

LES DROITS FONDAMENTAUX NE SONT PAS DE VAINS CONCEPTS*

STEVEN GIBENS

« Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés.

S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré. »

– Joseph Wresinski –

_ INTRODUCTION

Joseph Wresinski ne savait que trop bien qu'une vie conforme à la dignité humaine n'est possible que si chaque citoyen a les mêmes droits et peut exiger le respect de ces droits. Et les droits de l'homme doivent être compris au sens large du terme. Il s'agit non seulement du droit d'être un homme en tant qu'homme, mais aussi du droit de s'épanouir, d'être un citoyen comme les autres, d'avoir de l'importance et de ne pas être exclu.

Les droits de l'homme ne sont pas une simple protection contre l'ingérence d'une autorité publique, comme on l'entend suivant leur interprétation classique. Ils signifient une intervention active et un appel à l'autorité publique quant aux droits destinés à garantir une vie conforme à la dignité humaine. Cette option politique se traduit par des droits fondamentaux et des lois. La proclamation de droits sociaux fondamentaux en 1994 a donc été un moment charnière important, le pouvoir constituant ayant décrété¹: (article 23 de la Constitution).

Art. 23

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

* Texte traduit du néerlandais.

1 Modification de la Constitution du 31 janvier 1994, M.B. du 12 février 1994.

- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- 3° le droit à un logement décent ;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain ;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

M. Stroobant, co-inspirateur de l'établissement de droits sociaux fondamentaux, disait que « sociaux » sont les droits fondamentaux qui tendent à protéger la dignité (et la liberté) de l'homme, plus particulièrement dans les domaines où cette dignité est exposée à de nouveaux dangers réels, où le social ne fait pas seulement référence à une protection mais aussi à la réalisation d'une société plus conforme à la dignité humaine².

Cet article de la Constitution confirme non seulement une situation existante, mais il établit aussi un programme clair. Il permet au citoyen de s'appuyer sur l'article de la Constitution pour faire respecter ses droits. Mais il peut aussi être utilisé comme un droit de se défendre contre l'ingérence de l'autorité publique dans la liberté et la vie du citoyen, à moins que cette ingérence n'intervienne dans l'intérêt général, mais, même dans ce cas, il faut qu'il existe un lien raisonnable de proportionnalité³. Cela signifie que la réglementation existante à l'encontre du contenu de ce droit fondamental doit être mise en lumière et que les juridictions, les cours et les tribunaux doivent avoir la possibilité de déclarer inapplicable la réglementation contraire à ce droit (voir article 159 de la Constitution) ou de l'invalidier (Cour constitutionnelle), ou encore de pouvoir évaluer les rapports entre les parties lors de différends.

Prenant l'article 23 de la Constitution comme point de départ, je traiterai ici de deux cas (le droit à une assistance juridique et le droit à un logement décent) et de leur application concrète dans la pratique. Le droit à une vie conforme à la dignité humaine n'est pas une simple théorie, il est une option concrète dans le règlement de litiges.

LE DROIT À UNE VIE CONFORME À LA DIGNITÉ HUMAINE

Droit à une assistance juridique

L'article 23 de la Constitution stipule que tout le monde a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, dont le droit à une assistance juridique fait également partie⁴. Les discussions parlementaires sur l'article 23 de la Constitution ont clairement fait comprendre que l'organisation d'un pro Deo caritatif ne suffisait plus⁵. Au moment de la promulgation de cette nouvelle disposition constitutionnelle, inscrite dans les droits sociaux et économiques

2 M. STROOBANT, « De sociale grondrechten naar Belgisch recht : een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij artikel 23 GW » in M. STROOBANT (éd.), *Sociale grondrechten*, Anvers, Maklu, 1995, 60-61.

3 A. VAN LOOVEREN, « Sociale grondrechten en minimumrechten » in R. JANVIER, A. VAN REGENMORTEL et V. VERVLIET (éd.), *Actuele problemen van het sociaizekerheidsrecht*, Bruges, Die Keure, 2003, n° 16, 251.

4 Le droit à une assistance juridique trouve également son fondement dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une analyse détaillée mènerait trop loin. Voir S. GIBENS, *Juridische bijstand in A.P.R.*, Malines, Kluwer, 2008, 13-23.

5 M. STROOBANT, « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W. » in *Sociale grondrechten*, M. STROOBANT (éd.), Anvers-Apeldoorn, Maklu, 1995, 89. E. BREMS, « De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europees Recht », *T.B.P.*, 1995, 635.

fondamentaux, le système pro deo ressemblait encore fort à un système de charité⁶.

Ce système de charité signifiait que les avocats n'étaient pas ou peu rémunérés pour leurs prestations (ancien article 455 du Code judiciaire). Ce n'est que depuis 1980 qu'une rémunération restreinte est prévue pour les avocats stagiaires en vertu de l'article 455bis du Code judiciaire⁷, lequel fut inséré à l'époque après une procédure menée contre les autorités publiques qui avaient annulé les paiements promis pour des raisons budgétaires⁸. Les avocats inscrits au tableau ont encore offert leurs services à titre totalement gracieux jusqu'à ce qu'une loi leur accorde une rémunération restreinte en 1995 après la promulgation de l'article 23 de la Constitution, bien que cette loi soit seulement entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997⁹.

Du côté du demandeur – qui était toujours désigné comme le *bénéficiaire* dans l'ancien article 455bis du Code judiciaire –, il n'y avait guère plus de sécurité juridique. Le législateur ne fixait nulle part les conditions de revenus sur la base desquelles le demandeur pouvait prétendre à une assistance juridique gratuite. Même si l'Ordre national des Avocats avait pris un règlement en la matière¹⁰, le demandeur ne pouvait que demander une *faveur* et il n'avait aucun recours légal lorsque sa demande d'assistance juridique gratuite était rejetée.

L'insertion du droit à une assistance juridique dans la Constitution a donc été un appel à l'État belge et n'était pas purement de l'ordre de la programmation¹¹. Le législateur était désormais obligé de modifier cette assistance : d'un régime de faveur, elle devait devenir un droit que l'on peut directement invoquer. Cela s'est traduit par la possibilité pour le demandeur de se pourvoir en appel auprès du tribunal du travail contre une décision de refus ou de suppression prise par le bureau d'aide juridique, successeur du bureau de consultation et de défense.

Le droit à l'assistance juridique se prête très bien à une attribution individualisée et est de nature à pouvoir être invoqué comme un droit individualisable¹². Le droit à l'assistance juridique a donc un effet direct¹³. Il peut certainement être directement invoqué lorsque la politique de l'autorité publique est contraire à l'interdiction de toute discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution). Le droit à l'assistance juridique dépend de conditions de revenus dont le législateur laisse la

6 M. CAPPELLETTI, E. JOHNSON Jr. et J. GORDLEY, *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*, Milan, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 5-241.

7 Loi du 9 avril 1980 tendant à apporter une solution partielle au problème de l'assistance judiciaire, *M.B.*, 30 avril 1980 ; P. LAMBERT, « La Loi du 9 avril relative à l'assistance judiciaire », *J.T.* 1984, 544-546.

8 J.P. Anvers (6^e canton), *R.W.* 1983-84, 577-591, note de A. VAN OEVELEN ; Trib. Anvers, 14 juin 1984, *R.W.* 1984-85, 1596-1598, la note ; M. BOSSUYT, « Belgische pro-deo stelsel strijdig met de Europese Conventie van de rechten van de mens », *R.W.* 1981-82, 445-447.

9 A.R. du 23 mai 1997 fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats en exécution des articles 455 et 455bis du Code judiciaire, *M.B.* du 2 septembre 1997, 22385-22387, ainsi que l'A.M. en exécution de l'arrêté royal fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats en exécution des articles 455 et 455bis du Code judiciaire, *M.B.* du 2 septembre 1997.

10 Règlement concernant la rémunération des avocats stagiaires établi par le Conseil général de l'Ordre national belge des avocats le 12 juin 1987, modifié par les règlements du 1^{er} décembre 1988, du 17 mai 1990, du 20 février 1992 et du 24 juin 1993.

11 G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003, 399.

12 K. RIMANQUE, *o.c.*, 76 ; voir également Trib. Bruxelles (chambre francophone), 4^e chambre, 3 mars 2005, *J.L.M.B.* 2005, 733 ; Trib. Trav. Anvers, 14^e chambre, 7 novembre 2005, *R.G.* 357.526 et 361.867, *non publ.*

13 M. JAMOULLE, « L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale », in G. VAN LIMBERGEN et K. SALOMEZ (éd.), *Sociale grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gand, Mys et Breesch, 2001, 121-147 ; G. MAES, *o.c.*, 441.

détermination au Roi. Certaines personnes sont directement admises à l'assistance juridique parce qu'elles sont considérées comme des catégories assimilées. Elles ne doivent pas communiquer leurs revenus. Leur statut suffit. Le cas abordé ici concerne les handicapés. Au début, le Roi faisait une distinction entre les handicapés bénéficiant d'une allocation de remplacement de revenus avec et sans allocation d'intégration.

L'arrêté royal du 18 décembre 2003 a exclu jusqu'au 1^{er} septembre 2007¹⁴ les handicapés bénéficiant d'une allocation d'intégration, de sorte que ceux-ci devaient en principe prouver leur indigence sur la base des conditions de revenus. L'allocation d'intégration est attribuée à la personne handicapée, âgée d'au moins 21 ans et de moins de 65 ans au moment de l'introduction de la demande, chez laquelle on a constaté un manque ou une perte d'autonomie¹⁵.

L'exclusion des handicapés avec une allocation d'intégration a donné lieu à une jurisprudence partagée. La jurisprudence des juridictions inférieures était d'avis que l'allocation d'intégration ne pouvait pas entrer en ligne de compte dans la détermination du revenu ouvrant droit à une assistance juridique gratuite. Il s'agit d'une allocation qui a pour but de couvrir les dépenses et les coûts supplémentaires qu'une personne non-handicapée ne doit pas supporter. Elle n'est donc pas un moyen de subsistance, et se différencie de l'allocation de remplacement de revenus qui permet à la personne handicapée de couvrir ses dépenses ordinaires, et doit donc être considérée elle comme un revenu¹⁶.

Les cours du travail partaient par contre d'une interprétation limitative des catégories, où ne figurait pas la personne handicapée avec une allocation d'intégration. Ainsi, elles considéraient l'allocation d'intégration comme un moyen de subsistance au sens de l'article 1 § 1, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003. Selon elles, il n'y avait pas de discrimination par rapport à la personne handicapée sans allocation d'intégration étant donné que la différence que cela représente dans l'importance des moyens de subsistance est une donnée objective. De plus, la personne handicapée bénéficiant d'une allocation d'intégration peut librement disposer de cette allocation qui ne sert qu'à faire face aux difficultés qu'elle rencontre dans sa participation à la vie sociale et dont le but n'est en aucun cas de compenser les coûts supplémentaires résultant de son handicap. Dans le cas de dépenses supplémentaires, la personne handicapée bénéficiant d'une allocation d'intégration devait donc prouver ces dépenses¹⁷.

14 [arrêté royal du 26 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, *M.B.* du 15 mai 2007].

15 Article 1 § 2 de la Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

16 Trib. Trav. Anvers, 14^e chambre, 4 février 2002, R.G. 336.038, non publ. ; Trib. Trav. Turnhout (2^e chambre), 7 mai 2004, [C.L./M.P. à T.] R.G. 26.739, non publ. et tel que réformé par la Cour du Trav. d'Anvers (4^e chambre), 6 octobre 2004, [M.P. à T. /C.L.], R.G. 2040411, non publ. ; Trib. Trav. Anvers (14^e chambre), 28 juin 2004, [M.V.H./M.P. à A.] R.G. 364.601 tel que réformé par la Cour du Trav. d'Anvers (4^e chambre), 19 octobre 2005, [M.P. à A./M.V.H.], R.G. 2040568, non publ. ; Trib. Trav. Anvers (14^e chambre), 7 novembre 2005, [F.W./M.P. à A.], R.G. 357.526 et R.G. 361.867, non publ.

17 Cour Trav. Liège (section de Namur) (13^e ch.) n° 8015/06, 2 mai 2006, *J.T.T.* 2006, fasc. 953, 307. Cour Trav. Anvers (4^e chambre), 6 octobre 2004, [M.P. à T. / C.L.] R.G. 2040411, non publ.; Cour Trav. Anvers (4^e chambre), 19 octobre 2005, [M.P. à A./M.V.H.], R.G. 2040568, non publ. Le cas échéant, ces frais pouvaient être qualifiés d'endettement exceptionnel (voir aussi Trib. Trav. Hasselt (1^e chambre), 3 septembre 2004, [M.C./M.P. à H.], R.G. 2041457, non publ.).

La stricte interprétation des cours du travail semblait oublier la finalité de l'allocation d'intégration¹⁸ d'une part, et de la loi sur l'assistance juridique d'autre part. Lors de l'instauration de l'allocation d'intégration, le législateur avait bien l'intention d'évaluer forfaitairement les frais supplémentaires à encourir par les personnes handicapées avec une autonomie très limitée pour faciliter leur intégration dans la société, en fonction du degré d'autonomie. C'est une allocation qui sert à couvrir les dépenses supplémentaires que le handicap entraîne. La distinction faite jusqu'en septembre 2007 dans l'arrêté royal du 18 décembre 2003 n'était donc pas objectivement ni raisonnablement justifiable. La mention à l'article 1 § 1, 5°, de l'arrêté royal du 23 décembre 2003, à savoir « sans allocation d'intégration » devait être déclarée inapplicable vu que les personnes avec un lourd handicap étaient discriminées par rapport aux personnes avec un handicap plus léger (sans allocation d'intégration)¹⁹. Le tribunal du travail d'Anvers a largement motivé son jugement du 7 novembre 2005 en disant que le droit à l'assistance juridique en tant que droit fondamental signifie qu'il ne peut y avoir aucun obstacle culturel, financier ou social gênant l'accès à une assistance juridique convenable. L'arrêté royal du 23 décembre 2003, qui détermine les conditions de revenus, et plus particulièrement l'article sur la catégorie assimilée des handicapés, a en même temps été confronté aux articles 10 et 11 de la Constitution (égalité et non-discrimination).

Cette prise de position du tribunal du travail tient compte – et le Roi l'a compris – de la finalité du droit à l'assistance juridique, qui fait partie du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine. Il n'était en outre pas acceptable ni raisonnable que la personne handicapée avec une allocation d'intégration doive prouver toutes ses dépenses quotidiennes supplémentaires, telles que taxi, aide ménagère, alimentation spéciale, etc., pour éventuellement voir ces dépenses qualifiées d'endettement exceptionnel. Le moyen de subsistance qu'est l'allocation d'intégration évite justement qu'une personne lourdement handicapée n'arrive à un endettement exceptionnel en raison des dépenses supplémentaires liées à son handicap.

L'accès au droit est d'une importance cruciale. Et le fait que le débat ait contribué à une modification de l'arrêté royal sur les conditions de revenus est éloquent. Ce sont certes de petites adaptations, mais ces adaptations résultent de discussions juridiques et de conflits survenus après invocation et application de droits fondamentaux.

Droit à un logement décent : qualité de vie et qualité de l'habitat

L'article 23 de la Constitution prévoit aussi le droit à un logement décent. Ce droit fondamental a certainement inspiré la modification du droit fédéral en matière de bail, et plus particulièrement de l'article 2 de la Loi sur les baux à loyer, de même que l'instauration d'une réglementation régionale comme le Code flamand du logement, notamment pour les normes de qualité auxquelles un logement doit satisfaire. Ici n'est pas l'endroit pour approfondir l'application plus

18 J. HUYS, « Wanneer komen de gehandicapten ons tegemoet? Een kritische commentaar bij de nieuwe wetgeving op de tegemoetkoming voor gehandicapten », *Soc. Kron.* 1989, 295 ; J. HUYS, « Gedwongen institutionalisering van personen met een handicap is in strijd met de menselijke waardigheid (note sous Anvers 10 octobre 1997 et Anvers 12 novembre 1997, *T.S.R.* 1998, I, 99-121 ; A. VANDEWIELE, « De financiële tegemoetkomingen voor gehandicapten : een kritische commentaar », *Jura Falc.*, 2000-01, 244-245.

19 Trib. Trav. Anvers (14^e chambre), 7 novembre 2005, R.G. 357.526 et R.G. 361.867, non publ.

théorique de l'article de la constitution sur la législation en matière de baux²⁰. Comme pour l'accès au droit, le but est surtout de signaler que la jurisprudence applique bien les normes constitutionnelles, généralement en faveur et pour la protection de la partie faible, dans le cas présent le locataire²¹.

Le droit à un logement décent concerne souvent les locataires faibles, les gens qui vivent dans la pauvreté et qui sont donc quotidiennement confrontés à des logements ou à des appartements insalubres, peu sûrs et inhabitables. L'article 2²² de la Loi sur les baux à loyer exige que le bien loué satisfasse aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité et ce, sans préjudice des normes établies pour les logements par les Régions dans l'exercice de leurs compétences. Cette dernière phrase a été ajoutée par la Loi du 25 avril 2007. Elle fait le lien, pour ce qui concerne la Flandre, avec l'article 5 du Code flamand du logement²³ qui dit que chaque logement doit satisfaire aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité compte tenu de la superficie, des installations sanitaires, des possibilités de chauffage, des possibilités d'éclairage et d'aération, des installations électriques, des installations de gaz ainsi que de la stabilité du logement. Ces dispositions sont d'une telle importance qu'elles doivent être mentionnées dans une annexe au bail²⁴.

Il est donc clair que le législateur a élaboré sa législation dans la lignée du droit fondamental à un logement décent. La jurisprudence en fait aussi application pour ce qui concerne les logements déclarés impropres et inhabitables. On peut citer à ce sujet une décision récente du Juge de Paix de Westerlo²⁵ :

« Considérant que les dispositions du Code flamand du logement en la matière sont d'ordre public, d'une part parce qu'elles comprennent une clause pénale, d'autre part parce qu'elles déterminent les normes minimales d'une habitation quant aux conditions de conformité à la dignité humaine, de sécurité et de salubrité et contribuent ainsi à la réalisation du droit constitutionnel à un logement décent (M. DAMBRE et B. HUBEAU, Woninghuur in A.P.R. n° 642-643). Un logement qui ne satisfait pas à ces critères ne peut valablement pas faire l'objet d'un bail (A. VAN OEVELEN, « De burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke regeling van de woningkwaliteit in de federale en de Vlaamse regelgeving », R.W. 2002-03, page 1414, n° 29) »

20 Voir M. DAMBRE et B. HUBEAU « woninghuur », in *A.P.R.*, Story Scientia, 2002, n° 147-209, 66-92 ; A. VAN OEVELEN, « Kroniek van het woninghuurrecht (1998-2005) », *R.W.* 2005-2006, 1523-1526.

21 Not. J.P. Ixelles (2^e canton), 27 avril 1994, *J.J.P.* 1997, 122, note de B. HUBEAU ; Trib. Namur, 11 mai 1994, *Dr.Q.M.* 1995, fasc. 7, 24 ; J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.* 1997, 164 ; J.P. Uccle, 15 mars 1995, *J.J.P.* 1997, 166 ; J.P. Ixelles, 6 mars 1995, *R.G.D.C.* 1996, 296, note de B. HUBEAU ; J.P. Roeselare, 1^{er} mars 1996, *R.W.* 1997-98, voir en outre la jurisprudence dans M. DAMBRE et B. HUBEAU, loc. cit. 194-206.

22 Art. modifié par l'art. 5 de la Loi du 13 avril 1997 (M.B., 21 mai 1997), applicable aux contrats conclus ou renouvelés après le 31 mai 1997 [art. 15], §1 numéroté par l'art. 101, 2^o et modifié par l'art. 101, 1^o et 2^o de la Loi du 25 avril 2007 (M.B., 8 mai 2007 (troisième édition)). § 2 inséré par l'art. 101, 3^o de la Loi du 25 avril 2007 (M.B., 8 mai 2007 (troisième édition)). Rejet d'appel. La Cour rejette l'appel en invalidation de l'article 101 de la Loi du 25 avril 2007 portant diverses dispositions (IV) sous réserve de ce qui est mentionné en B.39 (Cour constitutionnelle n° 93/2008, 26 juin 2008 (M.B., 5 août 2008)).

23 Décret portant le Code flamand du logement (art. 5 - 20ter) (M.B., 19 août 1997).

24 Arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'article 11bis du volume III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil (M.B., 21 mai 2007, err., M.B., 31 mai 2007 (deuxième édition)).

25 J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *T. Vred.* 2008, 145.

La sanction est donc une indemnité pour le locataire qui a dû vivre dans des conditions pénibles. C'est aussi un signal donné au bailleur qui devra à l'avenir mettre sur le marché un logement sûr, salubre et habitable.

_ CONCLUSION

Il serait peu nuancé de dire que les droits fondamentaux font partie de la pratique quotidienne des avocats (et/ou des juristes). C'est par contre un levier qui peut aider à mettre un accent plus juridique sur des situations ou des conditions absurdes.

Les cas traités ci-avant sont des exemples. Ils indiquent que les droits fondamentaux ont non seulement incité le législateur à adapter sa législation (cf. le droit à une assistance juridique et le droit à un logement décent), mais aussi que le demandeur peut les invoquer devant le juge pour soit élargir le droit à l'assistance juridique comme ce fut le cas pour les handicapés, soit faire condamner le bailleur qui ne respecte pas les lois et laisse dépérir de pauvres gens dans des logements insalubres. Les jugements susmentionnés sont des témoignages muets et parfois abstraits de personnes qui ont eu le courage de s'adresser au juge. Mais ils peuvent avoir une haute valeur symbolique pour d'autres personnes qui pourront s'appuyer dessus et trouveront peut-être ainsi le courage d'entreprendre des démarches juridiques.