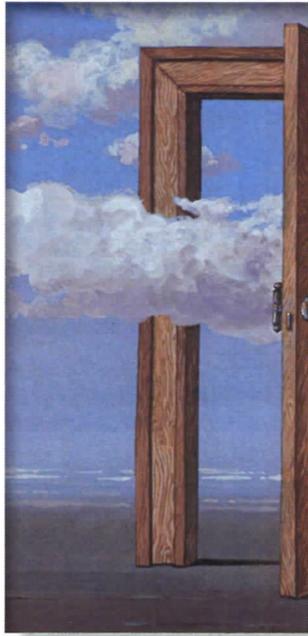


Vers un nouvel ordre juridique L'humanitaire ?

MÉLANGES
en l'honneur de Patricia
BUIRETTE



MÉLANGES

LE MAIRE À L'ÉPREUVE DE L'HUMANITAIRE : DROIT HUMANITAIRE OU PRAGMATISME DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Dominique GAMBIER
Maire de Déville-lès-Rouen et ancien Président
de l'Université de Rouen

J'ai hésité à intervenir dans ce recueil n'étant ni juriste ni spécialiste du droit humanitaire, même si j'apprécie les travaux de Patricia Buirette ; à la réflexion, et suite aux discussions que j'ai eues avec elle, mon expérience de maire me conduit à apporter un témoignage, un autre éclairage à ce que l'on peut appeler globalement le droit humanitaire.

Le maire est au carrefour de deux légitimités :

- républicaine : il incarne la loi, la règle du « vivre ensemble » ;
- démocratique : il représente tous les hommes et femmes du territoire dont il est l'élu.

À ce titre il se doit de respecter et faire respecter la loi, mais il doit aussi protéger, aider chacun de ses concitoyens, surtout ceux en situation difficile.

Si je retiens la définition que donne P. Buirette du droit humanitaire, comme « droit applicable dans les conflits (armés) qui tend d'une part à assurer le respect de la personne humaine, respect compatible avec les exigences (militaires et) de l'ordre public, et d'autre part à atténuer la rigueur des hostilités », nous nous retrouvons, comme maire, dans la même logique dans de nombreuses situations.

Sur une commune, le maire, premier magistrat, est à la fois acteur, avec ses compétences, la plénitude de ses pouvoirs, mais aussi acteur de référence pour tous ceux qui sont sur la commune, agissent sur son territoire. Sur ce dernier aspect il est amené à intervenir, s'ingérer dans des affaires, de natures différentes, au sens du droit humanitaire, et non bien sûr au sens du droit pénal, ingérence alors condamnable.

Pourquoi ?

Soit parce qu'il faut affronter des situations, des événements totalement imprévus : accidents, événements naturels... Qui imposent des réponses rapides.

Soit face à des situations de conflits (dettes de loyers, grèves, conflits familiaux, conjugaux ou de voisinage,...), il faut construire des solutions acceptables par les parties en cause, ouvrir le dialogue entre les parties pour éviter le « fracas des armes » qui le ferme, alors qu'il s'agit là de situations qui ne relèvent pas directement du pouvoir du maire.

Soit parce que le droit fixe des ambitions, des objectifs que la réalité ne permet pas d'atteindre.

Le droit fixe des règles, des normes...qui sont parfois non appliquées, ou difficiles à mettre en œuvre :

- le Droit à l'emploi : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » lit-on dans le préambule de la Constitution de 1946, et pourtant le chômage est là, massif avec toutes ses conséquences humaines !
- le Droit au logement est inscrit dans la loi du 5 mars 2007, et pourtant, logements indignes ou insalubres, dettes de loyers, logements trop petits surpeuplés ..., sont le lot quotidien ;
- la Convention internationale des droits de l'enfant est un traité international adopté par l'ONU en 1989, et ratifié par la France dans le but de reconnaître et protéger les droits spécifiques des enfants, mais la pauvreté, l'enfance malheureuse, la maltraitance, la malnutrition ... sont loin d'avoir disparu ;
- le Droit alimentaire : sous-alimentation, ressources insuffisantes ;
- le Droit à l'Accessibilité pour les personnes handicapées, est inscrit dans la loi du 11 février 2005, et pourtant...

La liste des décalages entre le droit et le réel pourrait être sensiblement allongée, tout simplement aussi parce que la réalité est en perpétuelle transformation et que le droit doit aussi s'adapter, et qu'il faut gérer cette transition !

Comment alors en rester à une approche stricte du droit ?

Le Droit fixe des règles, des principes, des procédures ... Mais l'humain ne se laisse pas enfermer facilement !

Entre les deux, le réel et la règle, il faut parfois donner une place à l'homme en essayant de concilier ces inconciliables, ces deux versants. Pour le maire, c'est le lot quotidien : pour le juriste c'est sans doute une approche que l'on retrouve dans le droit humanitaire. Droit de coordination plus que de subordination, comme l'action du maire est plus celle d'un intermédiaire entre des acteurs différents, dont les intérêts sont parfois difficiles à concilier.

Trop chères, trop strictes, trop complexes ... Les règles de droit sont parfois dans les faits transgressées pour répondre à des situations « humaines difficiles ». C'est particulièrement vrai dans une période de crise ou s'opère, sans doute plus encore, le rapprochement avec le droit humanitaire : l'action du maire peut contribuer à rendre plus « acceptable » les effets de la crise, comme le droit humanitaire peut atténuer les effets de la guerre. « Humaniser » la guerre, « humaniser » la crise : n'y a-t-il pas là un étonnant rapprochement des ambitions ?

Il faut parfois s'affranchir d'un certain nombre de règles, de procédures ..., pour trouver des solutions au moins provisoires, pour faire face à des situations d'urgence, pour faire face à des situations imprévues, à des situations de conflit.

Les exemples abondent :

- les logements pour handicapés, qui sont encore trop rares : j'ai connu un couple dont la femme est handicapée, qui s'est retrouvé en difficulté, faute de logement adapté disponible : les bailleurs n'osaient pas prendre la responsabilité d'offrir un logement non adapté, alors que dans le même temps le couple se retrouvait dans un garage !
- les logements pour personne endettée : ingérence pour faire accepter par les deux

parties un plan d'apurement de la dette, afin d'éviter l'expulsion ... ou relogement dans des conditions parfois peu compatibles avec les règles normales d'hébergement : le logement privé peu confortable, voir indigne ou insalubre, est parfois la seule piste de relogement face aux dettes locatives ;

- l'aide alimentaire qui peut parfois transgresser les règles de la concurrence, ou les normes de consommation ... mais les débats sur l'accès à l'eau, ou à l'énergie relèvent des mêmes préoccupations ;

- l'intervention dans les conflits salariaux ou le soutien aux salariés en grève doit rester compatible avec la survie de l'entreprise sur le territoire, et les règles du dialogue social, même si chacune des parties aspire à un soutien du maire ;

- les problèmes liés aux situations irrégulières ou aux mariages fictifs, aux violences conjugales, [...] relèvent de domaine où le droit et l'humain ont parfois du mal à cohabiter et obligent à des transgressions, compliquées sur le plan strict du droit, mais surtout difficiles à comprendre par nos concitoyens, soucieux légitimement d'égalité ;

- l'accueil des enfants en restauration collective ou en centre de loisirs malgré des impayés des familles relèvent là aussi de situations difficiles à gérer mais surtout peu compréhensibles par ceux qui, eux, respectent les règles.

Il ne faut pas que ces règles transgressées deviennent de nouvelles normes : produits alimentaires de seconde qualité, logement low cost, logement indécemment durable et rentable ... Elles ne peuvent pas sans risque être inscrites dans le droit.

Forme d'ingérence qui, de fait s'accommode avec les limites de souveraineté de l'entreprise, du bailleur social ..., car contrepartie de l'action publique. C'est parfois une demande explicite des parties concernées pour aider à la résolution d'un conflit ou régler un problème que le droit ne peut aider à surmonter immédiatement.

Pour autant cette intervention du maire doit respecter une certaine « neutralité », fondée sur des valeurs, des principes humains, respectueuse de l'intérêt général, pour remplir cette intermédiation essentielle pour aboutir, loin d'un parti pris *a priori*. Cette neutralité n'est pas abstention, mais volonté de dépasser la tension, le conflit ; mais elle peut aussi faire fi de règles qui devraient s'appliquer à tous !

La difficulté est que le maire agit pour humaniser l'action publique, mais agit aussi comme acteur politique pour la transformer, et c'est sans doute une différence essentielle avec l'institution humanitaire qui n'est pas institution politique. Il n'est pas possible de ne pas s'interroger sur les causes des problèmes, mais il est des moments dans l'action du maire où l'urgence est de rechercher les moyens de lutter contre la souffrance humaine.

Règles de droit : références ou contraintes ? Il faut surtout face à la diversité des situations respecter l'humanité de la loi, de ses objectifs ; et si le droit humanitaire n'était que l'autre versant de l'action pour l'homme, du droit face au réel !

Le maire comme le droit humanitaire, aide à soulager la souffrance, mais contrairement à lui il doit aussi travailler à sa disparition. C'est aussi ce qui fait la reconnaissance du travail du maire par les habitants, par rapport aux élus politiques au sens strict. Cette proximité est une richesse que ne peut gérer l'administration : c'est aussi sous cet angle que l' élu local est une richesse et pas nécessairement un coût comme le reproche parfois à la France, certains citoyens ou organismes internationaux.

25 mars 2016



MÉLANGES EN L'HONNEUR DE PATRICIA BUIRETTE

Vers un nouvel ordre juridique - L'humanitaire ?

Après une thèse sur « la participation des États du Tiers-Monde à l'élaboration du droit international - Essai de qualification », contribution importante à la théorie du droit international actuel, Patricia Buirette a consacré principalement, mais non exclusivement, sa recherche et son enseignement au droit international humanitaire dont elle est devenue l'une des principales spécialistes en même temps qu'une propagatrice infatigable des principes de cette discipline. Elle travaille notamment avec le monde médical et les ONG en charge de défendre les victimes des conflits armés. Elle a également voulu mettre son énergie au service des universités où elle a enseigné (Angers, Rouen, Poitiers, Évry), s'investissant totalement au service des étudiants et de ses collègues. Elle a ainsi assumé les fonctions de Doyen de la Faculté de Droit de l'Université d'Évry-Val-d'Essonne, créant aussi un master droits de l'homme et droit humanitaire. C'est pourquoi ses collègues et amis ont voulu lui offrir des Mélanges consacrés au droit humanitaire, au droit international et aux droits fondamentaux, avec des contributions plus personnelles et très originales. Nous sommes certains que « Vers un nouvel ordre juridique – L'humanitaire ? » rendra ainsi hommage à tout ce que Patricia Buirette a pu apporter à l'enseignement supérieur et peut-être encore plus à ceux qui souffrent de la guerre et des violences dans le monde.