentent dépossédés des bénéfices qu'ils tiraient de leur position antérieure. C'est une frustration collective qui se cherche des responsables, ou des boucs émissaires.

Si l'on peut parler d'une remontée de l'insécurité aujourd'hui, c'est dans une large mesure parce qu'il existe des franges de la population désormais convaincues qu'elles sont laissées sur le bord du chemin, impuissantes à maîtriser leur avenir dans un monde de plus en plus changeant. Dans les relations qu'elles entretiennent avec les autres groupes sociaux, ces franges de la population craignent la diversité et cherchent des boucs émissaires.

Il faut donc prendre sérieusement en compte le désarroi de ces franges de la population et traiter les facteurs qui sont à l'origine du sentiment d'insécurité, facteurs qui relèvent en grande partie de l'insécurité sociale.

La mise en scène de la situation des banlieues ou des quartiers défavorisés comme abcès de fixation de l'insécurité ne fait que déplacer le problème et permet à l'autorité d'éviter des questions autrement délicates comme le chômage, les inégalités sociales, le racisme, le manque de logements, les nouvelles nuisances,...

II. Les nouveaux risques ou nouvelles nuisances

Rappel de quelques faits

La presse fait très souvent état de chiffres relatifs à la délinquance. Mais l'on ne dispose pas ou peu de comparaison quant à l'impact d'autres risques, ne fut-ce qu'en termes de blessés et de morts, sinon peut-être en matière d'accidents de la route.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet exposé, d'aborder en profondeur la question des nouveaux risques industriels, technologiques, sanitaires, naturels, écologiques, etc.

Je me limiterai donc ici à évoquer la question des risques industriels directs et celle des déchets dangereux.

La prise de conscience des risques industriels et technologiques remonte sans doute à l'accident chimique de Seveso (Italie, 10 juillet 1976). Bien qu'il n'y eût pas de morts (environ 200 blessés légers), il s'agit bien d'une catastrophe : contamination grave par la dioxine, 735 personnes déplacées, installation d'un dépôt de 250.000 mètres cubes de terre contaminée. La dioxine ne disparaîtra que vers 2040. En outre, l'errance des fûts de Seveso (42 fûts de résidus de dioxine qui restaient à traiter après l'accident survenu en 1976 dans une usine de Hoffman-La Roche et dont la trace est perdue entre 1982 et 1983) a révélé au public le phénomène du trafic des déchets dangereux.

Les années 80 ont vu l'explosion d'un grand stockage de gaz en banlieue surpeuplée de Mexico en 1984 (plusieurs centaines sinon milliers de morts) ; le désastre de Bhopal (nuage mortel échappé d'une usine de la multinationale Union Carbide en Inde les 2-3 décembre 1984 (6.495 victimes décédées peu après, une dizaine de milliers de morts à terme, 200.000 blessés). En 1986, le nuage radioactif de l'usine de Tchernobyl fait deux fois le tour de la terre et laisse des séquelles durables.

On pourrait citer de nombreux autres exemples moins extrêmes mais très destructeurs, parmi lesquels les grandes marées noires (Exxon Valdez en 1989, Erika, Prestige).

Dans la plupart des accidents graves touchant des usines, on constate aussi que les autorités et les dirigeants de l'usine avaient permis à la population de s'implanter à proximité immédiate. C'est généralement le cas dans le tiers-monde où la population se regroupe sans autorisations sur tout terrain bon marché. Mais ce fut aussi le cas à Toulouse près de l'usine de pétrochimie AZF, ce qui permet de s'interroger sur la manière dont des permis de construire ont été accordés.

Mise en garde

Ces « accidents » sont absolument terribles.

Toutefois, ici aussi il faut mettre en garde contre l'inflation contemporaine de la notion de risque qui alimente une demande éperdue de sécurité et dissout en fait la possibilité d'être protégé ou encore entraîne des réactions non maîtrisées qui causent de nouveaux dommages : ainsi de l'abattage de très nombreux troupeaux mettant au bord de l'exclusion et de la faillite toute une filière d'activités à l'occasion de la crise de la « vache folle ».

Il vaut mieux parler plutôt de dommages ou de nuisances afin de circonscrire le mieux possible les moyens de les prévenir et de mettre en cause avec pertinence les responsabilités civiles et éventuellement pénales.

Placer la peur au cœur de l'avenir est paralysant et représente en soi un danger. Au contraire, il faut essayer de faire du risque un réducteur d'incertitude.

Dans le même ordre d'idées, je souhaite mettre en garde contre le syndrome NIMBY (*not in my backyard/pas dans mon jardin*). L'inquiétude d'une population peut avoir un effet révélateur de dysfonctionnements et de malaises susceptibles d'être pris en compte en temps utile avant l'irréparable. Mais il relève aussi bien souvent de l'« égoïsme de groupe » plutôt que de la « démocratie participative »⁵. Ainsi, par exemple, le refus opposé à l'installation d'un site de traitement des déchets à proximité d'une localité d'un pays européen est de nature à contribuer à envoyer dans le tiers-monde nos déchets toxiques. Autre chose est d'exiger une information complète sur le choix du site, les précautions prises, ou encore sur le respect en amont des règles de production propre. Le principe de participation du public fait d'ailleurs partie des principes cardinaux de la Convention de Bâle. Mais également celui du traitement des déchets le plus près possible de leur source.

Mais comment réduire l'incertitude ?

En d'autres termes, plutôt que d'entretenir un discours catastrophiste ou encore de tenter de « mutualiser » les risques par des techniques d'assurances, il s'agit de :

- chercher la mise en place d'instances capables d'imposer des limites à la frénésie du profit et à réguler l'installation des exploitations à risque ;
- instaurer des passerelles de délibération entre experts et citoyens, en ce compris concernant des exploitations en apparence familières ;

⁵ DE COOREBYTER v., *La citoyenneté*, dossier n° 56 du CRISP, Bruxelles 2002, pp. 123-124.

- délimiter les responsabilités d'une part des décideurs, d'autre part des exploitants ou bénéficiaires économiques.

Quelques règles

Dans le domaine que nous avons évoqué, nous citerons notamment :

- la directive dite Seveso, adoptée par la CEE en juin 1982, qui impose aux activités industrielles dangereuses des moyens de prévention, d'information et de contrôle par les autorités publiques ;
- la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (adoptée par la conférence de plénipotentiaires le 22 mars 1989, entrée en vigueur le 5 mai 1992, 142 parties en janvier 2001).
- Le règlement n° 259/93 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne qui transcrit les obligations de la Convention de Bâle au niveau de l'Union européenne. Le Règlement vise tous les déchets ainsi que les transferts entre Etats membres ⁶.

Plus généralement, il faut citer le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur consacrés notamment par l'art. 174 du Traité instituant la Communauté européenne : *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.*

La portée juridique exacte du principe de précaution est encore discutée mais ce principe fait son chemin⁷.

Et des obstacles....

Le domaine de la protection de l'environnement est sans doute un de ceux où l'on touche au plus près les effets de la frénésie du profit, sinon la présence de réseaux d'affaires criminelles.

Ainsi, la question de la prolifération des déchets est d'autant plus cruciale que les déchets, à la différence d'autres nuisances, ont une valeur marchande intrinsèque qui favorise les trafics, au point qu'un juge belge n'a pas hésité à parler de « mafia de l'environnement, consistant en une forme de crime organisé dans le domaine de la gestion des déchets et de leur élimination par-delà les frontières »⁸.

⁶ À ce sujet, lire : Maria Teresa PEREZ MARTIN, *Que fait le village planétaire de ses déchets dangereux ? La mise en œuvre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

⁷ Voir notamment

⁸ Corr. Anvers, 8 décembre 1992, cité par N. DE SADELEER, « Chronique annuelle de jurisprudence de droit de l'environnement 1993 », *Journal des Procès*, n° 258 du 1^{er} avril 1994, p. 24

De ce point de vue, le naufrage de l'Erika représente un cas d'école. Plusieurs années après ce naufrage le 12 décembre 1999, nul n'a encore trouvé l'armateur, désigné comme maître d'œuvre responsable en droit du transport maritime. Grâce aux mécanismes cumulés du pavillon de complaisance, de sociétés offshore et de paradis fiscaux, l'une des pratiques économiques les plus anciennes et les plus réglementées au monde est mise en échec⁹.

Bien entendu, on se trouve ici devant un cas qui n'a plus rien à voir avec une rationalité économique d'organisation de la production. Ce cas parmi d'autres illustre la nécessité absolue de lutter efficacement contre la criminalité économique et financière à un niveau international.

Pour neutraliser les rapports juridiques avec des entités (sociétés-écrans, trusts, ...) dont la transparence ou la réalité ne peut être établie, François Lille propose de définir la notion d'entité juridique fictive ou non transparente, d'instaurer une nullité d'ordre public des rapports juridiques en conséquence et la possibilité de geler les avoirs en provenance de ces entités. Ceci devrait être réalisé sur un plan européen.

La mise en œuvre des méthodes de lutte contre le blanchiment de l'argent de la fraude représente aussi un instrument de choix.

Il ne faudrait pas assimiler au cas de l'Erika la moyenne des entreprises.

L'explosion de l'ASF à Toulouse témoigne toutefois de la nécessité de lutter contre des phénomènes en apparences plus anodins.

Les moyens de cette lutte s'appellent non seulement règles concernant les établissements dangereux et permis de construire mais également : responsabilité pénale des personnes morales, lutte contre la corruption, responsabilité des élus.

⁹ LILLE François (économiste français spécialisé dans le commerce maritime international), *penser de nouveaux moyens à l'échelle mondiale*, in Syndicat de la Magistrature/ATTAC, *En finir avec la criminalité économique et financière*, Ed. Mille et Une Nuits, Les Petits Libres n° 46. François Lille dénonce aussi l'incroyable esclavage social qui règne sur ce type de bateaux. Lire aussi LILLE F., « Ca flambe sur la mer », in *Alternatives économiques*, mai 2001 ; *Pourquoi l'Erika a coulé*, L'Esprit frappeur, juin 2000 ;

III. Perspectives – Comment combattre l'insécurité sociale ? - Leviers essentiels

Combattre l'insécurité sociale nécessite certainement de faire appel à des moyens multiples. Toutefois, nous souhaitons mettre en exergue trois domaines essentiels qui nous semblent constituer des leviers incontournables :

- celui de la protection sociale proprement dite (ou sécurité sociale : assurance maladie, accidents du travail, chômage,...),
- celui de la sécurisation des situations de travail et des trajectoires professionnelles.
- l'accès aux services publics et leur qualité ;

1. La protection sociale proprement dite

Sur la question de la protection sociale, il existe un débat complexe sur différentes modalités d'un droit inconditionnel à un revenu minimal d'existence.

Mais il y a une ligne rouge à ne pas franchir.

C'est celle qui confondrait le droit d'être protégé avec un échange de type marchand subordonnant l'accès aux prestations aux mérites des bénéficiaires, ou même au caractère plus ou moins pathétique dans laquelle ils se trouvent.

Cette ligne rouge doit être consacrée par un droit.

Il faut rappeler avec fermeté que la protection sociale n'est pas seulement l'octroi de secours en faveur des plus démunis pour leur éviter une déchéance totale. Au sens le plus fort du mot, elle est pour tous la condition de base pour qu'ils puissent continuer d'appartenir à une "société de semblables", c'est-à-dire à une citoyenneté réelle et non seulement formelle.

Il y a par ailleurs lieu de rappeler les droits acquis par ceux qui ont cotisé sur leur salaire ou signé un contrat et de dénoncer toute confusion des genres (voir la question des "recalculés" en matière de chômage en France).

2. Sécuriser les situations de travail et les trajectoires professionnelles.

Le second grand chantier pour tenter de redéployer aujourd'hui les protections sociales est celui de la sécurisation des situations de travail et des trajectoires professionnelles.

En effet, une part essentielle du destin social de la grande majorité de la population continue à se jouer autour de l'emploi.

Contrairement à ce que l'on dit souvent, le statut de l'emploi (ce qui comprend le couplage droit du travail et protection sociale) s'effrite mais ne s'effondre pas.

Mais on assiste incontestablement à une fragmentation de l'emploi au niveau des contrats de travail proprement dits (multiplication des formes atypiques par rapport au contrat de travail à durée indéterminée) et au niveau de la flexibilisation des tâches de travail. En même temps, le

chômage s'est creusé et les alternances de périodes d'activité et d'inactivité se sont multipliées. Il semble donc que la structure de l'emploi, dans un nombre croissant de cas, ne soit plus un support stable suffisant pour accrocher des droits et des protections qui soient, eux, permanents .

MEDEL s'est attaché à cette question le 26 janvier 2002 lors d'un colloque intitulé : « Travail, Justice, Egalité. Le droit du travail en Europe à l'heure de la mondialisation et de l'informatique ». Ce colloque concluait notamment : « ... *les juristes (professeurs, juges, magistrats du ministère public, avocats, ...) doivent se pencher sur les nouvelles réalités des relations du travail. Inspirés par les principes généraux du droit du travail, ces professions doivent faire l'effort d'interpréter et d'articuler les différents mécanismes en vigueur pour les adapter, de manière créative, aux situations de travail qui les justifient, même si elles n'entrent pas à l'heure actuelle de manière expresse dans la définition traditionnelle du contrat de travail (caractérisée par un lien de subordination aisément identifiable) et ce dans l'esprit de maintenir la protection due à ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont contraints de vendre leur force de travail* ».

Je pense maintenant qu'il faut aller au bout du raisonnement et appuyer l'une des propositions du rapport SUPIOT relatif aux transformations du travail et au devenir du droit du travail en Europe, déposé en juin 1998 suite au travail d'un groupe d'experts désigné par la Communauté européenne .

Il s'agit de l'idée d'un état professionnel des personnes qui ne se définit pas par l'exercice d'une profession ou d'un emploi déterminé, mais englobe les diverses formes de travail que toute personne est susceptible d'accomplir durant son existence¹⁰. Ainsi se trouverait rétablie une continuité des droits à travers la discontinuité des trajectoires professionnelles, incluant aussi les périodes d'interruption de travail (chômage, mais aussi interruptions du travail pour la formation ou pour raisons personnelles ou familiales).

En tout cas, il me paraît qu'il faut s'atteler à cette réflexion. Le colloque prévu par Magistratura Democratica et Medel à Milan début 2005 pourrait constituer un premier rendez-vous à cet égard. .

3. Les services publics ou services d'intérêt général

Jean-Claude BOUAL, animateur du CELSIG (Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général) parlera bien mieux que moi de cette problématique.

Je tiens toutefois à signaler ici que l'accès aux services d'intérêt général constitue un moyen absolument privilégié de garantir les droits fondamentaux de la personne (ainsi que le reconnaît l'art. 36 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne) et un levier absolument déterminant pour lutter contre les dissociations sociales .

Au-delà des textes des Traités qui consacrent désormais certains principes, c'est l'ensemble des institutions européennes qui doivent prendre leurs responsabilités pour éviter à nos

¹⁰ Voir ledit rapport et l'ouvrage ultérieur de A. SUPIOT, *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion, 1999, p. 89. Résumé du rapport Supiot publié en Belgique dans les *Chroniques de droit social*, Ed. Kluwer, 2001/01, pp. 1-6 (sous la plume de R.-CH. GOFFIN et O. LEROUX).

sociétés d'éclater, parce que les dumpings sociaux, fiscaux ou encore de services publics casseront les solidarités géographiques intergénérationnelles et sociales qui existent alors qu'il faudrait les élargir.

De ce point de vue, le projet de directive sur les services notamment ne laisse pas d'inquiéter.

IV. Perspectives et outils pour mettre en œuvre les droits fondamentaux

1. Nécessité de systèmes publics de régulation imposant la prééminence d'un garant de l'intérêt général.

"Faire face aux insécurités, c'est combattre, à parité, l'insécurité civile et l'insécurité sociale. Il existe aujourd'hui un très large consensus sur le fait que, pour assurer la sécurité civile (la sécurité des biens et des personnes), une forte présence de l'Etat est requise : il faut défendre l'Etat de droit. Il devrait en aller de même pour lutter contre l'insécurité sociale : il faudrait sauver l'Etat social »¹¹.

Il est indispensable que des systèmes publics de régulation imposent, au nom de la cohésion sociale, la prééminence d'un garant de l'intérêt général sur la concurrence entre les intérêts privés. A défaut, les individus se trouveront de plus en plus atomisés avec les conséquences décrites.

Cet exposé ne peut donc que formuler un appel aux instances locales, nationales et transnationales, en particulier européennes, à jouer ce rôle primordial de régulation.

Au niveau européen

On peut ici rappeler la décision de la Commission européenne en mars 2001 que chaque proposition de la Commission fera l'objet d'un examen préalable de sa compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux¹². Ceci devrait inaugurer une approche *préventive*, axée sur l'intégration du scrupule des droits fondamentaux dans la mise en avant de chaque proposition législative - intégration *transversale* donc¹³.

Le réseau UE d'experts indépendants sur les droits fondamentaux relève six bases juridiques qui pourraient servir d'appui à l'exercice par les institutions de l'Union des compétences qu'elles détiennent dans le domaine des droits fondamentaux, bien que jusqu'à présent aucune disposition du Traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme¹⁴.

Nous n'en citerons qu'une seule précisément : le renforcement de la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale (art. 31, c du Traité). Lorsque cela apparaît nécessaire à

¹¹ CASTEL R., *l'insécurité sociale*,..., p.

¹² Mémoire de la présidence et de M. Vitorino : Application de la Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne, SEC (2001) 380/3.

¹³ Réseau UE d'experts indépendants sur les droits fondamentaux (CFR-CDF), *Rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses Etats membres en 2002*, p. 17.

¹⁴ Op. cit., pp. 11-16.

l'amélioration de la coopération judiciaire en matière pénale, l'article 31, c) du Traité UE prévoit qu'une action en commun peut être entreprise afin d' « assurer (...) la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres ». Cette démarche, initiée par la Commission au sujet des garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes mises en cause dans des procédures pénales dans l'Union européenne, a abouti, après une large consultation, à une proposition de Décision-cadre du Conseil (2004/0113 CNS). La démarche est partielle, certes, mais elle répond à une partie de nos préoccupations dans le cadre de ce colloque.

Les progrès concernant la mise en œuvre, de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les Etats membres de la Communauté puis de l'Union européenne offrent également des pistes de droit qui devraient permettre de progresser sur d'autres plans.

Au niveau national

Indépendamment de la substance des législations adoptées –qui est évidemment essentielle-, rappelons ici deux moyens généraux de droits susceptibles de protéger et de rendre effectifs des droits fondamentaux formellement reconnus :

- la Constitutionnalisation des droits fondamentaux.
- le caractère « opposable » de ces droits : rendre certains droits essentiels ou vitaux (logement, eau, éducation,...) « Opposables » revient à en faire des droits dont la valeur comme élément de l'ordre juridique ne peut être méconnu par les tiers, lesquels, n'étant pas directement obligés par ce qui leur est opposable, n'en sont pas moins tenus d'en reconnaître et d'en respecter l'existence et même d'en subir les effets.

L'on consultera à ce sujet le très intéressant tableau de synthèse établi dans le cadre du CELSIG au sujet du droit au logement dans quinze pays européen avant le 1^{er} mai 2004.

2. Les acteurs du monde judiciaire

La partie de l'exposé qui suit s'attachera aux moyens dont nous disposons en tant qu'acteurs du monde judiciaire : moyens existants ou à développer.

A. L'application des règles relatives aux droits fondamentaux

La plupart de ces moyens valent tant au niveau pénal qu'au niveau des droits économiques, sociaux et culturels, sachant toutefois que les conventions internationales relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ne bénéficient pas jusqu'à présent d'effet direct contraignant.

Dans les pays européens, ces droits ont fait l'objet de législations et de mesures d'exécution interne. A l'inverse, des dispositions particulières pourraient être contradictoires à la règle internationale.

Il y a lieu de rappeler ici le pouvoir et même l'obligation pour le juge d'interpréter les règles en cause dans le litige à la lumière des Pactes et conventions internationales. Cela vaut pour le juge d'instance comme pour le juge constitutionnel et le juge administratif.

Cela implique une bonne connaissance des textes internationaux et de leur jurisprudence, qui devrait faire l'objet d'une formation approfondie lors des études et ensuite, dans le cours de la profession de magistrat ou d'avocat mais aussi d'un échange des ' bonnes pratiques ».

Ainsi MEDEL défend-t-il non seulement la nécessité d'une bonne connaissance « technique » mais aussi le développement, à travers la formation, d'un modèle de « juge constitutionnel européen ». Le récent réseau judiciaire européen de formation représente un espoir en ce sens, même s'il se heurte à bien des difficultés dans certains pays.

En guise d'exemple de la diffusion des « bonnes pratiques », nous souhaitons saluer ladite « contre-circulaire » du Syndicat de la Magistrature de France au sujet de la mise en œuvre de la loi Perben, texte qui offre sur plusieurs points aux juges et procureurs des arguments constitutionnels et tirés des conventions internationales

En ce qui concerne les droits économiques et sociaux, rappelons :

- l'effet de « standstill » ou de « verrouillage » ou encore de « non-retour en arrière » : les droits mis en œuvre sur un plan interne ne peuvent faire l'objet d'un retour en arrière alors que l'Etat a adhéré entre-temps à une convention internationale;
- la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui, à différentes reprises, a donné effet à la protection de droits économiques et sociaux pour rendre effectif un droit civil.

Certains droits seraient dépourvus de signification concrète s'ils n'impliquaient des obligations positives à charge des Etats contractants.

L'on citera à cet égard :

- l'Arrêt *Airey c. Irlande* (9 oct.1979) (obligation d'organiser une assistance judiciaire gratuite);
- les Arrêts *Deumeland c. Allemagne*(29 mai 1986) et *Feldbrugge c. Pays-Bas* (29 mai 1986).

Dans les deux dernières affaires, la CEDH a étendu le champ d'application de l'article 6 de la Convention à des secteurs du contentieux de la sécurité sociale (prestations et cotisations).

De la même manière (technique des droits dérivés),

- le droit général au respect d'une vie familiale (art. 8) commande aussi l'évolution de la jurisprudence sur l'expulsion des étrangers ;
- l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (art. 3) a notamment amené la Cour à condamner la Belgique quant aux modalités d'expulsions collectives d'étrangers ;
- le respect de la vie privée et de la correspondance oblige à mieux encadrer le régime du contrôle de la correspondance des détenus dans les établissements pénitentiaires.

On se rappellera également que la « matière pénale » ayant reçu dans la jurisprudence de la Cour une acception autonome, les garanties procédurales qui y sont associées (en particulier le droit à un tribunal impartial) s'appliquent également aux sanctions disciplinaires et administratives (par exemple, la fermeture d'un commerce).

B. Une condition sine qua non : l'indépendance de la magistrature

L'indépendance de la magistrature ne consacre pas des privilèges. Elle est nécessaire pour « renforcer la prééminence du droit et la protection des libertés individuelles au sein des Etats démocratiques ».

Ce rappel se trouve en tête de la Recommandation n° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (adoptée le 13 octobre 1994). Cette recommandation précise entre autres, que :

- les pouvoirs exécutifs et législatifs doivent s'assurer que des mesures susceptibles de mettre en danger l'indépendance des juges ne sont pas adoptées (Rec. (94)12, Principe I, 2, b) ;
- les juges devraient être absolument libres de statuer impartialement sur les affaires dont ils sont saisis, selon leur intime conviction et leur propre interprétation des faits, conformément aux règles en vigueur (Rec. (94)12, Principe I, 2, d).

La recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n'est pas elle-même contraignante, mais elle décrit les modalités nécessaires à la mise en pratique d'autres règles contraignantes, en particulier :

- l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à la jurisprudence correspondante;
- les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, approuvés par les résolutions 40/32 et 40/146 de l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, le 29 novembre et le 13 décembre 1985.

Le droit à l'interprétation des faits conformément aux règles en vigueur nationales mais aussi internationales fait partie intégrante de la mission constitutionnelle du juge.

Par conséquent, les contre-exemples suivants doivent être dénoncés :

- l'interdiction récente faite aux juges italiens du travail de re-qualifier un contrat (contre d'ailleurs les recommandations du rapport SUPLOT précité) ;
- l'instauration et le projet d'extension de « juges de proximité » « à la française », c'est-à-dire de juges qui sont saisis seuls de litiges tant correctionnels que civils, alors qu'ils restent prioritairement attachés à leur profession d'origine et dont les intérêts peuvent à l'occasion recouper directement les problématiques en cause dans le litige qui leur est soumis.

Au contraire, nous sommes globalement favorables au modèle dit « de l'échevinage », qui associe des juges issus de pratiques déterminées à un magistrat professionnel (par exemple, les tribunaux du travail et les tribunaux de commerce belges).

C. Le rôle du Ministère public pour garantir l'égalité devant la loi

Le rôle le plus connu du Ministère public –des Procureurs, dont je suis- est son rôle de poursuites, autrement dit son rôle d'exercice de l'action pénale et d'exécution de la politique criminelle.

Toutefois, le rôle du Ministère public est beaucoup plus large : il s'agit d'une fonction générique de défense de la légalité démocratique et de garantie de l'égalité des citoyens devant la loi.

Le développement de ce rôle, bien compris et avec des moyens renforcés, représente une perspective très importante dans la mise en œuvre des droits fondamentaux.

Le principe de l'égalité dans la procédure pénale

La défense du principe de l'égalité par le Ministère public évoque d'abord la défense du principe du procès équitable et de l'égalité des armes dans la procédure pénale.

Le principe de l'égalité des armes a essentiellement à voir avec la nécessaire protection des droits fondamentaux de la personne humaine dans sa singularité la plus absolue.

De ce point de vue, il revient au Procureur de :

- veiller d'office à écarter l'usage contre des suspects de preuves dont il sait ou peut raisonnablement supposer qu'elles ont été obtenues en recourant à des méthodes contraires à la loi, soit en l'écartant lui-même, soit en demandant au tribunal de se prononcer sur la recevabilité de cette preuve (Rec (2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) ;
- transmettre aux autres parties –sauf exception prévue par la loi- les informations en sa possession qui seraient susceptibles d'affecter le déroulement équitable du procès
- soulever au besoin d'office la règle consacrée par la Cour européenne des droits de l'homme, même si elle n'a pas encore été intégrée en droit national (ainsi, par exemple, du droit de l'avocat de représenter le prévenu, même si le prévenu fait défaut, question qui a longtemps fait problème devant les juridictions belges).

Cependant, on peut s'interroger au sujet de l'extension de ce principe procédural d'égalité lorsqu'on est confronté à la criminalité organisée. Il arrive en effet souvent que les tribunaux et le Ministère public soit confrontés non seulement à des défenses individuelles mais à des structures organisées, qui disposent bien souvent de puissance et de moyens de défense ou de pression, équivalents ou supérieurs à ceux dont l'Etat dispose pour garantir les intérêts que la société lui a confiés.

De ce point de vue, je ne partage pas les réserves trop générales contre les réquisitoires bancaires et autres interventions contraignantes sur des comptes bancaires, même si, bien entendu, celles-ci doivent observer des formes strictes et respecter un principe de proportionnalité. De tels dispositifs ne peuvent en aucun cas être appréciés uniquement au regard de la protection de la vie privée. Bien au contraire, ils sont nécessaires dans le cadre d'une lutte contre la criminalité financière et organisée qui contribue fondamentalement à la déchirure des tissus sociaux.

L'initiative du Ministère public

Le Ministère public, envisagé comme l'un des moteurs privilégiés de l'exercice de l'action publique, a un rôle d'initiative infra-judiciaire .

A ce titre, il a le pouvoir –et, à notre sens, le devoir- de s'intéresser à des phénomènes de délinquance qui mettent en cause des droits diffus et collectifs, qui ne donnent pas

nécessairement lieu à des plaintes : ainsi, par exemple, en matière d'environnement, d'urbanisme, d'organisation du territoire, de défense du patrimoine culturel ou encore à des infractions économiques et sociales qui, bien que profondément dommageables, ne font bien souvent pas l'objet de priorités de politique criminelle.

Les missions « civiles » et sociales du Ministère public

Dans divers ordres judiciaires, le Ministère public se voit aussi attribuer des fonctions d'avis ou même d'initiative dans les domaines « civils », « administratifs », « économiques » et « sociaux », notamment :

- la protection des mineurs, des incapables, des absents, des malades mentaux,
- des modes particuliers d'action à l'égard des travailleurs et des assurés sociaux, considérés comme défavorisés dans l'accès à la justice, notamment par la mise à disposition du juge et des parties d'un dossier complet, nonobstant la force sociale de chacune des parties (rôle de l'Auditeur du travail en Belgique dans le contentieux de la sécurité sociale, rôle similaire du Parquet au Portugal,...),
- rôle d'avis et d'initiative en matière de faillite et concordat ou redressement judiciaire d'une entreprise commerciale.

Je développerai brièvement en guise d'exemple le rôle du ministère public en matière de faillites sur base de ma propre expérience en Belgique.

La matière des faillites joue un rôle très important dans le contexte de l'emploi et de la dissociation sociale (j'y inclus les commerçants honnêtes et leurs entreprises qui en subissent également cruellement l'impact, soit par un effet de cascades car ils sont fournisseurs ou sous-traitants, soit par l'effet de faillites frauduleuses).

En outre, l'entrée en vigueur, le 31 mai 2002, du Règlement 1346/2000 du Conseil de l'Union européenne relatif aux procédures d'insolvabilité, rend d'actualité la réactivation des initiatives en matière de faillites. Ce Règlement instaure la reconnaissance de plein droit dans tous les Etats membres de l'Union de la faillite prononcée dans un Etat tout en instaurant des règles de relations entre :

- faillite principale (faillite prononcée selon le siège du centre des intérêts principaux)
- faillite territoriale secondaire (faillite ouverte après la faillite principale) (art. 3, al. 3)
- faillite territoriale indépendante (faillite ouverte avant une faillite principale) (art. 3, al. 4, a ou b).

En Belgique, outre ses compétences pour poursuivre les infractions en matière de faillites, le Ministère public a compétence pour citer en faillite. Le Ministère public est présent aux audiences. Son avis est obligatoire avant le prononcé de la faillite et avant la clôture de la faillite. A défaut de cet avis, le jugement serait nul.

Un tel système existe dans d'autres pays européens (en France, en Italie, au Portugal,...) mais, selon une consultation récente, il n'est guère mis en pratique parce que les parquets, qui ayant peu de moyens, n'estiment pas cette mission prioritaire.

Pourtant, si elle disposait de plus de moyens, une action méthodique à la fois sur le volet civil et social de la faillite serait très efficace. Car l'action du Parquet permet, sur base de différentes sources d'informations :

- d'intervenir avant que la situation d'une société soit totalement obérée, ce qui de temps en temps aboutit à un sursaut salutaire,
- d'intervenir dans l'urgence là où des créanciers, en particulier des salariés, devraient attendre un titre exécutoire,
- de réaliser, à l'occasion, des flagrants délits de détournement d'actifs ou de récupérer des actifs détournés frauduleusement,
- d'identifier les personnes physiques compromises dans des faillites à répétition (sous réserve des fausses identités dans les actes de société).

Pour illustrer le plus simplement possible, je dirai qu'il m'arrive de recevoir des travailleurs qui s'inquiètent de ne plus être payés et de la disparition de leur patron sans dépôt de bilan ou encore de mouvements suspects de stock ou de matériel. Sous réserve de recoupements d'autres indices de cessation de paiements réunis légalement (en particulier, les avis de saisie, les sources du fisc et de l'office de sécurité sociale), je cite en faillite et, au besoin, je requiers du président du tribunal de commerce une requête abrégative des délais de citation dûment motivée par l'urgence. Il m'est ainsi arrivé de recevoir des travailleurs le jeudi après-midi, de citer en faillite et de voir prononcée la faillite par le tribunal de commerce le lundi suivant, ce qui a pour conséquence qu'un curateur ou syndic ou autre administrateur prenne possession des comptes et de la gestion de la société. En l'espèce, l'entreprise était victime d'abus de biens sociaux graves de la part de son dirigeant, infractions qui ont été poursuivies et qui ont donné lieu à mandat d'arrêt contre le dirigeant de la société ainsi que contre la personne qui avait bénéficié des détournements.

Une telle manière de travailler constitue un modèle d'action du ministère public qui mériterait d'être étendue à tous les pays qui connaissent la possibilité d'une telle intervention du ministère public.

Elle illustre aussi l'intérêt de développer les fonctions dites « civiles » du ministère public dans le cadre de la préoccupation de ce colloque.

Bien entendu, ceci suppose un changement des priorités de la politique criminelle.

Cela implique aussi l'indépendance du Ministère public en tant que corps.

D. L'extension du droit d'action en justice des associations

Le droit des associations légalement enregistrées d'agir en justice pour des intérêts collectifs n'est pas reconnu partout (ou alors de manière partielle, comme en Belgique, lorsque la loi le prévoit, par exemple en matière de racisme).

L'extension de ce droit nous paraît de nature à défendre les droits fondamentaux et à créer des réseaux collectifs de protection plus que jamais nécessaire dans le contexte actuel.

Conclusion

Faire face aux insécurités, c'est combattre, à parité, l'insécurité civile et l'insécurité sociale.

Pour ce faire, il faut défendre l'Etat de droit et sauver l'Etat social.

En d'autres termes, il s'agit de fermement défendre, mettre en œuvre et approfondir les droits fondamentaux, en particulier dans le domaine économique, social et culturel.

J'ai pour réaliser ce projet, indiqué trois chantiers essentiels, des méthodes et des acteurs dont nous faisons tous partie.

Je ne doute pas que la table ronde enrichira le débat afin que nous puissions conclure cette journée avec des propositions concrètes.