

**10
ANS**

ACCORD DE
COOPÉRATION

1998-2008

**PAUVRETÉ
DIGNITÉ
DROITS DE L'HOMME**

CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME



SERVICE DE
LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ
LA PRÉCARITÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE

SERVICE DE LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE

[...] la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains.

— Préambule de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté —

TABLE DES MATIÈRES

	INTRODUCTION	6
01.	APPROCHE DE LA PAUVRETÉ EN TERMES DE DROITS DE L'HOMME	10
01.1.	Signification du lien entre pauvreté, dignité et droits de l'homme	12
	Edouard Delruelle – « Digne de mourir comme inutile au monde ... »	12
	Arjun Sengupta – L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme	23
	Maxime Stroobant – L'article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté	39
01.2.	Effets concrets pour les personnes de la mobilisation des droits de l'homme	49
	Jacques Fierens – Les pauvres, leurs avocats et l'hypomochlion	49
	Steven Gibens – Les droits fondamentaux ne sont pas de vains concepts	58
	Françoise Tulkens & Sébastien Van Drooghenbroeck – Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme	65
	Régis Brillat – La procédure de réclamations collectives de la Charte sociale européenne et la lutte contre la pauvreté	74
	Marc Uhry & Thierry Viard – Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté	81
01.3.	Impact de l'approche de la pauvreté en termes de droits de l'homme sur la législation	89
	Ingrid Aendenboom – La directive européenne antidiscrimination et sa transposition dans la législation belge. Les critères protégés de « fortune » et « d'origine sociale »	89
	David Robitaille – La conception judiciaire de la pauvreté au Canada : condition sociale immuable ou simple question de volonté ?	96
	Ludo Horemans – Pauvreté et discrimination	106
	Bernard Lacharme – Le droit au logement opposable : une réforme porteuse de fortes implications pour l'action publique	112

02. TROIS LEVIERS POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ 120

02.1. Sécurité sociale 122

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – 122

Aperçu des réflexions du Service

Patrick Feltesse – Sécurité sociale et lutte contre la pauvreté 125

Jozef Pacolet – La sécurité sociale, un instrument remarquable et indispensable dans la lutte contre la pauvreté 135

02.2. Services publics 144

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – 144

Aperçu des réflexions du Service

Luc Goossens – Les écarts de conduite dans le domaine du droit au 147

logement. Considérations sur le logement dix ans après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération relatif à la politique en matière de pauvreté

Geneviève Lacroix en collaboration avec Patricia Schmitz – La place de l'usager dans les CPAS : un défi 154

02.3. Participation 160

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – 160

Aperçu des réflexions du Service

Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté – Le partenariat avec les plus pauvres ne peut pas se faire dans la précipitation 164

Michel Goffin – Education permanente en Communauté française 173

Wallonie-Bruxelles : l'enjeu de l'association des milieux populaires à la participation sociale et citoyenne

Lut Vael – La participation : un principe de base pour le secteur du développement communautaire ? 183

PRÉSENTATION DES AUTEURS 192

ANNEXE 198

Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté 198

INTRODUCTION

Il y a 10 ans, les gouvernements des Régions, des Communautés et de l'Etat fédéral signaient un accord de coopération, leur parlement respectif l'approuvait¹. Ils répondaient ainsi à une *demande explicite des auteurs du rapport général sur la pauvreté*² de prévoir un *mécanisme légalement ancré afin de mettre la pauvreté et l'exclusion sociale de façon systématique et à intervalles réguliers en haut de l'agenda politique*³. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, créé par l'accord, a voulu profiter de cet anniversaire pour rappeler l'ambition initiale des législateurs, voire la faire connaître puisque cette publication s'adresse à un large public. Il a demandé pour cela à des associations, des intervenants sociaux, des personnes exerçant une fonction dans une instance internationale ou nationale, des praticiens du droit, des professeurs d'université d'écrire sur une des options de base de l'accord, explicitées dans le préambule. L'appréhension de la pauvreté en termes de droits de l'homme constitue le principe fondamental. C'est donc à cette approche que sera essentiellement consacré l'ouvrage, c'est elle aussi qui a présidé au choix du titre : *Pauvreté, dignité, droits de l'homme*. Les auteurs de l'accord indiquent en outre trois leviers qu'ils estiment essentiels pour prévenir la pauvreté et lutter contre celle-ci : la sécurité sociale, les services publics et la participation de toutes les personnes concernées. Chacun d'entre eux est évoqué dans ce recueil d'articles.

La première partie de l'ouvrage propose une réflexion sur la relation entre pauvreté, dignité et droits fondamentaux. L'accord de coopération considère en effet *que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains*. (01.)

Un philosophe, un économiste et un juriste dissertent, dans le chapitre 1, sur la signification du lien déclaré entre ces termes. Edouard Delruelle (philosophe) s'interroge sur ce qu'on peut attendre de la référence à la dignité humaine en matière de pauvreté et sur ce que pourrait cacher l'usage pléthorique qui en est fait actuellement. Arjun Sengupta (économiste, expert indépendant à la commission des droits de l'homme/ONU) argumente sa conviction : reconnaître le lien entre extrême pauvreté et droits de l'homme permet de créer un consensus sur la définition de celle-ci, d'en appréhender le caractère multidimensionnel et d'améliorer les politiques destinées à l'éradiquer. Maxime Stroobant (juriste) pose la question de savoir si le législateur a pris en considération la problématique de la pauvreté lorsqu'il a introduit l'article 23 dans la Constitution belge. Il examine quels droits économiques et sociaux y sont énoncés et se demande dans quelle mesure cette sélection reflète un choix de société. (01.1.)

1 Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B. du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999 (le texte de l'accord est intégralement repris dans l'annexe de cette publication)

2 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 1994, pp 397-398

3 Exposé des motifs, annexe, *Doc.parl.,CH.,sess. 1997-1998, 1713/1*, p. 11

Les deux chapitres suivants adoptent une approche plus pragmatique : le fait de déclarer que la pauvreté est une violation des droits de l'homme apporte-t-il des changements dans la vie des personnes (01.2.) ? Quel impact cet énoncé a-t-il sur le législateur (01.3.) ? René Cassin, le père de la Déclaration universelle, disait lui-même *qu'un texte mort est pire qu'une absence de texte parce qu'il donne des illusions aux gens*⁴.

Jacques Fierens et Steven Gibens, tous deux avocats, montrent par des exemples issus de leur pratique, comment la référence aux droits de l'homme et à la dignité humaine a pu parfois améliorer la vie de justiciables pauvres. Mais tous deux rappellent aussi les énormes difficultés qu'éprouvent les personnes démunies à mobiliser le droit et les difficultés tout aussi grandes des professionnels de la justice à reconnaître ces dernières comme sujets de droit. Ce sont ensuite des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de mécanismes de contrôle internationaux conçus pour assurer l'effectivité des droits, qui partagent leurs réflexions et expériences. Françoise Tulkens (juge à la Cour européenne des droits de l'homme) et Sébastien Van Drooghenbroeck (professeur de droit) expliquent l'intérêt du contrôle juridictionnel du respect de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a en effet été amenée à se prononcer sur des questions sensibles pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, au regard des droits à la protection de la vie privée et familiale (retrait des enfants de leur milieu familial), à la protection contre les traitements inhumains et dégradants (coupure d'électricité), à un procès équitable (accès à la justice), ... et a créé une jurisprudence dynamique. Les auteurs n'expriment cependant qu'un optimisme tempéré quant à la postérité de celle-ci. Régis Brillat (Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux) présente, quant à lui, un contrôle d'un autre type, quasi-juridictionnel, la procédure de réclamations collectives applicable aux droits inscrits dans la Charte sociale européenne. Il en souligne tout le potentiel. La Feantsa et ATD Quart Monde international (deux organisations non gouvernementales) disent pourquoi et comment elles l'ont utilisée en matière de logement et quelle est la portée des résultats obtenus. (01.2.)

Le troisième chapitre présente deux lois récemment adoptées qui se situent dans la perspective tracée par l'accord de coopération, celle de *la restauration des conditions de la dignité humaine et des droits de l'homme*. La loi antidiscrimination du 10 mai 2007 est le premier exemple choisi. Ingrid Aendenboom (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme) a rédigé cette contribution, en mettant l'accent sur deux motifs directement liés à la pauvreté, à savoir la fortune et l'origine sociale, et sur les difficultés pour les faire reconnaître concrètement comme motifs de discrimination. Au Canada, ce dernier critère a déjà donné lieu à une abondante jurisprudence mais celle-ci est loin d'être homogène. David Robitaille (professeur de droit et avocat au Québec) met en exergue les conceptions différentes de la pauvreté sous-jacentes aux décisions des tribunaux et le fait que ceux-ci ne sont pas imperméables aux discours ambiants, parfois stéréotypés, à l'égard des personnes pauvres. Et enfin, Ludo Horemans (Président du Réseau européen d'associations de lutte contre la pauvreté) souligne les liens étroits qui existent entre discrimination et pauvreté en illustrant ses propos par des situations vécues par des personnes

⁴ Cité dans F.Tourette, *Extrême pauvreté et droits de l'homme*, Presses universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, Université d'Auvergne, Fondation Varenne, 2001, p. 111

immigrées. Il plaide en conséquence pour une meilleure cohérence entre les politiques anti-discrimination et de lutte contre la pauvreté. Le deuxième exemple retenu est la loi française du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement parce qu'elle a suscité auprès de ceux qui sont confrontés à la pauvreté, dans notre pays aussi, énormément d'intérêt, dans un contexte où de nombreuses personnes et familles n'arrivent pas à se loger décentement. C'est Bernard Lacharme (Secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées) qui nous en fait connaître la genèse, les difficultés d'application et les potentialités. (01.3.)

La deuxième partie regroupe des articles relatifs aux trois éléments cités dans le préambule comme leviers essentiels pour lutter contre la pauvreté : la sécurité sociale, les services publics et la participation des personnes concernées. (02.)

Les contributions relatives à chacune de ces trois thématiques sont précédées d'une synthèse des travaux que le Service a menés en la matière. Il est en effet chargé de poursuivre de manière structurelle le dialogue initié par le Rapport général. Concrètement, il anime des groupes de concertation auxquels participent ceux et celles qui sont confrontés à la pauvreté, que ce soit dans leur vie personnelle, dans leur pratique professionnelle ou dans leur engagement militant. Une attention particulière y est accordée à la participation des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, conformément à la volonté des législateurs⁵. Les résultats de ce dialogue sont rendus publics dans les rapports bisannuels du Service⁶.

Trois éléments constitutifs d'une sécurité sociale forte ressortent des concertations organisées par le Service : une protection générale plutôt qu'une multiplication de mesures sélectives, des moyens suffisants et la reconnaissance d'un 'droit' aux prestations, actuellement mis à mal par la conditionnalité croissante de celles-ci. Patrick Feltesse (économiste) partage sa réflexion sur la fonction de la sécurité sociale par rapport à la pauvreté. Il la situe en regard de l'évolution des stratégies de lutte contre celle-ci et du constat des inégalités croissantes dans notre société. Jozef Pacolet (économiste) met en garde contre le plaidoyer, qu'on entend de plus en plus souvent, en faveur d'une sécurité sociale plus sélective. Un tel système va de pair avec une dualisation et une privatisation plus fortes, ce qui nuit aux personnes les plus fragiles mais aussi à la population dans son ensemble. (02.1.)

L'inquiétude face à la privatisation de services qui incombait traditionnellement aux pouvoirs publics revient en filigrane dans toutes les concertations thématiques : est-il possible de concilier rentabilité et solidarité ? Au-delà de la question des services publics, c'est celle du rôle de l'Etat qui est posée par Luc Goossens (sociologue), par rapport au droit de tous à un logement. Geneviève Lacroix et Patricia Schmitz, qui travaillent toutes deux dans un CPAS, s'interrogent sur la possibilité pour les usagers de prendre part à un processus participatif dans un tel cadre institutionnel. (02.2)

5 Article 5, §1^{er} dernier alinéa et §2 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

6 Les rapports bisannuels sont disponibles sur le site www.luttepauvrete.be

Le Service rappelle la place centrale qu'occupent les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté dans ses travaux. Il souligne que la participation ne prend tout son sens que si les responsables politiques prennent eux aussi part au dialogue, en intégrant les résultats des concertations dans leurs débats et dans leurs actions. Les Associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté insistent sur les conditions à respecter pour permettre une vraie participation des personnes qui vivent dans la pauvreté, basée sur une parole libre. Elles expliquent que le travail collectif réalisé au sein des associations dans lesquelles celles-ci se reconnaissent est essentiel à cet égard. Michel Goffin (maître de formation pratique et professeur de méthodologie du travail social), traite la question de savoir comment l'outil 'éducation permanente' dont s'est dotée la Communauté française contribue à la participation des personnes démunies. Il s'exprime sur la base d'une expertise personnelle et d'interviews d'acteurs du secteur. Lut Vael (coordinatrice de l'association 'Samenlevingsopbouw' à Gand) constate que les organisations de terrain sont de plus en plus sollicitées pour participer à l'élaboration de politiques locales mais que cette évolution positive ne signifie pas forcément de meilleures possibilités de s'impliquer pour les groupes les plus faibles. (02.3)

Nous remercions vivement tous les auteurs pour le temps investi, les expertises et les convictions partagées. Chacun d'entre eux a ainsi contribué à remettre en lumière les lignes de force de l'accord de coopération en matière de pauvreté. Les engagements ambitieux pris il y a dix ans méritent en effet de recevoir une attention renouvelée et accrue vu la persistance aujourd'hui encore de profondes inégalités en termes d'effectivité des droits de l'homme. Beaucoup d'autres personnes auraient pu être sollicitées pour rédiger un article, ce recueil ne prétend pas à l'exhaustivité. Nous espérons que la diversité des points de vue déjà présente intéressera une multiplicité de lecteurs et que le caractère ouvert de la démarche stimulera ces derniers à poursuivre le questionnement.

Françoise DE BOE

Coordinatrice adjointe

*Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale*

Edouard DELRUELLE

Directeur adjoint

*Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme*

01.

**APPROCHE DE
LA PAUVRETÉ EN
TERMES DE DROITS
DE L'HOMME**

01.1.

SIGNIFICATION DU LIEN ENTRE PAUVRETÉ, DIGNITÉ ET DROITS DE L'HOMME

« DIGNE DE MOURIR COMME INUTILE AU MONDE ... »

EDOUARD DELRUELLE

Je mets le lecteur au défi de trouver quelque texte ou discours portant sur la pauvreté ou la précarité, qui n'invoque les notions de « dignité » ou de « dignité humaine ». Significativement, l'Accord de coopération dont nous célébrons le dixième anniversaire y fait référence à deux reprises, dès les tout premiers paragraphes de son Préambule. Ces notions, qui flottaient jadis dans le ciel vapoureux des idéalités morales, sont désormais solidement ancrées dans notre droit positif – art.23 de la Constitution, art.1^{er} de la Charte européenne des droits fondamentaux, art.1^{er}, art.22, art.23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, sans parler des lois, des règlements et de la jurisprudence qui s'y réfèrent de plus en plus fréquemment.

Mais que peut-on attendre de l'usage de la « dignité humaine » en matière de pauvreté, comme de l'inflation législative et juridique à laquelle elle donne lieu actuellement ? Voilà qui ne me paraît pas aller de soi. Réflexe de philosophe déformé par l'exercice de la critique et du doute radical : il faut toujours porter le soupçon sur une valeur morale quand elle est en hausse. Dans le consensus dont elle jouit, il est probable qu'on trouvera, comme Nietzsche nous a appris à le faire, « un symptôme de recul, quelque chose comme un danger, une séduction, un poison, un narcotique »¹.

La dignité, concept-narcotique ? En érigeant la dignité humaine en valeur fondatrice de notre édifice juridico-moral, quel *réel* notre civilisation voudrait-elle dissimuler ? Quel écart par rapport à elle-même voudrait-elle effacer ?

1 F. Nietzsche, *La généalogie de la morale*, avant-propos, § 6.

Il est vain, pour répondre à cette question, de déconstruire le concept lui-même. Il est banalement autoréférentiel : la dignité d'un être humain, c'est ce qui fait qu'il est un être humain, c'est l'humanité dans l'humain. Mais qu'est-ce que c'est qu'une vie humaine, sinon une vie digne, c'est-à-dire qui correspond à son essence ? Nous tournons en rond. Portons plutôt notre regard sur les *situations réelles* où la dignité est en souffrance, ou menacée de l'être. En pointant son négatif, en repérant les espaces où elle est exclue, la dignité humaine nous révélera peut-être, comme en creux, le visage de sa positivité.

Triste inventaire, on s'en doute : chômage, grande pauvreté, endettement, mais aussi maladie physique et mentale, drogue, handicap, fin de vie, vieillesse, détention, exploitation, esclavage, traite et trafic des êtres humains, torture, traitement inhumain et dégradant, viol, inceste, ... Dans ce catalogue de sang et de sueur, quel commun dénominateur ? Y a-t-il une région de la vie humaine, un secteur d'activité, une dimension de l'existence, où la dignité se fait soudainement plus vulnérable, et donne davantage prise à l'injustice et à l'abjection ? A l'évidence : non. Et pour cause : si la dignité est consubstantielle à l'humanité, alors forcément *toutes* les dimensions de l'humanité (toute relation, toute condition, tout état corporel, psychique, social, politique ...) sont susceptibles de faire perdre à un individu sa dignité propre.

Regardons dès lors *comment* ces circonstances multiples, où la dignité humaine fait défaut, ont été produites, et surtout quel type d'êtres humains elles ont effectivement *produits*. A cette question, on peut suggérer une réponse : dans toutes les circonstances citées plus haut, les individus se retrouvent en situation de *surnuméraires*. Ils sont en trop, superflus. Inutiles, pareils à ce vagabond du XVe siècle qu'une condamnation emblématique (citée par Bronislaw Geremek) désignait comme « *digne de mourir comme inutile au monde, c'est assavoir estre pendu comme larron* »². Telle est donc mon hypothèse de départ : perdre sa dignité, c'est devenir d'une manière ou d'une autre *inutile au monde*. Ou plus exactement : c'est être mis par d'autres (voire par la société dans sa globalité) en *position* d'être inutile au monde. Car évidemment l'absence de dignité n'est pas un état, mais une position qui est elle-même la résultante d'une situation sociale, d'un rapport de force.

Que la perte de dignité soit fonction de la condition d'inutile, de superflu, cela est évident dans le cas des chômeurs, des exclus, ou des malades et des handicapés, ou encore dans celui des détenus. Situations fort différentes les unes des autres, certes, mais dont le « résultat » est à chaque fois que l'individu se retrouve dans une position de surnuméraire, d'homme qui à la fois est « sans » (sans travail ou sans capacité de travail, sans liberté, sans sécurité juridique) et « en trop » pour la communauté.

D'autres circonstances semblent moins nettes : l'esclave n'est-il pas « utile » à son maître, comme la victime de la traite à son exploiteur ? A la limite, la femme violée n'est-elle pas « utile » à son violeur ? Mais il est assez facile de répondre que cette « utilité » n'est précisément pas

2 B. Geremek, *Les Marginaux parisiens aux XIV^e et XV^e siècles*, Flammarion, 1976.

une utilité « au monde », mais au violeur, au maître, à l'exploiteur exclusivement, dans les mains desquels ils ne sont que des choses disponibles pour leur usage et/ou leur caprice, et qui seront jetés comme objets morts le moment venu. Quand des êtres sont ainsi « réifiés », ils ne sont déjà plus au monde, ils sont déjà surnuméraires, anticipativement réduits à l'état de déchets humains.

Inversement (et en dépit de ce que nous dit la conscience spontanée), on ne doit pas faire de *toutes* les violences ou privations des formes d'atteinte à la dignité humaine. Ne semblent sûrement pas dans l'indignité le soldat qui meurt au combat ou en sort atrocement mutilé, le *pauper Christi* en ascèse vers Dieu (ermite, moine errant et mendiant du Moyen Age), ou encore la victime que les prêtres aztèques offraient en sacrifice au dieu-soleil. Au contraire, c'est une suprême utilité au monde, et même au monde de l'au-delà, qui s'ouvre à ces individus souffrants. De même, la douleur et la cruauté qui accompagnent de nombreuses cérémonies initiatiques (mutilation, amputation, scarification, ongles arrachés, trous percés dans le corps, broches passées dans les plaies, etc.) ont pour but d'intégrer et de rendre utile au monde de la tradition et de la communauté adulte celle ou celui qui l'accomplit. Elles ne sont pas des indices d'exclusion mais au contraire d'appartenance au groupe. Ce qui fait question dans ces épreuves initiatiques, et justifie souvent leur interdiction, n'est pas la perte de dignité des individus, mais la souffrance, parfois insupportable, qu'ils doivent endurer pour l'acquérir ou la conserver.

Mais en quoi, alors, pouvait bien consister, dans les sociétés traditionnelles, le fait de se trouver inutile au monde, surnuméraire, dépourvu de dignité ? Une chose est assez certaine : ce n'est pas la pauvreté qui nous en fournira le critère. Dans les sociétés pré-modernes, on le sait, régnait une extrême pauvreté. La grande masse des paysans, comme le petit peuple des villes, vivaient constamment aux frontières de l'indigence. Il suffisait d'une pénurie, d'une épidémie, d'une invasion, pour qu'un grand nombre d'individus tombent au-dessous du seuil de survie. Les famines, les révoltes tumultueuses et les jacqueries nous rappellent la dureté effroyable de ces temps. Et l'on ne trouvera pas d'exemples hors d'Europe, en Chine, en Inde, ou dans les « riches » Empires qui se sont succédé en Asie, où la situation du bas-peuple ait été sensiblement meilleure. Manque de nourriture, de logement, de vêtements, de travail, tel était le quotidien de l'immense majorité des hommes, alors que les élites monopolisaient à leur avantage tout le luxe et le confort que pouvaient procurer les surplus de la production économique.

Et en même temps, il n'y a pas contradiction à dire que ces sociétés fortement hiérarchisées et inégalitaires étaient, pour reprendre une expression de G.Duby, des sociétés « encadrées, assurées, nanties »³. Les liens communautaires comme la famille, le voisinage, la paroisse, la corporation, y assuraient des réseaux d'interdépendance et de solidarité tels qu'il était très rare que des individus se retrouvent en situation d'exclus ou d'inutiles. Dans ces sociétés structurées et régulées, ceux qui étaient en « décrochage » (l'orphelin, l'infirme, le vieillard, « l'idiote du village », ou même telle famille suite à une mauvaise récolte, etc.) se trouvaient pris en charge par la

3 Cité par R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.55

communauté, ou du moins tolérés par elle. Quelle que soit l'extrême difficulté dans laquelle ils pouvaient se retrouver, on ne dira pas que leur dignité était atteinte, qu'ils n'avaient plus d'utilité au monde. Même dans le dénuement le plus extrême, ils continuaient d'appartenir à leur monde – monde de proximité qui était suffisamment autorégulé, homéostatique, pour assurer à tous une prise en charge minimale, et pour éviter en tout cas un abandon total qui était alors vécu comme un échec du groupe tout entier⁴. Schématiquement, on peut donc dire que ces sociétés étaient à la fois très vulnérables aux accidents extérieurs (famines, guerres, invasions) et très solidement intégrées par les réseaux de « sociabilité primaire ».

Dans ce type de sociétés d'ordres et de statuts, perdre sa dignité, c'est être mis « hors statut » par le groupe. Les deux cas classiques sont ceux du *proscrit* (tel le fameux *homo sacer* romain) et de l'*esclave*. L'abandon dans le premier cas, la capture dans le second, coupent alors les individus de leur communauté d'origine, et en font donc des êtres *désocialisés* ; l'état d'exploitation auquel on les réduit a ensuite pour effet de les *déciviliser* ; et souvent (mais pas toujours), les traitements qu'on leur inflige en font des êtres *dépersonnalisés*, voire *déssexualisés*⁵. L'esclave est un cas-limite, mais paradoxal : c'est le surnuméraire par excellence puisque qu'il n'est qu'un « humain-marchandise » qui n'a aucune visibilité dans le monde commun ; mais en même temps, il est tout à fait indispensable à l'entretien économique et même symbolique de la société.

Dans la société médiévale occidentale, où l'esclave et même le servage ont progressivement disparu, la figure emblématique du superflu devient alors celle du vagabond. Celui-ci a effectivement « décroché » de son monde, et ne peut plus bénéficier de son assistance. Il n'a donc plus, de ce fait, de place assignée dans la structure sociale. Par rapport aux surnuméraires d'aujourd'hui, les vagabonds des 14-16^e siècles ne sont certes pas dans une identité de *condition*, mais dans une analogie de *position* : le fait de vivre dans une sorte de flottement social leur ont effectivement fait perdre leur dignité⁶.

Or, chose étonnante : au 17^e siècle, c'est-à-dire dans cette période (que l'on peut qualifier de « proto-capitaliste ») où une économie de marché efficace, rationnelle, éprise de rendement, se met en place, *celui qui ne travaille pas* devient, à côté du délinquant, « l'ennemi » de la société urbaine et productive. Dans toute l'Europe, on crée alors des établissements (souvent des léproseries désaffectées) où l'on séquestre vagabonds, pauvres, mendiants, malades, chômeurs, ivrognes, fous, prostituées. C'est ce que Michel Foucault a appelé « le Grand Renfermement », dont le trait le plus marquant est que, pour la première fois sans doute dans l'histoire, les « inutiles » font l'objet d'une administration qui a pour but à la fois de les stigmatiser et de les réintégrer, d'en faire des « exclus de l'intérieur », si l'on peut dire⁷. On peut considérer qu'à partir de ce moment-là, le surnuméraire devient une catégorie sociale à part entière, rigoureusement cadastrée par la matrice « policière » d'une société tournée vers l'utilité et la productivité.

4 Une si forte solidarité intra-communautaire reposait, faut-il le rappeler, sur un principe d'exclusion des étrangers de ladite solidarité – exclusion que la loi d'hospitalité venait parfois assouplir.

5 Cf. Meillassoux, *Anthropologie de l'esclavage*, PUF, 1998.

6 R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.110.

7 M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Plon, 1961.

« Les pauvres », n'est-ce pas souvent un terme générique pour désigner cette catégorie particulière des superflus, des « inutiles au monde » ? Et si l'on admet que les sociétés traditionnelles étaient construites de sorte de s'en prémunir (esclavage mis à part), alors n'est-ce pas que ce phénomène est un phénomène principalement, voire exclusivement *moderne* ?

C'est effectivement ce que je pense.

La condition de superflu et d'inutile résulte du type d'organisation de la société que l'économie capitaliste a imposée à l'Europe occidentale d'abord, à l'humanité toute entière ensuite. Ce qu'on appelle « mondialisation », en ce sens, devrait plutôt se dire « immondialisation », puisque ce qui est en train de se passer, c'est la production de populations-poubelles, de millions d'individus qui ne sont rien d'autre pour le système productif que des « immondices » humains dont on ne sait que faire, avec autour d'eux une nébuleuse de situations marquées par la précarité et l'incertitude.

Comment en est-on arrivé là ?

La révolution industrielle (1780-1880), qui fut la plus grande mutation de l'histoire humaine depuis les transformations du néolithique, se caractérise par la mobilisation complète de la population en vue de la production économique intensive. A force de règlements et de pressions (souvent violentes), on a arraché des millions d'hommes à leur terre, à leur tradition, et à tous les réseaux de sociabilité et de solidarité qui les protégeaient jusque-là. On les a fixés à des machines, on leur a imposé une stricte discipline de vie et des cadences de travail à la limite du supportable. Les anciennes formes de vie paysannes (celles de 90% de la population au 18^e siècle), qui étaient restées structurellement inchangées depuis six, sept mille ans, se sont effondrées en quelques dizaines d'années. Et avec ces formes de vie s'est également effondrée la dignité qu'elles leur garantissaient au moins, comme l'a magistralement montré Marx dans le *Manifeste communiste* (1848) : « *Impitoyable, la bourgeoisie a déchiré les liens multicolores de la féodalité qui attachaient l'homme à son supérieur naturel, pour ne laisser d'autre lien entre l'homme et l'homme que l'intérêt tout nu, le froid « paiement comptant » (...). Elle a dissout la dignité de la personne dans la valeur d'échange, et aux innombrables franchises garanties et bien acquises, elle a substitué une liberté unique et sans vergogne : le libre-échange* ».

La promotion de l'individu comme individu, qui caractérise la société libérale, a certes sa face « positive » et glorieuse (l'abolition de l'esclavage et du servage, l'affirmation des droits civils et politiques, etc.), mais elle s'est aussi imposée de manière « négative », par soustraction active par rapport à l'encastrement dans les collectifs traditionnels : « *tous les rapports sociaux immobilisés dans la rouille, avec leurs cortèges d'idées et d'opinions admises et vénérables se dissolvent ; ceux qui les remplacent vieillissent avant même de se scléroser. Tout ce qui était établi se volatilise, tout ce qui était sacré se trouve profané, et à la fin les hommes sont forcés de considérer d'un œil détrompé la place qu'ils tiennent dans la vie et leurs rapports mutuels* ».

Le génie de Marx est d'avoir su pointer le caractère anthropologique et ontologique (et non seulement socio-économique) de la société industrielle. Car c'est le rapport de l'homme à la réalité et à lui-même qui est modifié de fond en comble par le capitalisme. Désormais, la vie n'est rien qu'un flux qui dissout tout étant (objet, institution), qui dévalorise toute valeur, qui consomme et consume toute forme finie de production : « *la bourgeoisie ne peut exister sans bouleverser constamment les instruments de production, donc les rapports de production, donc l'ensemble des conditions sociales* ». La fixité et la stabilité anthropologiques et ontologiques des anciennes formes d'existence disparaissent dans les flux du productivisme infini. L'individu moderne est ainsi mis au défi de n'exister et de ne se définir qu'à travers ce flux, comme producteur et comme consommateur. L'être humain est ontologiquement et juridiquement détaché de tout collectif ; il n'appartient qu'à lui-même, ce qui en fait un être à la fois autonome et démuné, indépendant et surexposé.

Certes, on a pu croire que la bourgeoisie voulait instaurer un ordre social d'un type nouveau, « solide », fondé sur la grande industrie puis l'organisation fordiste du travail. On connaît le tableau : lieux de production gigantesques, grandes concentrations ouvrières, forte intégration entre usine et vie quotidienne. Le mouvement ouvrier, renonçant au mythe de la révolution communiste, a alors su imposer, à travers une série de luttes et de conflits, un fragile compromis. De ce compromis a émergé une véritable *civilisation du travail*, c'est-à-dire une civilisation où les individus tirent leur identité et leur dignité de leur condition même de travailleurs. Le contrat de travail, de pure convention sans attaches et sans supports, a progressivement donné accès à un véritable statut *collectif* garanti par des régimes généraux, des conventions collectives, des protections sociales. De même, l'organisation fordiste du travail était certes aliénante, mais en même temps relativement stable, et surtout elle favorisait la mixité sociale (certes conflictuelle) entre ouvriers, ingénieurs et patrons, au sein d'une même entité.

Et autour de la condition de salarié, c'est aussi toute une culture, toute une identité qui allaient se dessiner : le quartier populaire avec ses repères quotidiens (le bistrot, le club sportif) ; un rythme de vie (semaine de 6 puis 5 jours, congés payés) si différent du rythme de vie rural antérieur ; une présence forte des services publics (hôpital, poste, transports, énergie) ; mais surtout un système de valeurs intégré et solide (la famille, l'école, la solidarité) qui culmine dans une indéfectible confiance dans l'avenir (« *nos enfants vivront mieux que nous* »).

La société salariale du 20^e siècle, organisée autour de la production capitaliste « solide » et de l'Etat social, est une société inégalitaire et assez peu redistributrice (contrairement à l'image qu'on s'en fait aujourd'hui), mais qui était arrivée à un niveau de protection collective suffisant pour assurer des conditions de vie décentes même aux plus défavorisés. Pour reprendre une image de Robert Castel, elle a fonctionné comme un escalator : tout le monde montait, mais chacun restait sur sa marche.

C'est ce fragile équilibre que rompt, avec une violence inouïe, la société hyper-industrielle qui se met en place à partir des années 70-80. L'économie de l'immatériel et de la communication a complètement submergé l'ancienne économie de fabrication, déstructurant l'usine fordiste et

les équilibres sociaux sur lesquels elle reposait. Conséquence : l'usine a cessé d'être un lieu de mixité sociale. Et en un sens, elle a même éclaté, disparu : le travail industriel est sous-traité, délocalisé ou robotisé ; les ingénieurs sont dans des bureaux d'études indépendants ; l'entretien est assuré par des sociétés de services ...

Parallèlement à cela, l'Etat social est progressivement démantelé, à mesure qu'il perd la base sur laquelle il était construit : le salariat. Car les statuts des salariés sont de plus en plus divers, et surtout précaires. Les formes « atypiques » d'emplois (contrats aidés, titres-services, CDD) représentent aujourd'hui une large majorité des embauches. Les trajectoires des travailleurs sont de plus en plus difficiles et chaotiques, révélant (tout en l'accentuant) l'inefficacité du système actuel.

En même temps, ce capitalisme hyper-industriel continue à s'accaparer de larges pans des activités humaines. Se trouve déjà largement entamée la privatisation de la santé, des pensions, de l'éducation, de l'environnement. Les entreprises dominantes, demain, seront les compagnies d'assurance, les entreprises de divertissement et les entreprises « relationnelles » (sociétés de formation en « coaching » et techniques de management, mais aussi ONG, Eglises), autrement dit des entreprises non de *production d'objets* mais de *gestion des rapports humains* – c'est-à-dire des secteurs dont l'Etat avait la charge jusqu'ici. Ceux qui pourront en bénéficier continueront de progresser. Quant aux autres ...

Le sociologue Zygmunt Bauman propose de comprendre ces mutations comme le passage de notre société moderne d'une phase « solide » (19^e et 20^e siècles) à une phase « liquide » où les formes sociales (instituées et entretenues par l'Etat) ne peuvent plus servir de cadre de référence aux actions et aux projets de vie des individus⁸. Dans cette société « liquide », par conséquent, la population subit de plein fouet, sans structure pour les amortir, les effets de la flexibilité et de la dérégulation, ce qui la rend vulnérable, désarmée, confrontée à des forces qu'elle ne maîtrise plus et qu'elle ne comprend plus. La peur pousse alors chacun d'entre nous à prendre des mesures défensives qui, à leur tour, renforcent et cristallisent notre peur, si bien que celle-ci est devenue capable de s'auto-perpétuer, comme si elle avait acquis un dynamisme propre.

Dans ce contexte où *flexibilité* et *sécurité* se renforcent réciproquement, la fonction de l'Etat s'est profondément modifiée. D'un côté, l'Etat doit garantir la flexibilité, c'est-à-dire fluidifier au maximum la force de travail en la rendant la plus souple et la plus disponible sur un marché international qui place les économies nationales en concurrence. D'un autre côté, il doit répondre au sentiment sécuritaire de la population (et particulièrement des plus défavorisés), et cela au détriment des droits civils et politiques (je songe à l'érosion des protections juridiques quand il s'agit de lutte contre le terrorisme), mais aussi au détriment des droits culturels et sociaux, comme on le voit à travers la pénalisation croissante de la désocialisation et la culpabilisation systématique des exclus et des « désaffiliés » que sont les chômeurs de longue durée ou les

8 Lire entre autres : Z. Bauman, *La Vie liquide*, Rouergue/Chambon, 2006 ; *Vies perdues: La modernité et ses exclus*, Payot, 2006 ; *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, 1999.

jeunes de banlieues. Le sentiment de peur engendre le réflexe sécuritaire, qui lui-même alimente la peur, si bien que pour être protégés, nous finissons tous, en définitive, par accepter d'être moins libres.

Le rôle de l'Etat, dans cette configuration, n'est plus d'instituer un Bien public commun, mais de contrôler les flux de communication et d'échange, et aussi d'assurer la segmentation sociale et géographique de populations de plus en plus différenciées : autochtones / allochtones, jeunes / vieux ; riches / pauvres, etc. La mixité sociale décline, des ghettos se constituent, avec comme conséquence la dégradation de l'espace symbolique. Et pour produire et entretenir cette segmentation (avant une réelle ségrégation ?), on met en place toutes sortes de dispositifs techniques de contrôle et de surveillance : caméras, barrières, bracelets électroniques, répulsifs anti-jeunes, ...

Le capitalisme du 21^e siècle est donc un capitalisme « liquide » qui, en délocalisant, en précarisant, en dérégulant, dissout dans la logique des flux (flux financiers, flux de marchandises) toute forme « solide » de rapport social. Mais il faut surtout bien voir que cette fluidification n'est pas une pathologie accidentelle du système : elle en est le cœur, l'essence même. C'est Marx qui avait raison, quand il diagnostiquait que la logique du capitalisme était de tout noyer, y compris ses propres formations, « *dans l'eau glacée du calcul égoïste* ». Et il avait raison aussi quand il montrait qu'une telle logique était non seulement destructrice de modes de vie, de traditions, de styles d'existence, mais qu'elle était également autodestructrice, dans la mesure où la recherche effrénée du profit, en mettant le système perpétuellement en fuite par rapport à ses formes transitoires, conduit absurdement à la chute des sources mêmes de profit.

A l'heure où le capitalisme est totalement hégémonique, et où aucune force anti-systémique ne semble en mesure de le renverser, il peut paraître irréaliste de prédire sa chute prochaine. Mais ce n'est pas ce que je veux suggérer. Il s'agit simplement de prendre conscience que le type de société qui se profile pour l'humanité à un horizon relativement proche (deux, trois générations tout au plus) est tout simplement intenable sur un plan historique et anthropologique. Le réchauffement climatique, la pénurie des ressources vitales (notamment celle de l'eau), l'insuffisance alimentaire, l'inégalisation des conditions, les guerres ethniques et les conflits racisés, la ghettoïsation de millions d'individus, tous ces phénomènes conjugués (et dont la question des « sans-papiers » est une sorte de catalyseur historique) laissent penser que le monde de demain risque d'être un monde littéralement *immonde*, au sens où il produira « *trop de civilisation, trop d'industrie, trop de commerce* » (Marx encore), et donc forcément, dans le même mouvement, toujours plus d'immondices et de déchets – immondices matériels mais aussi humains voués à la relégation et à l'exclusion.

Ceux que j'ai appelés les « inutiles au monde », et qui, hier encore ne se trouvaient qu'aux marges du système social, en constituent aujourd'hui le noyau phénoménal. C'est dire l'échec, la contradiction d'un système dont le ressort fondamental est la *mobilisation* de l'humanité toute entière dans le cycle production-consommation, et qui arrive au résultat qu'une large part de cette humanité (un tiers, la moitié ?) se retrouve de fait complètement *démobilisée*, superflue, flottant dans une sorte de *no man's land* social et historique.

Un pas supplémentaire est aujourd'hui franchi par le capitalisme « liquide » à l'égard des personnes pauvres : c'est qu'elles peuvent continuer de se trouver dans une position de surnuméraires *même si elles travaillent*. Les contrôles sur les chômeurs, et la pression « morale » qui pèsent sur tout le corps social à travers des slogans politiques simplistes (Raffarin : « la France n'est pas un parc de loisirs »), ont pour effet qu'un nombre croissant de personnes pauvres acceptent de travailler même si le travail n'assure pas les conditions minimales d'une certaine indépendance existentielle. On assiste à une institutionnalisation de la précarité et de l'insécurité sociale. La réhabilitation idéologique du travail, très en vogue comme chacun sait, s'accompagne d'une indifférence cynique à l'égard de la dignité concrète du travailleur. « Travaillez plus pour gagner quoi ? », serait-on tenté de dire, en détournant une formule dans l'air du temps⁹ ...

Il est toujours très désagréable de rappeler (mais on ne peut *philosophiquement* l'esquiver) que la production active et systématique de surnuméraires était la base même des régimes totalitaires. Hannah Arendt en a fait la démonstration magistrale : « *la tentative totalitaire de rendre les hommes superflus reflète l'expérience que font les masses contemporaines de leur superfluité sur une terre surpeuplée* »¹⁰. Le régime totalitaire, montre-t-elle, se fonde sur la désolation, qui est « *l'absolue non-appartenance au monde* » qui découle elle-même, non pas de l'expérience de la solitude et de l'isolement, mais d'une existence coupée de toute créativité sociale, de tout agir au sein d'un monde commun, et où « *seul demeure le pur effort du travail, autrement dit l'effort pour se maintenir en vie* »¹¹. La désolation, ajoute-t-elle, « *est étroitement liée au déracinement et à l'inutilité dont ont été frappées les masses modernes depuis le commencement de la révolution industrielle* ».

Pour un régime « *dont la nature même est de revendiquer un pouvoir sans bornes, il est essentiel que tous les hommes soient dominés de façon sûre dans tous les aspects de leur vie* », et ils ne peuvent l'être « *qu'à la condition d'être réduits à l'état de spécimen de l'espèce animale homme* »¹². C'est d'un même mouvement que le totalitarisme vide résolument et cyniquement le monde de tout sens commun, et qu'il lui impose une sorte de « sur-sens » (la Race, le Proletariat) parfaitement déconnecté du réel. « *C'est précisément au nom de ce sur-sens que le totalitarisme doit nécessairement détruire toute trace de ce qu'il est convenu d'appeler la dignité humaine* ». L'opération qui instaure la totalité (le Peuple, la Révolution) est indissociable de celle qui retranche les hommes « en trop » - ce que réalisent de fait les camps de concentration et d'extermination.

Et pourtant, objectera-t-on, qu'y a-t-il de plus opposé à cette logique totalitaire que notre société « démocratique et libérale » ? Certes, mais ce qui est cause, ce n'est pas l'idéologie ni les institutions, c'est le réel que la société produit dans ses ressorts fondamentaux. Or, on est frappé par l'analogie de structure entre la logique totalitaire décrite par Arendt et la logique

9 R. Castel, « Travailler plus pour gagner quoi ? », *Le Monde*,

10 H. Arendt, *Le système totalitaire (les origines du totalitarisme.3)* [1951], Seuil, 1972, p.198.

11 *Ibid.*, p.226-227.

12 *Ibid.*, p.196-197.

capitaliste telle qu'elle se déploie aujourd'hui. C'est elle-même qui le suggère : « *aujourd'hui avec l'accroissement démographique généralisé, avec le nombre toujours plus élevé d'hommes sans feu ni lieu, des masses de gens en sont constamment réduites à devenir superflues, si nous nous obstinons à concevoir notre monde en termes utilitaires. Les événements politiques, sociaux et économiques sont partout tacitement de mèche avec la machinerie totalitaire élaborée à dessein de rendre les hommes superflus* »¹³.

Mais c'est surtout la conclusion à laquelle elle arrive qui doit nous faire réfléchir : « *Les solutions totalitaires peuvent fort bien survivre à la chute des régimes totalitaires, sous la forme de tentations fortes qui surgiront chaque fois qu'il semblera impossible de soulager la misère politique, sociale et économique d'une manière qui soit digne de l'homme* »¹⁴.

Aujourd'hui, nous voyons clairement que ces tentations, sous la forme d'un populisme sécuritaire et racisé (aujourd'hui dominant en Europe), travaillent à nouveau les peuples du centre de l'économie-monde. Sans doute n'avons-nous plus à craindre que les horreurs du nazisme se reproduisent, mais il est certain aussi que ce populisme nous éloigne de solutions politiques humainement acceptables et politiquement crédibles en vue de construire un monde où chacun puisse compter, être utile et reconnu.

C'est à ce titre qu'il faut soupçonner la fortune politique et juridique des notions de dignité et de dignité humaine. Car en rappelant de façon incantatoire que les exclus, les malades, les vieux, les pauvres, etc., bref tous les surnuméraires de notre société, *doivent* garder leur dignité, qu'il est un *devoir* de les traiter comme des êtres dignes, en ressassant ce discours, que fait-on, sinon jeter un voile éthico-juridique pudique sur le système économico-politique qui produit massivement de tels individus ? En réaffirmant la dignité des surnuméraires, nous élevons certes une protestation *morale* tout à fait estimable, mais nous n'esquissons pas le premier mouvement de ce qui pourrait être un geste *politique*.

Cette politique, il n'est hélas pas possible de l'esquisser ici. Il faudrait pour cela repenser de fond en comble l'Etat dans ses fonctions de régulation et de transformation sociales, diagnostiquer s'il y a encore la moindre opportunité historique pour que les mouvements « anti-systémiques » (c'est-à-dire ceux dont l'horizon est la sortie de la logique capitaliste) puissent infléchir le cours de l'histoire, ou si à l'inverse il ne vaut pas mieux miser sur un système de protection des plus défavorisés qui allie sécurité sociale et flexibilité économique (« flexicurité »).

Mais le plus important, en amont, est d'identifier la nature du problème, qui n'est pas dans le fait *statistique* qu'un certain nombre de personnes, dans le monde d'aujourd'hui, sont « plus » défavorisées que d'autres, mais dans le fait *anthropologique* qu'elles sont en situation de surnuméraires, et que, n'ayant plus vraiment de place assignée dans la structure sociale, il serait somme toute plus *économique* (à tous les sens du terme) pour le système de s'en

13 *Ibid.*, p.201.

14 *Ibid.*, p.202.

débarrasser, d'une manière ou d'une autre. La notion de dignité, on peut le craindre, n'est alors que l'enveloppe éthique et juridique dont nous recouvrons la gestion, tantôt policière tantôt humanitaire, mais de moins en moins politique et responsable, de cette masse grandissante des « nuttelozen » que l'on voit elle-même osciller entre révolte et résignation ...

Nietzsche bon guide, décidément ...

L'EXTRÊME PAUVRETÉ EN TANT QUE VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME*

ARJUN SENGUPTA¹

En qualité d'Expert Indépendant sur les questions des Droits de l'Homme et de l'Extrême Pauvreté, j'ai, dans mes rapports à la Commission des droits de l'homme, proposé une définition de la pauvreté et de l'extrême pauvreté et exploré comment cette définition pourrait être liée aux droits de l'homme. J'ai également suggéré quelques actions concrètes susceptibles de contribuer à l'éradication de la pauvreté, basées sur la réalisation des droits de l'homme. Dans l'article ci-dessous, j'ai retravaillé ces arguments afin de démontrer qu'envisager l'extrême pauvreté comme une violation des droits de l'homme permettrait d'établir un consensus axé sur cette réalité et garantirait la mise en œuvre réussie de politiques d'éradication de la pauvreté conformes aux normes énoncées par les droits de l'homme.

_ DEFINITION DE L'EXTRÊME PAUVRETE

Qui veut comprendre l'extrême pauvreté doit appréhender les réalités qu'englobe la pauvreté et définir ensuite l'extrême pauvreté. Une définition simple et absolue de la pauvreté en termes de revenus reviendrait à fixer une quantité journalière minimale de calories nécessaires à assimiler pour survivre dans des conditions de santé raisonnablement bonnes, et d'y ajouter un nombre minimum d'articles non alimentaires jugés essentiels pour mener une vie sociale décente. Une fois ces éléments définis, nous pouvons déterminer une gamme de dépenses minimales : les personnes qui ne peuvent se les permettre sont considérées comme pauvres. D'une autre manière, la pauvreté en termes de revenus pourrait être définie par convention, avec un niveau de dépenses par individu comme seuil de pauvreté : 1 ou 2 dollars US par jour par exemple, en termes de niveaux comparables de pouvoir d'achat. Cette solution éviterait l'exercice difficile consistant à déterminer les exigences caloriques minimales des aliments et la nature essentielle de la consommation d'un nombre minimum d'articles non alimentaires.

Une interprétation relative de la pauvreté en termes de revenus fait référence aux besoins

* Texte traduit de l'anglais.

1 L'auteur remercie Avani Kapur du Centre for Development and Human Rights pour l'assistance apportée aux recherches. Les rapports sur l'extrême pauvreté rédigés par l'expert indépendant à la Commission des droits de l'homme sont consultables sur le site web : www.unhchr.ch.

fondamentaux, lesquels peuvent dépendre des normes socioculturelles nationales. Ainsi, même si les revenus d'un individu couvrent ses exigences de subsistance et de consommation essentielle, celui-ci peut être jugé pauvre lorsque ses revenus lui interdisent l'accès aux biens et services indispensables pour répondre à ces normes socioculturelles. Une autre définition de la pauvreté relative peut être formulée plus directement en termes de distribution des revenus. Par exemple, les individus qui appartiennent aux 10 pour cent les plus bas de l'échelle de distribution des revenus peuvent être considérés par consensus social comme étant relativement pauvres.

Dans le cadre de la pauvreté en termes de revenus, la distinction entre la pauvreté et l'extrême pauvreté serait alors essentiellement une question de degré ou d'étendue du phénomène. Puisque la pauvreté est définie en termes d'accès et de disponibilité des biens et services, l'extrême pauvreté ferait référence à un niveau inférieur d'accès à ces biens et services et sans doute à la persistance de cette pauvreté dans le temps. Dans un contexte relativiste, lorsqu'un groupe d'individus reste pauvre pendant plusieurs générations, il peut être décrit comme victime d'extrême pauvreté.

Au cours des vingt dernières années, le débat sur la pauvreté a évolué bien au-delà du critère du revenu. Si le revenu n'est que l'un des éléments constitutifs du bien-être, il joue avant tout un rôle instrumental dont dépend la jouissance de ses autres éléments.

Dans ses rapports sur le développement humain, le PNUD a formulé certains indicateurs de santé, d'éducation, de nutrition et d'autres besoins fondamentaux ou exigences pour mener une vie décente, outre le revenu par habitant. Amartya Sen a détaillé les raisons pour lesquelles ces indicateurs de développement humain peuvent être considérés comme des éléments constitutifs de la notion de bien-être. Il s'agit à son sens de la capacité d'un individu de mener une vie jugée valorisante – ce qui équivaut à « être » et « faire ». Le deuxième élément de l'extrême pauvreté est la pauvreté en matière de développement humain, exprimée par les indicateurs décrivant la pauvreté de capacité (capability poverty).

La définition de la pauvreté en tant que privation de capacité est multidimensionnelle et fait référence aux libertés que tous les individus associent à leur bien-être. Par exemple, les statistiques de l'espérance de vie ou de la mortalité infantile sont décrites comme autant d'indicateurs de la liberté de mener une vie saine. Ces libertés jouent un rôle constitutif et instrumental. Par exemple, la liberté de mener une vie saine est un élément constitutif du bien-être de l'individu. Mais cette liberté est également instrumentale car elle permet à l'individu de jouir d'autres libertés, y compris la liberté de travailler ou de se déplacer. La pauvreté peut alors être définie comme une privation de capacité et l'extrême pauvreté comme une privation extrême de cette capacité.

Le troisième composant de la pauvreté est l'exclusion sociale. Très différent des autres, il constitue toutefois un élément essentiel de la notion de privation de bien-être. L'exclusion sociale influence le niveau de divers indicateurs de développement humain et souvent le niveau de revenus lui-même – de la même manière que les revenus et le développement humain influenceraient l'exclusion sociale.

Ce concept d'exclusion sociale, tel que décrit dans la littérature économique et sociale française, est une rupture des liens sociaux qui permettraient le développement harmonieux et ordonné de la société. En 1995, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a défini l'exclusion sociale de cette façon : « le processus par lequel des individus ou des groupes sont exclus totalement ou en partie de la pleine participation à la société dans laquelle ils vivent ». En vérité, l'exclusion sociale devrait être envisagée comme le contraire de l'intégration sociale : un processus au terme duquel les pauvres, les chômeurs, les minorités ethniques et les groupes vulnérables restent « étrangers » à la hiérarchie sociale. L'angle d'analyse, qu'il s'agisse d'identifier des problèmes ou de proposer des solutions, est « relationnel » : il y a lieu d'examiner quelles sont les relations établies entre les différents groupes ou individus et comment les mécanismes, institutions et acteurs sociaux interagissent pour engendrer cette exclusion. L'intérêt spécifique de cette approche réside dans cette dimension relationnelle. Ainsi, si la pauvreté en termes de revenus et de développement humain est axée sur les individus, l'exclusion sociale porte au contraire sur les relations sociales.

Si ces concepts se croisent et interagissent fortement – puisque tant la privation de revenus que la privation de développement humain ont lieu dans un contexte social donné – il s'agit pourtant de sphères d'analyse distinctes, lesquelles doivent être approfondies en ce qui concerne leurs caractéristiques et domaines respectifs en vue d'aboutir à des méthodes plus efficaces pour traiter les problèmes.

_ IMPORTANCE DES DIFFERENTES DIMENSIONS

Le premier rapport a donc développé une définition de travail de la pauvreté comme combinaison de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale – l'extrême pauvreté étant la forme extrême de ces différentes dimensions de la pauvreté.

L'importance de chacune de ces trois mesures de l'extrême pauvreté a suscité de nombreuses discussions. Certains ont affirmé dans le passé que la pauvreté devait être envisagée tout simplement comme l'échec des « capacités de base » et l'extrême pauvreté comme un échec grave des « capacités de base », ou encore qu'elle devait être assimilée à un manque de « sécurité de base » – l'extrême pauvreté étant dès lors l'absence dramatique de cette « sécurité de base ». La définition proposée dans mes rapports ne contredit pas ces autres définitions. La définition la plus exhaustive employée jusqu'ici dans la littérature des droits de l'homme consacrée à l'extrême pauvreté reposait sur le concept de manque de « sécurité de base » du Père Joseph Wresinski. Celui-ci combinait l'approche française de l'exclusion sociale en termes d'absence de participation et de rupture des liens sociaux à d'autres facteurs économiques et sociaux qui interdisent la jouissance des libertés et des droits de l'homme. Cette notion a été élaborée par le premier Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Leandro Despouy, lequel a énoncé que : « Le manque de sécurité de base suggère l'absence d'un ou de plusieurs facteurs qui rendent les individus et les familles en mesure d'assumer des responsabilités de base

et de jouir de droits fondamentaux... »² Les facteurs grâce auxquels les individus et les familles peuvent assumer des responsabilités de base font directement référence à l'accès aux revenus et au développement humain. Mais ils incluent toutefois des caractéristiques en rapport avec l'exclusion sociale étant donné que des responsabilités de base impliquent un rôle social, lequel est lié à la jouissance de droits devant être reconnus par la société. Remanier cette définition sous la forme d'une combinaison de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale ne laisserait aucun aspect de côté. Au contraire, cela ouvrirait formidablement le champ des possibilités d'élaboration d'indicateurs du « manque de sécurité de base » qui définit l'extrême pauvreté.

De manière similaire, la pauvreté de capacité – largement acceptée aujourd'hui dans la littérature consacrée au développement humain – peut être également envisagée comme la combinaison de la perte de revenus, de l'absence de développement humain et de l'exclusion sociale. En fait, la définition de la capacité d'Amartya Sen – à savoir « la liberté de mener une vie que l'individu a des raisons de choisir » est clairement multidimensionnelle. Elle combinerait les revenus et le développement humain, variables tant constitutives qu'instrumentales, en tant que composantes de la capacité.

Il est donc établi que la définition de travail identifiée dans le rapport est exhaustive et s'accommode tant de l'approche de la capacité que de celle de la sécurité de base. Par ailleurs, envisager la pauvreté sous cet angle offre un intérêt supplémentaire. Tout d'abord, il est possible d'élaborer des indicateurs pour ces formes de pauvreté sur la base de données existantes. De grands progrès ont été réalisés au niveau de la méthode d'élaboration de ces indicateurs, lesquels appréhendent non seulement les résultats mais aussi les aspects de processus des activités, et non seulement la disponibilité des biens et services mais aussi l'accès à ces derniers.

Le deuxième avantage de cette approche est sa capacité à améliorer le consensus social au sens politique dans un pays, ce qui permettrait à l'Etat et aux autres acteurs sociaux d'accepter la responsabilité liée à l'adoption de politiques visant à éradiquer la pauvreté. S'il est souhaitable que la société s'occupe de tous les pauvres d'un pays, il est sans doute prudent de procéder étape par étape, en commençant par identifier un groupe de personnes reconnues comme extrêmement pauvres, c.-à-d. victimes de formes extrêmes de pauvreté en termes de revenus, de pauvreté en matière de développement humain et d'exclusion sociale, en formulant des politiques adéquates destinées à les supprimer et en mobilisant les mécanismes institutionnels destinés à mettre en œuvre ces politiques.

Enfin, nous pouvons également montrer que cette définition peut être parfaitement envisagée comme le déni ou la violation de droits de l'homme, lesquels exigent l'exécution d'une obligation d'action politique de la part de tous les acteurs d'une société nationale et de la communauté internationale en vue d'éradiquer efficacement toutes les formes d'extrême pauvreté. Ainsi

2 Rapport de Leandro Despouy, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, E/CN.4/Sub.2/1996/13, disponible sur le site www.unhchr.ch.

définie, la notion d'extrême pauvreté comporte un intérêt nouveau par rapport à la notion de pauvreté débattue dans la littérature. L'extrême pauvreté n'est pas seulement une question de gravité ou d'intensité de la pauvreté : elle est liée à la grande vulnérabilité et aux privations multiples dont les pauvres sont victimes. Cette notion comporte des implications politiques que n'englobe pas totalement le terme courant de pauvreté dans sa dimension unique.

_ EXTREME PAUVRETE ET DROITS DE L'HOMME

Comme le soulignent tous mes rapports, l'intérêt majeur de cette approche est lié à la place qu'occupent les droits fondamentaux aux yeux de tous. Les droits de l'homme sont en général identifiés comme des objectifs de grande valeur auxquels tous les individus peuvent prétendre par nature en tant qu'être humains. Tous les acteurs sociaux – individus, institutions, sociétés et gouvernements – qui représentent l'Etat ont tous l'obligation de permettre aux individus de jouir de leurs droits.

Cela suppose deux implications. D'une part, comme le signale le premier rapport, si la pauvreté était considérée comme une violation des droits de l'homme, elle pourrait mobiliser l'action publique, laquelle pourrait à son tour contribuer directement à l'adoption de politiques adaptées, surtout par les gouvernements des sociétés démocratiques. Cependant, comme le souligne le deuxième rapport, ce sont en fait les « obligations », engendrées par les « droits de l'homme », dont la privation est reconnue comme un indice de pauvreté et qui modifient la nature du discours sur le développement économique, faisant ainsi de l'éradication de la pauvreté un objectif de principe. De plus, les obligations engendrées par les droits de l'homme sont contraignantes et des mécanismes doivent être mis en place pour les faire respecter. Une obligation contraignante impose aux acteurs dirigeants d'être en mesure de prouver qu'ils ont fait le maximum pour réaliser ces droits en adoptant des politiques et des programmes, de manière individuelle et en association avec d'autres acteurs pour qui les chances d'obtenir ces résultats sont maximales.

Ainsi, comme le note le premier rapport, si l'éradication de l'extrême pauvreté pouvait être définie en termes de réalisation de droits de l'homme, cela donnerait un élan formidable en faveur d'efforts internationaux dans cette direction.

L'extrême pauvreté peut-elle être décrite comme une violation des droits de l'homme ou plutôt comme une condition engendrée par les violations des droits de l'homme ? Le débat est controversé. Ces deux propositions divergent non seulement par la nature des caractéristiques qui définissent l'extrême pauvreté mais également par les obligations et les implications politiques qui en découlent.

La première proposition fait référence à l'éradication de la pauvreté elle-même, envisagée comme la réalisation des droits de l'homme. L'existence ou la persistance de l'extrême pauvreté peut être identifiée en soi comme une violation des droits de l'homme. Dans une telle situation, les droits de l'homme sont des éléments constitutifs de notre bien-être. L'éradication de l'extrême pauvreté devient alors une obligation pour les Etats concernés et la communauté internationale,

lesquels doivent faire le maximum pour adopter des politiques destinées à l'éradiquer au plus vite. La discussion serait désormais axée sur les politiques dont l'impact serait maximum pour l'éradication de la pauvreté et, s'il s'avère que ces politiques ne sont pas adoptées, la discussion s'axerait alors sur les organismes responsables, ainsi que sur les mesures à prendre en vue de compenser les efforts non optimaux fournis par les organismes concernés et tenus pour responsables (duty-bearers).

Selon la deuxième proposition, les droits de l'homme jouent un rôle instrumental dans la création de conditions de bien-être pour les sujets de droits (rights-holders) aboutissant à l'éradication de l'extrême pauvreté. Si l'obligation de l'éradication de la pauvreté découle du rôle instrumental des droits de l'homme, il peut y avoir, même si ceux-ci sont réalisés, d'autres facteurs ou variables instrumentales qui empêchent l'éradication de la pauvreté. De plus, les obligations engendrées par les droits de l'homme pour les acteurs étatiques et la communauté internationale ne se traduiraient pas nécessairement par des politiques visant à aborder ces autres variables instrumentales. Le devoir ou l'obligation serait alors limité à la réalisation des droits de l'homme établis, ce qui peut ou non suffire pour éradiquer complètement l'extrême pauvreté elle-même.

S'il est clair que la première option est préférable en termes de concrétisation de l'objectif d'éradication de l'extrême pauvreté, il est toutefois souvent difficile d'établir l'équivalence entre l'extrême pauvreté et la violation des droits de l'homme. Le concept d'extrême pauvreté et celui de violation ou déni des droits de l'homme pourraient être considérés comme équivalents si une violation des droits de l'homme suffisait à engendrer une extrême pauvreté et si l'extrême pauvreté supposait également une violation des droits de l'homme. Cette équivalence peut n'être pas établie si l'extrême pauvreté existe sans violation de droits de l'homme spécifiques ou si des droits de l'homme sont transgressés dans une société caractérisée par l'absence de pauvreté extrême. La situation se complique davantage lorsque les droits de l'homme sont nombreux et divers et que certains sont respectés et d'autres pas.

Un individu peut jouir d'une sécurité de base sans disposer de tous les droits de l'homme. Par conséquent, il est impossible, compte tenu du système actuel des droits de l'homme de mettre sur un pied d'égalité le manque de sécurité de base ou le caractère généralisé de l'extrême pauvreté et la privation de droits de l'homme, conformément aux exigences de la communauté des droits de l'homme, sauf si la sécurité de base peut être reconnue par définition comme un droit de l'homme en soi. Il est peut-être bien plus commode d'approcher la relation existant entre l'extrême pauvreté et les droits de l'homme dans les termes de la deuxième proposition et de développer les obligations qui accomplissent les droits de l'homme reconnus tout en éradiquant l'extrême pauvreté.

_ ROLE DES GOUVERNEMENTS

S'il n'est sans doute pas facile de bâtir un consensus sur la pauvreté en tant que violation des droits de l'homme, de nombreuses actions ou mesures spécifiquement liées aux droits de l'homme peuvent elles-mêmes conduire directement ou indirectement à l'éradication de la pauvreté. Par

exemple, prendre conscience des droits à bénéficier de normes adéquates de vie, d'alimentation, de sécurité sociale ou d'emploi aurait manifestement un impact direct sur la pauvreté en termes de revenus. Plusieurs autres droits économiques, sociaux et culturels contribueraient directement à améliorer les indicateurs de développement humain. Les droits civils et politiques, combinés aux droits économiques, sociaux et culturels, peuvent s'avérer les instruments les plus efficaces pour éliminer l'exclusion sociale.

Comme nous l'avons déjà constaté, dans une approche axée sur les droits de l'homme, l'Etat est le premier sujet d'obligations chargé de concevoir des programmes et « d'inciter les autres acteurs à faire le nécessaire pour les mettre en œuvre en adoptant des mesures persuasives ou dissuasives, des lois et des procédures, ainsi qu'en modifiant les institutions. L'Etat est aussi directement responsable de la mise en œuvre de ces programmes ». Afin de comprendre totalement le rôle et les obligations de l'Etat, nous avons appliqué les concepts kantien d'obligations parfaites et imparfaites dans le deuxième rapport. Les Etats ont donc l'obligation parfaite de réaliser les droits susceptibles d'atténuer la pauvreté. Ils peuvent formuler des programmes et redistribuer des ressources entre différents objectifs politiques. Mais ils peuvent également invoquer les obligations imparfaites de tous les autres acteurs sociaux tenus d'aider et de contribuer lorsque l'on fait appel à eux en vue de réaliser ces droits. Les Etats peuvent donc imposer des taxes, des frais et des procédures réglementaires qui limitent le comportement des individus et le fonctionnement des multinationales dans les frontières étatiques. Ils peuvent également s'engager directement à fournir des services susceptibles de contribuer à la réalisation de ces droits. De plus, les acteurs étatiques peuvent ouvrir des négociations avec la communauté internationale, les autres Etats, les donateurs et crédetes, ainsi qu'avec les institutions internationales qui surveillent les transactions financières et commerciales en vue de les aider à mettre en œuvre leurs programmes.

Nous avons noté dans le premier rapport qu'il existe trois exigences que les Etats doivent satisfaire s'ils veulent conduire une politique basée sur les droits de l'homme. Ces exigences sont les suivantes : premièrement, que tous les Etats qui ont ratifié les traités internationaux sur les droits de l'homme les intègrent dans leur système légal national.

Deuxièmement, étant donné le décalage temporel souvent considérable entre les politiques et leurs mises en œuvre et résultats, il est essentiel que tous les Etats mettent sur pied leur propre Commission nationale des droits de l'homme. Celle-ci devra trancher, examiner et recommander des actions correctives adaptées en cas de violation de droits de l'homme, adressées aux individus et aux groupes en quête de telles actions.

Enfin, des mesures doivent être prises de manière planifiée et coordonnée afin de promouvoir un programme de développement qui facilite la réalisation des droits de l'homme.

Selon le premier rapport, la création d'emplois est un programme applicable universellement, pertinent dans les pays tant développés qu'en voie de développement et dont l'impact possible est considérable sur la réduction de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain

et d'exclusion sociale. Citons à titre d'exemple la garantie de l'emploi rural en Inde, intitulée « National Rural Employment Guarantee Act » (NREGA). D'une part, puisque l'emploi génère des revenus, lesquels contribuent à réduire directement la pauvreté en termes de revenus et permettent l'accès à d'autres services de développement humain – éducation, installations sanitaires, logement, etc. –, l'emploi contribue à réduire la pauvreté tant en termes de revenus que de développement humain. Cela augmente à son tour la productivité de la main-d'œuvre, laquelle contribue à la durabilité de l'emploi, outil majeur pour surmonter l'exclusion sociale. Dans la plupart des pays en voie de développement, le chômage, déclaré ou déguisé, est une source d'extrême pauvreté dans tous ses aspects. S'il existe un programme d'actions que l'on peut considérer comme l'outil le plus efficace pour éradiquer l'extrême pauvreté, c'est bien la création d'offres d'emplois durables, surtout destinées aux groupes vulnérables et marginalisés.

_ RÔLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

S'il est vrai que l'Etat est le premier sujet d'obligations dans le cadre des droits de l'homme, aucun Etat ne peut désormais – étant donné la mondialisation croissante – travailler séparément des autres Etats. L'importance de la coopération internationale et le rôle de la communauté internationale pour l'éradication de la pauvreté, tant directement qu'indirectement, sont manifestes.

Il existe trois sources majeures de droit international et d'obligations concomitantes en ce qui concerne les droits de l'homme. Il y a tout d'abord les traités internationaux qui possèdent leurs propres méthodes de contrôle des obligations. Ensuite, les principes généraux du droit, lesquels sont acceptés par la société en tant que valeurs fondamentales à l'origine du lien social. Le caractère contraignant des obligations qui découlent de ces principes est donc accepté par tous les membres de cette société, même en l'absence de traité international ou de loi qui reconnaît ou spécifie explicitement ces obligations. La troisième source est le droit international coutumier : il s'agit des normes légales dont le caractère légalement contraignant s'est progressivement imposé dans la pratique et via les engagements exprimés par les gouvernements. Ces normes s'imposent aux gouvernements et acquièrent la force d'une loi internationale même en l'absence de codification sous la forme d'un traité.

La réalisation de la plupart des droits de l'homme a été reconnue dans les lois internationales consacrées aux droits de l'homme par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Elle a également été reconnue « légalement » par des lois internationales ou des législations nationales sur les droits de l'homme. Si ces droits – à savoir droit à une nourriture décente, à la santé, à l'éducation et à des conditions de vie adéquates – étaient réalisés, il serait difficile d'imaginer une société affichant encore les conditions de la pauvreté. De plus, « les obligations internationales visant à la réalisation des droits de l'homme adoptent la forme d'une coopération internationale à laquelle tous les Etats du monde se sont engagés au titre des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et des obligations spécifiées dans les différents pactes internationaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme souligne également la nécessité d'une coopération

internationale en vue de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels » (articles 22 et 28).

Le PIDESC reconnaît la pertinence de la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et stipule que les pays riches doivent fournir une assistance individuellement et dans le cadre de la coopération internationale, surtout aux pays plus pauvres sur les plans économique et technique, confrontés à des ressources limitées dans la réalisation des droits énoncés par le Pacte. L'article 11 (1) du Pacte impose aux acteurs étatiques de prendre des mesures adaptées afin de garantir la réalisation du droit à des normes de vie décentes, reconnaissant à cet effet l'importance cruciale de la coopération internationale basée sur le libre consentement. L'article 11 (2) exige que les acteurs étatiques prennent individuellement et dans le cadre de la coopération internationale les mesures nécessaires pour concrétiser le droit à l'alimentation.

La Déclaration sur le droit au développement de 1986 souligne également l'importance de la coopération internationale (art. 3 (3)), en tant qu'obligation de tout Etat de manière individuelle et en tant que membre de la communauté internationale. La Déclaration de Vienne de 1993 réaffirme les notions de solidarité et de coopération internationales.

La ratification des instruments internationaux visant à réaliser les droits de l'homme implique que toutes les parties étatiques, sans oublier les institutions internationales et autres organismes, sont tenus de protéger, promouvoir et réaliser les droits de l'homme.

Donc, comme le formule le deuxième rapport, si un programme visant à réaliser les droits de l'homme – surtout si ce programme présente un rapport direct avec l'éradication de la pauvreté – peut être développé et être techniquement réalisable, tout en spécifiant les responsabilités des sujets d'obligations et la nature de leurs obligations en accord avec les instruments internationaux, il peut être mis en œuvre dans le respect des obligations engendrées par les droits de l'homme.

Toutefois, il est important de noter que souvent, c'est le manque de volonté politique d'adopter des mesures ou d'accepter les « obligations » engendrées par la reconnaissance légale des droits de l'homme concernés, plutôt que le caractère irréalisable des programmes qui explique que ces derniers ne sont pas mis en œuvre malgré la ratification quasi universelle de la plupart des traités internationaux. Les raisons de cette situation sont multiples. Tout d'abord, les pactes internationaux, tels qu'ils ont été promulgués, ne formulent aucun dispositif susceptible d'imposer les obligations afférentes. Ces pactes n'ont pas été conçus pour être « justiciables » et les organismes mis sur pied par ces traités ne sont pas en mesure d'imposer ces obligations aux Etats qui renâclent à respecter les termes des traités. Très peu d'Etats, même s'ils ont ratifié officiellement ces pactes, les ont transposés dans leur système juridique national ou ont pris des mesures en vue de les mettre en œuvre via des mécanismes alternatifs de contrôles et de bilans. Ensuite, certains Etats donateurs majeurs n'ont pas totalement ratifié ces pactes ou, s'ils ont officiellement reconnus ces droits, n'ont pas accepté toutes les obligations qui en découlent. Par exemple, les Etats-Unis n'ont pas reconnu la validité légale des droits économiques, sociaux et culturels. Enfin, il est parfois malaisé de poser dans un pays les bases indispensables pour

engendrer la volonté politique de reconnaître et d'exécuter les obligations qui découlent des lois internationales relatives aux droits de l'homme.

Puisque le contrôle et l'obligation de rendre compte sont en général toujours les maillons les plus faibles de la mise en œuvre de la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté, si chaque pays destinataire pouvait mettre sur pied une « autorité de contrôle indépendante composée de trois experts nationaux et de trois experts internationaux renommés et compétents, totalement indépendants et désignés par les institutions financières internationales en consultation avec les autorités nationales », l'impact serait considérable sur l'obligation de rendre compte et la transparence, tant en termes de mesure corrective réelle que de force de dissuasion. Un tel mécanisme de contrôle serait totalement conforme aux principes des obligations engendrées par les droits de l'homme.

De plus, il est essentiel pour garantir le succès de la mise en œuvre que l'univers des individus considérés comme extrêmement pauvres soit défini correctement et que ces droits de base, jugés si fondamentaux qu'ils sont considérés comme des droits de l'homme, soient identifiés dans le cadre d'un consensus social.

_ UNION vs. INTERSECTION

Nous avons tenté de développer dans le deuxième rapport la définition de l'extrême pauvreté. En accord avec la définition proposée, on peut envisager que sont considérés comme pauvres l'ensemble ou la réunion des trois groupes suivants : les individus pauvres en termes de revenus, ceux qui sont privés de développement humain et ceux qui sont exclus sur le plan social. L'extrême pauvreté dans ce cas porterait sur la part de chacune de ces catégories sélectionnées caractérisée par l'extrême gravité des conditions de privation.

Puisque le nombre de pauvres peut être très élevé dans de nombreux pays en voie de développement, nous pouvons adopter une autre approche dans laquelle la société peut choisir un ensemble de critères destiné à limiter le nombre d'individus souffrant d'extrême pauvreté afin d'obtenir un nombre plus réduit de personnes susceptibles d'être prises en charge sans que le coût en ressources ne soit énorme. En soi, l'extrême pauvreté peut être également envisagée comme l'intersection des trois ensembles de personnes pauvres en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale. Ainsi, un individu victime d'extrême pauvreté souffrirait de la combinaison des trois catégories de pauvreté. Les individus extrêmement pauvres représenteraient donc la petite partie du nombre total des pauvres qui souffrent de toutes les formes de pauvreté. La gravité de leur condition serait manifeste pour tous les membres de la société et les inciterait à prendre des mesures destinées à éradiquer cette condition.

Envisager l'extrême pauvreté comme l'intersection des catégories de pauvreté présente plusieurs avantages. D'une part, cela réduit le nombre d'individus concernés à un ensemble gérable dans n'importe quel pays, tout en insistant sur la gravité des formes de pauvreté. Un autre argument repose sur le principe rawlsien de justice, lequel souligne la nécessité de focaliser l'attention

sur les couches les plus vulnérables de la société. Il devrait être possible de faire appel au sens de la justice des gens et de les persuader d'accepter les obligations associées à l'éradication de l'extrême pauvreté, laquelle rend une petite partie de la population extrêmement vulnérable et lui retire toutes ses libertés d'action.

Par ailleurs, comme le note le deuxième rapport, si l'univers des individus victimes de ces conditions peut être réduit à une petite fraction du nombre total de pauvres, les coûts en ressources peuvent être considérablement limités. En effet, toutes les études récentes des Objectifs du Millénaire pour le développement de même que les stratégies de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du FMI suggèrent que le coût réel de l'éradication de l'extrême pauvreté serait assez réduit.

Un autre point important à noter en rapport avec la notion d'extrême pauvreté est le suivant : si les politiques destinées à promouvoir le développement humain et lutter contre l'exclusion sociale sont très différentes des politiques visant à encourager la croissance économique, elles ne sont pas nécessairement contradictoires. La hausse des revenus joue un rôle instrumental significatif dans la promotion des divers éléments du développement humain et une croissance inéquitable aggrave les indicateurs de pauvreté. Il est donc évident qu'un processus de développement économique dont l'objectif principal est la réduction de la pauvreté devrait reposer sur une politique de développement qui serait bien plus qu'une politique destinée à accélérer la croissance économique, en intégrant des mesures de redistribution des revenus et de restructuration de la production.

Le deuxième rapport réexamine l'application de l'approche basée sur les droits de l'homme dans l'éradication de la pauvreté. Nous avons établi dans le premier rapport que, lorsqu'un objectif d'arrangement social est accepté en tant que droit de l'homme, cela implique que tous les acteurs sociaux considèrent la réalisation de cet objectif comme une obligation « contraignante ». Toutefois, tous les objectifs sociaux ou les libertés ne peuvent être considérés comme des droits de l'homme. Comme l'énonce Amartya Sen, « les droits entraînent des revendications, en particulier celles adressées aux autres individus en mesure de faire la différence » et « les libertés sont avant tout des caractéristiques descriptives des conditions des individus »³. La société doit reconnaître que la jouissance par ses membres de certaines libertés est une valeur ou une norme fondamentale, obligatoire en son sein et que ces membres revendiquent en tant que « droits ». Par conséquent, les notions développées par Amartya Sen de « tests de légitimité » et de « tests de cohérence » peuvent être appliquées afin de déterminer si ces droits sont des droits de l'homme. La légitimité provient du fait que l'objectif doit être suffisamment important pour former les normes constitutionnelles d'une société en tant que critères de réalisation. L'objectif doit être également « cohérent », afin que tant les obligations ou devoirs à exécuter que les acteurs responsables puissent être spécifiés.

Les caractéristiques de ces libertés à considérer comme des droits de l'homme, comme le

3 Sen, A. 2004. Elements of a Theory of Human Rights, *Philosophy and Public Affairs* 32(4).

mentionne le deuxième rapport, sont l'universalité – à savoir la jouissance par tous, en toute équité et sans discrimination –, la satisfaction et la réussite des tests de légitimité et de cohérence et la revendication suivant des procédures « officielles » via un processus « normatif » accepté.

Ces caractéristiques des obligations engendrées par les droits de l'homme les placent devant d'autres obligations liées aux politiques sociales et leur octroient la primauté parmi toutes les actions politiques. Cela implique que les autorités doivent être capables de résister aux compromis entre différents groupes d'intérêts qui bénéficient de toutes ses actions. En ce sens, la plus haute priorité pour l'éradication de la pauvreté serait le résultat direct de la reconnaissance par l'Etat des droits de l'homme et de sa compréhension de la pauvreté en tant que privation de ces droits. Accepter l'éradication de la pauvreté comme un objectif motivé par les droits de l'homme offre les bases indispensables à la redéfinition des priorités et au règlement du compromis entre divers groupes d'intérêts.

Une autre considération importante est celle-ci : les contraintes financières ne devraient pas être invoquées pour justifier la non-adoption ou l'incapacité à adopter des politiques spécifiques visant à éradiquer l'extrême pauvreté. Puisque les droits de l'homme doivent être réalisés progressivement, leur non-réalisation ne peut être justifiée. Toutefois, le deuxième rapport note que seule pourra varier la vitesse de progression, laquelle dépend de la flexibilité des institutions sociales, légales et économiques et de la disponibilité des ressources.

_ PREOCCUPATIONS

Il reste toutefois un certain nombre de préoccupations et de discussions autour de la notion d'extrême pauvreté telle que nous l'avons développée. Ces éléments furent soulevés au cours des débats du séminaire sur l'extrême pauvreté qui eut lieu à Genève. Il s'agit entre autres de la pertinence de l'exclusion sociale, du manque de justiciabilité et de l'opérationnalisation de l'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'homme. Nous avons tenté de répondre à quelques-unes de ces préoccupations dans le troisième rapport.

Soulignons qu'à l'occasion de presque tous les forums internationaux tels que le Sommet mondial de Copenhague pour le développement social et la Déclaration du Millénaire, la communauté internationale a affirmé que la pauvreté ne se limitait pas à la seule privation économique mais comportait un volet social, culturel et politique.

D'aucuns ont soutenu que l'extrême pauvreté devrait être simplement considérée comme l'échec d'une « capacité de base ». Le troisième rapport souligne que, si l'on considère la pauvreté de cette façon, le revenu ne joue aucun rôle indépendant. La pauvreté devrait être envisagée comme la privation de libertés élémentaires telles que la liberté de se prémunir contre la faim, les maladies évitables et la mort prématurée, les fléaux de l'ignorance et de l'analphabétisme.

Présentant les aspects théoriques de l'approche capacitaire dans l'espoir de comprendre son opérationnalisation, le troisième rapport note que l'approche d'Amartya Sen a sans aucun

doute ouvert de nouveaux horizons pour l'analyse des conditions de bien-être des pauvres et de la pauvreté. La notion d'Amartya Sen de capacité au sens de liberté tend vers l'approche des droits de l'homme, laquelle élève des libertés sélectionnées au rang de droits de l'homme dont la jouissance est acceptée par la société. En ce sens, la proposition selon laquelle la pauvreté est la privation des capacités de base est parfaitement justifiée et très directement liée à la privation de certaines libertés de base n'ayant pas été acceptées au titre de droits de l'homme, à savoir le droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et à des conditions de vie décentes. Cette approche est parfaitement cohérente avec celle adoptée par l'Expert Indépendant sur l'extrême pauvreté.

Elle tente également de s'opposer aux différences engendrées par la prise en compte du concept d'exclusion sociale. En soi, cette approche souligne une nouvelle fois l'intérêt spécifique de la prise en compte de l'exclusion sociale : non seulement celle-ci se distingue de la privation de revenus et de développement humain, mais elle introduit l'aspect relationnel de la vie en société. Le troisième rapport note encore que la mesure de l'exclusion sociale peut être difficile car elle portera sur des échecs spécifiques de relations sociales, lesquelles peuvent être tant liées à un contexte qu'intemporelles par nature. Ces difficultés ne devraient toutefois pas entraîner son omission de la notion de pauvreté en tant qu'une dimension du problème.

Diverses tentatives sont menées actuellement dans plusieurs pays de l'Union européenne, en particulier la Belgique et le Royaume-Uni, en vue d'estimer l'exclusion sociale et d'établir les relations existant entre l'exclusion sociale et les autres aspects de la pauvreté entraînant le déni d'une liberté de base ou d'une sécurité des individus. Plusieurs pays en voie de développement récoltent et analysent de plus en plus de statistiques concernant le nombre et les conditions de vie des individus exclus socialement. En fait, un important débat est en cours en Inde sur les conditions de vie des individus exclus sur le plan social, qui appartiennent aux basses castes et tribus : devraient-ils tous bénéficier d'une action positive de la part du gouvernement ou seulement ceux qui, dans ces tribus et castes, sont pauvres en termes de revenus et n'appartiennent pas à la « creamy layer », c'est à dire les individus plus aisés des classes défavorisées ?

Le troisième rapport a en outre clarifié le fait que, si d'aucuns affirment que la pauvreté et l'extrême pauvreté se situent dans un « continuum d'échelle », les politiques visant à supprimer l'extrême pauvreté seraient assez similaires à celles nécessaires pour supprimer la pauvreté elle-même. Ce point fait évidemment référence à l'exercice empirique des politiques d'éradication de la pauvreté, lesquelles doivent être adaptées à chaque contexte spécifique. Les conditions d'extrême pauvreté seraient souvent traitées plus efficacement par un nombre limité d'instruments politiques que par l'application de toute la gamme des mesures nécessaires à l'éradication de la pauvreté.

« L'approche de l'intersection », selon laquelle, seuls les individus victimes des trois dimensions de la pauvreté feront l'objet de mesures politiques, a également suscité des contestations. Cette approche porterait sur un nombre de pauvres bien plus réduit que l'approche de l'union des trois dimensions de la pauvreté, ce qui pourrait limiter un peu trop l'univers des pauvres. Par conséquent, l'approche de l'union caractérisée par une base plus large pourrait offrir l'avantage supplémentaire d'intégrer plus de groupes d'intérêts dans une possible coalition.

Ce point a toutefois été contesté pour des motifs de faisabilité et d'intérêts particuliers et politiques susceptibles de bloquer les réformes afin de servir leurs propres programmes. Ainsi, comme le souligne l'Expert Indépendant en citant Philip Harvey, un exemple édifiant d'un tel problème dans l'exercice du choix social est manifeste au Etats-Unis où il y a « conflit entre la préférence majoritaire du public pour les politiques qui utilisent le chômage pour combattre l'inflation et les obligations gouvernementales de garantir le droit au travail ». Cet exemple montre clairement la possibilité d'un conflit entre les politiques de maximisation de l'efficacité dans une économie de marché et la protection des droits de l'homme.

Si l'approche de l'Expert Indépendant ne garantit en aucune manière l'absence de désaccord entre les groupes sociaux sur les éléments qui caractérisent l'extrême pauvreté, la plupart des experts estiment que limiter l'univers des pauvres aux personnes extrêmement pauvres a le plus de chances d'aboutir à une plus grande adhésion politique.

L'autre sujet de discussion majeur est lié à l'intérêt supplémentaire qu'implique l'invocation de l'approche des droits de l'homme dans l'éradication de l'extrême pauvreté. Enonçant l'argument conséquentialiste de l'intérêt supplémentaire de l'approche des droits de l'homme, le troisième rapport note que, lorsque les riches s'opposent aux opérations et interventions susceptibles de réduire la pauvreté, considérer l'extrême pauvreté comme le déni ou la violation des droits de l'homme permettrait de venir à bout des résistances soit (a) en augmentant le coût pour les riches et puissants de la résistance à ces interventions, impliquant par là une modification des ensembles d'opportunités, soit (b) en amenant les riches à vouloir réduire davantage la pauvreté ou l'impact de la pauvreté, ce qui implique une modification des préférences des riches.

De plus, appliquer une approche de l'éradication de l'extrême pauvreté basée sur les droits de l'homme inclurait non seulement l'application des instruments pertinents des droits de l'homme déjà reconnus, mais également d'autres causes et variables qui contribuent à créer de l'extrême pauvreté. Dans ce scénario, les programmes visant à réduire la pauvreté ne relèveraient plus de la charité mais du devoir et comporteraient la possibilité de revendiquer des droits via le système légal et les tribunaux. L'intervention du gouvernement deviendrait « justiciable », ce qui signifie qu'une « violation » de ce droit aurait un coût potentiel pour le gouvernement étant donné que d'éventuels litiges pourraient passer en jugement. Pour résumer, cibler l'extrême pauvreté devrait permettre d'invoquer de manière plus générale les obligations associées – les sujets d'obligations pouvant difficilement ou abusivement rejeter les appels à l'obligation en question.

Le troisième rapport développe davantage : dans plusieurs pays, les autorités peuvent, comme la Convention internationale l'exige mais sans pour autant l'avoir signée, adopter des mesures destinées à résoudre les conflits internes ou réduire l'extrême pauvreté. Mais ils peuvent également concevoir les avantages de n'être pas le seul pays à n'avoir pas signé la Convention : l'attrait du groupe majoritaire (peer group effect) peut être un argument très pertinent pour de nombreux pays. Ainsi, l'intérêt supplémentaire pour la réduction de la pauvreté qu'un pays signe et applique la Convention augmente en fonction de l'importance de cet attrait du groupe majoritaire et de la force des dispositifs de contrôle et de contre-référence (naming and shaming)

parmi les signataires de la Convention.

Un autre intérêt supplémentaire se situe au niveau des mécanismes de mise en application et de contrôle. D'une part, un cadre légal inspiré des droits de l'homme entraîne l'identification des sujets d'obligations, lesquelles sont contraignantes. Le corollaire naturel de cette constatation signifie que la non réalisation entraînerait l'identification d'un « contrevenant ». La notion de « contrevenant » prend son sens en regard surtout de la notion d'obligations directes. Si ces obligations directes ne sont pas exécutées, les sujets d'obligations peuvent être considérés en tant que « contrevenants » même si l'exécution effective de ces obligations pourrait ne pas résoudre totalement les problèmes de pauvreté. Toutes les obligations sont liées au résultat selon une probabilité : en effet, il n'est jamais certain qu'une mesure politique produise toujours le résultat escompté.

Il est également essentiel de distinguer deux types de politiques : les mesures techniques et les mesures institutionnelles. Certaines politiques peuvent être rangées dans la catégorie technique – par exemple lorsque le pays possède une politique axée sur l'emploi, une loi sur les salaires minimum et des dispositifs de réaffectation des dépenses publiques. Les mesures de l'autre catégorie sont dites « institutionnelles » lorsqu'elles traitent de la création des institutions compétentes pour formuler, contrôler et mettre en œuvre les politiques. Les détails techniques des politiques en faveur des pauvres diffèrent vraisemblablement peu que la pauvreté soit liée ou non sur le plan conceptuel aux droits de l'homme. La véritable différence apparaîtrait au niveau de la dimension institutionnelle.

De plus, la caractéristique majeure de ce cadre institutionnel visant à éradiquer la pauvreté envisagé comme le déni d'un droit humain, serait (1) les institutions garantissant le devoir de rendre des comptes des sujets d'obligations, (2) les institutions garantissant la participation réelle des titulaires de droits dans la formulation, la mise en application et le contrôle des politiques. Le droit de prendre part au processus politique est un élément essentiel de la dimension 'processus' de l'approche des droits de l'homme et une valeur en soi, comme nous l'avons souligné dans notre précédent rapport sur le droit au développement. Il importe que ce processus repose sur les principes d'équité, de non-discrimination, de participation, de responsabilité et de transparence.

Le troisième rapport soutient que, afin de dépasser la notion de déni et de revendiquer le fait que la pauvreté est une violation des droits de l'homme, nous devons passer par plusieurs étapes de l'argumentation. Tout d'abord, il convient d'identifier des programmes d'action concrets susceptibles d'atténuer la pauvreté. Il faut ensuite prouver qu'ils sont non seulement réalisables sur le plan technique mais également applicables sur le plan institutionnel, au moyen de quelques processus mineurs mais spécifiques de réformes institutionnelles et légales supportées par une aide internationale, en termes de ressources, de règles et de procédures des transactions internationales. En outre, il est nécessaire d'identifier les sujets d'obligations qui appliqueraient ces programmes ainsi que leurs obligations spécifiques.

Deuxièmement, très peu de droits peuvent être réalisés immédiatement dans les circonstances

données. Ils doivent être réalisés progressivement, avec le temps, parce que les politiques produisent leurs effets sur la durée lorsque tous les acteurs concernés s'adaptent aux changements.

Pour résumer, la pauvreté peut être envisagée comme une violation des droits de l'homme, dans la mesure où le contenu de ces droits peut être correctement identifié, comme notre notion de droit au développement pour un groupe d'individus définis comme « pauvres », où les obligations correspondantes peuvent être adéquatement spécifiées et attribuées à divers sujets d'obligations, où des mécanismes destinés à imposer convenablement ces obligations sont mis en place de telle sorte que toute infraction puisse être condamnée.

_ CONCLUSION

Il est important de souligner que les étapes de ce processus – envisager l'extrême pauvreté dans un cadre légal des droits de l'homme – sont en cours. La Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a développé un Projet de principes directeurs détaillés et non-contraignants intitulé « Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres ». Ces directives spécifiques constituent un formidable pas en avant dans la présentation au grand public des nombreux aspects de la problématique des individus victimes d'extrême pauvreté et nous aideront à développer un programme adapté à mettre en œuvre.

Dans le troisième rapport, nous avons tenté d'examiner quelques-unes des politiques visant à éradiquer la pauvreté en Asie et en Afrique en appliquant l'approche des droits de l'homme. Dans cette optique, une autre étape majeure consisterait à effectuer une étude systématique de toutes les mesures politiques destinées à supprimer la pauvreté, afin d'en analyser les succès et échecs en termes de réalisation des droits de l'homme. Il serait alors possible de démontrer comment une approche du problème basée sur les droits de l'homme aurait un impact supérieur si ces politiques étaient conçues et mises en œuvre conformément aux normes formulées par les droits de l'homme.

L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA PAUVRETÉ*

MAXIME STROOBANT

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

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;*
- 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.*

– Article 23 de la Constitution –

INTRODUCTION

La Belgique compte parmi les régions les plus riches au monde¹. Néanmoins, la pauvreté y est relativement importante². Elle est cependant répartie de manière inégale sur l'ensemble du pays. C'est dans la capitale qu'elle est la plus présente. À l'échelle mondiale, la pauvreté est plus importante que l'on ne croit³. En Belgique, la pression sur la prospérité du citoyen augmente⁴. En Belgique, la capacité de production ne cesse de progresser. La productivité est forte. L'organisation du processus de production s'améliore constamment, de même que la méthodologie de la gestion. La gamme des services et des biens proposés est toujours plus grande et plus large. La qualité des services publics progresse. Les structures de décision politique atteignent

* Texte traduit du néerlandais

1 « L'économie belge a enregistré une croissance de 2,7%, soit un peu plus que la moyenne de la zone Euro qui est de 2,6%... » Voir ONEM, rapport annuel 2007, Bruxelles, Ed. Office national de l'emploi, p. 118.

2 Vranken, J., Campaer, G., De Boyser, K. et Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 268 : « ... En 2004, le risque de pauvreté s'élevait à environ 14,7 % - ... de l'ensemble de la population belge. »

3 Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 1.

4 VKW (septembre 2008). « Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen », in *VKWmetena*, Beleidsnota 26, p.1 et suivantes.

un niveau convenable de fonctionnement démocratique. La société civile est relativement critique et active. Les partenaires sociaux sont bien organisés et assument leurs responsabilités.

La Belgique dispose d'institutions qui contribuent à faire face – peut-être insuffisamment – aux mutations modernes de la vie économique, comme les fermetures d'entreprises, les restructurations, la délocalisation. Le filet de sécurité des services sociaux, qui offrent entre autres un système performant de sécurité sociale et un réseau d'aide sociale – publique et privée –, fonctionne indéniablement de manière appropriée. Le taux d'emploi des femmes et des hommes augmente, même s'il n'atteint pas actuellement les objectifs chiffrés de l'Union européenne⁵. Le revenu des ménages biparentaux est en hausse, mais un taux de chômage trop élevé subsiste⁶.

La Belgique est parvenue à s'intégrer correctement dans le processus de mondialisation de l'économie, grâce notamment au soutien de l'Union européenne.

Or, malgré ce bilan assez positif, la pauvreté reste grande dans notre pays. Trop grande. Il semble d'ailleurs qu'elle progresse.

Il existe donc un problème au niveau des mécanismes de répartition des richesses naturelles et des biens et services produits. D'aucuns gagnent trop. Trop de personnes gagnent trop peu. Un nombre trop grand de personnes reçoivent des salaires médiocres et sont confrontées à l'exclusion.

Que prévoit notre législation face au constat que « les domaines de l'exclusion sociale trouvent leur origine dans les droits sociaux fondamentaux énoncés dans l'article 23 de la Constitution »⁷ ?

Cette brève contribution sur l'élaboration de l'article 23 de la Constitution examine comment le constituant a intégré la problématique de la pauvreté dans les droits socioéconomiques fondamentaux. Quels en étaient les principes de base ? Dans quels domaines les droits socioéconomiques ont-ils été accordés ? À quelles questions le constituant s'est-il trouvé confronté ? Quelle portée leur a-t-il donné ? En matière de pauvreté, l'article 23 de la Constitution répond-il aux besoins d'une politique progressiste ? Une nouvelle initiative constitutionnelle doit-elle être initiée ?

Dans le cadre de cet article, il n'était pas possible de faire une analyse de la jurisprudence et de la théorie du droit, aussi importants ces deux domaines soient-ils. Il n'était pas possible non plus de traiter les aspects européens et internationaux.

PRÉSENTATION DE LA PROBLÉMATIQUE

Ce n'est qu'en 1994 qu'a été approuvée au Parlement fédéral une proposition de loi insérant les droits économiques et sociaux dans la Constitution. Il s'agissait d'une initiative parlementaire. À l'époque, une initiative gouvernementale n'allait pas de soi. L'initiative parlementaire souhaitait intégrer dans la Constitution un éventail de droits sociaux aussi large que possible. Elle a reçu l'appui du Gouvernement.

Les autorités publiques n'ont cependant pas attendu l'acceptation des droits sociaux fondamentaux

5 ONEM, rapport annuel 2007, op. cit., p. 141 : Belgique (61,8%). UE-27 (65,3%).

6 Pour la Belgique, le taux de chômage administratif s'élève à 11,2% en 2007. Voir ONEM, rapport annuel 2007, op. cit., p. 140.

7 Vranken, Jan e.a. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, p. 44 et p. 45.

pour mettre en place une politique en matière de pauvreté. Le problème de la pauvreté est en effet aussi vieux que la Belgique⁸. Il a toujours été explicitement à l'ordre du jour dans l'histoire sociale de notre pays⁹.

Les droits sociaux fondamentaux n'ont donc pas été un instrument essentiel dans la politique en matière de pauvreté. Toutefois, ils auront désormais leur utilité, étant donné qu'ils définissent une série de règles fondamentales permettant d'orienter la politique.

Dans la mesure où une étude scientifique établit un rapport entre les domaines de l'exclusion sociale et les droits sociaux fondamentaux, il convient d'examiner de quel type de rapport il s'agit. À cet effet, il convient d'étudier quelles sont les caractéristiques essentielles de l'article 23 de la Constitution et quelles sont la signification et la portée que le constituant a souhaité donner à cet article.

Qu'est-il attendu du législateur ordinaire et de la société dans son ensemble ? Il s'agit ici de savoir si la Constitution a dressé un cadre politique adéquat et si l'article 23 de la Constitution couvre le sujet dans son ensemble. L'article 23 de la Constitution ne contient pas de référence explicite à une politique en matière de pauvreté. Une telle référence doit-elle venir s'ajouter, par exemple dans un « Préambule à la Constitution » ou dans un article de la Constitution ? Ou bien une référence explicite à la pauvreté n'est pas nécessaire dans la mesure où l'on peut considérer qu'il est suffisamment fait mention de la lutte contre la pauvreté dans la formulation plus générale de l'actuel article 23 de la Constitution ?

Le problème de la protection juridique contre la pauvreté prend une dimension supplémentaire en raison de la régularisation et des politiques initiées par des instances internationales telles que l'Union européenne, les Nations Unies, la Banque mondiale et bien d'autres. Dans cette société internationale, on se demande parfois expressément si l'acceptation de la pauvreté ne constitue pas une atteinte aux droits de l'homme. Une personne pauvre est en réalité privée de l'exercice de ses droits humains¹⁰.

L'acceptation des droits sociaux et économiques fondamentaux, tels que décrits dans l'article 23 de la Constitution, en vue de protéger les citoyens de la pauvreté soulève une série de questions concrètes.

La première question est fondamentale et concerne le type d'aide sociale que le citoyen est en droit d'attendre des autorités publiques ou même de la part de ses concitoyens. Le citoyen peut-il faire valoir un droit ou doit-il se satisfaire de la charité ? Aujourd'hui, une telle question est en grande partie dépassée, même si cela n'est pas toujours allé de soi¹¹.

La question suivante est très générale et présente un caractère idéologique. Elle est liée au

8 Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 13 et suivantes.

9 Seebohm Rowntree, B. (1909 [?]), *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 478 et suivantes.

10 Mestrum, Francine (septembre 2008). « Armoede en mensenrechten », *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed. Liga voor de mensenrechten.

11 Seebohm Rowntree, B. (1909 [?]), *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, p. 510 : « Quelques-uns bafouent et condamnent la charité. Ils n'y voient que l'humiliation prétendue de celui qui reçoit et son abaissement. Ceux-là sont à plaindre. Ils ne comprennent pas la joie de la charité... » (Propos du ministre d'État August Beernaert).

caractère complexe de la pauvreté. Celle-ci se compose de plusieurs éléments. La responsabilité de l'apparition et de la persistance de la pauvreté incombe en partie au système économique. Mais ce n'est pas tout¹². Une politique en matière de pauvreté comporte des choix de société. Il s'agit donc de savoir si cette politique doit être reprise explicitement dans un texte constitutionnel. Si tel est le cas, elle est soumise à une procédure complexe et très difficile de révision constitutionnelle et la législation peut à peine, même partiellement, s'écarter d'une ligne constitutionnelle stricte.

Une troisième question concerne la relation devant être établie entre la situation professionnelle du citoyen et la protection constitutionnelle contre la pauvreté. Une grande partie des citoyens obtiennent des droits sociaux en raison du travail qu'ils réalisent et des contributions financières qu'ils paient. Ce lien est-il inévitable ou un citoyen peut-il invoquer son appartenance à une communauté pour pouvoir prétendre à des droits sociaux fondamentaux, en tenant compte des obligations correspondantes ?

Une autre question essentielle consiste à savoir si la lutte contre la pauvreté peut être menée à partir de droits sociaux formulés de manière générale ou si ceux-ci doivent contenir une référence explicite à la pauvreté.

Nombreux sont ceux qui estiment possible que les obligations des autorités publiques mais peut-être aussi celles des citoyens puissent découler des droits sociaux fondamentaux. Mais est-ce là un fait établi ? En effet, les autorités publiques doivent pouvoir disposer des moyens pour mener une politique sociale. Elles doivent en outre pouvoir l'intégrer dans la politique générale. La bonne qualité de cette politique sociale constitue également une question délicate. De la réponse à ces questions dépend la réussite de la politique en matière de pauvreté.

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur le débat important qui concerne l'effet direct des droits sociaux fondamentaux. Ce débat n'est pas neuf. Il a surtout cours en droit international. Un rôle important est accordé aux juridictions dans la mesure où celles-ci peuvent – dans une certaine mesure – intervenir à la place du législateur en cas de silence de la loi. Elles définissent à l'aide de divers éléments si une disposition légale formulée de manière générale et à laquelle la législation ordinaire n'a pas donné d'application, peut tout de même avoir des conséquences directes¹³.

__ L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION ET LA PROBLÉMATIQUE DE LA PAUVRETÉ

Droits de l'homme ou droits fondamentaux

La problématique de la pauvreté s'inscrit dans un ensemble complexe de règles de droit allant de la législation constitutionnelle à la réglementation européenne et internationale. Les arrêts venant de différents niveaux de juridictions ont également leur importance.

L'article 23 de la Constitution ne constitue qu'un élément de cet ensemble de règles. Il mérite toutefois une attention particulière car, à l'heure actuelle, il donne également un contenu à la

12 Dierckx, Danielle (2007). « Armoedebeleid bestaat niet » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 45.

13 Maes, Gunter (2003), *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, p. 51 et suivantes et p. 449 et suivantes.

réflexion juridique autour de la pauvreté. Le premier alinéa revêt une importance particulière car il stipule que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. De là à se demander si la pauvreté doit être considérée comme une atteinte aux droits de l'homme, il n'y a qu'un pas.

Ceci nous amène à une autre question : qu'entend-on par droits de l'homme et cette notion propose-t-elle une définition appropriée des droits sociaux (et autres) prévus dans la Constitution ? Le débat au sujet de la nature des droits de l'homme n'est pas neuf. En outre, ce n'est pas un débat théorique – considéré comme superflu. Il a son importance pour l'applicabilité des droits de l'homme. On ne peut se fonder sur l'idée que les droits fondamentaux découlent de l'existence physique du citoyen individuel, c'est-à-dire du seul fait qu'il soit « humain », et que le contexte social ne joue aucun rôle en la matière¹⁴. Ne pas établir de lien entre la structure sociale existante et les droits fondamentaux de l'individu et des communautés serait une grave erreur.

Si l'on part du principe que l'attribution de droits fondamentaux doit garantir les besoins fondamentaux de tous les citoyens et de leurs collectivités, le lien étroit avec le système social en vigueur implique que ces droits fondamentaux ne puissent être garantis à tout moment et par tous les systèmes sociaux. Une société doit en effet pouvoir disposer de moyens pour mettre en œuvre sa politique. Sans quoi elle ne propose que des illusions à ses citoyens.

Au sujet du droit au travail, le constituant belge a rigoureusement suivi cette règle puisque, dans l'article 23 de la Constitution, il a stipulé que le droit au travail vise entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible.

On ne peut donc reprocher à une société de ne pas réaliser l'impossible. En revanche, elle violera les droits fondamentaux si elle ne réalise pas ce qui est possible. Le fait d'adapter en permanence les structures sociales aux besoins humains relève du respect des aspirations fondamentales du citoyen¹⁵. Ceci n'est évidemment pas une obligation juridique mais bien l'expression de la volonté politique de parvenir à assurer le bien-être de tous les citoyens.

En ce sens, le concept de « droits fondamentaux » est une notion plus appropriée que celui de « droits de l'homme ».

Le débat social autour de la pauvreté et des droits constitutionnels. L'article 28 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme

Le débat autour de la faisabilité, du caractère immédiatement exécutoire ou applicable, des obligations des autorités publiques (fonctionnement vertical) et des obligations des citoyens à titre individuel (fonctionnement horizontal) de même que le débat à propos de l'effet de *stand-still* constituent le cœur même de la discussion juridique et politique au sujet de l'acceptation des droits sociaux fondamentaux.

Lorsque la proposition de loi initiale, qui a finalement abouti à l'article 24bis de la Constitution

14 Stroobant, Maxime [1999] « De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens », in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Bruxelles, Textes et documents du ministère des Affaires étrangères, p. 10 et suivantes.

15 Art.28 DUDH Cf. infra.

(l'actuel article 23 de la Constitution), a été déposée le 19 décembre 1988¹⁶, on a pu constater une grande réticence, aussi bien de la part des partenaires sociaux que des partis politiques. La proposition de loi n'a reçu qu'un soutien conditionnel. En revanche, elle s'est vue soutenue par la société civile politique. Une législature entière (1988-1991) a été nécessaire pour convaincre la Commission du Sénat chargée de la révision de la Constitution et de la révision des institutions d'engager réellement le débat.

Il a fallu à nouveau déposer la proposition de loi d'origine pendant la législature suivante. Un groupe de travail a été mis sur pied au sein de la Commission du Sénat chargée de la révision de la Constitution en vue d'élaborer une proposition. La proposition déposée a servi de texte de base. Les autres propositions ont été reprises dans le débat¹⁷. La proposition du groupe de travail a été approuvée au Sénat le 23 décembre 1993 et à la Chambre le 20 janvier 1994. La réticence était essentiellement due à la crainte que les autorités publiques se voient tenues d'assumer d'importantes obligations supplémentaires. Le constituant a résolu le problème en stipulant que l'article 23 de la Constitution n'aurait pas d'effet direct. L'exécution de l'article 23 de la Constitution serait de la responsabilité des différents parlements compétents¹⁸.

Ceci signifie-t-il que le constituant n'a pas voulu donner de force juridique obligatoire à l'article 23 de la Constitution ? La réponse à la question n'est pas évidente, malgré les déclarations réitérées pendant les travaux préparatoires selon lesquelles l'article 23 de la Constitution ne serait pas directement exécutoire. L'analyse des textes doit être affinée. En insérant les droits sociaux fondamentaux dans le corps même de la Constitution et non pas dans un Préambule, le constituant voulait affirmer clairement qu'il souhaite leur donner une certaine portée de droit positif. Le débat sur ce sujet n'a pas été épuisé car le Parlement a admis que l'applicabilité concrète de l'article 23 de la Constitution était suffisamment garantie si elle était confiée au législateur ordinaire. La peur du « gouvernement des juges » était très grande. L'élément de l'article 23 de la Constitution qui serait susceptible d'une exécution directe doit se limiter à indiquer une orientation générale de l'évolution de la politique. Les autorités publiques et les citoyens doivent veiller à ce que soit menée une politique qui réalisera les objectifs fixés dans l'article 23 de la Constitution. La responsabilité du législateur ordinaire est alors de savoir comment et suivant quel schéma.

Le législateur se voit ainsi attribuer une très grande liberté de choix.

La Constitution belge ne se prononce pas sur la politique spécifique devant être mise en œuvre par le législateur ordinaire. Ce que fait, en revanche, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme à l'article 28. Celle-ci stipule que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet.

En l'absence d'une telle disposition constitutionnelle, le débat politique autour des structures sociales devant garantir les droits sociaux fondamentaux prend une dimension très importante.

16 *Proposition de loi relative à la révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux*, Doc. Sénat 1988-1989, n°100 – 10/2° (déposée par Stroobant Maxime, Seeuws Willy, Schoeters Marcel, Pataer Paul, Moens Guy et Egelmeers Isidoor.)

17 « *Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux* » proposé par monsieur Stroobant, M., doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n°100-2/4°, p. 26.

18 Article 23 alinéa 2 de la Constitution.

Cela est d'autant plus vrai pour le débat sur la pauvreté, dans la mesure où la pauvreté n'est pas mentionnée de manière explicite parmi les droits sociaux fondamentaux.

PAUVRETÉ ET DROITS MATÉRIELS PRÉVUS DANS L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

Commentaire

L'article 23 de la Constitution ne comporte, comme nous l'avons déjà dit, aucune référence explicite à la « pauvreté » ou à « l'extrême pauvreté », comme cela est pourtant le cas dans les « Principes directeurs » acceptés par la Sous-commission chargée de la protection des droits de l'homme des Nations Unies¹⁹. Cela ne signifie pas que le problème ait été négligé. Bien au contraire. Le constituant a estimé que toute personne séjournant légalement dans le pays peut invoquer les droits socioéconomiques constitutionnels selon, cela va de soi, la manière dont ces droits ont été accordés par le législateur ordinaire. Il souhaitait ainsi accorder une attention particulière à la pauvreté sans faire des personnes pauvres une catégorie particulière, ce qui aurait pu avoir pour conséquence que certains droits fondamentaux ne s'appliquent pas à ceux-ci. Le point de vue du constituant était que les droits fondamentaux doivent s'appliquer à tout un chacun.

En affirmant que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, l'article 23 stipule qu'une personne vivant dans la pauvreté peut évidemment invoquer la protection sociale offerte par cet article. Dans le groupe de travail du Sénat chargé des droits sociaux fondamentaux, il a été expressément affirmé que chacun doit pouvoir faire valoir ses droits économiques et sociaux fondamentaux²⁰. Cela n'empêche d'ailleurs pas de mettre en œuvre différents régimes de protection sociale. Il suffit que l'objectif « mener une vie conforme à la dignité humaine » soit atteint. Ce point de vue souligne la solidarité entre tous les citoyens, en insistant sur la réalisation de la protection sociale visée. Selon le Sénat, le droit à une vie conforme à la dignité humaine sous-entend notamment le droit à un niveau de vie correct²¹.

L'article 23 de la Constitution donne un aperçu des droits fondamentaux concernant les éléments constitutifs d'une vie conforme à la dignité humaine. Ces domaines sont très vastes et correspondent à une conception multidimensionnelle de la pauvreté²². Presque tous les déterminants de la pauvreté y sont abordés.

Les droits matériels prévus dans l'article 23 de la Constitution

L'article 23 de la Constitution entend assurer à chacun un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible. Toute personne travaillant a droit à des conditions de travail et à une rémunération

19 Mestrum, Francine, op. cit. p. 3.

20 « Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux » proposé par monsieur Stroobant, doc. Sénat, S. E. 1991-1992, 100 -2/40, p. 78. Salomez, K. [2001]. « Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet », in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47 et suivantes.

21 Rapport du groupe de travail du Sénat, 99. Voir également : Stroobant, M. [1995], « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW. », in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 59 et suivantes.

22 Raeymaeckers, P. et Dewilde, C. [2007]. « Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004 » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 125.

équitable. Les salariés doivent également avoir droit à l'information, la concertation et la négociation collective.

Le constituant n'a pas prévu le droit de grève. Non pas parce qu'il aurait rejeté le droit de grève mais bien parce que les grèves et les conflits collectifs du travail sont avant tout des problèmes mieux résolus par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Le constituant souhaite également organiser une protection sociale de qualité. Cela prend la forme d'un droit à l'aide sociale et non pas de l'octroi d'une forme ou l'autre de charité²³. Toute personne se trouvant légalement sur le territoire a droit à cette protection. Le législateur compétent donne éventuellement un contenu à ces droits. Le problème devra être examiné droit par droit²⁴. Le constituant a approuvé une diversité de régimes en fonction de la position du citoyen dans la société. Nous pensons notamment aux salariés, aux fonctionnaires, aux indépendants, aux demandeurs d'emploi, etc. L'article 23 de la Constitution prévoit pour chacun un droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide médicale et juridique. Cet article garantit également le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social.

Un lien contraignant entre l'emploi et la protection sociale

Le constituant accepte que soit établi un lien solide – toutefois pas un lien exclusif – entre l'emploi et les droits sociaux fondamentaux, ce que démontre le poids du droit au travail au sein de la protection sociale.

Il a également insisté sur le fait que des obligations correspondantes accompagnent les droits sociaux²⁵. Le lien avec le travail n'est toutefois pas exclusif. Toute personne, qu'elle travaille ou non, peut prétendre aux droits sociaux fondamentaux. Le législateur ordinaire déterminera les conditions de leur exercice.

Ces points de vue sont extrêmement importants pour la problématique de la pauvreté. Le législateur peut assujettir la protection sociale à un emploi, mais ce n'est pas obligatoire. En revanche, un lien étroit avec le monde du travail est privilégié, essentiellement parce que la pauvreté est une situation qui touche un citoyen manquant de moyens financiers. Il ne peut donc pas faire usage de ses possibilités financières pour s'assurer une protection sociale. L'exécution du droit au travail est une nécessité contraignante pour la politique en matière de pauvreté, sinon le citoyen dépend de la charité.

_ CONCLUSIONS

En raison du caractère multidimensionnel de la pauvreté, le débat social doit être mené de manière large et la politique en matière de pauvreté doit couvrir un large éventail de domaines. En réalité, c'est un débat idéologique qui doit avoir lieu. Un tel débat est également nécessaire

23 Proposition du 19 décembre 1988 de révision du Titre II de la Constitution, Doc. Sénat, 1988-1989, 100-10/2°, p. 2.

24 Rapport du groupe de travail du Sénat, Doc. Sénat, S. E. 1991-1992, n°100-2/4°, p. 37.

25 Art. 23 de la Constitution al. 2. Voir également Pieters, D. « Werkbereidheid of loonbereidheid », *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 352.

en vertu de l'article 28 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. En effet, cet article donne à toute personne le droit à ce que règne, sur le plan social, un ordre tel que les droits fondamentaux puissent sortir leurs effets.

L'article 23 de la Constitution stipule clairement que la politique en matière de pauvreté fait partie intégrante de la problématique des droits sociaux fondamentaux. Elle est contenue dans le droit de chacun à mener une vie conforme à la dignité humaine. Les droits fondamentaux spécifiques prévus dans l'article 23 de la Constitution sont eux aussi applicables à tous. Le fait que ces droits fondamentaux spécifiques se réfèrent souvent à une condition relative à l'emploi fait également du travail un acteur important dans la politique en matière de pauvreté. Cela ne peut être problématique dans la mesure où l'alternative serait de mener la lutte contre la pauvreté du point de vue des ressources financières des pauvres ou du point de vue de la charité. Une politique émancipatrice en matière de pauvreté est liée à une politique solidaire en matière d'emploi.

L'effet immédiat de l'article 23 de la Constitution reste, lui, problématique. Le débat sur la pauvreté prend ainsi une portée particulière, car il doit être le moteur de la politique. De ce point de vue, il serait judicieux d'insérer dans la Constitution un Préambule de sensibilisation joint à une déclaration d'intention. La lutte contre la pauvreté peut s'y voir accorder une place importante.

Enfin, reste la question fondamentale consistant à savoir si la pauvreté est une atteinte aux droits de l'homme. L'imprécision que véhicule le concept de droits de l'homme rend la réponse difficile. Nous préférons utiliser le concept de droits fondamentaux. La portée de ces droits fondamentaux est déterminée par les possibilités et les limitations inhérentes au régime social en vigueur.

La pauvreté constituera une atteinte aux droits sociaux fondamentaux si la société n'emploie pas les moyens dont elle dispose pour résoudre le problème de la pauvreté.

En résumé, voici la réponse à la question concernant les relations existant entre les droits socioéconomiques fondamentaux de l'article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté :

- les droits fondamentaux prévus dans l'article 23 de la Constitution s'appliquent aux domaines considérés comme causant un risque de pauvreté ;
- le champ d'application de l'article 23 est très large (chacun) et vaut par conséquent pour toute personne pauvre à condition qu'il y ait des limitations valables pour les personnes séjournant illégalement sur le territoire et qu'il soit tenu compte de la législation en vigueur ;
- les droits sociaux fondamentaux établissent à raison un lien privilégié avec l'emploi ;
- le constituant n'a pas explicitement opté pour une applicabilité immédiate des droits sociaux fondamentaux. Il a laissé au législateur ordinaire la compétence en matière de modalités d'exécution. En revanche, il est attendu du législateur ordinaire qu'il mette en œuvre une politique qui aille en ce sens ;
- les théories générales autour de la portée horizontale et verticale, également applicables pour les droits sociaux fondamentaux, doivent être élaborées de manière plus approfondie ; cela vaut aussi pour les théories liées au respect des acquis sociaux (effet de *stand-still*) ;
- il faudrait que la solidarité internationale soit intégrée en tant que principe de base dans la

Constitution ainsi que l'article 28 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui attire l'attention sur la nécessité d'un débat idéologique autour de la pauvreté ;

- la pauvreté doit être considérée comme une violation des droits sociaux fondamentaux si la société ne met pas en œuvre de politiques correspondant à ses possibilités dans le respect des grandes lignes d'action inhérentes à ces droits.

Il n'est pas nécessaire de réviser l'article 23 de la Constitution. Mais des ajouts et des précisions sont souhaitables. Dans un Préambule, par exemple, dans un article spécifique, ainsi que dans la doctrine et la jurisprudence.

Ouvrages consultés

- Chen, Shaohua & Ravallion, Martin (August 2008). *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Policy Research working paper WPS n° 4703, The World Bank - Development Research Group (DECRG), Washington DC, USA, p. 46.
- Chlepner, B.-S. (1972). *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 447 p.
- Dierckx, Danielle (2007). « Armoedebeleid bestaat niet » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 41-54.
- Maes, Gunter (2003). *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 523 p.
- Mestrum, Francine (septembre 2008). « Armoede en mensenrechten », *Tijdschrift voor mensenrechten*. Ed Liga voor de mensenrechten.
- ONEM, rapport annuel 2007, Bruxelles, Ed. Office national de l'emploi, 440 p.
- Pieters, D. « Werkbereidheid of loonbereidheid », *Tijdschrift voor sociaal recht*, 2002/3, p. 337-353.
- Raeymaeckers, P. et Dewilde, C. (2007). « Multidimensionele armoede gemeten en becijferd op basis van de Belgische SILC 2004 » in Jan Vranken e.a., *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, p. 113-136.
- Salomez, K. (2001). « Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet », in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, p. 47-60.
- Seebohm Rowntree, B. (1909 (?)). *Comment diminuer la misère : études sur la Belgique*, Paris, V. Giard et E. Brière, 652 p.
- Stroobant, M. (1995). « De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW. », in *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu Uitg, p. 57-94.
- Stroobant, Maxime (1999). « De Universele Verklaring en de materiële rechten van de mens », in *50^e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, Bruxelles, Textes et documents du ministère des Affaires étrangères, p. 10.
- VKW (septembre 2008). « Belgisch welvaartsmodel kreunt onder de paradoxen », dans *VKWmetena*, Beleidsnota 26, 8 p.
- Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K. et Dierckx, D. (2007). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven, Acco, 352 p.

01.2.

EFFETS CONCRETS POUR LES PERSONNES DE LA MOBILISATION DES DROITS DE L'HOMME

LES PAUVRES, LEURS AVOCATS ET L'HYPOMOCHLION

JACQUES FIERENS

Donnez-moi un levier, et je soulèverai le monde.

– Attribué à Archimède –

Il y a trois décennies, j'usais mes fonds de culotte sur les bancs de la faculté de droit, sans savoir que je serais avocat pendant une aussi longue période, et sans me douter qu'un jour je serais à la place de l'enseignant à qui incombe notamment la tâche de révéler aux juristes en herbe que le droit, dans une démocratie, est un instrument capable de changer la vie des destinataires de la norme. J'ignorais également que les circonstances me permettraient très vite de rencontrer des personnes marquées par la précarité ou par la grande pauvreté¹ et que l'engagement d'une proche me conduirait à habiter pendant mes trois premières années de barreau – soit le temps du stage – dans un endroit parmi les plus pauvres de Bruxelles à l'époque, au nom romantique mais à la mauvaise réputation, le quartier de la Rosée à Anderlecht. Le contraste était saisissant

1 Je distingue pauvreté et précarité dans la ligne du Conseil économique et social français (Voy. *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, J.O., *Avis et rapports du CES*, 28 février 1987) : "La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible." Cette définition devrait toutefois être encore nuancée. Les précarités visées, dont l'accumulation peut conduire à la grande pauvreté, n'ont pas toujours pour conséquence de priver des personnes et des familles de la *jouissance* des droits fondamentaux. Les droits reconnus aux pauvres, dans les démocraties occidentales et spécialement en Belgique sont nombreux et sans doute suffisants, à l'exception notable des droits des étrangers en séjour illégal sur le territoire du Royaume. La précarité et la pauvreté compromettent plutôt très souvent *l'exercice* de ceux-ci. Cette distinction théorique entre jouissance et exercice ne doit cependant pas être durcie : des situations de fait peuvent rendre l'exercice d'un droit à ce point impossible que sa jouissance n'a plus aucun sens.

entre l'ambiance à la fois polie et venimeuse que je découvrais au palais de justice et la violence des espoirs ou des désespoirs des habitants de la rue du Chimiste et de la rue Odon. Un des rares points communs entre ces deux mondes était peut-être qu'y existait de part et d'autre une confiance sceptique dans le droit. Que de fois ai-je entendu des confrères et vu des juges qui touchaient la vérité dans le brouhaha des n'importe-quoi ; que de fois me suis-je étonné que les personnes à qui la vie avait tout refusé puissent encore tant espérer de la loi, des avocats et des tribunaux. Heureusement, j'avais abouti dans un groupement professionnel dont un des objectifs principaux était l'accès au droit des plus démunis². L'objectif de ce groupement, qui a d'ailleurs essaimé, a été conservé vaillamment jusqu'aujourd'hui, au fil des générations montantes, et m'a appris notamment qu'un avocat seul n'est jamais en bonne compagnie s'il tente de donner une âme à son métier.

L'approche de la pauvreté en termes de droits de l'homme, si elle existait dès l'époque des Cahiers de doléance³, ne s'est répandue au sein des mouvements associatifs puis dans les discours politiques que dans les années quatre-vingt. Elle n'a jamais vraiment conquis le champ universitaire et certainement pas les facultés de droit⁴. Le plus généralement, la précarité et la pauvreté sont, encore et toujours, considérées comme l'affaire des économistes (de quelle quantité d'argent disposez-vous ?) ou éventuellement des sociologues (comment s'explique la marginalisation ?), qui ne prennent d'habitude en compte la parole des personnes concernées qu'au titre de données d'analyse. Mais trente ans plus tard, le fait de déclarer que la pauvreté est une violation des droits de l'homme a-t-il changé quelque chose dans les palais de justice ? La réponse est sans hésitation positive, même s'il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

Je n'aime guère ceux qui critiquent le «droits-de-l'hommisme» avec des airs de paumés du petit matin, au nom d'idées savantes ou de déconstructions intelligentes. Oui, la référence aux droits de l'homme a quelque chose de religieux, voire de superstitieux. Il suffit de lire la Déclaration de 1789, qui sacralise explicitement les droits qu'elle consacre et singulièrement le droit de propriété, pour savoir que ce n'est pas nouveau⁵. Oui, les droits de l'homme servent davantage les intérêts des nantis que ceux des pauvres. Gracchus Babeuf l'avait vu bien avant Marx⁶. Oui, des concepts instrumentalisés par le droit, discours performatif par excellence, comme la «dignité humaine» ou «l'égalité», souffrent d'une réduction de sens en passant à la moulinette du verbiage juridique. La jurisprudence relative au droit à l'aide sociale, censé fondé

2 Clin d'œil à Mes Georges de Kerchove, Noëlle De Visscher, Jean-François Limpens (devenu magistrat) et Dominique Goubau (devenu professeur à l'Université Laval à Québec).

3 Le 25 avril 1789, Louis-Pierre Dufourny de Villiers dépose le *Cahier du Quatrième Ordre, celui des pauvres journaliers, des infirmes, des indigens*. Le projet de Déclaration des droits contenu dans le cahier de doléances du Tiers-Etat du bailliage de Nemours contient le droit au secours public, au travail, à un salaire suffisant, à l'instruction publique (art. 2 à 6 et ch. II). Treize des vingt-sept projets de déclaration discutés par l'Assemblée nationale mentionnaient ce qui allait devenir par la suite les «droits sociaux», qui ne furent nullement absents des discussions préparatoires. Voy. S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette [Coll. Plurriel], 1988, p. 552 ; C. COURVOISIER, «Le Quart Etat dans les cahiers de doléance», dans *Démocratie et pauvreté* (coll.), Paris, Quart Monde-Albin Michel, 1991, pp. 128- 140.

4 Voy. toutefois *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Paris, éd. de l'Atelier-éd. Quart Monde, 1999. Cet ouvrage est le fruit de plusieurs mois de travail commun, réalisé par des personnes ayant vécu la pauvreté et des chercheurs universitaires. Son impact dans le monde universitaire belge est demeuré très limité.

5 Voy. le préambule et l'article XVII.

6 Voy. G. BABEUF, *Textes choisis*, Paris, Editions Sociales, 1976, spécialement pp. 169-170.

sur de telles notions, l'indique à l'évidence⁷.

La première raison pour laquelle la référence aux droits de l'homme et à la dignité change la vie des justiciables est qu'elle constitue une formulation adéquate, de nos jours, des aspirations ou des revendications les plus constantes des personnes pauvres. Celles-ci ne demandent pas d'abord plus de moyens financiers ou plus de confort, ou alors d'autant moins qu'elle sont davantage marquées par la misère. Elles demandent plutôt avant tout, avec une persistance remarquable, d'être considérées comme des êtres humains semblables aux autres, y compris à ceux qui les défendent, les accusent ou les jugent, avec le sentiment souvent justifié que tel n'est pas le cas.

Lorsque je faisais mes armes à la barre, j'avais été amené à défendre une personne poursuivie du chef de vol de ferraille sur un chantier – eh oui, on organise des procès pour cela – et, à la fin de l'audience, mon client me remercie. Je lui demande ce qu'il a retenu de ce que j'avais plaidé, et il me répond : «Vous avez dit que je ne suis pas un chien.» Franchement, j'espère avoir été parfois plus original et plus talentueux en plaidoirie, mais voilà, c'est cela qui l'avait frappé. On peut donc gloser tant que l'on voudra sur les limites de la référence à la «dignité» que l'on retrouve aujourd'hui un peu partout dans le vocabulaire juridique, il reste qu'elle correspond à une demande fondamentale du justiciable et qu'à ce titre elle doit être préservée.

Encore un exemple. Une cliente était cette fois poursuivie du chef d'outrage envers des dépositaires de la force publique. Dans un état d'euphorie relative, lié sans doute à quelques milligrammes d'alcool dans le sang, elle avait téléphoné à la police pour lui faire part de ses sentiments à son égard, qui n'étaient pas spécialement empreints de tendresse. Bien plus tard, interviewée sur des questions liées à l'accès à la justice, elle évoque le procès et son souvenir le plus marquant : «Le procureur a dit qu'il ne fallait pas être très maligne pour avoir fait ça.» Et le résultat du procès ? «Je ne m'en souviens pas.» Elle avait été acquittée, mais de cela, elle ne se rappelait pas. Comme quoi, Mesdames et Messieurs les avocats, il n'y a vraiment pas que le résultat qui compte. Etre jugé et même le cas échant condamné n'est pas le plus important. Il n'y a pas lieu de décréter une amnistie des pauvres, mais il y a la manière...

La dignité humaine en tant que telle ne peut être accordée par jugement. Elle indique cependant, de manière indispensable, une direction. Le marin qui cherche le nord n'a pas l'intention de capturer l'étoile polaire. Rien toutefois n'est plus fondamental pour lui et pour son équipage que de savoir où elle se trouve.

Une autre raison pour laquelle la référence aux droits fondamentaux a changé la manière dont le système juridique traite les personnes pauvres est que ces droits constituent, dans un Etat

⁷ La référence à la dignité humaine devait, aux yeux du législateur de 1976, constituer le fondement nouveau du droit à l'aide sociale. Trente ans de jurisprudence indiquent que les Chambres de recours, tribunaux administratifs qui connaissent du contentieux de l'aide sociale avant les juridictions du travail, ou celles-ci depuis 1993, se réfèrent globalement peu à l'article 1^{er} de la loi, et d'habitude de manière très prosaïque pour déterminer des "quantités" d'aide, ce à quoi les contraint toutefois le type de contentieux. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale se garde soigneusement d'inclure le concept de dignité humaine, qui a révélé tant sa difficulté d'utilisation que son efficacité potentiellement subversive. Une petite allusion rhétorique y est faite dans l'exposé des motifs.

comme la Belgique, un levier d'une puissance remarquable. Or, l'ubiquité des droits de l'homme est évidente. Ils sont partout et contiennent virtuellement l'ensemble du droit⁸. Celui-ci peut même être ramené tout entier, comme le relevaient déjà Platon et Aristote, au seul concept d'égalité, tel qu'il figure par exemple, de manière répétitive, dans les articles 10 et 11 de la Constitution (la non-discrimination n'est que le corollaire de l'exigence d'égalité). Toute situation injuste, y compris donc celle qui fait subir la pauvreté, peut facilement être dénoncée sous l'angle d'une inégalité ou de la violation d'un droit contenu dans le Titre II de la Constitution, qui, grâce à l'article 191, vise également les étrangers en tant que personnes humaines. Un recours peut aujourd'hui être fondé notamment sur l'article 23⁹. Titre II, non-discrimination... Les étudiants bûcheurs des premiers rangs ont déjà tous compris que l'on va parler de la Cour constitutionnelle. Plaignons-nous donc de la Belgique pour beaucoup de choses, mais pas de la possibilité étonnante, offerte à toute personne, de remettre efficacement et sans frais en question, au nom des droits fondamentaux, la constitutionnalité des lois, des décrets ou des ordonnances. Peu de démocraties vont aussi loin.

La jurisprudence de la Cour en ce qui concerne l'intérêt à agir devant elle, aisément reconnu aux associations, rend son contrôle encore plus efficace, notamment à propos des normes destinées à contrer la pauvreté. En effet, l'accès à la justice, qui constitue un problème bien plus complexe que l'accès à l'information ou à l'avocat, a pour effet que les personnes les plus pauvres, celles qui ont peut-être le plus besoin du droit, éprouvent des difficultés parfois insurmontables pour accéder au prétoire, surtout à celui des hautes cours¹⁰. Le droit d'action reconnu aux organisations «dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment», comme dit l'accord de coopération qui fonde le Service de lutte contre la pauvreté, est dès lors un outil fondamental. On espère qu'il ne représente qu'une nécessité temporaire, car l'action des groupements tient un peu de la prothèse procédurale, en attendant que les personnes directement concernées portent elles-mêmes devant la Cour constitutionnelle ou ailleurs les questions qui les intéressent, en pleine connaissance de leurs droits.

En 1991, la section belge du Mouvement international ATD Quart Monde décide d'attaquer en annulation une ordonnance bruxelloise relative aux coupures de gaz et d'électricité¹¹, en ce qu'elle a pour effet d'entraîner la transmission automatique de divers renseignements personnels aux

8 Il faut se souvenir de cette remarque déjà ancienne de Jean Renaud : les droits de l'homme ne sont pas tant une production de l'État de droit que l'apparition des structures logiquement contenues dans la notion même d'ordre juridique. Ils constituent les données implicites de tout ordre juridique objectif, l'explicitation logique des principes inclus dans sa structure même. Voy. J. RENAUD, «Réflexions sur la nature des droits de l'homme», *Revue de droit international et de droit comparé*, 1968, p. 149 ; «Les droits de l'homme au regard de la théorie générale du droit», *J.T.*, 1965, p. 417.

9 L'article 23 a été conçu comme une protection spéciale contre la précarité ou la pauvreté, même s'il est évident que toutes les libertés sont menacées dans des situations de misère. Il constitue la seule disposition constitutionnelle incluant une référence à la dignité humaine, rattachée ainsi spécialement aux droits économiques, sociaux et culturels, comme si les autres droits fondamentaux n'avaient pas le même fondement. Le constituant aurait pu faire de l'alinéa premier une disposition autonome.

10 Voy. D. DOBBELSTEIN et J. PINILLA, *L'accès aux droits et à la justice*, éd. La Charte, 1999.

11 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité, *Monit.*, 15 août 1991.

services communaux. Le recours est rejeté, mais l'intérêt à agir de l'association est reconnu¹². Des bruits courent qu'il s'en est fallu de peu, à l'époque, pour qu'il en aille autrement. Depuis lors cependant, les associations de lutte contre la pauvreté ont assez facilement accès à la Cour constitutionnelle.

C'est en matière de limitation de l'aide sociale accordée aux étrangers en séjour illégal que la puissance de levier des droits fondamentaux devant la Cour constitutionnelle s'est révélée la plus spectaculaire. La combinaison de l'article 1^{er} et de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, cette dernière disposition ayant été moult fois modifiée, instaure une contradiction irréductible entre la dignité humaine «ordinaire» (article 1^{er}) et une dignité au rabais, celle de certains étrangers (article 57, § 2). Les critiques indéfiniment renouvelées à l'égard de ces dispositions scandaleuses n'ont pas toujours eu les résultats escomptés¹³. En tout cas, elles n'ont pas permis de faire disparaître la contradiction légale, dans la mesure peut-être où la Cour constitutionnelle elle-même échappe difficilement à certains réalismes politiques, mais sa dénonciation a obligé plusieurs fois le législateur à revoir sa copie et, surtout, a donné des arguments aux plaideurs devant les juges du fond. Ceux-ci n'ont parfois pas hésité à voir dans la loi elle-même une violation des droits fondamentaux des pauvres¹⁴. On peut aussi citer les actions en annulation menées par la Ligue des droits de l'homme contre certaines dispositions de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, dont il est permis de se demander si elle a vraiment amélioré le système du minimum de moyens d'existence. Notons d'ailleurs au passage, à propos de ce dernier exemple, que les droits fondamentaux peuvent bien sûr également être invoqués efficacement devant le Conseil d'Etat, au contentieux de l'annulation des dispositions réglementaires, tout comme il est possible de demander à un juge du fond de ne pas appliquer un règlement, au nom d'un traité relatif aux droits de l'homme, si les dispositions internationales invoquées peuvent être considérées comme produisant des effets directs en Belgique. La critique de la législation belge au regard des droits de l'homme peut même être efficace si les normes internationales sont pourvues d'un «effet-cliquet» appelé aussi

12 Arrêt n° 14/93 du 18 février 1993, spécialement B.1.2. : "Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de ses membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet ; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association ; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent." Cette formule est devenue une constante de la jurisprudence de la Cour.

13 Ce n'est pas dans une loi consacrant le droit fondamental à la dignité humaine qu'il fallait rechercher les moyens qui font défaut à la police des étrangers pour la protection des pays riches contre l'immigration économique. A ce jour, la Cour constitutionnelles a rendu pas moins de 30 arrêts à propos du seul alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 : voy. les arrêts 51/94, 43/98, 46/98, 108/98, 25/99, 80/99, 57/2000, 21/2001, 17/2001, 71/2001, 131/2001, 148/2001, 14/2002, 15/2002, 16/2002, 17/2002, 50/2002, 89/2002, 106/2003, 129/2003, 189/2004, 203/2004, 204/2004, 205/2004, 131/2005, 194/2005, 32/2006, 35/2006, 43/2006, 44/2006, 66/2006.

14 Jugé par exemple que la suppression de l'aide sociale à l'égard d'une personne qui n'a pas de travail, ne dispose pas de revenus de remplacement et qui se trouve dans un état de besoin, revient à condamner celle-ci à la mendicité, au travail clandestin, voire à la criminalité, à des conditions de vie extrêmement précaires mettant en péril sa santé physique et morale ainsi que celle de sa famille, ce qui constitue certainement une situation d'humiliation et d'avilissement contraire à la dignité humaine et dès lors une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. (C. T. Bruxelles, 11 janvier 2001, T. *Vreemd.*, 2001, 139.)

effet de *standstill*¹⁵. Celui-ci vise l'interdiction pour l'État partie de régresser, à tout le moins de manière significative¹⁶, dans la mise en œuvre de la norme internationale ou de réduire les droits accordés pour réaliser son objectif. La détermination de cet effet-cliquet est particulièrement intéressante pour l'invocation des «droits-programmes» tels que se présentent souvent les droits économiques, sociaux et culturels, dont la garantie est postposée dans le temps et qui sont proportionnés aux moyens disponibles. Un jour, dit le droit constitutionnel ou le droit international, les pauvres seront moins pauvres. On ne sait pas très bien quand, mais au moins cela empêche les législateurs (théoriquement et juridiquement) de revenir sur leurs pas.

Il faut bien sûr mentionner aussi la possibilité offerte aux plaideurs de porter devant la Cour européenne des droits de l'homme les affaires liées aux situations de pauvreté. Il est bien connu aujourd'hui que le succès de la Convention du 4 novembre 1950 tient à l'efficacité du contrôle international qu'elle organise. On sait aussi qu'elle n'avait pour ambition, à l'origine, que de consacrer des droits civils et politiques. Certains juges n'ont pas hésité à affirmer qu'«on ne peut gagner la guerre contre la pauvreté en interprétant largement la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»¹⁷. Le quotidien et les préoccupations des destinataires de la norme ne peuvent cependant être découpés, comme les instruments juridiques, en catégories, et la Cour s'est de plus en plus souvent souciée d'appréhender les aspects économiques, sociaux et culturels des droits contenus dans la Convention. Des personnes vivant manifestement des situations de précarité ont, depuis longtemps, eu accès aux organes de Strasbourg, comme Messieurs De Wilde, Ooms et Versyp, poursuivis pour vagabondage en Belgique¹⁸, ou comme Madame Airey, une Irlandaise qui se plaignait de ce qu'en raison des frais qu'impliquait la procédure, elle ne pouvait obtenir une séparation de corps¹⁹. Il est vrai cependant que parfois, les «avocats aux pieds nus», comme disait un confrère qui voulait être gentil envers les défenseurs des démunis, sont interpellés : pourquoi ne vont-ils pas plus souvent à Strasbourg ? Diverses réponses devraient être apportées à cette question, outre celle qui consiste à faire observer que ces avocats ont des chaussures comme les autres, parce qu'ils sont des avocats comme les autres, et qu'il est nécessaire qu'il en soit ainsi. La défense des pauvres n'est pas une spécialisation, elle est l'accomplissement de la mission du barreau. Une des raisons, donc, qui fait que les affaires «Quart Monde²⁰» sont rares à Strasbourg tient au fait que la Cour européenne

15 Voir l'image que je suggérais dans "L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels", *Formation permanente CUP, Le point sur les droits de l'homme*, volume 39, mai 2000, pp. 46-57. M. Lambert qualifie le terme «*standstill*» de «barbare», ce qui n'est pas gentil pour les anglophones. Il propose «non-retour» [P. LAMBERT, «La mise en œuvre juridictionnelle des droits économiques, sociaux et culturels», dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution. Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 116]. MM. De Schutter et S. van Drooghenbroeck parlent de «non-régression» [*Droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 1999 [coll. Les grands arrêts de la jurisprudence belge], p.ex. p. 396, note 19]. Moins barbare aurait peut-être été «non-régression» ou «non-rétrogradation».

16 Pourquoi de manière significative ? Telle est la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (C.A. n° 169/2002, 27 novembre 2002, B.6.4. et ss.), mais on peut se demander pourquoi, en rigueur de termes, un recul serait admissible s'il est discret...

17 Opinion dissidente de M. Vilhjalmon, arrêt *Airey*, 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 26.

18 Arrêt du 18 juin 1971. L'abrogation, par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, des lois réprimant le vagabondage, a sans aucun doute été en partie au moins le résultat du combat juridique des avocats qui avaient fait apparaître la contradiction entre le droit à l'aide sociale et la répression d'une sorte de délit de pauvreté. Voy. X. DUON, «De l'antinomie entre la répression du vagabondage et l'aide de la collectivité», note sous Cass., 12 mars 1986, *J.T.*, 1986, p. 650.

19 Arrêt du 9 octobre 1979, cité.

20 Je reprends l'expression du Professeur Sudre. Voy. F. SUDRE, «La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, p. 353.

des droits de l'homme ne peut, à juste titre, intervenir que lorsque tous les recours internes sont épuisés, les Etats parties étant les premiers gardiens de la Convention. En pratique, cela veut dire souvent que le justiciable et son avocat doivent avoir derrière eux des années de procédure, mais aussi d'échec dans la valorisation des droits fondamentaux. Malgré l'aide juridique mieux organisée qu'auparavant, cela veut dire beaucoup de patience, et parfois de l'argent quand même. Et puis, il faut que l'affaire ne s'arrange pas. La violation des droits protégés par la Convention doit être actuelle, au moins à titre de risque. On ne peut quand même pas espérer que la souffrance perdure pour pouvoir obtenir une jurisprudence favorable de la Cour européenne.

Plus que de la patience, il faut au justiciable la capacité de «porter» l'affaire, ce qui est beaucoup plus facile pour son conseil, lequel peut même être tenté de procéder à des expérimentations juridiques au-delà de l'intérêt de son client. Madame Van Volsem avait accepté que sa cause soit portée devant les instances de Strasbourg, après que les tribunaux belges aient refusé de lui garantir un minimum d'électricité dans une habitation sociale mal isolée où tout, y compris le chauffage et la cuisinière, fonctionnait à l'électricité, et où vivait un nouveau-né. Entre la première coupure de courant dramatique et la décision (négative) de Strasbourg, il s'écoula environ cinq ans. Pendant ce temps, Madame Van Volsem restait dépendante du CPAS qui par ailleurs était indirectement mis en cause dans les procédures. Elle a dû continuer à croire que Strasbourg représentait une chance – ce qui ne fût donc finalement pas le cas – et subir maints sarcasmes et interpellations douteux de la part du personnel du CPAS. En réalité, si Madame Van Volsem n'a, je crois, jamais regretté le combat juridique mené, c'est parce qu'elle était entourée par des voisins, des amis, des membres d'une association de lutte contre la misère, qui l'aidaient à voir le sens de sa revendication des droits fondamentaux. Mais pour une Madame Van Volsem, combien de clients pauvres découragés, ou qui ne comprennent plus, ou qui renoncent à demeurer en contact avec leur avocat ?

Il existe une autre raison encore pour laquelle les affaires «Quart Monde» sont rares à Strasbourg : souvent les avocats, pas plus que tant d'autres intervenants sociaux ou politiques, n'ont le réflexe de relier la situation de précarité ou de pauvreté de leurs clients aux droits fondamentaux. A cet égard, sur le terrain, on est encore vraiment loin du droit-de-l'hommeisme. Il y a une vingtaine d'années, le barreau francophone de Bruxelles avait, sous le bâtonnat de Me Antoine Braun, inclus dans les cours de formation professionnelle que les ordres sont chargés de dispenser aux avocats stagiaires, quelques heures consacrées en tant que telles aux matières plus spécialement liées à la pauvreté, et dont la pertinence était d'autant plus évidente que tous les jeunes avocats sont amenés à participer au fonctionnement de l'aide juridique. Lors de la réforme suivante, le cours a été supprimé, ce qui ne risque pas d'arriver, par exemple, pour le droit commercial²¹.

Disons encore un mot de la possibilité, pour les avocats des démunis, d'invoquer d'autres traités que la Convention européenne des droits de l'homme, comme les Pactes internationaux

21 Il est cependant juste de préciser que parmi les heures de cours actuellement consacrées par le barreau de Bruxelles au droit social, deux concernent le droit à l'aide sociale. Toutefois, l'idée initiale était d'axer un cours sur un type de clients plutôt que sur une matière juridique.

du 16 décembre 1966 ou la Charte européenne révisée du 2 avril 1996. Ce dernier texte présente un intérêt tout particulier, parce qu'il est le seul en la matière à faire directement et explicitement, du droit de ne pas vivre dans la pauvreté, un droit de l'homme. L'article 30 est ainsi libellé :

«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.²²»

Aucun recours international de type juridictionnel n'est toutefois mis en place par le Conseil de l'Europe qui a ouvert ce traité à la signature, alors qu'il serait possible. Le temps est révolu où des raisons techniques pouvaient être invoquées pour justifier que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas «justiciables». La jurisprudence de la Cour européenne en matière de protection sociale démontre le contraire et les juridictions du travail, en Belgique, passent leur temps, depuis trente ans, à démontrer que l'objectivation du droit à l'aide sociale est possible, alors qu'il s'agit d'un droit au contenu indéterminé, dépendant des moyens financiers des organes chargés de l'assurer. C'est que le renforcement de la Charte sociale n'était pas sans ambiguïté politique. Il permettait d'écartier l'idée d'une inclusion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Convention européenne elle-même, et donc de leur contrôle par les organes de Strasbourg. Toutefois, à propos de cette Charte existe une procédure de réclamations collectives permettant d'alléguer des violations des droits qu'elle consacre. Les réclamations collectives peuvent être introduites par certaines organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et par d'autres organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. En outre, chaque Etat peut, par déclaration faite au Secrétaire général, autoriser les organisations non gouvernementales nationales à formuler des réclamations à son encontre. Le caractère nécessairement collectif des réclamations implique cependant un degré d'organisation des plaignants qu'on ne trouve pas facilement au plus bas de l'échelle sociale et qui, manifestement, impose aussi l'intervention d'associations représentatives.

Concluons ces quelques remarques. La précarité et la pauvreté sont tout autant des situations juridiques qu'économiques, sociologiques, psychologiques. On est toujours pauvre ou riche par rapport à d'autres, objectivement et subjectivement. La pauvreté consiste à ne pouvoir exercer comme d'autres ses droits fondamentaux. Elle est un rapport juridique. Les droits de

22 L'article 31 est intéressant également : «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.»

Cette disposition n'a toutefois pas été ratifiée par les instances belges. Selon l'exposé des motifs de la loi du 15 mars 2004, «Il n'est pas certain que la législation belge actuelle - malgré des initiatives dans le domaine de la sécurité du logement - garantisse suffisamment le droit au logement tel que décrit dans cet article. C'est pourquoi, sa ratification ne semble pas indiquée dans l'état actuel des choses mais pourra peut-être se faire à un stade ultérieur.» [Exposé des motifs, *Doc. Parl., Sénat*, sess. 2000-2001, 9 juillet 2001, n° 2-838/1, p. 9.]

l'homme, qu'ils soient inscrits dans la charte fondamentale des États ou dans les instruments internationaux, constituent des leviers puissants dans les efforts législatifs ou jurisprudentiels destinés à faire advenir des sociétés plus justes ou à empêcher des situations incompatibles avec l'égalité des citoyens, y compris celle qui devrait rendre impossible la différence inadmissible qui perdure entre les pauvres et les riches. Les tribunaux en sont l'*hypomochlion*. Tout le monde sait que l'*hypomochlion*, du grec ὑπο, "sous" et μοχλός, "levier", est l'axe sur lequel on appuie le levier pour le faire tourner et le rendre efficace.

Les exemples présentés ci-dessus, de la manière dont la référence aux droits fondamentaux a pu parfois changer la vie des avocats et surtout de leurs clients pauvres, s'ils montrent souvent que l'imagination juridique peut être sollicitée avec succès, ne concernent pourtant que rarement des situations de grande pauvreté. Ceux qui ont le plus besoin du droit y ont le moins accès. Ainsi, le contentieux de l'aide sociale est largement monopolisé, en Belgique, par la situation des étrangers en séjour illégal. Le propos n'est évidemment pas de minimiser les souffrances qu'ils endurent ou les questions posées à la démocratie par le sort qui leur est réservé. Il apparaît toutefois clairement que les avancées interviennent lorsque se font entendre ou lorsqu'agissent en justice des individus ou des groupes sociaux capables de mobiliser le droit, de se faire représenter, de se défendre. Atteindre cet objectif ne dépend pas que des barreaux.

Tous les éducateurs savent que pour apprendre le latin à Jean, il faut connaître le latin, mais qu'il faut surtout connaître Jean. Les plus misérables demeurent la plupart du temps mal connus des avocats qui n'ont qu'une idée sommaire des conditions d'existence de certains de leurs clients, qui ne comprennent pas ce qu'ils tentent de leur dire, ce qu'ils leur demandent et ce qu'ils espèrent de la justice. Si ces clients n'ont dès lors pas toujours la possibilité de gravir les marches qui mènent au prétoire, ce n'est pas du fait de leur propre impuissance, mais parce que, fondamentalement, les avocats, les législateurs, les magistrats, ne les reconnaissent pas comme sujets de droit à part entière. Fonder le refus de la pauvreté sur les droits de l'homme peut contribuer à ce qu'il n'en soit plus ainsi.

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'invalider (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 socialezekerheidsrecht*, 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^{er} 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 Westerloo²⁵ :

« 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^e et modifié par l'art. 101, 1^o et 2^e 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. Westerloo, 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.

PAUVRETÉ ET DROITS DE L'HOMME. LA CONTRIBUTION DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

FRANÇOISE TULKENS¹ & SÉBASTIEN VAN DROOGHENBROECK

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés [et doivent être traités] de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »² : l'affirmation ne semble plus aujourd'hui souffrir la moindre contestation, et est en passe de devenir une véritable clause de style des résolutions, rapports et autres programmes d'action que les Nations unies ont dédiés, depuis les vingt dernières années, à la problématique de l'extrême pauvreté. « L'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si sont créées les conditions permettant à chacun et à chacune de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels aussi bien que de ses droits civils et politiques », rappelle en ce sens une résolution du Conseil des droits de l'homme du 18 juin 2008³.

Si l'indivisibilité des droits de l'homme constitue indubitablement l'horizon régulateur de la protection internationale de ceux-ci, force est néanmoins d'observer qu'en termes de réalisations concrètes, ses grands architectes n'ont pu s'empêcher d'y imprimer un cloisonnement proprement « schizophrénique », pour reprendre les termes assassins de J. Fierens⁴. Certes la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 réunissait-elle en un seul texte les deux premières générations des droits de l'homme ; elle était et demeure cependant dépourvue d'efficacité juridique intrinsèque. Lorsqu'il s'est agi d'embrayer sur le mode du juridiquement contraignant, la scission s'opéra. Un premier Pacte onusien fut consacré aux droits civils et politiques : sa formulation précise lui assurait l'effet direct devant le juge national tandis qu'un système de surveillance quasi-juridictionnel pouvait lui être attribué sans grande réticence. Un second Pacte accueillit par contre les droits sociaux dans un libellé foncièrement programmatique et explicitement averti des contingences financières qui peuvent en retarder la réalisation⁵ : sa justiciabilité nationale s'en trouvait immédiatement compromise et sa surveillance internationale

1 Je m'exprime à titre personnel, sans engager la Cour.

2 CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, doc. A/HRC/RES/8/2, Résolution 8/2, *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (préambule), 18 juin 2008.

3 CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, doc. A/HRC/RES/8/11, Résolution 8/11, *Human Rights and Extreme Poverty*, 18 juin 2008 ; voy. aussi la Résolution 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté*, adoptée par la Sous-Commission des Nations unies de la promotion et de la protection des droits de l'homme le 24 août 2006 et, en annexe, le Projet de principes directeurs « Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres ».

4 J. FIERENS, « Les droits de l'homme guérissent lentement de leur schizophrénie », *Journ. jur.*, 28 janvier 2004, p. 10.

5 Article 2, § 1er, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

se bornait au strict minimum du rapport étatique périodique. Le Conseil de l'Europe, nous le verrons, ne procéda pas fondamentalement autrement. Quant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), elle réintroduisit par les fenêtres un cloisonnement qu'elle s'efforçait de chasser par la porte : les droits sociaux y figurent, mais sous la forme de « principes » dont la « justiciabilité normative », quoiqu'encore nébuleuse, affiche d'emblée une moindre performance que l'efficacité juridique pleine et entière réservée aux seuls « droits ». En un mot comme en mille : l'indivisibilité des droits de l'homme, si souvent proclamée, n'était pas vraiment prise au sérieux par les maîtres des traités, les « droits des pauvres » semblant à jamais voués à demeurer, sur le plan de la technique juridique, de « pauvres droits »⁶ ou encore des « droits virtuels »⁷.

Ce fut cependant sans compter sur l'imagination de la doctrine et l'audace des juges. Les classiques de la littérature furent pris d'assaut et un ensemble de voies furent ouvertes visant à conférer à ces « pauvres droits » le mordant juridique dont ils avaient été initialement privés : raffinement de la théorie de l'effet direct, invention de l'obligation de *standstill*, mobilisation du droit de la responsabilité civile aux fins de sanctionner le législateur oublieux des obligations internationales qu'il a souscrites ou des mandats constitutionnels qui lui sont imposés⁸. Selon les modalités que nous verrons, les organes de la Convention européenne des droits de l'homme fournirent et continuent de fournir une contribution non négligeable à l'effort ainsi entrepris (A). Mais, comme le dit E. Decaux, « il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres, mais de rendre véritablement effectifs pour tous les droits proclamés »⁹ (B). Toutefois, ce mouvement n'est pas sans limites ni critiques (C).

A_ NULLE CLOISON ÉTANCHE

Dans l'esprit de ses pères fondateurs, la Convention européenne devait être un instrument dont la « juridicité » serait incontestable et dont les dispositions se prêteraient à un contrôle juridictionnel, au sens fort du terme, tant devant le juge national que devant le juge international. Ce souci les conduisit à n'insérer dans la Convention de 1950 que les droits dont le contenu pouvait s'appuyer sur un consensus politique suffisamment solide et qui pouvaient, en conséquence, être coulés dans des définitions juridiques fermes et précises. Les seuls droits répondant à ces exigences, dans l'immédiat après-guerre, étaient les droits civils et politiques classiques. Partant, le sort des droits dits de la « seconde génération » a été pour sa part, quasi intégralement¹⁰, renvoyé à une initiative ultérieure du Conseil de l'Europe : la Charte sociale européenne,

6 Pour reprendre l'expression de P.-H. IMBERT, « Droits des pauvres, pauvres droits ? », *R.D.P.*, 1989, pp. 739-766.

7 F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, PUF, 9^{ème} éd., 2008, p. 266.

8 Pour une synthèse des différentes pistes ainsi ouvertes, voy. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003. Sur l'effet de *standstill* en particulier, voy. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

9 E. DECAUX, « Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin », *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

10 Comme droits économiques et sociaux, la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre directement que l'interdiction du travail forcé [art. 4], la liberté syndicale [art. 11], le droit de propriété [art. 1^{er} du premier protocole additionnel] et le droit à l'instruction [art. 2 du premier protocole additionnel].

signée à Turin en 1961¹¹.

Dans les textes, s'ébauchait donc un cloisonnement juridique rigoureux et une stricte division des tâches qui rendait, *a priori*, illusoire toute perspective de voir l'un ou l'autre droit social effectuer une percée significative dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme¹².

Un tel cloisonnement ne résista cependant pas longtemps à l'épreuve des faits. Appréhendant et faisant siennes les intuitions qui soutiennent le principe de l'indivisibilité des droits fondamentaux, la Cour européenne des droits de l'homme aperçut rapidement que l'effectivité des droits civils et politiques dont elle avait la garde ne pouvait se concevoir, dans certains cas, qu'à charge d'admettre les prolongements sociaux de ces droits. L'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, constitue indubitablement le *leading case* de la matière: « La Cour n'ignore pas que le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des États et notamment de leurs finances. D'un autre côté, la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (...), et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu (...). Or si elle énonce pour l'essentiel des droits civils et politiques, nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social. Avec la Commission, la Cour n'estime donc pas devoir écarter telle ou telle interprétation pour le simple motif qu'à l'adopter on risquerait d'empiéter sur la sphère des droits économiques et sociaux ; *nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention* »¹³.

Ainsi, dès le début des années 1980, la Convention européenne des droits de l'homme, grâce au dynamisme interprétatif de la Cour, s'écartait progressivement des rails sur lesquels ses auteurs l'avaient placée et se montrait, selon la belle expression d'un de ses commentateurs, « perméable aux droits sociaux »¹⁴. Certes, cet écart était-il par essence borné par la logique à l'aide de laquelle la Cour entendait le justifier : les droits sociaux ne faisaient leur entrée dans la Convention qu'à titre ancillaire, c'est-à-dire dans la stricte mesure où leur protection était jugée, au cas par cas, indispensable à l'effectivité de l'un des droits ou de l'une des libertés explicitement garantis¹⁵. Il reste cependant que, malgré la voie relativement étroite et détournée qu'elle devait emprunter, la percée réalisée par la Cour fut impressionnante¹⁶.

11 Et encore faut-il constater que cette dernière, toute empreinte de prudence – système d'engagement « à la carte » [art. 20], clause de réciprocité s'agissant des droits garantis aux non-nationaux [voy. l'annexe à la Charte sociale européenne de 1961], système de surveillance non juridictionnel et, dans un premier temps, non-contentieux –, ne s'étendit pas à l'ensemble des droits habituellement qualifiés de droits sociaux fondamentaux : le droit au logement, par exemple, ne fit son entrée dans la Charte qu'à la faveur de la révision de celle-ci en 1996.

12 Assez significativement, les initiatives prises en ce sens par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demeurent à ce jour sans échos. Voy. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p. 267.

13 Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, § 26 (notre accent).

14 Cf. F. SUDRE, « La perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux », *Mélanges offerts à J. Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 46.

15 La doctrine qualifie ce phénomène de protection par ricochet : voy. F. SUDRE, « La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme : un exercice de 'jurisprudence fiction' ? », *R.T.D.H.*, 2003, p. 760.

16 Pour un bilan récent en la matière, voy. *ibid.*, pp. 754 et s. Adde, G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, op. cit. ; Fr. TULKENS, « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, *Les droits sociaux ou la démolition de quelques poncifs*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2003, pp. 117 et s. ; R. TÜRMEN, « Human Rights and Poverty », in L. Caftisch et al. (éds.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views. Droits de l'homme – Regards de Strasbourg*, Strasbourg/Kehl/Arlington, N.P. Engel, 2007, pp. 447 et s.

Enfin, le décloisonnement des générations de droits s'accompagne, dans la jurisprudence de la Cour, d'un « dialogue des instruments » et d'un « dialogue des juges ». En effet, il n'est pas rare – et il devient même fréquent – que celle-ci appuie ses interprétations « sociales » de la Convention d'une référence, non seulement au texte même de la Charte sociale européenne¹⁷, mais aussi à la « jurisprudence » de ses organes d'application¹⁸. Le *soft law* du Conseil de l'Europe en matière de protection sociale sera lui aussi, le cas échéant, mobilisé aux fins d'enrichir l'interprétation conventionnelle¹⁹.

B _ DES DROITS POUR TOUS

Nous pointerons les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme où les préoccupations de la pauvreté et de l'exclusion sociale se sont le plus concrètement manifestées.

Le procès équitable

L'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979 affirma que, sous l'angle de l'article 6 de la Convention et dans certaines circonstances, l'État avait l'obligation, même dans les matières civiles, de fournir aux plus démunis l'assistance gratuite d'un homme de loi. Cet enseignement fut par la suite confirmé, raffiné²⁰, mais aussi amplifié pour couvrir l'ensemble de la problématique de l'accès à la justice. Certes, jamais la Cour n'entendit déduire de l'article 6 le droit inconditionnel à une justice entièrement gratuite²¹. Il n'en demeure pas moins que cette disposition, au cas par cas, s'opposera aux obstacles financiers disproportionnés qui s'interposent entre Thémis et les justiciables en situation de précarité, qu'il s'agisse de frais de justice excessifs²², tarifés *a priori*²³ ou modulés en fonction du montant de la demande²⁴, ou encore de mesures portant déchéance de recours (appel, cassation) au détriment de celui qui s'est trouvé dans l'impossibilité de payer l'intégralité du montant de la condamnation infligée²⁵. Récemment, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas exclu que la condamnation de la partie qui a perdu le procès au remboursement des honoraires des conseils de la partie qui l'a gagné, puisse conduire à une violation de l'article 6 de la Convention en cas de disproportion flagrante entre le montant de la condamnation et les ressources financières de cette partie succombante²⁶.

17 Voy., par exemple, Cour eur. D.H. (GC), décision *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 6 juillet 2005, § 25.

18 Voy., par exemple, Cour eur. D.H., arrêt *Sidabras et Dziautas c. Lituanie* du 27 juillet 2004, § 47.

19 Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Havelka et autres c. République Tchèque* du 21 juin 2007, spéc. § 61, se référant à la Recommandation Rec (2006) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive du 13 décembre 2006.

20 Pour une synthèse des principes applicables à la matière, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Laskowska c. Pologne* du 13 mars 2007.

21 Cour eur. D.H., arrêt *Kreuz c. Pologne* du 19 juin 2001, § 59.

22 Pour une synthèse des principes applicables, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Bakan c. Turquie* du 12 juin 2007, §§ 66 et s.

23 Cour eur. D.H., arrêt *Mehmet et Suna Yiğit c. Turquie* du 17 juillet 2007. En l'espèce, la Cour estime que l'obligation faite aux requérants, qui n'avaient pas de revenus, d'acquitter des frais de justice s'élevant à quatre fois le salaire minimum mensuel à l'époque, a constitué une restriction disproportionnée du droit d'accès des intéressés à un tribunal (§ 38).

24 Cour eur. D.H., arrêt *Stankov c. Bulgarie* du 12 juillet 2007.

25 Voy., pour une synthèse des principes applicables à la matière, Cour eur. D.H., arrêt *Cour c. France* du 3 octobre 2006.

26 Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Collectif National d'information et d'opposition à l'usine Melox-Collectif stop Melox et Mox c. France* du 12 juin 2007, § 15. Pareille situation est relativement paradoxale, pour qui se souvient que la « répétabilité des honoraires » fut classiquement présentée, jusque et y compris au sein du Conseil de l'Europe [Recommandation R(81)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice du 14 mai 1981], comme une mesure favorisant l'accès à la Justice des plus démunis.

Le droit au respect des biens

Une interprétation particulièrement constructive de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect des biens) fut également porteuse de percées sociales tout à fait significatives. Synthétisant et amplifiant les acquis de la jurisprudence antérieure, une décision de principe *Stec c. Royaume-Uni* a en effet admis que la notion de « biens », contenue dans la disposition conventionnelle, pouvait recouvrir l'ensemble des prestations et allocations sociales, qu'elles soient contributives ou non contributives²⁷. De manière tout à fait significative, la Cour releva que, dans un État démocratique moderne, « beaucoup d'individus, pour tout ou partie de leur vie, ne peuvent assurer leur subsistance que grâce à des prestations de sécurité ou de prévoyance sociales. De nombreux ordres juridiques internes reconnaissent que ces individus ont besoin d'une certaine sécurité et prévoient donc le versement automatique de prestations, sous réserve que soient remplies les conditions d'ouverture des droits en cause. Lorsque la législation interne reconnaît à un individu un droit à une prestation sociale, il est logique que l'on reflète l'importance de cet intérêt en jugeant l'article 1 du Protocole n° 1 applicable »²⁸. Sans doute cette qualification n'a-t-elle pas pour conséquence que les États parties à la Convention seraient à présent tenus de garantir des prestations sociales inexistantes au sein de leur système juridique²⁹. En revanche, combiné avec l'article 14 de la Convention, l'article 1^{er} du premier protocole additionnel fait obstacle à ce que de telles prestations, lorsqu'elles existent, soient refusées à certains pour des motifs tenant à leur sexe³⁰, à leur état civil³¹ ou encore à leur nationalité³². La combinaison ainsi réalisée est d'autant plus performante que la jurisprudence récente de la Cour européenne a parallèlement développé une interprétation de l'article 14 particulièrement propice à la protection des groupes structurellement fragilisés, que ce soit en admettant la licéité des actions positives³³, en affirmant l'interdiction des discriminations indirectes³⁴ ou en imposant un partage de la charge de la preuve en matière de discrimination³⁵. Enfin, l'article 1^{er} du premier protocole est le fondement, en matière de sécurité sociale, d'une sorte de protection des droits acquis : jugé en ce sens qu'une réduction drastique d'une pension d'invalidité, liée à une modification des règles sur base desquelles cette invalidité est calculée, est constitutive d'une violation de cette disposition conventionnelle³⁶.

La vie privée et familiale

Consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 8 de la Convention européenne s'est aussi révélé particulièrement accueillant en termes de prolongements sociaux au bénéfice des plus démunis³⁷. On notera ainsi que, dans un arrêt *Moldovan c. Roumanie*³⁸, la Cour a admis de

27 Cour eur. D.H. (GC), décision *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 6 juillet 2005.

28 *Ibid.*, § 51.

29 *Ibid.*, § 54.

30 Cour eur. D.H., arrêt *Willis c. Royaume-Uni* du 11 juin 2002.

31 Cour eur. D.H., arrêt *Wessels-Bergervoet c. Pays-Bas* du 4 juin 2002.

32 Cour eur. D.H., arrêt *Koua Poirrez c. France* du 30 septembre 2003.

33 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 12 avril 2006, spéc. §§ 61 et s.

34 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *D.H. et autres c. République Tchèque* du 13 novembre 2007.

35 *Ibid.*

36 Cour eur. D.H., arrêt *Kjartan Asmundsson c. Islande* du 12 octobre 2004.

37 Outre les arrêts cités ci-après, voy. également, à propos de l'expulsion d'un locataire sans fourniture d'un logement de remplacement, Cour eur. D.H., arrêt *Stankova c. Slovaquie* du 9 octobre 2007 (violation de l'article 8).

38 Cour eur. D.H., arrêt *Moldovan et autres c. Roumanie* du 12 juillet 2005.

subsumer, et de condamner, sous le visa de cet article 8 et du droit au respect de la vie privée qu'il garantit, la situation d'extrême précarité dans laquelle se trouvaient des personnes dont les maisons avaient été incendiées. Non moins significatif est l'arrêt *Wallova et Walla c. République tchèque* rendu le 26 octobre 2006. En l'espèce, les cinq enfants des requérants avaient été soustraits à la garde de ceux-ci et placés dans un établissement public. La Cour conclut à la violation de l'article 8. Selon elle, en effet, « les capacités éducatives et affectives des requérants n'ont jamais été mises en cause et les tribunaux ont reconnu leurs efforts déployés afin de surmonter leurs difficultés. Dès lors, la prise en charge des enfants des requérants a été ordonnée pour la seule raison que la famille occupait à l'époque un logement inadéquat. (...) il s'agissait donc d'une carence matérielle que les autorités nationales auraient pu compenser à l'aide des moyens autres que la séparation totale de la famille, laquelle semble être la mesure la plus radicale ne pouvant s'appliquer qu'aux cas les plus graves. (...) Pour respecter en l'espèce l'exigence de proportionnalité, les autorités (de l'État défendeur) auraient dû envisager d'autres mesures moins radicales que la prise en charge des enfants. En effet, (...) le rôle des autorités de la protection sociale est précisément d'aider les personnes en difficultés qui n'ont pas les connaissances nécessaires du système, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller, entre autres, quant aux différents types d'allocations sociales, aux possibilités d'obtenir un logement social ou quant aux autres moyens de surmonter leurs difficultés »³⁹. Nous mentionnerons encore l'arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008 où, s'exprimant à propos de l'éviction d'un logement social, la Cour affirme que « la perte de son logement est la forme la plus radicale d'ingérence dans le droit au respect du domicile d'une personne », en sorte que pareille mesure n'est conventionnellement admissible que moyennant l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif de sa proportionnalité⁴⁰. C'est au demeurant en s'appuyant sur l'enseignement de l'arrêt *McCann* que la Cour constitutionnelle belge a récemment annulé les dispositions du *Vlaamse wooncode* qui autorisaient la rupture d'un bail social sans intervention préalable du juge de paix⁴¹.

Les traitements inhumains et dégradants

Enfin, on peut et doit s'interroger sur l'aptitude de l'article 3 de la Convention à former le siège d'obligations étatiques au profit des personnes précarisées. Comment en effet ne pas considérer que l'extrême pauvreté « humilie l'individu devant lui-même et autrui » et « est de nature à créer des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité » ? « Est-il vraiment aberrant de penser que si un châtimement corporel dans une école est considéré comme dégradant, il devrait pouvoir en être de même pour la situation de celui qui "vit" dans un bidonville ? » s'interroge P.-H. Imbert⁴². Après tout, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà admis que cette disposition conventionnelle générerait des obligations positives à charge des États et ne pouvait voir sa violation écartée par cela seul que le traitement ou la situation litigieuse n'était pas exclusivement causé par le fait de

39 Cour eur. D.H., arrêt *Walla et Wallova c. République Tchèque* du 26 octobre 2006, § 73-74. Dans un sens identique, voy. Cour eur. D.H., arrêt *Havelka et autres c. République Tchèque* du 21 juin 2007, spéc. § 61.

40 Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, § 50.

41 C. const., n°101/2008, 10 juillet 2008, pts. 23.3, 25.2 et 25.3.

42 P.-H. IMBERT, « Ouverture », in *Les droits fondamentaux ou la démolition de quelques poncifs*, sous la direction de C. Grewe et Fl. Benoît-Rohmer, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, p. 12.

l'autorité publique⁴³.

Ceci étant, le caractère absolu de la prohibition contenue à l'article 3 – les situations tombant sous son empire ne sont en principe susceptibles d'aucune justification, notamment budgétaire⁴⁴ – induit, presque nécessairement, une certaine retenue dans sa mise en jeu concrète, *i.e.*, une élévation du seuil de souffrance humaine au-delà duquel l'article 3 sera jugé applicable. On se souviendra, dans cette optique, de l'affaire qui opposa Mme Van Volsem à l'État belge. En l'occurrence, la requérante alléguait que l'interruption de la fourniture d'électricité dans le logement social qu'elle occupait avec ses enfants était contraire à l'article 3. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme déclara ce grief non fondé, motif pris que « la suspension ou les menaces de suspension des fournitures d'électricité n'atteignait pas le niveau d'humiliation ou d'avilissement requis pour qu'il y ait traitement inhumain ou dégradant »⁴⁵. Cette décision, sévèrement critiquée⁴⁶, trouva partiellement écho, dix années plus tard, dans une affaire *O'Rourke c. Royaume-Uni*⁴⁷. Ici encore, et cette fois-ci à propos d'un ex-détenu ayant été contraint de vivre à l'extérieur après avoir été expulsé par l'autorité locale du logement temporaire qu'il avait obtenu, la Cour conclut à l'absence de violation de l'article 3 : la souffrance encourue par le requérant suite à son expulsion n'atteignait pas le niveau de gravité requis⁴⁸. Au-delà de ces décisions d'espèce, la Cour affirma que ni l'article 3 en particulier, ni la Convention en général, « ne garantissent comme tels des droits économiques et sociaux, en ce compris le droit à un logement gratuit, le droit au travail, le droit à l'assistance médicale gratuite ou encore, le droit de réclamer de l'État l'assistance financière nécessaire pour maintenir un certain niveau de vie »⁴⁹.

Cette prise de position catégorique est cependant nuancée par une décision *Larioshina c. Russie* : « The Court recalls that, in principle, it cannot substitute itself for the national authorities in assessing or reviewing the level of financial benefits available under a social assistance scheme (...). This being said, the Court considers that a complaint about a wholly insufficient amount of pension and the other social benefits may, in principle, raise an issue under Article 3 of the Convention

43 Voy., à propos d'une requérante qui affirmait que la réclamation d'un montant élevé d'arriérés de cotisations sociales avait pour effet, en contradiction avec l'article 3, de la contraindre à poursuivre son activité prostitutionnelle, Cour eur. D.H., arrêt *Tremblay c. France* du 11 septembre 2007.

44 Voy., à propos de situations contraires à la dignité humaine (surpopulation, etc.) en milieu carcéral, Cour eur. D.H., arrêt *Khokhlich c. Ukraine* du 29 avril 2003, § 181.

45 Comm. eur. D.H., décision *Van Volsem c. Belgique* du 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 390 et note F. Sudre.

46 Voy. F. SUDRE, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, pp. 349-353 ; J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale et aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 134 et s.

47 Cour eur. D.H., décision *O'Rourke c. Royaume-Uni* du 26 juin 2001.

48 Cependant, si la situation du requérant avait été le résultat de l'inaction de l'Etat plutôt que de sa propre volonté (il avait en effet refusé toute solution temporaire ainsi que deux offres de logement permanent), la conclusion de la Cour aurait été différente.

49 Voy. Cour eur. D.H., décision *Pancenko c. Lettonie* du 28 octobre 1999 [trad. libre] ; Cour eur. D.H., décision *Mikheyeva c. Lettonie* du 12 septembre 2002 ; Cour eur. D.H., décision *Ivanov c. Lettonie* du 7 juin 2001 ; Cour eur. D.H., décision *Fedorova et autres c. Lettonie* du 9 octobre 2003. Dans diverses affaires, les requérants se plaignaient que le montant des prestations sociales (pensions, ...) auxquelles ils pouvaient théoriquement prétendre n'était pas suffisant pour leur garantir une vie digne, et méconnaissait de ce fait l'article 3 de la Convention. La Cour européenne écarta cependant ce grief, au motif qu'il ne lui appartient pas d'évaluer, sous l'angle de l'article 3, le caractère suffisant ou non des prestations sociales concernées. Voy. Cour eur. D.H., décision *Burdov c. Russie* du 30 juin 2001 ; Cour. eur. D.H., décision *Salvetti c. Italie* du 9 juillet 2002. Voy. enfin Cour eur. D.H., arrêt *Muslim c. Turquie* du 26 avril 2005, § 85 : « [l'article 8 de la Convention] ne va pas jusqu'à imposer aux Etats l'obligation générale de fournir aux réfugiés une assistance financière pour que ceux-ci puissent maintenir un certain niveau de vie (...). Il n'en va guère autrement sur le terrain des autres dispositions la Convention et de ses Protocoles ».

which prohibits inhuman and degrading treatment »⁵⁰. Une requête *Budina c. Russie*, actuellement en instance devant la Cour⁵¹, permettra de juger si l'ouverture ainsi réalisée est plus réelle qu'apparente et répond aux arguments qui, selon certains, militent en faveur d'une évolution de la jurisprudence⁵². Dans cette affaire, une dame âgée de soixante ans, handicapée et souffrant de tuberculose osseuse, se plaint d'avoir pour seul revenu une pension de vieillesse d'environ vingt-sept euros par mois ce qui, après déduction de ses charges fixes, lui laisse pour vivre moins de cinquante centimes par jour. La requête *Winterstein et autres c. France*, également pendante⁵³, soulève la question de savoir si les autorités qui, en connaissance de cause, privent de logement des personnes démunies et particulièrement vulnérables (s'agissant de gens du voyage, de familles comprenant notamment des enfants ou des personnes dont la santé est déficiente) ont, le cas échéant, une part de responsabilité dans la grande pauvreté et l'exclusion sociale que cela engendre.

C _ DES LIMITES ET DES CRITIQUES

Les lignes qui précèdent pourraient donner à penser que, nonobstant les tâtonnements et incertitudes provisoirement existants, la perméabilité de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux sera un jour totale : dédiée par ses pères fondateurs aux seuls droits civils et politiques, celle-ci offrirait à terme, grâce à l'audace de ses juges, toutes les armes contre la misère.

Pareil optimisme doit éventuellement être tempéré. Il est certes extrêmement hasardeux de se livrer, en la matière, à un pronostic. On ne peut cependant s'empêcher d'apercevoir, dans certains arrêts de la Cour, sinon les signes annonciateurs d'un reflux, du moins les indices, encore équivoques, que les frontières entre générations de droits ne seraient pas (encore) totalement abolies par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans des contentieux sensibles tels que celui de l'expulsion des étrangers.

Nous pensons tout particulièrement à l'arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008. En l'espèce, la Cour estima que l'expulsion d'une ressortissante ougandaise malade du Sida n'était pas contraire à l'article 3, nonobstant la circonstance que cette dernière, faute de ressources suffisantes, ne pourrait vraisemblablement pas obtenir le traitement médical requis dans le pays de destination. Aux fins d'étayer la conclusion ainsi atteinte, l'arrêt affirme que « *même si nombre des droits qu'elle énonce ont des prolongements d'ordre économique ou social, la Convention vise essentiellement à protéger des droits civils et politiques (...)*. Les progrès de la médecine et les différences socio-économiques entre les pays font que le niveau de traitement disponible dans l'État contractant et celui existant dans le pays d'origine peuvent varier considérablement. Si la Cour, compte tenu de l'importance fondamentale que revêt l'article 3 dans le système de la Convention, doit

50 Cour eur. D.H., décision *Larioshina c. Russie* du 23 avril 2002 [note accent].

51 Cour eur. D.H., décision de recevabilité partielle *Budina c. Russie* du 12 février 2008.

52 D. ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, L.G.D.J., 2002.

53 Requête n° 27013/07, *Winterstein et autres c. France*, communiqué au gouvernement pour observations le 9 septembre 2008.

continuer de se ménager une certaine souplesse afin d'empêcher l'expulsion dans des cas très exceptionnels, l'article 3 ne fait pas obligation à l'État contractant de pallier lesdites disparités en fournissant des soins de santé gratuits et illimités à tous les étrangers dépourvus du droit de demeurer sur son territoire. Conclure le contraire ferait peser une charge trop lourde sur les États contractants »⁵⁴.

Ainsi compris, l'arrêt rejoint – involontairement ? – les critiques que, au nom du respect dû aux choix souverains des maîtres des traités, une doctrine minoritaire a adressées aux « percées sociales » de la Cour européenne⁵⁵ et au « dialogue des instruments »⁵⁶ dont elles se nourrissent.

Répetons-le : il est particulièrement délicat de spéculer sur la postérité qui sera celle de la jurisprudence et de la doctrine ainsi évoquées. Cette incertitude doit en toute hypothèse conduire à souhaiter que les mécanismes internationaux qui, quant à eux, ont été spécifiquement dédiés à la garantie des droits sociaux, gagnent en effectivité. Dans cette perspective, on se réjouira du bon bilan affiché par la procédure des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux⁵⁷ ainsi que de l'adoption récente, par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, du protocole additionnel - tant attendu - qui institue le mécanisme des communications individuelles devant le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels. Dans la lutte contre la pauvreté, la complémentarité et la synergie entre tous les instruments assurant la protection des droits fondamentaux sont essentielles.

54 Cour. eur. D.H. (GC), arrêt *N. c. Royaume-Uni* du 27 mai 2008, § 44.

55 M. BOSSUYT, « De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten van de Mens tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie? », *R.W.* 2007-08, afl. 21, 845-856.

56 Voy. en ce sens, à propos des références à la Charte sociale européenne par la Cour européenne, J.-F. RENUCCI et C. BIRSAN, « La Cour européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne : les liaisons dangereuses », *Dalloz*, 2007, *Études et commentaires*, p. 410, ainsi que J.-F. RENUCCI, « Les frontières du pouvoir d'interprétation des juges européens », *J.C.P.*, 14 mars 2007, p. 4. *Contra* J.-P. MARGUÉNAUD, « Le droit à la négociation collective, 'partie inséparable' de la liberté syndicale », *J.C.P.*, 2007, II 10037-10038, p. 38. Voy. cependant Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* du 12 novembre 2008.

57 Voy. J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, « Actualité de la Charte sociale européenne », *R.T.D.H.*, 2008, p. 507.

LA PROCÉDURE DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

RÉGIS BRILLAT

La lutte contre la pauvreté est au cœur des préoccupations de tous les traités ou textes internationaux qui visent à garantir les droits humains que l'on qualifie de «droits sociaux». Elle revêt une telle importance que, parfois, l'on assimile entièrement la garantie des droits sociaux et la lutte contre la pauvreté.

Pourtant, il convient d'emblée de remarquer que deux idées largement répandues sont en partie inexactes. Premièrement, les droits sociaux ne concernent pas seulement les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale mais sont des droits qui concernent l'ensemble de la population. Deuxièmement, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas seulement victimes de violation de leurs droits sociaux mais aussi de leurs droits « civils et politiques ». La pauvreté et l'exclusion sociale illustrent, a contrario, les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits humains¹.

La Charte sociale européenne², élaborée au sein du Conseil de l'Europe, adoptée en 1961 puis révisée en profondeur en 1996, est un traité qui garantit des droits dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la protection sociale et de la non-discrimination.

Pour assurer que les Etats respectent le traité, un mécanisme de contrôle a été prévu qui repose sur deux procédures : tout d'abord un système de rapports selon lequel les Etats soumettent chaque année des informations au Conseil de l'Europe sur la manière dont ils mettent en œuvre une partie de la Charte ; ensuite, la procédure de réclamations collectives qui permet à certains groupes constitués de présenter des allégations de violations de la Charte.

C'est le Comité européen des Droits sociaux, qui statue sur la conformité des situations nationales à la Charte. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux, élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans, renouvelable une fois.

¹ Imbert, Pierre-Henri (1989). "Droits des pauvres, pauvres droits", *Revue du droit public*, n° 1, 1989.

² www.coe.int/socialcharter.

Le Comité a été créé après l'entrée en vigueur de la Charte en 1965 et il a tenu sa première session à Strasbourg en décembre 1968 sous la présidence de Pierre Laroque. Il a pour mission de juger la conformité du droit et de la pratique des Etats parties à la Charte sociale européenne. Dans le cadre du système de rapports nationaux, il adopte des « conclusions » et dans le cadre de la procédure de réclamations collectives, il adopte des « décisions ».

Ce qui confère à la Charte une utilité certaine en matière de politiques de lutte contre la pauvreté, c'est à la fois l'énoncé des droits qu'elle contient et les mécanismes qui permettent de s'assurer que les Etats respectent les engagements qu'ils ont souscrits en ratifiant le traité.

L'interaction entre les droits et le contrôle est en effet très grande ce qui conduit, afin de présenter la Charte, à commencer par exposer la procédure de réclamations collectives avant d'exposer les droits garantis par le traité à la lumière de l'interprétation donnée par l'organe de contrôle, le Comité européen des Droits sociaux.

_ LA PROCÉDURE DE RÉCLAMATIONS COLLECTIVES : UN VECTEUR DE DROITS

Lorsque l'on observe le système de protection des droits de l'homme qui fonctionne en Europe, en particulier au sein du Conseil d'Europe, on est frappé par la différence de traitement entre les droits qui sont qualifiés de « civils et politiques » et ceux qui sont qualifiés de « sociaux ».

Certes, les Etats européens affirment constamment leur attachement à l'indivisibilité et à l'interdépendance de tous les droits humains³. Mais, lorsqu'il s'agit de traduire ces principes dans la réalité juridique, une différence fondamentale existe : la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit la première catégorie de droits et est ratifiée par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, est incontestablement un traité plus protecteur que la Charte sociale européenne qui garantit les seconds et est ratifiée par 40 Etats. En particulier, et c'est ce qui est le plus apparent : tout individu qui s'estime victime de la violation d'un droit peut exercer un recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme pour la première catégorie de droits mais pas pour la seconde.

Afin de combler cette différence de traitement des droits, la réforme de la Charte sociale européenne a conduit, en particulier, à l'instauration d'une procédure de réclamations collectives⁴. Après de longues négociations entre les Etats, un Protocole à la Charte sociale a été adopté en 1995 et est entré en vigueur en 1998⁵.

Cette procédure permet aux syndicats, aux organisations d'employeurs et à certaines organisations non-gouvernementales de porter réclamation devant le Comité européen des Droits sociaux,

3 Déclaration adoptée lors du 1er Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, Vienne, 1993 ; Plan d'action du 2e Sommet, Strasbourg, 1997 ; Plan d'action du 3e sommet, Varsovie, 2005.

4 Pour une présentation détaillée de la procédure, voir Akandji-Kombé, Jean-François (septembre-octobre 2000). « L'application de la Charte sociale européenne : la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives », *Droit Social*, n° 9/10.

5 www.coe.int/t/t/com/news/conventions

l'organe de contrôle de la Charte, lorsqu'ils considèrent qu'un droit garanti par la Charte n'est pas respecté.

Bien évidemment, il existe des restrictions certaines pour que cette procédure puisse s'appliquer. Tout d'abord, seulement 14 Etats⁶ l'ont acceptée parmi les 40 Etats qui ont ratifié la Charte sociale. Ensuite, un nombre limité d'organisations non-gouvernementales sont habilitées à présenter des réclamations : elles sont au nombre de 71 parmi les 400 organisations internationales non-gouvernementales qui participent aux travaux du Conseil de l'Europe⁷. Quant à la possibilité qu'ont les Etats d'accepter que des réclamations soient formulées par des organisations non-gouvernementales nationales, elle n'a été, jusqu'à présent, acceptée que par l'un des 14 Etats : la Finlande.

Si l'on regarde de plus près cette procédure, elle offre pourtant de nombreux avantages par rapport à une procédure de requêtes individuelles. En premier lieu, elle a un caractère préventif. Cela signifie que dès l'adoption d'une loi, d'un règlement, d'une nouvelle pratique, les organisations habilitées à faire des recours peuvent utiliser la procédure pour contester la conformité de la loi, du règlement ou de la pratique à la Charte sociale européenne. Il n'est pas nécessaire d'attendre que les effets négatifs soient apparus et se soient multipliés pour contester la règle. Ainsi, la procédure de réclamations collectives s'apparente-t-elle, d'une certaine manière, aux recours pour excès de pouvoir qui existent dans certains ordres juridiques européens et permettent de contester une règle dès son adoption.

Un deuxième avantage, incontestable, est que les organisations porteuses de la réclamation n'ont pas l'obligation d'être elles-mêmes victimes de la violation dénoncée même si elles présentent le recours au nom des victimes et si elles illustrent le recours par la description de la situation des victimes.

S'il est évident que la possibilité pour une victime de s'adresser à un juge est une dimension fondamentale de la reconnaissance et de la défense des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que le recours de la victime est, dans bien des cas, source de nouvelles difficultés et de nouvelles souffrances qui s'ajoutent à la violation elle-même des droits fondamentaux. C'est bien évidemment le cas dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : il est encore plus difficile que dans d'autres situations de prétendre que les victimes puissent elles-mêmes se lancer dans une procédure juridique qu'elles ressentent comme complexe et lointaine.

Dans cet ordre d'idées, la procédure de réclamations collectives parce qu'elle peut être utilisée soit par un syndicat ou une ONG au nom des victimes soit par un syndicat ou une ONG qui regroupe des victimes permet, grâce à la force du groupe, de compenser une partie des difficultés auxquelles sont confrontées les victimes.

⁶ Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Stovénie et Suède
⁷ www.coe.int/T/F/NGO/Public

La solution idéale, qui garantirait une protection optimale des droits fondamentaux, consisterait bien évidemment à combiner les deux systèmes : requête individuelle et réclamation collective pour l'ensemble des droits humains. Les victimes auraient ainsi le choix de faire valoir la violation de leurs droits à titre individuel ou à titre collectif ou de combiner les deux procédures.

Puisque ce n'est pas le cas et qu'il est peu probable que les Etats européens accepteraient un tel changement dans un futur proche, il convient de se contenter de la procédure actuellement en vigueur mais il est important d'en utiliser complètement le potentiel.

La procédure elle-même n'est pas d'une grande complexité juridique. Contrairement à ce qui est prévu devant la Cour européenne des droits de l'homme, les associations qui présentent une réclamation n'ont pas l'obligation de saisir au préalable le juge national et les conditions de forme et de délai sont beaucoup plus souples. C'est ce qui explique en partie le nombre élevé des réclamations jugées « recevables » : 43 alors que seulement 4 ont été déclarées irrecevables.

Une fois la réclamation recevable, le Comité procède à l'examen de son bien-fondé par une procédure écrite qui se traduit par un échange de mémoires entre les parties. Le Comité peut également organiser une audition publique qui a un double avantage. D'abord, les réclamants peuvent présenter publiquement leurs griefs ce qui est important en matière de droits de l'homme. Ensuite, l'organisation et le gouvernement défendeur peuvent échanger des arguments et répondre aux questions du Comité ce qui est plus rapide que l'échange de documents écrits. Une telle audition a eu lieu, par exemple, le 25 juin 2007 dans le cadre des réclamations ATD Quart Monde et FEANTSA et a permis au Comité d'entendre les arguments des parties et de leur demander des précisions sur la situation en droit et en pratique.

Les 53 réclamations enregistrées⁸ et que le Comité européen des Droits sociaux a traitées ou traite en ce moment, concernent les questions suivantes : interdiction de la discrimination, droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris, liberté syndicale, durée du travail, droit à l'éducation des enfants atteints d'autisme, droit à l'éducation des enfants en institutions, droit à la santé des enfants étrangers en situation irrégulière, interdiction des châtiments corporels contre les enfants, ainsi que droit au logement. Ce droit à fait l'objet de plusieurs réclamations notamment en ce qui concerne les droits des Roms.

Cette liste illustre le très vaste champ d'application matériel de la Charte, la dimension quotidienne des droits sociaux et leur importance dans les sociétés européennes.

— LA JURISPRUDENCE DU COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX : DES DROITS CONCRETS ET EFFECTIFS

La lutte contre la pauvreté contre la précarité et contre l'exclusion sociale est au cœur des

8 www.coe.int/T/F/NGO/Public

objectifs de la Charte sociale européenne.

Dans le cadre de la procédure de contrôle de l'application de la Charte sociale par les Etats parties, le Comité européen des Droits sociaux a eu l'occasion de préciser la portée des droits et, par conséquent, la nature des obligations des Etats. Plusieurs passages de conclusions adoptées par le Comité indiquent l'interprétation générale qu'il fait du traité : « La Charte sociale est un traité dans le domaine des droits de l'homme. Elle a pour objet, au niveau européen, en complément de la Convention européenne des Droits de l'homme, de mettre en œuvre la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Elle témoigne du souci des Etats qui l'ont ratifiée de donner un sens à l'indivisibilité et à l'interdépendance des Droits de l'Homme.

Dans cette perspective, il convient, tout en respectant la diversité des traditions nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe qui font la richesse de l'acquis social européen et qui ne sauraient être mises en cause ni par la Charte ni par les conditions de son application :

- de consolider l'adhésion aux valeurs communes que sont la solidarité, la non-discrimination et la participation.
- de dégager des principes autorisant la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte de manière également effective dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.⁹ ».

Grâce à la procédure de réclamations collectives, le Comité a été en mesure d'aller plus loin que dans le cadre de la procédure de rapports afin de donner un sens et une signification précise à toutes les notions qui sous-tendent les droits. Par exemple : « Le Comité rappelle que l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs.¹⁰ ».

En ce qui concerne plus directement la lutte contre la pauvreté, contre la précarité et contre l'exclusion sociale, la Charte sociale révisée de 1996 prévoit des dispositions spécifiques: l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale) et l'article 31 (droit au logement). Ces dispositions ne sont pas isolées mais elles s'ajoutent à celles qui figurent depuis l'origine dans la Charte sociale c'est-à-dire, en particulier, les articles 11 (droit à la santé), 12 (droit à la sécurité sociale), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale) et 14 (droits aux services sociaux).

Le Comité a explicité les enjeux de l'article 30 à l'occasion de l'examen de rapports des Etats parties et a notamment précisé ce qui suit : « L'article 30 exige des Etats Parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants

9 Voir liste des Etats membres sur le site www.coe.int

10 Commission Internationale de Juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, §32

de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette approche doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle.

Les mesures prises à cette fin doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels de pauvreté et d'exclusion. »

En ce qui concerne l'article 31, à l'occasion de réclamations collectives récentes qui concernaient la France, ATD Quart monde contre France et FEANTSA contre France, le Comité a précisé son interprétation de cette disposition. On retiendra les éléments suivants :

«Les Etats doivent prendre les mesures juridiques et pratiques qui s'avèrent nécessaires et qui répondent à l'objectif de protéger efficacement le droit au logement. Ils disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités de ressources.

Il résulte du texte même des dispositions concernées qu'on ne saurait les interpréter comme imposant aux Etats parties une obligation de résultat. Cependant, le Comité rappelle que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique. Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au traité :

- de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte;
- de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats ;
- de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées ;
- de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées ;
- d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande.

En ce qui concerne les moyens propres à progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte, le Comité tient à souligner que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte.

Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une

échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser.

En ce qui concerne la tenue de statistiques, cette obligation revêt une portée particulièrement importante s'agissant du droit au logement en raison de la multiplicité des moyens d'action, de l'interaction entre ces différents moyens ainsi que des contre-effets susceptibles d'intervenir en raison de cette complexité. Cependant, les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés aux besoins constatés.

Il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté.¹¹ »

C'est en s'appuyant sur ces principes d'interprétation que les organisations et les individus peuvent, au niveau national, faire avancer la mise en œuvre effective du traité et le respect des droits qui en découlent. Il leur revient de répéter aux administrations, aux juges que la Charte est contraignante, qu'elle est concrète et doit servir de cadre aux progrès nécessaires pour que soient respectés les droits de tous.

La procédure de réclamations collectives a déjà conduit à des changements significatifs dans la reconnaissance effective des droits fondamentaux dans le domaine social. Plus encore, la Charte représente aujourd'hui un potentiel significatif d'évolutions qui permettront d'assurer que les droits inscrits dans le traité ne restent pas lettre morte dans la réalité quotidienne des individus.

La problématique du logement est incontestablement une dimension majeure de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale. Il existe toutefois d'autres dimensions fondamentales telles les questions d'accès à la santé, à l'éducation, à l'emploi. D'autres réclamations seront vraisemblablement présentées au Comité à l'encontre d'autres Etats et portant sur d'autres aspects de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est ainsi que l'impact des droits de la Charte s'amplifiera. Mais, pour que cela arrive, la responsabilité des ONGs est immense : il leur revient de convaincre davantage d'Etats d'accepter de se soumettre à la procédure de réclamations collectives, d'utiliser cette voie de recours que les Etats leur ont donnée, de suivre les mesures prises par les Etats pour mettre les situations nationales en conformité à la Charte.

On l'aura compris : le chantier est immense !

11 ATD Quart Monde contre France, réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, §§ 59 à 67

LE CONSEIL DE L'EUROPE ÉPINGLE LA FRANCE SUR LE DROIT AU LOGEMENT ET LE DROIT À LA PROTECTION CONTRE LA PAUVRETÉ

MARC UHRY & THIERRY VIARD

Le 5 juin 2008, le Conseil de l'Europe a rendu un verdict sanctionnant la France pour violation de ses engagements internationaux en matière de droit au logement et de droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette décision fait suite à deux procédures judiciaires*, engagées parallèlement par le Mouvement international ATD Quart Monde¹ et par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Feantsa)².

Au-delà de la posture morale, le sens et la portée de ce verdict ne sont perceptibles qu'au travers d'une compréhension du cadre judiciaire proposé par le Conseil de l'Europe, le sens qu'y ont trouvé les associations expliquant leur démarche, ainsi que le contenu détaillé de la décision, qui en dessine les prolongements possibles.

_ LE CADRE JUDICIAIRE : LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE

La France a été reconnue en violation des articles 30 et 31, combinés avec l'article E sur la non-discrimination, de la Charte sociale européenne révisée, qui précisent :

Article 30:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

* Dans l'article, le mot « judiciaire » est employé dans son sens étymologique : « Dire le droit ».

1 Réclamation collective N°33/2006 Mouvement international ATD Quart Monde c. France, décision du 4 fév. 2008

2 Réclamation collective N°39/2006 Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les Sans-Abris (Feantsa) c. France, décision du 4 fév. 2008 voir : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/

Article 31:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

- 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;*
- 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;*
- 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »*

La Charte sociale européenne révisée est un traité international. En France, cela signifie que ce texte se situe au sommet de la hiérarchie des lois et règlements et que le droit interne doit s'y conformer. Malheureusement, le droit international est ainsi approprié par les Etats que les traités portant sur les droits civils et politiques, et les traités commerciaux apparaissent comme sacrés, tandis que l'affirmation des droits sociaux reste réputée programmatique, c'est-à-dire une orientation sur le long terme n'engageant pas les Etats au-delà d'une obligation de moyens, jamais évaluée.

La Charte sociale révisée est à ce titre originale en trois points :

d'abord, elle précise les objectifs poursuivis derrière les droits généraux reconnus. Ensuite, un Comité des droits sociaux réalise une évaluation régulière de l'effort des Etats parties, sur chacun des articles. Cette évaluation dessine progressivement une grille de lecture permettant d'analyser la pertinence des politiques publiques au regard de la satisfaction des droits individuels.

Enfin, ce Comité des droits sociaux se rassemble en instance quasi-juridictionnelle, dans le cadre d'une procédure de « réclamation collective », permettant de sanctionner judiciairement les Etats qui ont signé le Protocole additionnel prévoyant les réclamations collectives et ne se conformant pas aux objectifs déterminés dans la Charte. Cette instance ne demande pas aux Etats d'être parfaits, mais en progrès réguliers au regard des objectifs de la Charte et des avis déjà émis par le Comité des droits sociaux.

C'est un instrument de mesure de la distance entre les droits proclamés et les moyens mis en oeuvre pour en garantir le plein exercice. A travers le débat contradictoire, les personnes concernées peuvent elles-mêmes (dans un cadre collectif) interroger les ambitions ou l'architecture institutionnelle permettant d'assurer leurs droits.

A travers cette procédure et plus globalement les rapports du Comité des droits sociaux, le Conseil de l'Europe offre une terminologie juridique commune, déterminée à partir des droits sociaux reconnus, sur laquelle pourront progressivement s'élaborer les politiques publiques.

Les décisions prises forment une jurisprudence internationale et nationale, en clarifiant les concepts et en interrogeant certains automatismes.

— LA DÉMARCHE DES ASSOCIATIONS : LES PERSONNES, TÉMOINS DU LIEN ENTRE ACCÈS AUX DROITS FONDAMENTAUX ET POLITIQUES PUBLIQUES

Pourquoi les associations habituées à un dialogue politique avec les pouvoirs publics ont-elles simultanément choisi de recourir à une procédure judiciaire internationale ?

Pour ATD Quart Monde, il s'agissait de manière fondamentale de prendre la question de l'exclusion sociale en termes de droit. Les personnes vivant dans la grande pauvreté et l'exclusion sociale

ne sont pas objets passifs de politiques publiques, mais des citoyens en situation de déni de droit, qui ne font pas l'aumône d'un service, mais prétendent légitimement accéder à leurs droits et exercer leurs responsabilités. Cette motivation de fond a conduit ATD Quart Monde à associer les personnes mal logées tout au long de la démarche, jusqu'à l'audience, au Conseil de l'Europe en septembre 2007, par exemple autour de situations de gens du voyage sédentarisés, qui attendent sans fin l'amélioration de leur situation.³

Ainsi, à Herblay, à 25 km de Paris, un espace est habité par des familles issues pour la plupart du voyage dont beaucoup sont sédentarisées depuis 10, 20 ou 30 ans. Elles vivent en majorité dans des conditions de logement inacceptables, du point de vue sanitaire et de la décence de l'habitat. En avril 2004, les 42 résidents sont assignés devant le Tribunal de Pontoise par la municipalité qui, après un recensement « musclé » avec une impressionnante escorte policière, demande leur expulsion pour infraction au plan d'occupation des sols. La procédure aboutit à un jugement d'expulsion, confirmé en appel. Une partie des familles quitte la zone sans savoir où aller, et part en errance. Depuis cette date, certaines familles se déplaçant de lieu en lieu au gré de leurs expulsions, n'ont pu faire scolariser leurs enfants plus de six mois.

Si l'enjeu symbolique, la question du regard porté sur cette situation est évidemment essentiel, le passage d'une logique de tolérance et de bonne volonté à une logique de droits, fait basculer de l'obligation de moyens vers l'obligation de résultats. Comme l'a souligné Paul Bouchet, Président d'honneur d'ATD Quart Monde, lors de l'audience, la question qui devait être tranchée judiciairement est celle de la durée : « *Combien de temps un ménage peut-il légitimement attendre d'accéder à un toit, à l'électricité, à un statut juridique d'habitation protecteur ?* »

La démarche d'ATD Quart Monde vise à asseoir un droit réputé programmatique, comme droit effectif.

En complément, la Feantsa a vu dans cette procédure un moyen d'évaluation des politiques publiques. La France affiche souvent de grandes ambitions dans les intitulés et préambules de ses lois (contre les exclusions, pour le droit au logement, de solidarité et renouvellement urbain,...) tandis que ses politiques publiques peinent à améliorer l'exercice des droits fondamentaux. En l'espèce, la France dépense chaque année 32 milliards d'euros en politiques de l'habitat, soit l'équivalent de 10 000 euros par personne mal logée, sans progrès sur le mal-logement en dix ans. Or cette situation paradoxale éteint le dialogue civil sur cet enjeu : le milieu associatif soulève en permanence la gravité de la crise, tandis que les pouvoirs publics soulignent non sans raison l'ampleur des efforts consentis.⁴

C'est pour sortir d'un dialogue stéréotypé sur la pertinence des engagements publics que la Feantsa a choisi la voie judiciaire, permettant d'opposer les arguments des uns et des autres, pour refonder le dialogue civil tendant à actualiser les politiques publiques, sur la base d'un diagnostic objectif.

Certains officiels se sont étonnés de ce choix de la France par la Feantsa, structure européenne, qui aurait pu choisir un autre pays aux politiques de l'habitat moins étoffées. C'est méconnaître le sens de la procédure de réclamation collective. De l'aveu même du rédacteur de l'article 31 et

3 Voir ATD Quart Monde France (2007). *Rapport moral 2006 : Refuser la misère, un chemin vers la paix*, Paris, Editions Quart Monde, p. 5-11.

4 Pour avoir une idée précise de la situation du mal logement en France, voir par exemple le site du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées www.hclpd.gouv.fr

ancien Président du Comité des droits sociaux, le finlandais Matti Mikkola, le rôle de la décision est avant tout de structurer des normes internationales de qualité des politiques publiques. En évaluant un des pays aux dispositifs les plus étoffés, sur lesquels un grand nombre d'indicateurs sont disponibles, il est possible de créer des normes élevées. C'est un processus d'harmonisation par le haut.

Par ailleurs, la France fait partie de quelques grands pays qui contribuent à dessiner des paradigmes de l'intervention publique, qui sont parfois des notions dont l'utilisation est problématique. Par exemple, la notion de *mixité sociale* créée dans l'objectif louable d'éviter les concentrations de pauvreté et de souffrance, est contestée dans son utilisation par de nombreux observateurs qui y voient un moyen de discrimination, refusant l'accès des pauvres et des étrangers aux seuls territoires qui leur étaient encore ouverts. Il était important de disposer d'une définition jurisprudentielle du champ de pertinence d'un concept comme celui de mixité sociale.

L'enjeu n'était donc pas, pour les deux associations, de mettre en cause un gouvernement ou une tendance politique (la durée de la procédure, quoique raisonnable, ne permet pas d'anticiper sur la couleur du gouvernement, et les arguments soulevés engagent nécessairement une période longue couvrant plusieurs alternances).

L'enjeu est d'introduire une culture de droits individuels, entraînant une obligation de résultat. Cela doit conduire à une vigilance permanente sur les choix opérés, depuis les fondements structurels de l'intervention publique, jusqu'aux détails des services proposés (y compris par les organismes adhérents aux deux associations ayant déposé les réclamations collectives).

_ PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ATTENDUS

Le Comité des droits sociaux a conclu à l'unanimité à la violation de chacun des trois paragraphes de l'article 31, et par 11 voix contre 2, qu'il y a violation de l'article 30. Il s'est efforcé de libeller sa décision, par des motifs nourris d'attendus intéressants, dans les termes les plus transférables d'un Etat partie à l'autre.

A l'unanimité, le Comité a conclu aux violations de l'article 31 :

- pour l'insuffisance des progrès en matière de lutte contre l'habitat indigne ;
- pour la mauvaise qualité de la prévention des expulsions et le manque de solution de relogement ;
- pour l'insuffisance des mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris ;
- pour l'insuffisance de logements sociaux accessibles aux plus modestes ;
- pour les dysfonctionnements du système d'attributions de logements sociaux ;
- pour l'insuffisance des politiques d'accueil des gens du voyage.

Par 11 voix contre 2, le Comité a conclu à la violation de l'article 30 en raison du manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

Derrière ces constatations, de nombreux points de doctrine sont éclaircis par le Comité des droits sociaux, dont nous ne retiendrons que quelques-uns aux implications les plus porteuses d'enjeux.

L'objectif d'accès effectif aux droits, critère d'évaluation des politiques publiques

Cette décision clarifie d'abord une question centrale : c'est bien le rapprochement de l'objectif de plein exercice des droits qui constitue la grille ultime d'évaluation des politiques publiques, et pas simplement les efforts consentis, qui ne valent que par leurs résultats. Il y avait débat entre les associations qui plaidaient sur l'obligation de résultat, et le gouvernement français qui se retranchait derrière l'obligation de moyens. Le Comité des droits sociaux a créé une doctrine fort intéressante en introduisant des obligations positives liées à l'obligation de moyens :

« Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au traité :

- de mettre en œuvre les moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,*
- de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,*
- de procéder à une évaluation régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,*
- de définir des étapes et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignés,*
- d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande. »*

« L'obligation incombant aux Etats parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques, mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. »

« L'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. »

« Les statistiques n'ont de sens que si elles permettent de comparer les moyens dégagés, ainsi que les résultats obtenus ou progrès réalisés, aux besoins constatés. »

« Le Gouvernement ne donne pas d'informations statistiques pertinentes ou ne procède pas à une confrontation entre besoins constatés, moyens dégagés et résultats obtenus. Il ne semble pas de fait qu'il soit procédé à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées. »

Cela signifie, pour tous les Etats parties de la Charte sociale révisée, que l'évaluation des politiques publiques doit partir de cette confrontation entre besoins constatés, moyens dégagés et résultats obtenus, pour être conforme au droit international. C'est un élément très important, en ces temps où la recherche d'efficacité des politiques publiques n'est souvent que l'alibi d'une posture idéologique et où les données recherchées visent surtout à légitimer a posteriori les décisions prises.

Une approche de l'habitat indigne

L'approche de l'habitat indigne éclaire sur l'engagement des Etats à faire respecter (et non uniquement respecter eux-mêmes) les dispositions de la Charte sociale révisée. Il souligne que l'Etat a une obligation de planification, en pointant *« l'absence de plan systémique, durant une période de temps considérable [...] [Le Comité] considère par conséquent que les mesures prises par*

les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes. »

Le Comité conclut sur le même thème que l'Etat est également garant de l'application de la loi, dont la variabilité territoriale constitue une entorse en droit international. L'égalité territoriale d'accès aux droits sociaux n'est pas seulement une responsabilité politique de l'Etat ; c'est une responsabilité judiciaire, au regard du droit international. C'est un apport prétorien utile au justiciable. Dans certaines situations de difficultés d'exercice des droits sociaux, les responsabilités du bailleur, de la collectivité locale, du niveau régional ou national ne sont pas clairement établies, ce qui paralyse les prises de décision et donne le sentiment qu'il n'est pas de recours judiciaire possible. A partir des conclusions du Comité des droits sociaux, il est possible de conclure que l'Etat est au moins responsable de ne pas avoir organisé le système de réponse de manière optimale. Il est intéressant de lire cette mise en cause du manque de planification et de l'inégalité territoriale, comme une violation du droit international au motif de *manque de synergie*.

Les expulsions locatives

Concernant les expulsions locatives, le Comité entérine l'obligation de relogement : « *Le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date d'expulsion est contraire à l'article 31.2* ». Il rentre dans les détails qui contribuent à cette violation : sont mises en causes les « *mesures financières de nature à prévenir l'expulsion* » ainsi que « *la mauvaise coordination entre tous les acteurs impliqués dans la démarche préventive* ». Ainsi le Comité précise que l'obligation des Etats ne se limite pas à prendre des mesures correctrices face aux situations de mal-logement, mais il porte une responsabilité positive dans l'anticipation et la prévention des difficultés d'exercice des droits sociaux.

L'accueil d'urgence

L'accueil d'urgence est également un sujet politique complexe dont les enjeux sont ici éclaircis. Face à l'extrême détresse, il est toujours tentant de produire des réponses en hâte, qui sont toujours mieux que rien... au risque de tisser un système décalé des besoins sociaux que le système d'acteurs finit par ignorer. C'est ce que pointe le Comité : la mauvaise qualité des données disponibles, « *faible fondamentale qui empêche les autorités de déterminer l'adéquation des mesures prises pour réduire le phénomène des sans-abri* ». Malgré ces données insuffisantes, le Comité note que « *le manque de places dans les foyers pour sans-abri [...] illustrent l'échec sous-jacent de la politique de l'Etat dans ce domaine et que la situation n'est pas conforme aux prescriptions de la Charte révisée* ». Ce faisant le Comité illustre le dépassement nécessaire de la logique d'obligations de moyens évoqué plus haut. « *Le repli sur des formes d'hébergement de fortune ou de transition, quantitativement et qualitativement insuffisants, et n'offrant à moyen terme aucune perspective d'accès à un logement normal est trop important* ».

Les mécanismes d'attribution des logements sociaux

La critique de l'accès au logement se retrouve dans la dénonciation des mécanismes d'attribution des logements sociaux : l'attente est trop longue, les mécanismes de sélection pénalisent les besoins les plus prégnants, tout cela à travers « *une procédure d'attribution [qui] ne garantit pas suffisamment d'équité et de transparence. Le concept de «mixité sociale», tel que prévu par la loi*

de 1998, qui sert souvent de fondement au refus de l'octroi d'un logement social, conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social. La principale difficulté vient de la définition peu claire de ce concept dans la loi et, en particulier, du manque de toute ligne directrice sur sa mise en œuvre en pratique. Par conséquent, le Comité considère que l'absence de disponibilité de logements sociaux pour les personnes les plus défavorisées constitue une violation de la Charte révisée. »

L'orientation des politiques publiques

En matière d'orientation des politiques publiques, le Conseil de l'Europe esquisse également une définition du logement social, fort opportune dans une période marquée par les débats entre Etats et Commission Européenne sur les motifs de protection d'un secteur particulier. Tout d'abord, le Comité pointe le ciblage insuffisant de la production de logement social, vers les besoins sociaux les plus prégnants. *« Il semble aussi qu'aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logements aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux. [...] le Comité constate que la mise en œuvre de cette politique [du logement social adressé à une large catégorie de population] n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à expliquer l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31.3. »*

Derrière l'exemple du logement social, c'est l'ensemble des politiques de redistribution qui sont interrogées. La redistribution sociale de l'impôt doit-elle viser prioritairement à la réduction des inégalités, ou peut-elle être plus aveugle au motif d'enjeux universels (planification urbaine, développement économique territorial, etc.). A travers le logement social, le Comité des Droits sociaux organise la priorité des paradigmes d'intervention : d'abord assurer les droits, les autres objectifs sont subsidiaires. Les politiques publiques doivent avant tout veiller à ce que les inégalités sociales ne se traduisent pas par un déni d'exercice effectif des droits sociaux, donc les politiques sociales doivent être orientées vers les besoins prioritaires.

La pauvreté et l'exclusion sociale, atteintes à la dignité de l'être humain

La question des politiques publiques se pose aussi pour la lutte contre l'exclusion sociale. *« L'article 30 de la Charte sociale exige des Parties contractantes qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par la pauvreté et l'exclusion. Cette ligne de conduite doit relier et intégrer les politiques de manière cohérente, en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle.*

Les mesures prises à cette fin doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent.

Elles doivent s'attacher (...) à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent

l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables. (...) »

Discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage

Dans le même esprit de juger à partir des faits, le Comité conclut aux discriminations à l'égard des étrangers et des gens du voyage. Les délais plus longs d'accès au logement social des immigrés sont justifiés par des arguments qu'aucun chiffre ne vient étayer (c'est parce qu'ils sont plus pauvres, que les familles sont plus nombreuses, etc.). Le Comité conclut à une discrimination indirecte, que l'on pourrait qualifier de systémique, qui n'engage pas positivement tel ou tel acteur, mais un ensemble de procédures partagées. Or le Comité en conclut une violation de l'article 31 combiné avec l'article E (discriminations) de la Charte sociale révisée. Ce faisant, il pointe la responsabilité de l'Etat dans les discriminations systémiques. La responsabilité de l'Etat n'est pas seulement morale, face aux dysfonctionnements des mécanismes à l'oeuvre ; l'Etat est directement responsable de l'absence de correction des dysfonctionnements non corrigés. C'est un point de jurisprudence important pour tous les acteurs confrontés à des causes structurelles d'exclusion, sans responsable apparent : l'Etat est responsable de cette absence de responsable apparent, par la seule existence des faits.

Face aux gens du voyage, l'absence de solution dont disposent les ménages concernés pour trouver une alternative à une situation illicite est d'abord mise en cause. A travers cette orientation, c'est l'insuffisante exécution de la Loi qui est spécifiquement pointée. L'Etat est responsable de ne pas plus contraindre les collectivités territoriales d'exercer leurs missions de protection des droits sociaux.

Même les désormais sacro-saintes atteintes aux libertés des migrants, comme politique migratoire, doivent se plier aux règles d'accès aux droits sociaux, au minimum de respect de la dignité humaine qui incombe judiciairement aux Etats.

_ EN CONCLUSION

À travers ces quelques exemples, le Comité des droits sociaux a donné des définitions resserrées, une hiérarchie des priorités publiques, avec un langage et dans le cadre d'une contribution jurisprudentielle utile aux décisions judiciaires futures, aux échelons nationaux et internationaux. C'est aussi un outil qui permet de sortir le dialogue civil de quelques ornières où il s'était embourbé. Pour que ce potentiel soit réellement exploité, c'est désormais à la société civile, avec les personnes qui n'ont pas accès à leurs droits fondamentaux, de s'en emparer, de faire vivre le débat dans le champ politique, dans l'administration, dans les prétoires. Car, comme en témoignait Cécile Reinhardt au cours de l'audience devant le Comité des droits sociaux : *« Cette réclamation correspond à beaucoup d'espoir. J'ai vécu la moitié de ma vie dans des logements précaires. Quand pourrons-nous dire à nos enfants : " Tu pourras avoir un logement digne." ? Cette réclamation, je la fais pour nous et pour tous les pauvres. Comment vivre sa citoyenneté si on ne vit pas pleinement ses droits ? »*

01.3.

IMPACT DE L'APPROCHE DE LA PAUVRETÉ EN TERMES DE DROITS DE L'HOMME SUR LA LÉGISLATION

LA DIRECTIVE EUROPÉENNE ANTIDISCRIMINATION ET SA TRANSPOSITION DANS LA LÉGISLATION BELGE. LES CRITÈRES PROTÉGÉS DE « FORTUNE » ET « D'ORIGINE SOCIALE »*

INGRID AENDENBOOM

_ UNE HISTOIRE EUROPÉENNE

Placer la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.* du 30 mai 2007) dans son contexte européen d'origine est plus qu'une simple question d'histoire.

Depuis l'instauration de l'article 13 du traité CE (Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999), la Communauté européenne est compétente pour prendre des mesures en vue de lutter contre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou la conviction, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Sur la base de cette compétence étendue, deux directives ont été promulguées dans les matières qui concernent le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme¹ : la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 « portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » et la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 « relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine

* Texte traduit du néerlandais.

1 La discrimination fondée sur le sexe n'est pas prise en considération dans ce texte. Le Centre n'est pas compétent en la matière, celle-ci étant suivie par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

ethnique ». Ces deux directives sont néanmoins différentes, tant au niveau des critères protégés que du champ d'application. En gros, la directive « race » concerne non seulement le travail mais aussi les biens et les services (enseignement, logement...) tandis que la directive « cadre » se rapporte uniquement au travail et à l'emploi².

La Belgique devait veiller à transposer correctement ces directives. Il n'y avait en effet dans notre pays que des dispositions légales en matière de lutte contre le racisme – à savoir la loi du 30 juillet 1981.

Puisque les nouvelles dispositions légales belges découlent des directives européennes, les tribunaux doivent interpréter la législation belge conformément à ces directives. En cas de doute, des questions préjudicielles à ce propos peuvent être posées à la Cour de justice des Communautés européennes, sise à Luxembourg.

Toutefois, comme nous le verrons plus loin, la situation est un peu plus compliquée : les deux directives susmentionnées ne sont pas les seules lignes directrices du législateur. La Cour constitutionnelle et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) –et plus précisément son article 14 –entrent également en compte. Le non-respect de cette dernière peut faire l'objet d'une plainte devant la Cour européenne des Droits de l'Homme sise à Strasbourg.

LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT BELGE : PREMIÈRE TENTATIVE

La transposition a été réalisée par la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cette nouvelle loi comprenait un double volet. D'une part, une série de dispositions et de procédures civiles applicables tant aux motifs de discriminations non raciales qu'aux motifs de discriminations énumérés dans la loi antiracisme de 1981. De l'autre, une série de dispositions pénales applicables aux motifs de discriminations non raciales. La loi prévoyait en outre une adaptation de plusieurs articles du Code Pénal, c'est-à-dire la reconnaissance d'une circonstance aggravante à l'encontre de l'auteur de certains faits lorsque son acte est notamment motivé par la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une catégorie de personne protégées par la loi. On parle alors de crimes ou de délits de haine (hate crime).

La liste des critères protégés (article 2, § 1) comprenait : le sexe, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, les convictions religieuses ou philosophiques, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique. Remarquez que cette liste est bien plus exhaustive que les motifs énumérés dans les directives européennes dont il est question ci-dessus. Ceci influencera le niveau de protection des victimes de discrimination, comme nous le verrons par la suite.

Bien sûr, les Régions et les Communautés devaient ensuite prendre les initiatives législatives

² Il y a bel et bien une nouvelle directive en préparation qui étend le domaine d'application des motifs de discrimination non raciale aux biens et services.

indispensables que permettaient leurs compétences respectives (par exemple : enseignement, formation professionnelle, logement ...) afin de transposer elles aussi les directives européennes.

Deux demandes en annulation totale ou partielle de la loi fédérale ont été introduites devant la Cour constitutionnelle. Outre plusieurs remarques juridico-techniques, l'un des griefs formulés était l'absence des motifs « langue » et « conviction politique » dans la liste des critères protégés. La Cour a ainsi supprimé cette liste limitative (B.15) dans son arrêt 157/2004 du 6 octobre 2004. Plusieurs dispositions pénales n'ont également pas passé l'épreuve constitutionnelle. Par conséquent, n'importe quel motif pouvait être invoqué en vue de faire valoir une discrimination. Cette situation fut naturellement au détriment de la sécurité juridique et joua en défaveur des victimes de discriminations graves : la crédibilité de l'instrument législatif était ébranlée. Le législateur devait se remettre au travail. Au niveau européen, quelques remarques ont également été formulées. Celles-ci soulignent que la transposition des directives n'avait pas été réalisée correctement³.

_ LES LOIS DU 10 MAI 2007

Le législateur transposa les directives européennes en trois lois : la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination », la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes » et la loi du 10 mai 2007 « modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ». Les Communautés et Régions ont réalisé le même exercice en 2008 et ont tenté ce faisant, selon leur propres compétences et besoins, d'harmoniser quelques règles empiriques sur les principes définis dans la législation fédérale. Il serait en effet déplorable qu'une discrimination telle par exemple, le refus d'un logement social pour un motif d'orientation sexuelle, soit interdite dans une Région mais pas dans les autres.

De plus, même si la « loi générale antidiscrimination » est une transposition de la Directive 2000/78/CE, plusieurs traits fondamentaux les distinguent. Ceux-ci se situent tant au niveau des critères protégés que du champ d'application. Le législateur belge a en effet choisi d'introduire davantage de motifs et de ne pas limiter le champ d'application au travail et à l'emploi. La Belgique est donc l'un des « bons élèves » de la classe européenne.

Avant d'approfondir deux motifs de discrimination belges, essayons d'en clarifier le contenu.

La Directive européenne 2000/78/CE lutte contre toute discrimination basée sur les motifs de la religion ou les convictions, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle dans les domaines du travail et de l'emploi.

La « loi générale antidiscrimination » lutte contre toute discrimination fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale (article 3) dans les domaines suivants (liste non exhaustive) :

3 J.TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007 : motifs et orientations*, p. 13 in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination, la charte*, 2008.

les relations de travail, l'accès aux biens et services, la protection sociale, l'affiliation à un « syndicat », l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public (article 5).

En outre, la loi fait également la distinction entre la discrimination directe et indirecte. Cette dernière notion vise les dispositions en apparence neutre qui sont susceptibles néanmoins de défavoriser les personnes caractérisées par un critère protégé. On citera à titre d'exemple le cas du restaurateur qui refuse l'accès de tous les chiens dans son établissement pour des raisons d'hygiène. Ce faisant, il discrimine indirectement les personnes malvoyantes qui ne pourront se rendre au restaurant sans leur chien. Selon la loi, on parle alors de discrimination indirecte sur base du handicap.

En tenant compte des dispositions de la directive, la loi belge prévoit qu'il ne sera possible, dans le domaine du travail (à savoir le champ d'application de la directive 2000/78/CE), de justifier une discrimination directe fondée sur l'un des critères protégés énumérés dans la directive (religion ou conviction, handicap, âge ou orientation sexuelle) que si il s'agit d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante. On citera à titre d'exemple le cas d'une agence de publicité qui recrute des mannequins pour paraître en couverture d'un magazine destiné au plus de 60 ans. On pourra admettre que le fait de fixer dans l'offre d'emploi la condition « d'être âgé de plus de 55 ans » est justifié car cette condition d'âge est une exigence professionnelle essentielle et déterminante pour le travail requis.

En ce qui concerne les autres domaines d'application (figurant dans la loi belge mais non dans la directive) et les autres motifs de discriminations (énumérés dans la loi belge mais non dans la directive), la discrimination tant directe qu'indirecte peut passer l'épreuve de la justification objective et raisonnable (la mesure devra se baser sur un objectif légitime et être mise ne ouvre par des moyens adéquats et nécessaires)⁴.

_ LES MOTIFS DE DISCRIMINATION OU LES CRITÈRES PROTÉGÉS

Les documents parlementaires (DOC 51 2720/009, Rapport, p. 16-17) expliquent clairement la méthode qui a permis de dresser la nouvelle liste des motifs possibles de discrimination :

- Préserver les acquis : l'ancienne liste de la loi de 2003, avec la suppression des motifs qui figurent dans une autre loi ;
- Ajouter les motifs ayant abouti à un jugement de la Cour Constitutionnelle : la langue et les convictions politiques ;
- Adapter la législation belge aux motifs contenus dans l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle constitue la plus récente expression d'un consensus européen dans la lutte contre la discrimination . Il y a donc eu lieu d'ajouter « les

⁴ Signalons pour l'exhaustivité : l'action positive (article 10) et les clauses légales (article 11). Plusieurs dispositions spécifiques sont également prévues pour l'âge. Ceci est également valable pour les entreprises de tendances.

caractéristiques génétiques » et « l'origine sociale »⁵. Le critère de « l'origine sociale » ne figurait pas dans une première liste. Le Conseil d'Etat a formulé une remarque à ce propos et le législateur a adapté la liste⁶.

Le texte de loi lui-même ne donne aucune définition des motifs de discrimination.

Le motif de discrimination « fortune » (« vermogen » en néerlandais) figurait déjà dans la loi du 25 février 2003 (le terme utilisé à l'époque en néerlandais était « fortun »).

De vives discussions eurent lieu pendant les débats parlementaires quant à l'utilité d'ajouter ou non ce critère.

Le texte d'origine faisait bien référence à la fortune (au sens de « vermogen », ç.-à-d. patrimoine) et le terme utilisé en définitive fut la fortune (traduction du français « fortun »). Ce dernier semble renvoyer plutôt au « grand capital »⁷ qu'aux éventuelles situations dans lesquelles une personne peut être victime d'une discrimination en raison de son indigence. La théorie du droit a pris la notion au pied de la lettre tandis que le débat parlementaire laissait supposer qu'elle devait être interprétée au sens large⁸.

Voici un extrait des documents parlementaires à titre d'exemple⁹ : « *Grâce à l'inclusion du critère de la fortune, nous pouvons sanctionner les cas où une personne est exclue parce qu'elle appartient à un groupe socioéconomique défavorisé, par exemple : une personne à qui l'on a refusé l'accès à un café parce qu'elle n'est pas assez bien habillée.* » Cet exemple en dit long, mais pas vraiment juridiquement...

Que faut-il comprendre exactement par « fortune » ? Ce n'est en aucune manière une « coquetterie juridique ». En effet, la loi de 2003 prévoyait également des clauses pénales et le principe de légalité doit donc être examiné : le citoyen doit savoir quelle amende il encourt lorsqu'il adopte un comportement spécifique.

Il est intéressant de noter que, dans l'esprit de plusieurs parlementaires et dans l'avis du Conseil d'Etat, les critères de « fortune » et de « classe sociale » ne recouvrent pas les mêmes concepts juridiques.

En effet, le Conseil d'Etat critiquait l'absence du critère de « classe sociale » parce que la haine religieuse, la haine raciale et la haine entre les classes ont été à l'origine des principales violations des droits de l'homme. Un amendement a été déposé au Parlement en vue d'introduire le critère de « l'appartenance à un groupe socioéconomique défavorisé »¹⁰.

5 Pour une analyse approfondie : E. BRIBOSIA, *Une mosaïque de sources dessinant une approche différenciée*, p. 31 sq. in Les nouvelles lois luttant contre la discrimination, la charte, 2008.

6 J. TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007 : motifs et orientations*, p. 19-20 in Les nouvelles lois luttant contre la discrimination, la charte, 2008.

7 J. VRIELINK, *De Belgische antidiscriminatiewet. Een kritische bespreking*, p. 203 in *Vrijheid en Gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Maklu, Antwerpen, 2003.

8 J. VRIELINK, S. SOTTIAUX, D. DE PRINS, *Handboek Discriminatie-recht*, p. 459, Kluwer 2005.

9 *Doc. Sénat 2001-02*, n° 2-12/15, 104.

10 C. BAYART, *Discriminatie tegenover differentiatie, Arbeidsverhoudingen na de Discriminatiewet, Arbeidsrecht na de Europese Ras- en Kaderrichtlijn*, n°1095-1103, Larcier 2004.

Nous pouvons donc partir du principe que, dans la loi actuelle et du point de vue juridique, les deux notions n'ont pas les mêmes significations. Est-ce réaliste ? Est-ce souhaitable, utile, voire même défendable sur le plan juridique ? Les textes européens qui ont inspiré les transpositions en droit belge fournissent-ils l'une ou l'autre explication ?

La théorie du droit publiée à ce jour fournit encore très peu d'explications sur les motifs de discrimination. La loi de 2003 a fait couler suffisamment d'encre à ce propos et peu de choses ont changé au bout du compte. Il n'y a pas eu de jurisprudence interne. Au niveau européen, la Directive 2000/78 ne prévoit pas ces motifs de discrimination.

Il reste donc seulement une éventuelle jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, basée sur l'article 14 de la CEDH. Cet article n'est pas non plus « indépendant ». L'interdiction de la discrimination et la liste de critères donnée à titre d'exemples (dont l'origine sociale) est associée aux autres dispositions de la Convention et à leur violation.

La jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg soulève des critiques dans la théorie du droit pour différentes raisons. L'application de l'article 14, combiné à un autre article, est extrêmement rare, surtout lorsqu'il est question de traits distinctifs de groupes (en l'espèce, Kurdes ou Romanichels). La Cour rejette souvent l'examen de la violation de l'article 14 qu'elle considère inutile lorsque la violation de « l'article principal » est considérée établie, ou impose au plaignant une charge très lourde en matière de preuve en ce qui concerne la violation de l'article 14¹¹.

D'autres auteurs déplorent que des situations de misère extrême et d'exclusion sociale ne soient pas considérées comme une violation de l'article 3 (interdiction de la torture) étant donné qu'elles portent préjudice à la dignité humaine. Il semble toutefois qu'il existe une évolution ténue en jurisprudence en ce qui concerne la combinaison de conditions de vie précaires et de discrimination raciale ; par exemple pour les personnes aux origines tziganes obligées de vivre dans des caves, étables, clapiers¹².

La législation actuelle¹³ ne permet pas de réagir à l'encontre d'une discrimination reposant sur plusieurs critères (simultanés). Le choix du critère protégé est donc essentiel et peut être influencé également par la charge de la preuve, même lorsque celle-ci peut être renversée. Nous citerons un exemple pour illustrer notre propos. Parfois, un candidat locataire est refusé parce qu'il relève du Centre public d'aide sociale (CPAS) et que la garantie locative est fournie au propriétaire par le CPAS sous la forme d'un engagement écrit (et non par un dépôt d'argent liquide sur un compte spécial). De nos jours, les personnes contraintes de demander l'intervention du CPAS affichent des origines sociales variées : elles ne font pas toutes partie d'une famille qui vit dans la misère

11 D. MARTIN, *Egalité et non-discrimination dans la jurisprudence communautaire. Etude critique à la lumière d'une approche comparatiste*, n°363 sq., Bruylant, Bruxelles, 2006.

12 F. SUDRE, JP. MARGUENAUD, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, A. GOUTTENOIRE, M. LEVINET, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, p. 145, PUF, 2007.

13 Cf. article 4 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination. L'approche canadienne est différente puisqu'elle permet de tenir compte de la source des revenus, du type de contrat de travail ou du niveau d'instruction ; ce qui est défini comme « intersectional approach to discrimination »

depuis des générations ou n'ont pas été nécessairement placées dans une institution. Dans cette situation, il convient de préférer le critère de la fortune au critère de l'origine sociale en tant que preuve juridiquement utilisable.

Les personnes en proie à la misère et à l'exclusion vivent en majorité des existences combinant quantité de facteurs : l'état de santé qui interdit au partenaire de gagner sa vie en travaillant, le revenu de remplacement insaisissable, le fait de n'avoir jamais vécu dans une famille normale, les incidents de parcours scolaire... Bref, ces facteurs sont souvent bien trop nombreux pour les inclure dans un seul concept juridique. Tant de critères que la loi rassemble désormais et exprime sans nuance par la notion de « misère ». La victime de la discrimination est donc souvent en difficulté pour faire valoir ses droits.

En effet : plus les raisons du refus de l'accès par exemple sont floues – parce que les éléments qui y contribuent sont nombreux – plus il est difficile de démontrer la présomption de discrimination et de faire jouer le glissement de la charge de la preuve.

_ A CE JOUR...

La nouvelle loi n'a pas donné lieu à une surcharge des tribunaux et certainement pas sur la base des critères protégés de « l'origine sociale » et de la « fortune ». L'efficacité d'une législation ne doit cependant pas se mesurer au nombre de plaintes introduites. La législation actuelle est un bon instrument pour démarrer des négociations et parvenir à une solution. Bien sûr, même si les annonces des appartements à louer n'indiquent plus que les « personnes relevant du CPAS ne sont pas souhaitées », il n'y a aucune garantie que les candidats locataires ne soient pas refusés en pratique. La lutte contre les discriminations a encore de beaux jours devant elle.. Un pas important a toutefois été franchi : les droits des plus pauvres sont pris sérieusement en compte au niveau des politiques européennes et des instruments sont développés pour donner corps à ces droits.

LA CONCEPTION JUDICIAIRE DE LA PAUVRETÉ AU CANADA : CONDITION SOCIALE IMMUABLE OU SIMPLE QUESTION DE VOLONTÉ ?

DAVID ROBITAILLE

_ INTRODUCTION

Les personnes qui vivent quotidiennement dans la pauvreté font face à une double difficulté. Sur le plan économique, l'insuffisance des ressources dont elles disposent affecte tous les aspects de leur vie et les place dans un état d'insécurité et d'exclusion sociale dont il est difficile de sortir. Non seulement ces personnes sont-elles concrètement désavantagées, elles doivent aussi lutter contre les préjugés qu'entretient le discours néolibéral dominant selon lequel les pauvres méritent leur situation en raison d'un manque de volonté de travailler ou simplement par choix, tel que l'illustre Ricardo Petrella :

[...] la TUC [Théologie universelle capitaliste] se présente comme un système « scientifique » capable de donner des certitudes et des solutions. Même les pauvres et les exclus peuvent trouver l'explication de leur condition et de leurs problèmes dans le cadre de la narration dominante, dans la mesure et à condition, bien entendu, qu'ils aient la volonté et la capacité d'emprunter la bonne route.¹

Comme l'ont notamment démontré Gérard Timsit et Andrée Lajoie², les tribunaux chargés d'interpréter le droit, entre autres les normes constitutionnelles³, ne sont pas complètement à l'abri et sont au contraire perméables aux valeurs dominantes qui « surdéterminent » la décision judiciaire.

1 Petrella, Ricardo (2007). *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Écosociété, p. 14. Voir également Jackman, Martha (1994). « Constitutional Contact with the Disparities in the World : Poverty as a Prohibited Ground of Discrimination Under the Canadian Charter and Human Rights Law », *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, no. 1, p. 90.

2 Lajoie, Andrée. *Quand les minorités font la loi*, Paris, Presses universitaires de France, 217 pages ; Lajoie, Andrée et al. (1998). *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 266 pages ; Lajoie, Andrée (1997). *Jugements de valeurs : le discours judiciaire et le droit*, Paris, Presses universitaires de France, 217 pages ; Timsit, Gérard (1991). *Les noms de la loi*, Paris, Presses universitaires de France, 199 pages.

3 Comme le note Jackman, *loc. cit.*, note 1, p. 91, ces valeurs dominantes sont présentes dans le système juridique canadien.

C'est notamment dans ce contexte idéologique, valorisant le libre-marché, la compétitivité⁴, le travail et, conséquemment, la « responsabilisation » des pauvres, que les tribunaux ont traditionnellement refusé de reconnaître la dimension économique ou positive du droit à la sécurité et, dans une certaine mesure, du droit à l'égalité, respectivement reconnus aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵ – laquelle ne reconnaît directement aucun droit socioéconomique. Les magistrats estiment en effet généralement qu'il n'est pas légitime pour un corps non élu de juger la sagesse des politiques sociales que le gouvernement et le législateur élus décident d'adopter par charité⁶. Là ne serait pas non plus leur fonction, laquelle consisterait plutôt à vérifier si les politiques de l'État respectent et n'interviennent pas arbitrairement dans la vie privée et les choix fondamentaux des citoyens⁷. En ce qui concerne la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec⁸, et essentiellement pour les mêmes raisons, la Cour suprême estime que les droits économiques et sociaux à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et à l'instruction publique gratuite ne sont pas justiciables et s'apparentent davantage à des déclarations politiques symboliques⁹.

Si les chartes ne consacrent aucun véritable droit économique et social, nous constaterons par ailleurs que certains tribunaux hésitent à sanctionner la discrimination en matière socioéconomique, c'est-à-dire les distinctions arbitraires fondées sur la pauvreté. On semble en effet craindre que cela ne serve indirectement à détourner l'objet des chartes, qui consiste à protéger une sphère d'autonomie individuelle contre les interventions injustifiées de l'État, et à en faire un instrument de répartition des richesses¹⁰. Nous analyserons ci-dessous la jurisprudence des tribunaux canadiens portant sur le concept de condition sociale, plus spécifiquement la pauvreté et ses différentes facettes, comme motif interdit de discrimination. Nous mettrons alors en lumière les conceptions divergentes qu'ont les magistrats canadiens quant à la nature de cette malheureuse situation affectant défavorablement la vie d'une personne.

– LES MOTIFS INTERDITS DE DISTINCTION SELON LES CHARTES CANADIENNE ET QUÉBÉCOISE

Selon le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne*, toute personne a droit « au même bénéfice

4 Petrella, *op. cit.*, note 1, pp. 14-40.

5 Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c.11)] [ci-après « *Charte canadienne* »]. Pour un résumé de la jurisprudence canadienne sur ce point, voir notamment Robitaille, David (2008). « Non-universalité, illégitimité et surcomplexité des droits économiques et sociaux ? Des préoccupations légitimes mais hypertrophiées : regard sur la jurisprudence canadienne et sud-africaine », *Revue de droit de McGill*, vol. 53, n°2, pp. 245-253.

6 Selon la lecture que nous en faisons, c'est le message qui ressort généralement de la jurisprudence canadienne. Pour un exemple, voir la décision *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [1992] R.J.Q. 1647, pp. 1675-1677 [C.S. Qué.] [ci-après « *Gosselin (Cour supérieure)* »].

7 La vie privée et la capacité de faire des choix fondamentaux sont en effet des valeurs qui sous-tendent la plupart des droits et libertés reconnus dans la *Charte canadienne*, notamment la liberté d'expression [art. 2], les droits à la liberté et à la sécurité [art. 7], la protection contre les fouilles abusives [art. 8] ainsi que le droit à l'égalité [art. 15].

8 L.R.Q., c. C-12 [ci-après « *Charte québécoise* »].

9 *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429. Pour une critique, voir Robitaille, David (2006). « Les droits économiques et sociaux dans les relations États-particuliers après trente ans d'interprétation : normes juridiques ou énoncés juridiques symboliques ? », dans Nadeau, Alain-Robert et Comité de la Revue du Barreau (dir.). *La Charte québécoise : origine, enjeux et perspectives. Numéro thématique de la Revue du Barreau en marge du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés de la personne*, Montréal, Yvon Blais, 2006, pp. 455-493.

10 *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 6, par. 45 : « Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie, et non des intérêts purement économiques ».

de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge et les déficiences mentales ou physiques ». Par l'utilisation du terme « notamment », le constituant a laissé aux tribunaux le soin de reconnaître d'autres motifs interdits de distinction qui doivent cependant être similaires ou analogues aux motifs déjà énumérés¹¹. Seront analogues les motifs qui reposent sur des caractéristiques immuables, c'est-à-dire que la personne ne peut tout simplement pas modifier puisque hors de son contrôle et de sa volonté [par exemple l'origine ethnique, la couleur, l'âge]¹². Il en va de même en ce qui concerne les aspects de la vie d'un individu qui sont la suite de choix fondamentaux et intrinsèquement privés¹³, par exemple la religion ou l'état matrimonial. Bien qu'il soit théoriquement et concrètement possible de changer ces caractéristiques, une telle opération ne saurait constituer la condition d'un traitement égalitaire par l'État. Il s'agirait d'un prix trop cher payé du point de vue de l'identité et de l'autonomie de la personne¹⁴. En outre, l'utilisation d'une telle caractéristique physique ou identitaire pour distinguer des personnes ou groupes déjà défavorisés ou stéréotypés dans la société constitue un facteur que les tribunaux doivent considérer dans la détermination de l'existence des motifs analogues¹⁵. Les notions de désavantages préexistants, d'autonomie décisionnelle et de mérite ou volonté individuels constituent ainsi les vecteurs de la reconnaissance de nouveaux motifs illicites de distinction¹⁶.

Si certains tribunaux s'appuient sur la première de ces valeurs, soit le désavantage, pour reconnaître la pauvreté (ou le fait d'appartenir à certains groupes plus susceptibles d'être pauvres) comme motif analogue, nous constaterons que d'autres insistent cependant sur les facteurs d'immuabilité et de mérite personnel pour refuser pareille conclusion, mettant ainsi de l'avant une conception plus autonomiste et formelle du droit à l'égalité qui, selon la Cour suprême, a pour objet de protéger la « dignité et la liberté humaines essentielles »¹⁷. Au cœur même de la notion d'égalité telle qu'interprétée par le plus haut tribunal canadien, se trouve ainsi une tension évidente entre la liberté et la justice sociale¹⁸, comme l'illustre ce passage :

[...] la garantie d'égalité prévue au par. 15(1) vise la réalisation de l'autonomie personnelle et de l'autodétermination. La dignité humaine signifie qu'une personne ou un groupe ressent du respect et de l'estime de soi. Elle relève de l'intégrité physique et psychologique et de la prise

11 *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

12 *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 13, 60, juges McLachlin et Bastarache (aux motifs desquels souscrivent le juge Lamer, alors juge en chef, et les juges Cory et Major) ; Brun, Henri, Tremblay, Guy et Brouillet, Eugénie [2008]. *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Yvon Blais, p. 1166 ; Goubau, Dominique, Otis, Ghislain et Robitaille, David [mars 2003]. « La spécificité patrimoniale de l'union de fait : le libre choix et ses « dommages collatéraux » », *Les Cahiers de droit*, vol. 44, no. 1, p. 25, n. 68.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* Par exemple, il serait injuste d'exiger que des conjoints de longue date qui ont choisi l'union libre comme forme d'engagement soient obligés de se marier pour avoir droit, comme les couples mariés, aux bénéfices d'une assurance-accident : *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, par. 151, 153, juge McLachlin (aux motifs de laquelle souscrivent les juges Sopinka, Cory et Iacobucci).

15 *Corbiere*, précité, note 12, par. 60.

16 *Ibid.*, par. 13 : « Il nous semble que le point commun de ces motifs est le fait qu'ils sont souvent à la base de décisions stéréotypées, fondées non pas sur le mérite de l'individu mais plutôt sur une caractéristique personnelle qui est soit immuable, soit modifiable uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l'identité personnelle ».

17 *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 51, 88 [note italique].

18 Il est d'ailleurs révélateur que des auteurs estiment que le paragraphe 15(1) consacre essentiellement l'égalité liberté ou autonomie individuelles, alors que d'autres y voient également une garantie plus substantielle d'égalité en faveur des groupes désavantagés. Voir Lawrence, Sonia [Juin 2006]. « Choice, Equality and Tales of Racial Discrimination : Reading the Supreme Court on Section 15 », dans McIntyre, Sheila et Rodgers, Sarda [dir.]. *Diminishing Returns : Inequality and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Markham, Lexis Nexis, 2006, p. 117, n. 9.

*en main personnelle. La dignité humaine est bafouée par le traitement injuste fondé sur des caractéristiques ou la situation personnelles qui n'ont rien à voir avec les besoins, les capacités ou les mérites de la personne.*¹⁹

L'autonomie, l'autodétermination, la prise en main personnelle et le mérite, d'une part, termes qui sont souvent l'apanage d'une idéologie conservatrice et néolibérale, s'opposent ainsi, au cœur même de la notion canadienne d'égalité, aux notions plus solidaires et progressistes que sont selon nous la réparation des injustices et les besoins des individus.

Enfin, en ce qui concerne la *Charte québécoise*, le débat ne se pose pas en ces termes puisque la « condition sociale » a été expressément énumérée par le législateur à titre de motif sur la base duquel il est interdit de distinguer²⁰. La question consiste plutôt à déterminer le sens de cette expression, laquelle réfère généralement à la place, au rang ou au statut qu'occupe une personne dans la société, que ce soit par suite de sa naissance ou en raison de ses revenus ou de son niveau d'instruction par exemple²¹.

— LA PAUVRETÉ SELON UNE CONCEPTION RÉELLE DE L'ÉGALITÉ : UNE CONDITION SOCIALE IMMUALE OU DIFFICILE À CHANGER

Dans l'affaire *Falkiner*, dont la Cour suprême est actuellement saisie, la Cour supérieure et la Cour d'appel de l'Ontario ont eu à se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition législative en vertu de laquelle le versement mensuel d'aide sociale d'un bénéficiaire cessait dès le début de sa cohabitation avec une personne de sexe opposé²². La législation présumait alors la formation d'un couple, lequel était considéré comme la source première de solidarité sociale²³. Les revenus du « conjoint de fait » présumé étaient toutefois considérés afin de déterminer si la « famille » ainsi formée avait droit à des prestations dites « familiales ».

Dans le cadre d'une analyse approfondie et contextuelle, les deux tribunaux ont tenu compte du fait que les femmes, en particulier les femmes monoparentales assistées sociales, sont disproportionnellement désavantagées et victimes de la pauvreté au Canada²⁴. À l'époque des faits

19 *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité, note 17, par. 53.

20 L'article 10 de la *Charte québécoise* énonce : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit ». Il en est de même de la majorité des lois provinciales sur les droits de la personne qui interdisent la discrimination dans certains secteurs d'activités plus ou moins étendus (par exemple en matière d'accès à un logement ou à un emploi fondée notamment sur la condition sociale, la source du revenu, ou le statut d'assisté social).

21 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164, par. 69 [C.A. Qué.] ; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1994] C.A. 61, pp. 69-70 ; Brun, Tremblay et Brouillet, *op. cit.*, note 12, pp. 1185-1186 ; Brun, Henri et Binette, André [1981]. « L'interprétation judiciaire de la condition sociale, motif de discrimination prohibé par la Charte des droits du Québec », *Les Cahiers de droits*, vol. 22, p. 685.

22 *Falkiner v. Ontario (Ministry of Community and Social Services)*, [2002] 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. No. 1771 [C.A. Ont.] [Quicklaw] [ci-après « *Falkiner* [C.A.] »] ; *Falkiner v. Ontario (Director, Income Maintenance Branch and Social Services)*, [1999] 188 D.L.R. (4^e) 52 [C.S. Ont.] [ci-après « *Falkiner* [C.S.] »].

23 *Falkiner* [C.S.], *ibid.*, par. 22 des motifs dissidents du juge Belleghem.

24 *Falkiner* [C.A.], précité, note 22, par. 71-81 ; *Falkiner* [C.S.], *ibid.*, par. 73-114.

litigieux, la preuve démontrait en effet que 79 % des personnes victimes de la règle contestée étaient des assistés sociaux monoparentaux dont 96 % étaient des femmes²⁵. La loi contestée exacerbait cet état de vulnérabilité en plaçant ces femmes devant le dilemme déchirant consistant à choisir entre, d'une part, le célibat et leur indépendance financière découlant des prestations d'aide sociale, ou, d'autre part, le maintien de leur cohabitation avec un homme dont elles dépendraient toutefois économiquement une fois leurs prestations interrompues. Pourtant, ces personnes n'étaient pas toujours, du moins pas encore, des conjoints, leurs liens étant plutôt ceux d'un couple en devenir ou à l'essai. Les plaignantes dans cette affaire avaient par ailleurs toutes antérieurement vécues avec des hommes abuseurs, alcooliques ou dans des relations conjugales difficiles et souhaitaient en effet tester leurs éventuelles relations respectives et demeurer indépendantes financièrement avant de s'engager plus amplement avec leurs colocataires.

La Cour supérieure et la Cour d'appel ontariennes jugèrent ainsi, à tour de rôle, que la disposition contestée discriminait notamment sur la base du sexe puisqu'elle affectait principalement les femmes assistées sociales, ainsi que sur la base de la condition plus générale d'assisté social dans la mesure où elle faisait subir aux bénéficiaires un fardeau ou un choix qui n'était pas imposé aux individus mieux nantis non prestataires de l'aide publique²⁶. En effet, les personnes vivant hors du cadre formel du mariage n'étaient considérées comme conjoints et n'avaient d'obligations maritales similaires à celles des couples mariés qu'après un délai de cohabitation de trois ans, contrairement aux assistés sociaux dont le début de la cohabitation avec une personne de sexe opposé entraînait la cessation des versements d'aide sociale, les forçant à choisir entre leur relation potentielle et leur indépendance financière.

En admettant l'effet plus important de la loi sur les femmes et en reconnaissant le statut d'assisté social comme motif illicite de distinction, la Cour d'appel insistait sur l'importance pour les tribunaux d'adopter une démarche analytique contextuelle axée sur l'impact d'une norme juridique apparemment neutre mais attentatoire dans ses effets à l'égalité réelle de personnes déjà marginalisées et vulnérables²⁷. Les valeurs « phares » servant de déterminants à la reconnaissance de nouveaux motifs de distinction en vertu du paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne* ont par ailleurs influé l'analyse de la Cour, laquelle a tenu compte de la situation désavantageuse dans laquelle vivent les assistées sociales²⁸ ainsi que du caractère indûment intrusif du choix auquel les forçait la loi en ce qui concerne leur autonomie et vie privée fondamentales. La Cour prenait ainsi acte du fait qu'il est difficile pour une personne de s'affranchir de l'aide sociale, et donc de changer son statut d'assistée sociale, reconnaissant par la même occasion la relative immuabilité de ce motif²⁹.

25 *Falkiner [C.S.]*, *ibid.*, par. 74. Les femmes chefs de familles monoparentales sont encore aujourd'hui disproportionnellement victimes de la pauvreté comparativement aux hommes dans la même situation familiale. À titre indicatif, voir par exemple Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (janvier 2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Québec, pp. 28-31. Campaign 2000 [2007], 2007 Report Card on Child and Family Poverty in Ontario, en ligne : http://www.campaign2000.ca/rc/rc07/2007_ON_Report_Card%20_Engl_Mar2008.pdf?x=115291 [consulté le 18 novembre 2008].

26 *Falkiner [C.A.]*, précité, note 22, par. 74-75 ; *Falkiner [C.S.]*, *ibid.*, par. 68-75.

27 *Falkiner [C.A.]*, *ibid.*, par. 69-81.

28 *Ibid.*, par. 85-87.

29 *Ibid.*, par. 89.

Il aurait pourtant été facile, compte tenu de la complexité de la question³⁰, de faire une analyse superficielle de la situation de ces femmes, comme le font d'autres tribunaux qui refusent de considérer la pauvreté ou certaines de ses facettes comme motifs prohibés de distinction. On aurait pu, en effet, rejeter leur plainte aux motifs que la loi traitait formellement tous les assistés sociaux de la même façon, indépendamment de leur sexe, et que les plaignantes avaient librement choisi de vivre avec un homme en toute connaissance de cause – nul n'est censé ignorer la loi – de la cessation des prestations qui s'en suivrait. On aurait toutefois, ce faisant, ignoré la réalité sociale des plaignantes et l'absence de neutralité de la disposition législative contestée qui affectait de manière disproportionnée les femmes assistées sociales. C'est également dans le cadre d'analyses contextuelles similaires, fondées sur une conception réelle de l'égalité, que la Cour supérieure et la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse reconnaissaient respectivement dans les années 1990 la pauvreté³¹ et le statut de locataire de logement subventionné par l'État³² comme des motifs analogues de distinction.

La jurisprudence brièvement analysée ci-dessus témoigne donc de la conception que se font certains tribunaux de la pauvreté ou de ses facteurs, qui ne sont pas nécessairement le fruit d'un choix librement et rationnellement effectué ni ne résultent de la mauvaise volonté d'une personne moralement non-méritoire. Il s'agit plutôt d'un état de vulnérabilité, dont les causes sont complexes et structurelles³³, affectant la vie économique ou matérielle, politique et culturelle de la personne et qui rend souvent illusoire le bénéfice réel et égalitaire de l'ensemble des droits et libertés³⁴. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu la Cour d'appel du Québec dans le contexte de la *Charte québécoise* :

*Cette notion [la condition sociale] a été appliquée à des personnes démunies ou vulnérables qui subissent leur condition sociale plutôt que d'en jouir. Elle résulte le plus souvent d'une situation dont la personne ne peut pas s'affranchir facilement et qui n'est pas la conséquence d'un choix délibéré.*³⁵

Considérant cette relative immuabilité, la Cour d'appel reconnut ainsi notamment que le statut d'assisté social et la pauvreté constituent des composantes de la condition sociale et donc des motifs interdits de distinction³⁶.

Puisque la condition sociale ne figure pas parmi les motifs expressément énumérés au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne*, contrairement à ce qui prévaut dans la *Charte québécoise* ou d'autres lois provinciales sur les droits de la personne, les tribunaux disposent toutefois d'une discrétion

30 *Ibid.*, par. 84 : « Recognizing receipt of social assistance as an analogous ground of discrimination is controversial primarily because of concerns about singling out the economically disadvantaged for Charter protection, about immutability and about lack of homogeneity » [note italique].

31 *R. v. Rehberg*, [1994] 111 D.L.R. (4^e) 336 [C.S. N.-É.].

32 *Dartmouth/Halifax County Regional Housing Authority v. Sparks*, [1993] 101 D.L.R. (4^e) 224 [C.A. N.-É.].

33 Tessier, Hélène (juin 1996). « Lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence à l'égard des enfants », *Les Cahiers de droits*, vol. 37, no. 2, p. 498.

34 Jackman, *loc. cit.*, note 1, pp. 77, 83-95, 121 ; Tessier, *ibid.*, pp. 488 et suiv.

35 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, précité, note 21, par. 69.

36 *Québec (Procureur général) c. Lambert*, [2002] R.J.Q. 599 [C.A. Qué.] ; *Whitton c. Commission des droits de la personne*, [1997] R.J.Q. 1823 [C.A. Qué.].

ou liberté interprétative plus grande quant à la possibilité de méconnaître cette caractéristique comme fondement illicite de distinction. Nous constaterons à cet égard que l'indétermination et la flexibilité des concepts ou valeurs sur lesquelles il faut se baser pour déterminer l'existence de motifs analogues permettent de défendre une conception différente de la pauvreté et de mener à des résultats jurisprudentiels inverses de ceux explicités ci-dessus.

LA PAUVRETÉ SELON UNE CONCEPTION SUPERFICIELLE OU FORMELLE DE L'ÉGALITÉ : UNE SIMPLE QUESTION DE VOLONTÉ

Certaines décisions récentes témoignent en effet de la malléabilité des concepts de désavantage, de mérite et d'autonomie individuels. Parmi celles-ci, l'affaire *Guzman*³⁷ illustre très bien comment ces notions peuvent être utilisées dans le cadre d'analyses superficielles et restrictives afin de justifier et renforcer les valeurs dominantes évoquées en introduction. Ainsi, compte tenu qu'il ne s'agit pas d'un « style de vie » ou d'un « objectif individuel fondamental »³⁸, ni d'une caractéristique inhérente à la personne humaine puisque par définition l'aide sociale est temporaire et donc non immuable³⁹, la Cour fédérale estimait que le statut d'assisté social ne constitue pas un motif analogue de distinction. La Cour notait au surplus que l'aide sociale vise, dans ses fondements mêmes, à rendre plus autonomes ses prestataires⁴⁰, soulignant ainsi implicitement qu'une distinction fondée sur cette situation ne saurait constituer de la discrimination puisqu'elle favorise l'autonomie ou l'indépendance individuelle, valeur qui sous-tend le droit à l'égalité.

La Cour a cependant eu le souci de nuancer la portée de sa décision en soulignant avec insistance que la condition d'assisté social pourrait, dans d'autres circonstances, constituer un motif analogue de distinction⁴¹. Ce serait notamment le cas en ce qui concerne une personne se trouvant dans un état de dépendance relativement permanent ou d'une certaine durée à l'aide sociale⁴². Ce raisonnement, tant sur le plan sociologique que juridique, semble cependant manquer de rigueur. D'abord, la Cour ne nous explique pas pourquoi et à partir de combien de mois ou d'années une courte dépendance à l'aide sociale deviendrait, avec le temps, une caractéristique personnelle individuelle. D'un point de vue juridique, en écartant la conclusion de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Falkiner* (selon laquelle le statut d'assisté social constitue un motif analogue) en raison des faits particuliers de l'affaire dont elle était saisie dans *Guzman*, la Cour fédérale contredisait par ailleurs directement la jurisprudence bien établie de la Cour suprême sur la nature permanente des motifs analogues selon le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne*. En effet, la détermination du caractère analogue d'une caractéristique personnelle ne varie pas selon les circonstances particulières des affaires dont les tribunaux sont saisis⁴³. Une

37 *Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 3 R.C.F. 411, [2006] A.C.F. no. 1443 [C.F.] [Quicklaw].

38 *Ibid.*, par. 20.

39 *Ibid.*, par. 19.

40 *Ibid.*, par. 20.

41 *Ibid.*, par. 15, 20-21, 27.

42 *Ibid.*, par. 20, 27.

43 *Corbiere*, précité, note 12, par. 7-11. La Cour supérieure de l'Ontario fait la même erreur dans l'affaire *Polewsky v. Home Hardware Stores Ltd.*, [2003] 66 O.R. (3d) 600, [2003] O.J. No. 2908 [C.S. Ont.] [Quicklaw], par. 24 : « [...] the facts of this case do not justify a finding that poverty is an analogous ground under s. 15 of the Charter ».

fois reconnu analogue, en raison de son immuabilité concrète ou relative, un motif le demeure toujours, invariablement⁴⁴. Au surplus, le raisonnement de la Cour fédérale semble établir une distinction arbitraire entre les assistés sociaux de courte durée et les assistés sociaux de longue durée, les premiers n'ayant pas droit, contrairement aux seconds, à un traitement égalitaire par l'État.

Il est clair toutefois que les motifs de la Cour ont été influencés par le contexte particulier de l'affaire. Il s'agissait en effet d'une assistée sociale qui souhaitait, à même ses prestations d'aide, parrainer son conjoint immigrant, ce qui était contraire à la loi que la plaignante contestait. Le fait que le juge ait considéré le jeune âge de la demanderesse, sa volonté apparente de travailler et la durée potentiellement courte qu'aurait selon lui sa dépendance à l'aide sociale⁴⁵, témoigne peut-être de son désaccord idéologique ou moral avec cette demande de contrôle judiciaire soumise par une personne de jeune âge et apte à travailler. Si l'on peut comprendre l'hésitation du magistrat – sans nécessairement la partager –, les considérations qui sont à sa base auraient cependant plus rigoureusement dû être prises en compte dans le cadre de l'analyse finale consistant à vérifier la nature discriminatoire et la raisonnable, dans les circonstances, de la distinction établie par la loi plutôt qu'à l'étape de la détermination du caractère analogue ou non du statut d'assisté social. Cela aurait été plus respectueux de la démarche suivie par la Cour suprême, laquelle distingue clairement les deux étapes consistant d'abord à identifier un motif de distinction et ensuite à vérifier le caractère discriminatoire de la distinction eu égard au contexte⁴⁶.

L'importance que le discours dominant accorde à la volonté individuelle et à la liberté dont tous les pauvres disposent théoriquement pour améliorer leur sort a aussi été une valeur déterminante dans l'affaire *Federated Anti-Poverty Groups*⁴⁷. La Cour supérieure de la Colombie-Britannique y estimait en effet, confirmant en cela la constitutionnalité d'une interdiction législative de mendier en gênant les autres citoyens sur la place publique, que tous les pauvres ne choisissent pas nécessairement ce moyen de subsistance⁴⁸. Puisque, selon la Cour, le fait de demander la charité constitue un choix librement effectué⁴⁹, qu'il s'agit d'une activité et non d'une caractéristique personnelle⁵⁰ et que les pauvres disposent d'un certain contrôle, mais limité⁵¹, sur leurs conditions de vie, la Cour refuse de reconnaître le statut de mendiant, de même que la pauvreté plus généralement, comme motifs interdits de discrimination. S'il est vrai que tous les pauvres ne mendient pas, la Cour a toutefois manqué l'occasion de procéder à une analyse contextuelle et de reconnaître que le fait de mendier est une situation affectant principalement, sinon seulement, les plus démunis et non tous les citoyens, ces derniers ne faisant pas l'objet d'une exclusion des endroits publics légitimée par le droit. La conception que le juge se fait de la nature de la pauvreté ressort en outre on ne peut plus clairement de ce passage :

44 *Corbiere, ibid.*

45 *Guzman, précité*, note 37, par. 19-20.

46 *Corbiere, précité*, note 12, par. 8-11.

47 *Federated Anti-Poverty Groups of B.C. v. Vancouver (City)*, [2002] 40 Admin. L.R. (3d) 159, [2002] B.C.J. No. 493 (C.S. C.-B.) [Quicklaw].

48 *Ibid.*, par. 273-274, 276.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, par. 272.

51 *Ibid.*, par. 273-274, 276.

Given the material that suggests that there is a socially unacceptable number of citizens who rely upon the charity of the state as manifested by its social assistance provisions, the number of permanent as opposed to transient panhandlers is relatively small [...]. As held in Corbiere, [...] in order to amount to an analogous ground, a characteristic must, like those enumerated in s. 15, be either immutable or only changeable at a very high personal cost, and it must be something that the state has no legitimate interest in changing. With respect to those who hold opposite views, I do not accept that either can be said about poverty. While it may be difficult to dislodge this unwanted handmaiden called poverty, it is not an immutable condition. Likewise, it is incorrect to say that the state has no legitimate interest in the removal of its citizens from this state of being.⁵²

Comme on peut le constater, la valeur d'autonomie et de liberté individuelles qui se situe au cœur de la notion canadienne d'égalité ne reflète pas nécessairement adéquatement, du moins dans la façon dont elle est appliquée par certains magistrats, la situation dans laquelle survivent les pauvres. Ainsi, dans la mesure où un tribunal considère qu'avec une certaine volonté l'individu en difficulté pourrait améliorer son sort⁵³, il en viendra plus facilement à la conclusion que la pauvreté ne constitue pas une caractéristique personnelle réputée immuable et conséquemment ni un motif interdit de distinction. À l'appui de cette conclusion, un magistrat pourra évidemment, comme c'était not amment le cas dans l'affaire *Federated Anti-Poverty Groups*⁵⁴, rappeler un important critère suivi par la Cour suprême pour déterminer l'existence des motifs analogues, c'est-à-dire l'importance de l'intérêt ou du choix individuel et fondamentalement privé que l'État demande à l'individu de changer pour avoir droit à l'égalité⁵⁵. Or, il est évident que l'État a intérêt à ce que les pauvres ne le soient plus et aient de quoi mieux vivre afin de participer pleinement à la société. Le critère consistant à reconnaître comme immuables les caractéristiques qui résultent d'un choix individuel et identitaire fondamental ne reflète donc pas nécessairement adéquatement la situation des pauvres⁵⁶. Il importe, pour que la pauvreté soit reconnue comme caractéristique immuable ou difficile à changer et comme motif analogue, que les tribunaux considèrent aussi et de façon prépondérante la situation désavantageuse et vulnérable de ces personnes, laquelle constitue d'ailleurs un facteur pertinent dans la détermination de nouveaux motifs de distinction selon le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne*. Autrement dit, l'immuabilité relative de la pauvreté ne découle pas du fait qu'il s'agit d'un choix fondamental que l'État ne peut demander à l'individu de changer pour avoir un traitement égalitaire, mais provient plutôt de la difficulté, pour la personne et les groupes qui vivent dans cette situation, d'améliorer leur sort économique compte tenu de l'impact considérable de la pauvreté dans tous les aspects de leur vie⁵⁷ et de l'obstacle qu'elle représente dans l'accès à la santé, à une nourriture, à un logement et à une éducation suffisants ainsi que dans l'exercice plus général de tous les droits et libertés⁵⁸.

52 *Ibid.*, par. 283. Voir également un raisonnement similaire dans l'arrêt *R. v. Banks*, [2007] 84 O.R. (3d) 1 [C.A. Ont.], par. 99-101.

53 C'est aussi la conception qui ressort des motifs de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire *Gosselin (Cour supérieure)*, précitée, note 6, pp. 1675-1676.

54 Voir aussi *R. v. Banks*, précité, note 52, par. 99-101.

55 *Supra* notes 13-14 et texte qui s'y rapporte.

56 C'est aussi l'opinion de Lawrence, *loc. cit.*, note 18, p. 117.

57 Lawrence, *ibid.*, p. 118, est également de cet avis. Voir aussi Brun et Binette, *loc. cit.*, note 21, pp. 685-686.

58 Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal, [septembre 2004]. *Rapport sur la pauvreté à Montréal : Document de recherche et de réflexion*, pp. 33-48 ; Jackman, *loc. cit.*, note 1, pp. 83-95 ; Tessier, *loc. cit.*, note 33, pp. 489 et suiv. ; Tessier, Hélène [1998]. « Pauvreté et droit à l'égalité : égalité de principe ou égalité de fait ? », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Yvon Blais, pp. 46-48, 60-67.

_ CONCLUSION

Au Canada, il est difficile de considérer résolue une question sociale et juridique dont la Cour suprême n'a pas encore été saisie. Il va sans dire que cette affirmation ne préjuge en rien de la valeur des jugements rendus par les tribunaux d'appel et de première instance des provinces qui se sont déjà prononcés sur la même question, mais repose plutôt sur la difficulté de trouver une réponse claire et de dégager une norme juridique précise lorsque ces derniers rendent des jugements opposés sur des problématiques plutôt similaires. La Cour suprême aura cette année l'occasion de confirmer ou d'infirmer l'arrêt *Falkiner* dans lequel la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu le statut d'assisté social comme motif analogue de distinction, dans le cadre d'une analyse contextuelle centrée sur les effets parfois disproportionnés d'une règle sur les personnes les plus vulnérables. Il est difficile de prévoir ce que la Cour estimera juste dans les circonstances, mais il est à souhaiter qu'elle saura résister à la tentation de perpétuer certains stéréotypes véhiculés par le discours dominant à l'égard des plus défavorisés et qu'elle ne se limitera pas à une analyse superficielle fondée sur une conception formelle et « pauvre » du droit à l'égalité.

PAUVRETÉ ET DISCRIMINATION*

LUDO HOREMANS

_ TOUT COMMENCE PAR...

Je souhaite entamer ma contribution sur la discrimination par une référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

L'article 2 stipule :

«Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté».

A l'article 7, on peut lire que :

«Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination».

L'Union européenne (UE) a aussi approuvé la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne le 7 décembre 2000. Dans l'article 21, elle affirme que:

«Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle».

_ «DES DROITS SANS FRONTIÈRES ? »

Les intentions de ces articles sont claires. Néanmoins, on observe de nombreuses lacunes dans la mise en œuvre de ces Droits de l'Homme. Alors que la Déclaration Universelle parle des droits «d'une personne», dans l'Union européenne, il semble que certains de ces droits sont limités à «*tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre*». Notre travail de terrain avec des personnes victimes de discrimination nous amène à penser que les institutions publiques et les ambitions de l'UE limitent, voire refusent l'accès

* Texte traduit de l'anglais.

à des droits fondamentaux essentiels. Or pour EAPN (réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), il est fondamental de reconnaître qu'une personne a des droits, non seulement en fonction de sa citoyenneté mais aussi de sa nature d'être humain.

_ LA PAUVRETÉ, UNE VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME

EAPN estime que la pauvreté est une violation des Droits de l'Homme. Cette idée est de plus en plus défendue par la Communauté des Droits de l'Homme et comprise par le grand public. Il s'agit d'une forte avancée enregistrée par la Communauté des Droits de l'Homme. Cela devrait de plus en plus inciter les pouvoirs publics à accroître leurs efforts pour éliminer la pauvreté. A cet égard, nous devons considérer la pauvreté comme une forme de discrimination, et la lutte contre la pauvreté comme une partie de la lutte contre la discrimination. Nous devons aussi comprendre que ce ne sont pas seulement des individus qui connaissent la pauvreté mais des communautés entières, vivant souvent dans des quartiers urbains défavorisés ou dans des zones rurales isolées. Au nombre des discriminations, on compte : le manque de logements de qualité à prix abordable, les difficultés à trouver un emploi décent, des services de mauvaise qualité (transport, soins de santé qui sont peu abordables et inaccessibles) et des difficultés à bénéficier des services d'utilité publique comme l'électricité, le chauffage et l'eau. Nous devons dès lors aussi nous attaquer aux discriminations vécues par des communautés et pas seulement à celles qui touchent des individus. Nous devons avoir de plus en plus recours aux outils existant en matière de Droits de l'Homme et de lutte contre la discrimination pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale touchant des individus et des communautés entières. Des recours réussis à la procédure de réclamation collective prévue par la Charte sociale du Conseil de l'Europe devraient encourager les ONG luttant contre la pauvreté à chercher à mieux connaître de tels instruments et à les utiliser plus efficacement.

_ LA DISCRIMINATION, CAUSE FRÉQUENTE DE PAUVRETÉ

Il est évident que la pauvreté n'est pas limitée à certaines catégories de personnes. Comme les fondements de notre société sont plus instables, de plus en plus de personnes courent le risque de tomber dans la pauvreté. Néanmoins, parmi les victimes de la pauvreté, on trouve beaucoup de personnes et de communautés qui sont aussi discriminées. Ce phénomène ne se limite pas à des communautés géographiques : des communautés d'intérêt comme les personnes souffrant d'un handicap, les communautés gays et lesbiennes, les minorités ethniques et religieuses sont aussi concernées. Il est vrai également que les femmes, en particulier celles issues de communautés touchées par la pauvreté, sont proportionnellement plus frappées par la pauvreté.

_ LA DISCRIMINATION DES IMMIGRÉS

Comme certaines communautés immigrées sont fortement touchées par la pauvreté et qu'EAPN a été actif dans ce domaine, je souhaite particulièrement attirer l'attention sur la discrimination engendrant la pauvreté parmi les immigrés. Je désire aussi souligner cette réalité parce que malheureusement, certaines évolutions récentes, tant à l'échelle de l'Union européenne que de certains Etats membres, constituent la négation de certains droits fondamentaux des immigrés, des demandeurs d'asile et des

réfugiés politiques ou économiques. Malheureusement, lors de la recherche de solutions appropriées pour intégrer les immigrés, on semble oublier les engagements de respect des droits de l'homme pris par la communauté internationale. Le nombre d'immigrés qui vivent dans la pauvreté au sein des Etats membres de l'UE augmentera dès lors encore. Dans le cadre de son travail, EAPN a identifié les schémas de discrimination ci-dessous qui favorisent l'émergence de la pauvreté.

La discrimination sur le marché de l'emploi

Pour certaines catégories d'immigrés, la distinction faite entre le permis de séjour et de travail constitue un obstacle à l'accès au marché de l'emploi : la plupart des pays appliquent des règles spécifiques qui deviennent de plus en plus strictes. En outre, bon nombre d'immigrés parviennent seulement à trouver des emplois atypiques (travail intérimaire, à temps partiel), mal rémunérés, avec le risque d'être exploités. Ce constat vaut non seulement pour les personnes n'ayant pas la formation et les compétences 'appropriées' mais aussi pour des immigrés hautement qualifiés, en raison de la non-reconnaissance des diplômes. Souvent, la situation est particulièrement difficile pour les femmes : vu leur sexe, leur statut d'immigration, mais aussi la répartition des responsabilités familiales, elles sont souvent condamnées aux emplois les moins bien rémunérés, bien que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme stipule dans son article 23 que : *«Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal»*.

Le manque de logements appropriés

Un grand nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et d'immigrés se heurtent à des obstacles juridiques et à la discrimination lors de la recherche d'un logement adéquat et abordable. Ils sont dès lors obligés de se loger dans de mauvaises conditions, ce qui nuit à leur santé. Ils doivent fréquemment se contenter d'un logement de mauvaise qualité sur le marché locatif privé. Habiter dans un quartier défavorisé aggrave aussi l'exclusion sociale et limite les chances de sortir de la pauvreté. Les réfugiés, en particulier, sont confrontés à des problèmes spécifiques, les conditions de vie dans les centres d'accueil pour réfugiés étant mauvaises dans de nombreux pays. Pourtant, s'ils sont obligés de quitter le centre, ils rencontrent davantage de problèmes encore.

Beaucoup d'immigrés vivent dans des logements liés à leur travail. Souvent cette situation est synonyme d'insécurité, de logement de qualité médiocre, de loyer exorbitant, de manque de vie privée et d'une dépendance qui dissuade les intéressés de se plaindre, soit de leur emploi soit de leur logement. A cause de ces problèmes, dans la plupart des pays européens, le risque d'être sans abri est disproportionné chez les personnes immigrées. Leur statut légal peut aussi les empêcher d'avoir accès aux services pour sans abri, ce qui ne fait qu'aggraver le problème.

La difficulté d'accéder aux soins de santé

Vu la relation étroite existant entre la pauvreté et une mauvaise santé, il n'est pas étonnant que les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile risquent davantage de souffrir de problèmes de santé. Ceux-ci sont souvent dus à des conditions de travail proches de l'exploitation, à une alimentation de mauvaise qualité, à un logement inapproprié ainsi qu'aux difficultés rencontrées pour recourir à d'autres services. Le statut légal, que la personne immigrée ait des papiers ou non, peut aussi constituer un obstacle formel à l'accès aux soins de santé, même à l'aide médicale urgente. En

Belgique nous connaissons la réglementation de « l'aide médicale urgente pour les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays ». Mais dans le cas des sans papiers, à cause de la peur d'être connus des autorités, ce problème devient encore plus grave. A cet égard, si le respect des droits se basait sur le fait d'être une personne et non pas un citoyen (Déclaration Universelle versus Charte de l'Union européenne), cela ferait une grande différence. Par ailleurs, chez beaucoup d'immigrés, les troubles physiques et psychiques résultent au moins en partie des pressions quotidiennes qu'ils subissent : aux yeux de certaines composantes de la société, ils sont 'indésirables', ils font souvent l'objet d'exploitation et souffrent souvent d'isolement social. En outre, le manque d'information sur les services de santé disponibles et la méconnaissance, par les prestataires de soins de santé, des besoins spécifiques des immigrés, des réfugiés et des demandeurs d'asile et leur manque d'expérience à cet égard, peuvent aggraver davantage encore la situation.

La discrimination liée à (la difficulté d'accéder à) l'éducation

De nombreuses études ont montré l'existence d'un lien entre l'origine sociale, le fait d'émigrer et la réussite scolaire. Les inégalités en matière de parcours scolaire s'observent habituellement dès le début de la scolarité. Elles subsistent sous la forme de difficultés d'accès aux programmes de formation professionnelle. En effet, souvent ceux-ci ne tiennent compte ni des besoins linguistiques ni des connaissances et qualifications antérieures des demandeurs d'asile, des réfugiés et des immigrés. Dans certains pays, on refuse l'accès aux écoles aux enfants sans papiers. Heureusement qu'en Belgique ce droit est assuré. Ces enfants sont souvent défavorisés par des systèmes éducatifs qui ne conviennent ni à leurs compétences ni à leurs besoins. Ceci est à l'origine d'inégalités de résultats et du caractère intergénérationnel de la pauvreté et de l'exclusion. Dans beaucoup de cas par exemple, les structures éducatives sont mal préparées à répondre aux besoins d'enfants dont la langue maternelle n'est pas celle de la population majoritaire.

La difficulté d'accéder aux services sociaux

En général, les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés rencontrent davantage de difficultés que les autres catégories sociales pour accéder aux services, et dès lors, faire valoir leurs droits. Il leur est difficile d'avoir accès au logement, à l'enseignement, aux soins de santé mais aussi aux services d'un avocat, à l'aide juridique, aux structures d'accueil des enfants etc. Les causes de ce phénomène vont d'une négation pure et simple des droits à un manque d'informations ou à une méconnaissance de l'existence et du fonctionnement des services sociaux. Ces difficultés peuvent être aggravées par des problèmes de langue et par l'inadéquation des services aux besoins des immigrés, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il faudrait dès lors former le personnel des services sociaux dans ce sens et leur faire prendre conscience des besoins de ces catégories de personnes. En outre, dans beaucoup de pays, les personnes sans papiers n'ont pas du tout accès aux services sociaux ou elles ont peur de se faire connaître des prestataires de services. Vu les législations sur la sécurité intérieure en vigueur dans certains pays, les prestataires de services sont même obligés d'enfreindre la loi pour porter secours aux personnes sans papiers.

— L'INTERACTION ENTRE PAUVRETÉ ET DISCRIMINATION SUR LE TERRAIN

Les personnes en situation de pauvreté vivent souvent dans des quartiers défavorisés, qui se

caractérisent par des logements de mauvaise qualité, un taux de chômage élevé, une pénurie de services, peu d'infrastructures, l'isolement. Tout ceci rend les conditions de vie difficiles et engendre beaucoup de stress qui s'ajoute à la pauvreté, déjà très stressante en soi.

Dans un contexte si difficile, des immigrants supplémentaires (on observe déjà souvent une grande diversité ethnique dans de telles communautés) viennent s'installer et essaient de trouver leur place. Les personnes en situation de pauvreté qui vivent déjà dans ces communautés et les nouveaux venus sont confrontés à la nécessité :

- de trouver la sécurité dans un environnement changeant,
- d'interagir avec d'autres cultures, d'autres habitudes et d'autres valeurs,
- de trouver des ressources dans un contexte de privation, de manque d'infrastructures et de services.

Il n'est dès lors pas étonnant que cela engendre des tensions au sein des communautés et renforce l'isolement des dites communautés. Dans de tels cas, il est difficile mais pourtant nécessaire de s'attaquer au véritable «ennemi». Ce sont l'absence de politiques sociales universelles et de qualité ainsi que l'échec des politiques d'intégration qui provoquent les tensions. Il convient dès lors de résoudre ces problèmes au lieu de blâmer les communautés et leurs membres ou les nouveaux arrivants. Mais ceci est toutefois plus facile à dire qu'à faire. Cela prouve combien il est nécessaire d'investir dans le renforcement des infrastructures communautaires pour mener à bien cette tâche essentielle. Il est nécessaire de faire naître un sentiment de solidarité entre, d'une part, toutes les personnes en situation de pauvreté au sein de telles communautés et, d'autre part, ces communautés et la société au sens large. Des politiques sociales universelles de qualité et des politiques fortes et efficaces de lutte contre les discriminations et d'inclusion sont nécessaires. De telles politiques permettent en effet d'améliorer les conditions de vie pour tous. En outre, c'est ainsi que la société peut effectivement faire preuve de solidarité.

_ LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

La situation décrite ci-dessus indique clairement qu'il est nécessaire de renforcer le lien entre les politiques destinées à combattre les discriminations et celles destinées à lutter contre la pauvreté. L'analyse d'EAPN montre toutefois que la stratégie d'inclusion de l'Union européenne (la méthode ouverte de coordination) ne fait pas suffisamment le lien entre les deux. Les plans d'action nationaux d'inclusion sociale conçus dans le cadre de ces stratégies ne s'intéressent comparativement pas assez à la prévention de la pauvreté et la lutte contre celle-ci parmi les catégories de personnes touchées par les discriminations, immigrants y compris. Ceci est particulièrement clair dans le cas des sans papiers et des demandeurs d'asile: la plupart des plans nationaux ne prévoient pas de stratégies ni de mesures adéquates. En outre, certains pays ont même réduit les prestations d'aide sociale pour les immigrants.

Toutefois il est vrai que par ailleurs, des pas ont été faits au sein de la stratégie d'inclusion, vers la reconnaissance de la nécessité d'intégrer les stratégies de lutte contre les discriminations et contre la pauvreté. Le rapport conjoint sur l'inclusion sociale de 2004 qui évaluait les PANs inclusion sociale de l'Union européenne concluait que la situation spécifique des immigrants (et des minorités ethniques)

en situation de pauvreté et l'exclusion exigeaient «davantage d'efforts et une analyse plus poussée». Bien que certains progrès aient été enregistrés, la Commission européenne soulignait, dans son rapport sur la mise en œuvre des PANs inclusion en 2005, le manque d'objectifs spécifiques dans la majorité des PANs. Elle faisait remarquer qu'alors que l'accent était davantage mis sur l'intégration des immigrés, les pays ne consentaient pas assez d'efforts pour s'attaquer «aux comportements, aux attitudes et aux pratiques potentiellement discriminatoires de la part de la population majoritaire, qui hypothèquent les possibilités de bénéficier d'un traitement équitable». Il est important de progresser dans cette voie au cours de la prochaine phase de la stratégie d'inclusion.

En ce qui concerne l'intégration de la lutte contre la pauvreté dans les stratégies antidiscrimination, il est probablement vrai que le défi est plus grand encore : il est difficile de trouver ne serait-ce qu'une référence à cette exigence dans les textes institutionnels traitant de la lutte contre les discriminations. Cela se remarque aussi aux difficultés rencontrées pour faire reconnaître «l'origine sociale» comme un motif de discrimination à reconnaître et à combattre. Les difficultés vécues par les associations de lutte contre la pauvreté pour obtenir que la lutte contre la pauvreté soit clairement abordée dans des rapports sur les droits de l'homme et soit par exemple au cœur du travail d'une agence de l'UE sur les droits de l'homme en attestent aussi. Du chemin reste à faire pour passer d'une reconnaissance de principe de la pauvreté en tant que violation des droits de l'homme à une inclusion de la lutte contre la pauvreté dans les agendas relatifs à la lutte contre la discrimination et les droits de l'homme. Pour ce faire, nous devons nous pencher davantage sur les discriminations subies par les personnes en situation de pauvreté en raison de leur pauvreté même.

— L'INITIATIVE PRISE PAR L'UNION EUROPÉENNE POUR LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Vu ces réalités et la nécessité de veiller à l'application de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, EAPN, d'autres ONG du secteur social ainsi que des syndicats et d'autres mouvements progressistes applaudissent à l'intention de la Commission européenne de renforcer sa législation en matière de discrimination comme cela a été annoncé dans le récent «paquet social». Dans l'esprit des bonnes pratiques internationales en matière de combat en faveur des droits de l'homme, une telle directive devrait impliquer toutes les catégories victimes de discrimination. EAPN recommande à la Commission européenne de ne pas établir de hiérarchie entre les groupes ou les critères à protéger. EAPN reconnaît qu'il faut promouvoir la protection des critères identifiés à l'article 21 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE (sexe, race ou origine ethnique, conviction religieuse ou philosophique, handicap, âge ou orientation sexuelle). Il appelle néanmoins aussi à des évolutions : il faudrait continuer à étudier comment un critère tel que «l'origine sociale» peut être mieux protégé via le recours à une législation antidiscrimination.

EAPN s'est engagé à essayer de mieux articuler la lutte contre les discriminations et celle contre la pauvreté. A cet égard, il espère pouvoir s'inspirer des actions de ses collègues membres d'ONG de lutte contre les discriminations et du travail fait sur le terrain des droits de l'homme. Plus important encore, il espère arriver à éliminer les discriminations et à défendre les droits de l'homme via une meilleure coordination des mesures locales, régionales, nationales, européennes et internationales de lutte contre la pauvreté.

LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : UNE RÉFORME PORTEUSE DE FORTES IMPLICATIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE

BERNARD LACHARME

_ UN DROIT AU LOGEMENT PROCLAMÉ DE LONGUE DATE, MAIS DÉSORMAIS GARANTI PAR DES VOIES DE RECOURS

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable n'a pas introduit en France un droit nouveau. Le droit au logement figurait déjà de façon implicite dans la Constitution, qui affirme que tout citoyen a droit à des conditions normales d'existence. Il était explicitement mentionné dans des traités internationaux signés par la France tels que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Il avait été affirmé par le législateur à plusieurs reprises depuis 1982, et en particulier dans la loi « Besson¹ » du 31 mai 1990 qui a organisé dans chaque département l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. L'article 1^{er} de la loi dite « DALO » (droit au logement opposable) a d'ailleurs repris la définition de la loi Besson, qui fait du droit au logement un droit pour toute personne en difficulté : ce n'est pas un droit lié à des conditions particulières de ressources ou de statut, c'est un droit pour tous, mais qui nécessite des mesures adaptées pour que les plus pauvres puissent y accéder.

Ce qui est nouveau, c'est que le droit au logement est désormais opposable. Cela signifie que sa mise en œuvre effective est garantie au citoyen en difficulté. La loi a désigné un responsable vers qui il peut se tourner, l'Etat, et elle a prévu qu'en cas de défaillance de ce dernier, le citoyen pourra s'adresser à la justice. La loi a fixé trois échéances pour l'ouverture de ces voies de recours.

Dès le 1^{er} janvier 2008, un recours amiable devait se mettre en place dans chacun des 100 départements de France. Cela nécessitait l'installation d'une commission de médiation composée de représentants de l'Etat, des collectivités locales, des bailleurs et des associations. La commission de médiation peut être saisie par 3 catégories de demandeurs :

- ceux qui ont fait une demande de logement social depuis un délai considéré comme anormalement long au regard du contexte local ;
- ceux dont la demande est plus récente mais qui se trouvent dépourvus de logement, hébergés, menacés d'expulsion, vivant dans des locaux insalubres ou impropres à l'habitation, ou, si le

1 Du nom de Louis Besson alors ministre du logement.

- ménage comporte un enfant mineur ou une personne handicapée, logés dans des logements sur-occupés ou indécents ;
- ceux qui demandent à être accueillis dans un centre d'hébergement ou une autre structure adaptée.

La commission apprécie la bonne foi du demandeur : il ne s'agit pas de donner un droit au logement à des personnes qui délibérément refuseraient de payer un loyer, ou n'auraient pas effectué préalablement les démarches de base pour obtenir un logement. Mais dès lors que la commission constate que la personne est de bonne foi et entre dans l'une des conditions prévue par la loi, elle la désigne comme prioritaire et demande au préfet de la reloger en urgence en usant de ses droits de réservation auprès des bailleurs sociaux. Des délais maximum ont été fixés : en règle générale 3 mois pour la décision de la commission puis 3 mois pour sa mise en œuvre, ces délais étant doublés dans les départements les plus peuplés. Les délais sont cependant de 6 semaines partout pour les demandeurs d'hébergement.

La deuxième échéance du calendrier du « DALO » est fixée au 1^{er} décembre 2008. A cette date, un recours contentieux sera ouvert pour les demandeurs qui sont dans les situations les plus critiques, c'est-à-dire les demandeurs de logement qui sont autorisés à faire recours amiable sans condition de délai et les demandeurs d'hébergement. Le recours contentieux leur permettra, s'ils ont été désignés comme prioritaires par la commission de médiation et n'ont pas obtenu d'offre de logement adaptée à leur situation dans le délai réglementaire, de saisir le juge. Celui-ci, s'il constate les faits, fera injonction au préfet de loger. Il pourra assortir sa décision d'une astreinte, versée par l'Etat à un fonds contribuant au financement du logement social.

La troisième échéance, fixée au 1^{er} janvier 2012, sera celle de l'ouverture du recours contentieux aux demandeurs dont le recours est uniquement basé sur l'ancienneté de leur demande de logement social. Pour que cette dernière étape ait du sens, il faudra qu'on ait suffisamment produit de logement abordable pour que le délai « anormalement long » puisse être fixé à un niveau raisonnable². L'enjeu de cette étape est de veiller à ce que la priorité accordée aux personnes qui vivent les conditions les plus dramatiques de logement ne s'exerce pas au détriment des autres demandeurs légitimes de logements sociaux : le DALO doit avoir un impact bénéfique pour tous ceux qui, à des degrés divers, rencontrent des difficultés de logement.

_ POURQUOI IL FALLAIT RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

Le droit au logement opposable était proposé avec constance par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées depuis son 8^e rapport, remis au Président de la République en décembre 2002. A l'origine de la proposition, il y avait bien sur le fait qu'il n'est pas acceptable qu'un droit aussi fondamental ne soit pas respecté. A quoi servent les proclamations officielles et les lois si elles ne se traduisent pas par des effets concrets pour le citoyen. Mais il y avait aussi

2 Il varie aujourd'hui selon les départements de 6 mois (Aube) à 10 ans (Paris).

une analyse des raisons de cet échec du droit au logement qui nous conduisait à penser que l'on ne parviendrait pas à l'appliquer sans le rendre opposable.

La loi Besson avait institué des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, arrêtés conjointement par l'Etat et le Département. Pour l'essentiel, les outils de ces plans sont des dispositifs sociaux ciblés sur les publics éprouvant des difficultés sociales particulières : aides financières exceptionnelles, accompagnement social ; la production de logements sociaux n'y figure pas, sauf lorsqu'il s'agit de logements répondant à des besoins spécifiques. Ces dispositifs sont indispensables, ils fonctionnent, mais ils sont impuissants face à la montée des loyers de marché et à la faiblesse de la production de logements locatifs sociaux. Ce n'est pas uniquement dans les politiques sociales et à travers des outils spécifiques que le droit au logement doit être pris en considération, c'est aussi dans des politiques d'urbanisme, d'aménagement, d'action foncière. Or celles-ci ne sont pilotées ni par l'Etat ni par les départements, elles relèvent des communes et de leurs groupements.

L'organisation institutionnelle française est complexe. La puissance publique s'y décline en 5 niveaux de responsabilité : Etat, régions, départements, intercommunalités et communes. Les compétences respectives de chacun sont supposées définies par la loi mais dans la pratique, on constate par exemple qu'on ne parvient pas à construire du logement social sans que s'ajoutent au financement de l'Etat des aides volontaires de la commune concernée, du département et souvent aussi de la région. Nous avons 36 000 communes et chacune d'entre elles décide de ce que l'on pourra ou non construire sur son territoire. Certaines pratiquent ce que le Haut comité a appelé le « protectionnisme communal », attitude consistant à protéger son territoire de l'arrivée de logements sociaux, dont l'utilité n'est pas contestée mais que l'on préfère sur le territoire de la commune voisine.

Le droit au logement tel qu'il était défini avant la loi DALO constituait « un objectif pour l'ensemble de la société ». Impliquant tout le monde, il n'obligeait personne. Objectif proclamé, il entraînait en concurrence avec d'autres objectifs des politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques urbaines locales (ne pas étendre la ville, ne pas la densifier...) ou de la politique budgétaire nationale (diminuer la dépense publique).

A titre d'exemple de la situation d'impuissance collective, le schéma directeur arrêté en Ile de France en 1990 prévoyait la construction de 53 000 logements par an. Il ne s'en est construit que 43 000 et l'on continue à constater que les réalisations ne suivent pas l'objectif affiché. La puissance publique s'est donné les moyens de fixer des objectifs, mais pas d'imposer les arbitrages nécessaires pour les atteindre. Les conséquences concernent tout le monde : la part des dépenses de logement dans le budget des ménages est passée de 14% au début des années quatre-vingts à 22%. Mais ce sont les ménages les plus fragiles qui sont le plus durement touchés.

Rendre le droit au logement opposable, c'est reprendre la question dans le bon ordre : ce n'est plus le droit au logement qui est la conséquence espérée des décisions de la puissance publique,

ce sont les décisions de la puissance publique qui doivent découler du droit au logement. Si le législateur affirme un droit à un logement décent, c'est qu'il considère à la fois que la cohésion sociale l'exige et que la richesse du pays permet de l'assurer. Les choix qui en résultent doivent être opérés : la reconnaissance d'un droit entraîne une obligation de résultat.

UNE RÉFORME DIFFICILE À OBTENIR EN RAISON DE SON EXIGENCE POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE

Il est utile de revenir sur la façon dont la proposition d'un droit au logement opposable a fait son chemin, car les résistances rencontrées avant la décision et les conditions dans lesquelles celle-ci a été prise éclairent les difficultés que rencontre aujourd'hui son application.

L'opposabilité du droit au logement n'est pas une réforme anodine. Elle a des implications importantes pour la puissance publique dans deux domaines :

- L'organisation de la responsabilité entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.
La dernière loi de décentralisation³ a malheureusement confirmé la tendance du Parlement, composé en majorité d'élus locaux, à distribuer les compétences abandonnées par l'Etat sans toujours favoriser la construction de la cohérence de l'action territoriale.
- Les moyens budgétaires.
La réalisation des logements sociaux qui manquent, l'amélioration de la solvabilité des locataires, la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions, l'adaptation qualitative et quantitative du dispositif d'hébergement social, demandent un renforcement des moyens. Sans doute serait-il logique que l'Etat l'assume, au nom de la solidarité nationale, mais il a au contraire réduit son effort au cours des dernières années.

L'objectif d'un droit au logement opposable n'a guère été contesté. Dès le début de l'année 2004, il était reconnu comme une perspective de l'action gouvernementale. Cependant le Gouvernement considérait qu'il fallait d'abord construire les logements qui manquaient et que ce ne serait que lorsque l'offre serait suffisante que l'on pourrait rendre le droit au logement opposable. Le Haut comité argumentait au contraire qu'il fallait inscrire l'obligation de résultat dans la loi pour que les arbitrages favorables à la production des logements nécessaires soient rendus. Nous ne proposons pas que le citoyen puisse faire recours de façon immédiate, mais nous demandons que la responsabilité soit définie et que l'ouverture du recours se fasse d'une façon programmée, dans un calendrier fixé.

L'idée a été régulièrement approfondie et réaffirmée par le Haut comité au fil de ses rapports et de ses avis. Elle a très vite été relayée par les associations, lassées de s'épuiser à déployer toujours plus d'énergie pour se heurter à des difficultés toujours plus grandes. Elles constituèrent dès

3 LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

2003 une « plateforme pour un droit au logement opposable » qui se livra à un lobbying efficace, s'appuyant sur les travaux du Haut comité.

C'est leur action militante qui finit par emporter la décision, annoncée par le Président de la République, Jacques Chirac, lors de ses derniers vœux aux français dans la soirée du 31 décembre 2006. Dans un contexte de campagne électorale présidentielle, le mouvement associatif uni derrière l'installation de tentes rouges par l'association des Enfants de Don Quichotte le long du canal Saint Martin pour abriter les sans-abri avait obtenu que le droit au logement opposable soit enfin mis à l'ordre du jour du Parlement.

La loi instituant le droit au logement opposable a été élaborée, débattue et adoptée dans l'urgence : annoncée le 3 janvier par le Premier Ministre alors que le texte n'était pas encore rédigé, présentée en Conseil des ministres le 17 janvier, définitivement votée le 22 février, dernier jour de la législature, et promulguée le 5 mars. On était loin du schéma proposé dans les rapports du Haut comité, qui prévoyait une phase de concertation nationale entre l'Etat, les collectivités territoriales et les principaux acteurs avant l'élaboration de la loi, puis une concertation locale sur les moyens à mettre en œuvre, territoire par territoire.

Dans un précédent rapport, le Haut comité avait affirmé que rendre le droit au logement opposable nécessitait de réunir 3 conditions :

- désigner une autorité responsable,
- ouvrir des voies de recours, amiables et contentieuses, au citoyen,
- doter l'autorité responsable des moyens d'agir.

La loi DALO répondait clairement aux deux premières conditions : l'Etat était désigné comme responsable et un calendrier encadrait l'ouverture des voies de recours. Restait la 3^e condition : le but étant d'obtenir que les personnes en difficulté soient logées, et non de faire condamner l'Etat, comment celui-ci pourra-t-il faire appliquer un droit dont la mise en œuvre passe par l'exercice de compétences détenues par des collectivités territoriales ? A côté de la responsabilité de l'Etat, ne convient-il pas d'organiser une responsabilité de deuxième ligne pour ces collectivités ? Et quels moyens budgétaires va-t-on se donner ?

Malgré ses limites, la loi constituait incontestablement une avancée historique pour le logement des personnes défavorisées. Elle créait une obligation de résultat sur laquelle on ne pourrait pas revenir. C'est pourquoi le Haut comité, dans son avis rendu en janvier 2007, approuva le projet de loi DALO, tout en déclarant qu'une deuxième loi serait nécessaire, après concertation. Il obtint la création d'un comité de suivi, rassemblant les représentants de tous les acteurs (collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, associations..) autour du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et de son Président. Ce comité a remis dès le 1^{er} octobre 2007 au nouveau Président de la République des propositions, et il vient de rendre, en octobre 2008, son deuxième rapport.

_ ENCORE SOUS-UTILISÉ, LE RECOURS DALO AGIT COMME UN RÉVÉLATEUR

Les commissions de médiation ont effectivement été mises en place à l'heure dite, en janvier 2008. Elles avaient été saisies de 40 000 demandes au 31 août. On s'aperçoit cependant qu'il ne suffit pas de créer une procédure de recours pour que celle-ci soit effectivement accessible à tous ceux qui en ont besoin. Il faut qu'ils soient informés : la loi donne à l'Etat obligation d'organiser l'information dans chaque département, mais celui-ci marque peu d'empressement à mener des actions qui conduiront à accroître le nombre des recours... Il faut que les demandeurs puissent être conseillés et accompagnés dans leur démarche car un recours DALO n'est pas une demande de logement social : le requérant doit expliciter ses difficultés, montrer qu'il a fait les démarches normales, le cas échéant justifier de sa bonne foi. Les travailleurs sociaux sont encore peu informés du DALO et ils ne sont pas formés à ce travail d'accompagnement. Les associations ont commencé à s'y investir mais n'ont pas toujours les moyens d'aller au-devant de tous ceux qui auraient besoin de faire recours.

Beaucoup reste donc à faire. Pour autant il convient de souligner qu'on est entré véritablement dans le droit : au lieu de rester sans réponse à sa demande de logement pendant parfois des années, une personne non logée ou mal-logée peut aujourd'hui obtenir une décision. Si la décision est favorable et n'est pas appliquée, elle pourra à partir du 1^{er} décembre se tourner vers la justice. Mais si la décision n'est pas favorable, elle peut dès aujourd'hui la contester devant le juge. Il y a là un changement culturel porteur de remises en cause, y compris pour le secteur associatif qui voit parfois les commissions désigner des personnes pour être accueillies prioritairement dans ses structures d'hébergement. On s'était habitué à sélectionner les priorités à l'entrée de certains centres d'hébergement comme à celle des logements sociaux, et parfois à hiérarchiser des urgences dont aucune ne devrait, décemment, être différée. On s'était habitué à trouver normal de faire patienter des années sur des listes d'attente des personnes vivant dans des conditions totalement indignes d'insalubrité, de danger, de sur-occupation, de promiscuité, etc..

Ce que révèle également l'ouverture des recours, c'est la grande inégalité entre les territoires. Les 2/3 des recours concernent l'Île de France. La Côte d'azur se trouve également en situation critique, avec de très nombreux recours et une offre disponible très insuffisante. On sait que les départements d'outre-mer vont se trouver également en grande difficulté compte-tenu du manque de logements et du poids de l'habitat insalubre. Viennent ensuite une dizaine de départements comportant de grandes agglomérations (Lyon, Nantes, Lille, Bordeaux, Toulouse...) où la situation est tendue. A contrario, dans trois départements sur quatre, on a enregistré moins de 25 recours par mois. Dans ces départements « détendus », le DALO intervient comme une garantie ultime de la mise en œuvre du droit au logement. Il doit conduire à une optimisation des outils mais l'Etat est en situation d'honorer sans difficulté son obligation. Il n'en va pas de même pour les départements en tension et, a fortiori, pour ceux qui sont en situation critique et le comité de suivi pointe la nécessité de définir les moyens budgétaires et politiques qui permettront, sur ces territoires, d'éviter à l'Etat la condamnation.

On ne découvre évidemment pas ces différences territoriales, mais le DALO fait qu'aujourd'hui

on ne peut plus ne pas les prendre en compte. La France, très attachée au principe de l'égalité républicaine, a tendance à traiter avec les mêmes règles, les mêmes outils et les mêmes aides l'ensemble de son territoire. Aujourd'hui il est attesté que si l'on veut appliquer un droit qui soit le même pour tous, depuis les plus petites communes de Lozère jusqu'à Paris en passant par les départements d'outre-mer, il faudra prendre en compte la diversité de ces territoires. Les objectifs nationaux de construction de logements sociaux n'ont de sens que s'ils sont l'addition d'objectifs définis localement, à partir des besoins identifiés dans chaque département.

_ UNE LOI DONT TOUTES LES CONSÉQUENCES N'ONT PAS ENCORE ÉTÉ TIRÉES

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable vient de rendre son 2^e rapport dans un contexte marqué par l'examen au Parlement d'un nouveau projet de loi sur le logement, qui ne répond que très partiellement aux questions soulevées en matière de gouvernance⁴, et par un projet de budget 2009 qui opère une diminution des financements destinés au logement social et à l'hébergement. A l'évidence, les conséquences du DALO n'ont pas encore été pleinement tirées par le Gouvernement.

Les acteurs du logement et de l'insertion ont le sentiment que les décisions sont prises sans anticipation des échéances fixées par la loi DALO. Dès octobre 2007 le comité de suivi demandait que l'on mobilise des moyens supplémentaires, notamment en matière de traitement de l'habitat indigne, de prévention des expulsions ou de conventionnement de logements privés, pour pouvoir respecter l'échéance du 1^{er} décembre 2008 sur l'ensemble du territoire. Le comité préconisait des mesures d'urgence pour accroître fortement la production de logements sociaux afin de tenir l'échéance de 2012 : entre la décision de lancer un programme de logements et sa livraison, il s'écoule au moins 3 ans. Le 2^e rapport du comité de suivi réaffirme la nécessité de telles mesures et son titre – « Assumer l'obligation de résultat sur l'ensemble du territoire » –, exprime une interpellation forte de l'Etat.

La loi du 5 mars 2007 n'est pas un aboutissement, elle est le point de départ d'une réforme que nous aurions souhaitée plus rapidement assumée, mais qui le sera nécessairement. On n'imagine pas un retour en arrière sur ce qui a été inscrit dans la loi, et qui n'est rien d'autre que le principe de responsabilité dans la mise en œuvre d'un droit fondamental. On n'imagine pas non plus l'Etat se résigner à être régulièrement condamné par les tribunaux, et finalement contraint par le juge à verser sous forme d'astreinte les sommes qu'il n'a pas voulu inscrire à son budget. En posant la responsabilité juridique de l'Etat, le législateur a aussi posé une responsabilité politique : celle du Gouvernement.

C'est pourquoi même si, dans certains départements, l'accouchement du droit au logement opposable se fait dans la douleur, nous n'avons pas d'inquiétude sur la vitalité du bébé. Le DALO produit et va continuer à produire ses effets. Associations et travailleurs sociaux comprennent

4 Dans la version soumise par le Gouvernement, mais nous espérons que le débat parlementaire apporte des avancées intéressantes.

que la procédure du recours est à la fois le moyen de débloquer des situations individuelles et un levier pour amener la puissance publique à placer le droit au logement au cœur de ses décisions. Ils feront en sorte que la procédure soit utilisée chaque fois que nécessaire.

Et quand le droit au logement sera pleinement assumé, on s'apercevra qu'il ne produit pas seulement des effets positifs pour les plus pauvres ou les plus fragiles, mais pour l'ensemble de la population de nos villes car il va conduire la puissance publique à organiser la cohérence de son action, à définir et mettre en œuvre, au plus près des bassins d'habitat, des politiques basées sur la réalité des besoins, de tous les besoins.

02.

TROIS LEVIERS POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ

02.1.

LA SÉCURITÉ SOCIALE

APERÇU DES RÉFLEXIONS DU SERVICE

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Le préambule de l'accord de coopération est très clair sur la valeur de la sécurité sociale pour la société et, plus spécifiquement, sa contribution à la lutte contre la pauvreté : «La sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain».

Les chiffres sont irréfutables : s'il n'y avait pas de transferts sociaux – donc pas de pensions non plus – le taux de risque de pauvreté concernerait non pas 15% de la population mais 41%. Ceci montre bien que la sécurité sociale est une première protection, un premier barrage efficace contre certains risques (chômage, maladie, etc.) pouvant engendrer la pauvreté.

Les participants aux concertations du Service estiment dès lors qu'une sécurité sociale forte est essentielle. Selon eux, pour ce faire, la politique en matière de sécurité sociale doit tenir compte des éléments suivants :

- la protection doit être générale,
- le financement doit être structurel et solide,
- des droits doivent être garantis.

Nous détaillons ces trois éléments ci-après.

1) " Une sécurité sociale centrée sélectivement sur les plus pauvres est dangereuse car elle n'aura plus aucun intérêt pour d'autres couches de la population qui se tourneront vers l'assurance privée et la logique d'assistance remplacera la logique d'assurance sociale et de redistribution qui

est issue de la lutte des travailleurs pour cette sécurité sociale.¹”

En d’autres mots, une multiplication de mesures ciblées au sein de la sécurité sociale affaiblit celle-ci car ces mesures bénéficient d’une légitimité moindre tant aux yeux des personnes pauvres qu’à ceux de l’ensemble de la population. Elles mettent donc en péril le principe d’assurance solidaire, fondement même de la sécurité sociale.

Force est cependant de constater que notre sécurité sociale navigue perpétuellement entre principes d’universalisme et principes de sélectivité. L’universalité de la protection s’est ainsi accompagnée d’une sélectivité accrue au bénéfice des plus vulnérables.

Par exemple en matière de soins de santé, la réforme de l’accès à l’assurance soins de santé intervenue en 1998 représente sans conteste une avancée majeure vers une généralisation de la couverture sociale. Mais, face au coût des soins de santé, les mesures sélectives visant à assurer aux groupes sociaux fragiles et économiquement défavorisés une accessibilité financière des soins de santé se multiplient.

Outre le fait que les mesures sélectives affaiblissent la sécurité sociale dans son fondement même, elles présentent certains inconvénients qui en diminuent aussi la portée et l’efficacité.

Ainsi, les mesures sélectives, en particulier lorsqu’elles ne bénéficient qu’à certaines catégories de personnes, ont comme effet pervers qu’elles enferment leurs bénéficiaires dans des situations sociales d’exclusion. Heureusement, le politique a de plus en plus tendance à tenir compte de cet aspect et, afin d’y remédier, veille à ce que les avantages accordés à une catégorie d’ayants droit ne se perdent pas de manière abrupte lors d’un changement de statut. Dans le système des allocations familiales par exemple, pour combattre les pièges à l’emploi on a instauré assez récemment une mesure permettant aux demandeurs d’emploi qui ont trouvé un travail de continuer à bénéficier des allocations majorées pendant une durée déterminée.

Par ailleurs, les mesures spécifiques entraînent parfois une inégalité de traitement entre des personnes confrontées aux mêmes difficultés. Ainsi, un chômeur bénéficiera de tel dispositif ou de telle majoration tandis que son voisin qui travaille mais ne perçoit qu’un salaire très bas n’en bénéficiera pas.

Les participants aux concertations ont souvent relevé aussi le caractère stigmatisant des mesures sélectives, le non-respect des choix de vie (notamment en ce qui concerne la prise en compte de la cohabitation), et les difficultés au regard du droit à la protection de la vie privée.

Enfin, la multitude de dispositifs engendre une grande complexité du système, et suscite en per-

1 APRGP - Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté (1996), Contribution des Associations partenaires concernant la modernisation de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 1996 (3) : 512.

manence le risque d'une appréciation erronée et d'une perte de droits, ainsi que d'importantes charges administratives.

Face à ces constats, les participants aux concertations plaident pour le maintien et le renforcement d'une solidarité maximale, dans le sens de droits fondamentaux garantis à tous, et pour la limitation de la création de droits résiduels et sélectifs. Ils insistent aussi sur le fait que, parmi les initiatives sélectives, celles qui prennent en compte le revenu sont plus souhaitables que celles qui sont simplement axées sur une catégorie bien définie de personnes.

2) L'impact de la sécurité sociale dépend évidemment aussi des moyens qui lui sont affectés.

A cet égard, nous constatons une évolution vers une réduction structurelle ou ciblée des cotisations patronales, justifiée par des «coûts salariaux» trop élevés. Par ailleurs, les cotisations sont réduites, voire supprimées, pour les travailleurs à bas salaire, afin d'augmenter leur revenu net. Pour garantir la viabilité financière du système, on recourt de plus en plus à des sources alternatives de financement, à savoir les recettes fiscales.

On peut comprendre le plaidoyer en faveur d'une contribution des revenus du patrimoine et du capital au système. "Le financement stable d'un système intégré et généralisé de protection sociale et géré paritairement peut être assuré en faisant contribuer tous les types de revenus (revenus immobiliers, impôt sur la fortune, perception de cotisations sociales sur la valeur ajoutée non salariale des entreprises...)"².

Néanmoins, le mouvement vers une diminution généralisée des cotisations sociales inquiète les participants aux concertations, qui se demandent si l'on n'est pas en train de "détricoter" un système au profit de la création d'emplois, dont finalement il n'est pas sûr qu'elle va permettre de combattre efficacement la pauvreté et l'inégalité.

3) Enfin, les participants aux concertations déplorent fortement la tendance à la responsabilisation individuelle, qui se développe principalement en matière de chômage, ainsi que l'accroissement de la conditionnalité des droits aux prestations.

Ainsi, le plan d'activation des demandeurs d'emploi constitue pour beaucoup d'acteurs un exemple de la manière dont les pouvoirs publics éludent leurs responsabilités en matière d'emploi. On semble en effet partir du principe que les demandeurs d'emploi consentent trop peu d'efforts pour trouver du travail et que c'est à eux de fournir la preuve du contraire. Ceci suppose que l'on tend à moins voir les allocations de chômage comme un droit. L'idée que le demandeur d'emploi est coupable de la situation dans laquelle il se trouve est clairement mise en avant.

2 APRGP - Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté. *Op cit.* : 512.

SÉCURITÉ SOCIALE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

PATRICK FELTESSE

La présente contribution tente de livrer quelques réflexions au sujet de la sécurité sociale pour alimenter le débat sur l'évolution des politiques à l'encontre de la pauvreté. La sécurité sociale est en effet réputée constituer un rempart contre la pauvreté. D'ailleurs, son efficacité est de plus en plus appréciée à l'aune de l'écart entre les revenus de remplacement et le « seuil de pauvreté ». Cette évolution conduit à des visions réductrices au sujet du rôle de la sécurité sociale et à des confusions notamment entre prévention de la pauvreté et lutte contre la pauvreté, entre pauvreté persistante et multidimensionnelle et risque de pauvreté pécuniaire. Ces dernières années ont également été marquées par la mise en évidence de l'emploi et du levier de l'activation dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, la sécurité sociale a connu des réformes positives en termes de prévention de la pauvreté. Après de nombreuses années de relative stagnation des revenus de remplacement en termes réels, les minima sociaux ont été revalorisés en plusieurs étapes. On a tenté ici d'en retracer les grandes lignes à défaut de pouvoir en rapporter une évaluation véritable et exhaustive. Enfin, la hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et la persistance de la pauvreté inclinent à s'interroger sur les dégâts et les manques des politiques liées ou non à la sécurité sociale, ainsi que sur l'action qui devrait être accentuée à l'encontre des phénomènes de reproduction de la pauvreté.

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA FONCTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

En 1998, un accord de coopération était signé par les gouvernements régionaux, communautaires et fédéral, mettant en place différents outils favorisant la continuité de la politique en matière de pauvreté en Belgique, et notamment un service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. La sécurité sociale est expressément citée dans le préambule de cet accord, comme un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté : « *Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;...* ».

La prévention de la pauvreté y apparaît comme un des objectifs mis en évidence. On peut supposer que les autres éléments avaient dans le chef des auteurs de l'accord un rapport avec la pauvreté et pas seulement avec la sécurité sociale. En effet, une société qui lutte contre la pauvreté renforce sa cohésion sociale en même temps que celle-ci l'incline à mener ce combat. La précarité désigne des situations qui risquent de faire basculer dans la pauvreté. Enfin, la pauvreté forme une des extrémités de l'échelle des inégalités, et résulte des dynamiques produisant et

reproduisant les inégalités, ainsi que les glissements le long de l'échelle sociale.

Il est précisément affirmé que la sécurité sociale est prioritaire « pour la prévention » de la pauvreté et non pas qu'elle l'est pour la lutte contre la pauvreté existante, ce qui est peut-être discutable. En effet, la pauvreté est réputée multidimensionnelle. Les transferts sociaux comme les autres politiques des revenus y compris la redistribution fiscale, ne sauraient suffire à sortir de la pauvreté ceux qui la subissent dans plusieurs de ses dimensions.

Pourtant, il semble qu'aujourd'hui, il n'est plus guère fait de distinction dans les discours politiques entre la grande pauvreté et une pauvreté à la fois passagère et limitée au fait de percevoir des revenus insuffisants pour vivre décemment. On n'en veut pour preuve que l'utilisation omnipotente des termes « seuil de pauvreté » et « taux de pauvreté » dans la qualification des politiques, et plus particulièrement en sécurité sociale. Alors que parmi les indicateurs européens adoptés en 2001 lors du Sommet de Laeken, ce qu'on appelle généralement « seuil de pauvreté » est plus précisément dénommé « seuil de bas revenus » ou « seuil de risque de pauvreté ». Et que la situation de pauvreté persistante est en réalité appréhendée dans ces indicateurs par le fait de percevoir un revenu disponible en dessous du seuil de revenu en question, durant l'année en cours et pendant au moins deux années lors des trois années précédentes¹. Un tel amalgame peut induire une banalisation de la pauvreté en même temps qu'il peut désigner aux politiques de revenu un résultat à atteindre fondé sur un palier qui semble inférieur à un revenu décent dans une société riche. Très concrètement, 30,8% des personnes faisant partie d'un ménage confronté au risque de pauvreté ont des problèmes financiers pour chauffer suffisamment leur logement (contre 14,5% de la population totale), 13,7% d'entre eux sont dans l'impossibilité de manger de la viande ou du poisson tous les deux jours (contre 4,2%) et 59,5% ne peuvent partir une fois l'an pour une semaine de vacances (pour 24,9% pour l'ensemble de la population)². Ces exemples montrent que le seuil de risque de pauvreté ne permet pas de mesurer la proportion de personnes véritablement pauvres, en même temps qu'il apparaît désigner un objectif bien modeste à une sécurité sociale digne de ce nom dans un pays relativement riche.

Surtout, l'omnipotente utilisation de ces indicateurs au sujet de la sécurité sociale peut donner l'illusion quant au rôle de cette dernière et à son importance parmi les politiques de lutte contre la pauvreté. Même si elle y contribue effectivement, la sécurité sociale a-t-elle « pour fonction » de prévenir la pauvreté, voire de lutter contre la pauvreté ?

La sécurité sociale a pour fonction première, ou en première instance, d'offrir de façon solidaire, une couverture financière de certains frais et de remplacer le salaire perdu dans certaines circonstances, c'est-à-dire plus précisément :

- d'assurer les travailleurs et leur famille contre certains risques occasionnant une perte de salaire, comme le chômage, y compris la mise à la prépension, ou une incapacité de travail

1 Alors que le taux de personnes exposées au risque de pauvreté à un moment donné est mesuré pour 2005 à 14,7% de la population belge, la proportion des personnes en situation de risque de pauvreté persistante, s'élève à quelque 7%.

2 SPF Economie – Direction générale Statistique et Information économique (14 mars 2008). *EU-SILC 2006, Comparaison sur base d'indicateurs non-monétaires de la population totale et de la population en risque de pauvreté*. Communiqué de presse.

- liée à une maladie ou à la survenance d'une invalidité ;
- d'octroyer une indemnité permettant de prendre un congé lié à différentes situations (maternité, congé parental, soins palliatifs, etc.) ou une interruption de carrière ;
- de verser une pension après la retraite ;
- de rembourser des soins de santé afin que ceux-ci soient financièrement accessibles ;
- et de contribuer en partie au financement des frais des enfants (allocations familiales, de naissance, etc.).

La sécurité sociale à travers ses différents régimes couvre tous les travailleurs pour les prestations liées au travail et quasi l'ensemble de la population pour les soins de santé et les prestations familiales. Et cela, grâce à un financement solidaire, générant une redistribution tout le long de l'échelle des revenus et non pas des seuls riches vers les seuls pauvres. Si elle ne s'adresse donc pas qu'aux pauvres, la sécurité sociale obligatoire était cependant considérée à sa création en 1945 comme devant éviter la misère et tourner la page de la charité et de l'assistance pour le plus grand nombre. Le pacte social de 1944 stipulait que la sécurité sociale devait « soustraire de la crainte de la misère les hommes et les femmes laborieux ». Les assurances sociales devaient jouer un rôle de prévention de la pauvreté en ce qui concerne les travailleurs et leur famille, tandis que l'assistance devait rester dans une situation résiduaire. Pour autant, la fonction première de la sécurité sociale, du moins telle qu'elle a évolué depuis 1945, est d'offrir une certaine protection à tous contre la perte de revenu ou des frais liés à certains risques et à certaines situations que la collectivité a voulu assurer d'une façon très solidaire. Elle ne peut être réduite à la prévention de la pauvreté, tandis que la lutte contre la pauvreté quant à elle requiert en sus bien d'autres politiques. Les discours dans l'air du temps d'aujourd'hui distillent parfois cette illusion ou cette duperie. Au point d'avancer que la sécurité sociale n'est pas efficace puisque la pauvreté ne diminue pas ou augmente. Et parfois de suggérer qu'elle ne devrait pas couvrir les travailleurs à haut salaire. Il existe des pays où ceux-ci ne participent pas à la sécurité sociale, et d'autres pays où les pouvoirs publics se contentent de prendre en charge les citoyens démunis. Ce ne sont pas ces choix qui ont été opérés en Belgique.

Pour autant, la sécurité sociale contribue bien comme d'autres politiques, à prévenir la pauvreté, ainsi que la précarité qui peut y conduire. Ce qui serait donc une de ses fonctions. Selon la dernière enquête sur les revenus et les conditions de vie³, les transferts sociaux (hors pensions) en 2005 ont réduit la proportion de la population confrontée au risque de pauvreté de 44% (soit nettement plus que les 38% calculés pour l'ensemble de l'Union européenne à 25 pays, mais moins que la France qui est à 48% de réduction ou les Pays-Bas à 52%)⁴. Ainsi, sans sécurité sociale, beaucoup d'entre nous ne pourraient se constituer une épargne ni se payer une couverture privée suffisantes et devraient tôt ou tard s'endetter ou recourir à l'assistance publique. Mais la sécurité sociale n'évite pas qu'un grand nombre de jeunes sortent des études sans diplôme ou avec le seul certificat d'enseignement primaire ou secondaire inférieur, qu'une partie des chômeurs le sont depuis des années sans plus rien espérer mis à part d'effectuer toutes sortes de petits boulots le plus souvent en noir, qu'une partie de la population court beaucoup plus de risques que

3 (2008). *Enquête UE-SILC 2006*.

4 Cette réduction était de 46% l'année précédente, contre 38% pour l'Union européenne. - Eurostat, [2008].

la moyenne de tomber malade, d'avoir une mauvaise santé ou une infirmité, de vieillir trop vite et de mourir trop jeune, qu'une partie de la population, notamment parmi les très âgés, souffre d'isolement, etc. Elle n'évite pas la reproduction du quart-monde, la misère de nombreux sans papiers gagnant au noir quelques euros par jour, les personnes frappées par les conséquences de la dépression, de l'alcoolisme, d'événements en chaîne conduisant à des exclusions et à la pauvreté. Ces phénomènes de pauvreté mobilisent et devraient mobiliser encore davantage bien d'autres politiques que celles de la sécurité sociale.

— L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Parmi les évolutions de ces dix dernières années, on peut pointer le fait que l'approche de la pauvreté s'articule davantage aux politiques d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle. Cette forte accentuation pourrait participer d'une forme de focalisation sur la prévention de la pauvreté monétaire et de l'enlisement dans l'inactivité, ce qui n'a guère à voir avec la lutte contre la pauvreté persistante et multidimensionnelle. En est symptomatique que les évaluations comme celles dirigées par Béa Cantillon du « Centrum voor sociaal beleid » de l'Université d'Anvers comparent l'efficacité des systèmes de protection sociale des pays européens en croisant l'indicateur de taux d'emploi et celui du taux de pauvreté.

De fait, il a été mis en évidence que le taux de risque de pauvreté était très bas parmi les travailleurs en emploi⁵, ce qui en a fait conclure que l'emploi constituait le meilleur rempart contre la pauvreté, surtout que les allocations se sont érodées en termes relatifs par rapport au salaire moyen parce qu'elles ont moins progressé que les salaires. Une assertion qui de prime abord ne paraît guère contestable, du moins s'il s'agit d'un emploi plutôt stable et à temps plein.

En somme, la meilleure manière de « lutter contre la pauvreté » n'est plus d'offrir une garantie de ressources, de préférence bien ajustée suivant des critères de sélectivité (donner plus à ceux qui ont le plus besoin), mais d'augmenter le taux d'emploi, notamment par des politiques ciblées sur ceux qui ont le plus de difficultés d'accéder à l'emploi, ou de risque de perdre leur emploi. Quitte à encourager le développement de petits boulots peu rémunérés comme les emplois financés par les chèques-services ou d'emplois à temps partiel. Ce qui a favorisé le développement d'une frange de « travailleurs pauvres » qui sont devenus une nouvelle préoccupation, également quant au rôle de la sécurité sociale. Même si l'existence d'un salaire minimum en Belgique et des restrictions légales à la parcellisation du temps de travail ont limité le développement des travailleurs pauvres, du moins dans le circuit légal. Par ailleurs, la flexibilité, considérée par les employeurs comme une condition du développement de nouveaux emplois, a participé au phénomène. L'intérim par exemple s'est rapidement développé ces dernières années, mais en cas de ralentissement économique ce sont ces emplois qui passent le plus vite à la trappe. L'emploi est le meilleur rempart contre la pauvreté sous réserve de certaines conditions. Le modèle anglo-saxon montre que des hauts taux d'emploi sont compatibles avec des taux de pauvreté élevés.

5 Le taux de risque de pauvreté est estimé à 4,2% parmi les travailleurs occupés contre 31,2% parmi les chômeurs. – [2008]. *Enquête SILC-2006*.

Dans ce contexte de développement de l'emploi précaire, le concept de « flexisécurité » a fait son apparition comme ce qui pourrait être une nouvelle tâche pour l'Etat social. Il revient à offrir une protection adaptée à un contexte de flexibilité contractuelle et du temps de travail afin de maximiser le taux d'emploi. Mais cette nouvelle vogue ne participe-t-elle pas de la légitimation des politiques et pratiques de flexibilité ? Tout cela ne s'apparente-il pas à une promotion de la dérégulation ?

Evidemment que le grand tournant des politiques sociales a été la mise en œuvre de politiques d'activation, ce qui n'est pas sans conséquence négative sur le risque de pauvreté dans la population, outre certains effets positifs. Les intentions affichées par les gouvernements depuis le début des années 2000 en matière d'adaptation au bien-être des allocations sociales ont souvent passé sous silence le sort des allocations de chômage, malgré le fait que le taux de risque de pauvreté est particulièrement élevé parmi les chômeurs⁶. Une opinion s'est peu à peu distillée selon laquelle ces allocations ne devaient pas suivre l'évolution des autres revenus de remplacement pour éviter les pièges à l'emploi. Ce faisant, l'Etat social actif risque de marginaliser une partie des chômeurs tout en favorisant le retour à l'emploi d'une autre partie. Aujourd'hui, une nouvelle tendance apparaît à cet égard, celle de vouloir séparer l'accompagnement et les modes d'indemnisation des chômeurs difficiles à placer des autres demandeurs d'emploi⁷.

A côté d'éventuels résultats positifs, cela risque d'accentuer la stigmatisation des premiers et même leur frustration alors qu'on leur demanderait de mobiliser davantage leurs ressources quand bien même elles seraient extrêmement limitées. D'aucuns estimeront que ce serait plus juste et plus efficace que le traitement semble-t-il insuffisamment différencié, mené actuellement dans le cadre de l'activation par l'Office national de l'emploi (ONEM). La solution serait-elle dans la différenciation fine et l'évaluation continue des pratiques d'accompagnement plutôt que dans une sorte de triage stigmatisant et donc « appauvrissant » ? Faudrait-il davantage investir dans l'insertion au sens large, y compris en termes budgétaires, pourvu que l'on soit en mesure d'en renforcer l'efficacité ?

L'activation est aussi pratiquée à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle donne des résultats satisfaisants dans un faible pourcentage de cas. Est-ce parce que les méthodes et les moyens ne sont pas assez appropriés et suffisants ? Suivant Robert Castel, on pourrait faire l'hypothèse que l'activation n'apporte pas aux personnes démunies les ressources matérielles, en accompagnement psychologique, en droits et en reconnaissance sociale suffisantes qui leur permettraient de sortir de la dépendance, d'avancer vers l'autonomie et de réaliser un projet en

⁶ 31,2% dans l'enquête SILC-2006.

⁷ En France, le projet de « revenu de solidarité active » (RSA) vise à simplifier le maquis des minima sociaux mais aussi, suivant un principe de devoirs en terme de retour à l'emploi en contrepartie des droits à un soutien financier, à inciter financièrement au retour à l'emploi et à augmenter sa durée du travail (en conservant un morceau de RSA), et à offrir un accompagnement différent dans un cadre institutionnel décentralisé, autre que celui du service de l'emploi (l'UNEDIC), aux chômeurs difficiles à placer et aux assistés. En Allemagne, la réforme « Hartz » de l'assurance chômage a aussi séparé le traitement des chômeurs difficiles à placer des autres personnes en recherche d'emploi. (Euzéby, Chantal (octobre 2008). « Vers un revenu de solidarité active ? », *Futuribles*, n°345)

propre⁸. L'activation a probablement de l'avenir mais à condition d'évaluer l'efficacité à tous les étages, l'efficacité des stratégies, des méthodes, des attitudes, des institutions, des articulations entre services internes et externes, et d'accorder des moyens suffisants, eu égard aux ambitions sociales énoncées.

COMMENT LA SÉCURITÉ SOCIALE A-T-ELLE CONTRIBUÉ À PRÉVENIR ET À RÉDUIRE LA PAUVRETÉ ?

Il faut bien admettre que, hormis une accessibilité remarquable des soins de santé, généralement de qualité, le tableau de la sécurité sociale n'est pas reluisant en ce qui concerne les revenus de remplacement. L'absence de liaison au bien-être pendant quelque 25 ans et certaines mesures pour réduire la croissance des coûts sociaux (instauration du statut de cohabitant à partir de 1981 en assurance chômage puis en invalidité, réforme des pensions de 1996,...) ont entraîné une baisse du taux de remplacement des pensions et des allocations par rapport au niveau des salaires. En particulier, le niveau auquel les plafonds ont stagné explique sans doute pour partie le développement des couvertures privées, auxquelles les personnes à bas revenus n'ont d'ailleurs pas accès pour la plupart. De surcroît, beaucoup trop de chômeurs, d'invalides et de pensionnés doivent vivre avec un revenu qui ne permet pas une vie décente.

Grâce à la stratégie européenne en matière d'inclusion sociale et à la mise en place d'indicateurs sociaux dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, la « popularisation » de l'indicateur dudit « taux de pauvreté » parmi les acteurs et dans les médias a eu le mérite d'attirer l'attention sur cette situation et en particulier sur le faible niveau des minima sociaux. Il faudrait toutefois évaluer si un revenu au seuil de risque de pauvreté de 860 euros par mois pour une personne seule, de 1290 euros pour un couple sans enfants, ou de 1805 euros pour un ménage de deux adultes et deux enfants pour les revenus de 2005⁹, permet une vie décente ? Et si le mode de calcul du seuil ne doit pas être revu. Des études montrent par exemple que la poussée des prix de 2007 et 2008 a davantage touché les ménages à faible revenu étant donné la composition de leurs achats, à savoir que les aliments, l'énergie, et le loyer le cas échéant, qui ont connu une forte inflation, occupent une place importante. Le « seuil de pauvreté » de 2008 sera donc probablement sous-évalué par rapport à l'évolution du coût de la vie des personnes à bas revenu.

La diffusion du « seuil de pauvreté » a ainsi eu pour conséquence positive d'inciter les gouvernements à relever certaines allocations afin qu'elles atteignent ou dépassent ce niveau et à focaliser leur attention sur les catégories sociales où le risque de pauvreté est le plus fréquent (les familles monoparentales, les personnes âgées, les personnes seules,...) et sur certaines observations (discriminations à l'égard des ressortissants de pays tiers, importance de l'accès au logement, augmentation de la proportion d'enfants dans une famille pauvre, etc.). En Belgique, la

8 La voie prônée par Robert Castel et qui est effectivement suivie avec plus ou moins d'intensité et de succès est celle du regroupement ou de l'articulation, dans des partenariats sur un plan décentralisé, des acteurs et des services d'aide à l'emploi et d'insertion sociale et professionnelle. (Castel, Robert (2003). *L'insécurité sociale*, Seuil, p 76)

9 Suivant la dernière enquête UE-SILC 2006 dont l'analyse des résultats a été communiquée en 2008.

garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) et la pension minimale pour les indépendants par exemple, ont fait l'objet de revalorisations dans cette optique. On remarquera à ce propos, qu'en 2008 par exemple, on s'est référé à un « seuil de pauvreté » calculé sur les revenus de 2005, suivant la dernière enquête disponible, qui est sans doute sensiblement inférieur à celui qui sera calculé sur les revenus de 2008 dans l'enquête 2009. Certains minima de sécurité sociale ont dû être relevés pour maintenir un certain écart, comme par exemple entre la pension minimale des salariés et la GRAPA. Ce qui a également favorisé le relèvement du salaire minimum pour éviter une accentuation des « pièges à l'emploi ». Nous y revenons plus loin.

En matière de prestations sociales, ces dix dernières années ont été caractérisées par certaines réformes qui s'avèrent positives pour les personnes à faible revenu et par une stagnation suivie de revalorisations inégales des minima sociaux. Il n'est évidemment pas possible d'en faire une évaluation complète dans le cadre de cette contribution mais bien de donner quelques exemples majeurs.

En assurance maladie, la réforme des conditions d'assurabilité et notamment l'instauration du droit annuel¹⁰ a protégé contre des ruptures temporaires de droits liées à des changements de situation socioprofessionnelle ou à des manquements administratifs par exemple. On peut également citer l'instauration du maximum à facturer¹¹, qui a certainement permis de soulager le budget de bien des ménages¹². Le maximum à facturer, qui varie pourtant suivant des tranches de revenu, est encore trop élevé pour les plus pauvres (le premier plafond de tickets modérateurs est de 450 euros, soit tout de même 5,3% d'un revenu d'intégration sociale pour une personne isolée). Par ailleurs, le fait de devoir avancer le montant des soins ambulatoires peut également poser un problème dès lors que la faculté de recourir au tiers-payant pour les personnes en difficulté financière est méconnue ou que le médecin y est réticent. La création de certains forfaits notamment en cas de maladies chroniques a permis de couvrir partiellement des frais de santé qui n'entraient pas dans le cadre de l'assurance maladie. La généralisation de l'usage des génériques et la révision à la baisse du prix de nombre de spécialités ont aussi allégé la charge des tickets modérateurs pour les patients, ce qui fut logiquement d'autant plus ressenti par les personnes à faibles revenus. Pour autant et de manière générale, le coût des soins à charge des patients a augmenté par rapport à l'évolution de leur revenu, simplement parce que les dépenses de santé croissent nettement plus rapidement que le revenu des ménages. La situation des personnes soignées en maison de repos et à domicile est de plus en plus préoccupante car les dépenses de santé et de « care » à charge des patients sont très fréquemment supérieures à leur pension et à leurs éventuels revenus patrimoniaux. Or, la probabilité de recourir à ce type de soins et de services augmente avec l'allongement de la durée de vie même si les situations de dépendance surviennent plus tard qu'auparavant. Une assurance dépendance au sein de la sécurité sociale, dès lors financée de manière solidaire, serait en mesure de répondre à ces besoins croissants qui accablent souvent bien des familles.

10 Le droit annuel au bénéfice des prestations de l'assurance maladie est basé sur la situation et le paiement des cotisations de la seconde année précédente.

11 Plafond annuel des tickets modérateurs au-delà duquel ceux-ci sont remboursés par la mutualité.

12 En 2006, 252 millions de prestations versées à environ 560.000 ménages (Dpt. R&D, Mutualités chrétiennes).

Les revenus de remplacement quant à eux, ont continué à s'éroder par rapport à l'évolution du salaire moyen, y compris les minima jusqu'il y a quelques années. L'analyse par l'Université d'Anvers de l'évolution des minima sociaux depuis les années 70 est fort instructive¹³. La dernière année d'observation est 2006. Depuis, d'autres revalorisations sont encore intervenues qui changent quelque peu le tableau (essentiellement de nouveaux relèvements des minima de pension et de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA).

De 1970 à 1985, la plupart des minima augmentent plus rapidement que la rémunération brute moyenne. Durant les années suivantes s'accumule un retard par rapport au « bien-être »¹⁴, qui en 1999 atteint 10 à 15% suivant les prestations ou la composition familiale. Une rupture de tendance est observée depuis 2000, surtout pour la GRAPA, mais les minima d'invalidité et de chômage ont continué à régresser par rapport à la moyenne des salaires entre 2000 et 2006. Le décrochage par rapport au revenu national par habitant est un peu plus élevé que par rapport à la rémunération moyenne étant donné la baisse des salaires et la hausse des profits dans le produit intérieur brut.

Le décrochage est aussi observé en termes nets d'impôts. Pour la période 1992-2001, les prestations après impôts par rapport à la moyenne des rémunérations nettes d'impôt ont diminué : de 49% à 43% pour un chômeur chef de ménage sans enfants, de 56% à 48% pour un invalide chef de ménage sans enfants, de 59% à 54% pour une pension minimum de salarié. De 2001 à 2006, les minima pour salariés et les revenus d'assistance n'ont plus décroché de l'évolution de la rémunération moyenne nette, tandis que ceux des indépendants ont augmenté davantage que le bien-être net d'impôt.

En termes réels, les minima ont connu une stagnation (hors évolution de l'indice des prix à la consommation), du milieu des années 90 jusqu'en 2000, alors que par exemple dans les années 70, les minima avaient généralement connu une hausse d'environ 65% au-delà de l'index.

Le souci de plus en plus partagé par les acteurs de réduire les pièges à l'emploi, s'est traduit par l'absence de revalorisation des minima, hormis la pension minimale, alors que des réductions de cotisations personnelles étaient accordées pour les bas salaires. En 2006, l'allocation de chômage minimale d'un isolé se situait à 70% du salaire minimum, après impôts, tandis que le revenu d'intégration atteignait à peine 58%. Les prestations minimales ont moins augmenté que le salaire minimum entre 2001 et 2006 pour les couples sans enfants. Elles ont été davantage relevées pour les isolés et les ménages monoparentaux, ce qui se justifie notamment par le fait que le risque de pauvreté est relativement élevé pour ces deux catégories.

Une attention a aussi été portée aux familles avec enfants à bas revenus à travers le relèvement des allocations familiales majorées et des prestations familiales garanties (outre la hausse du crédit d'impôt pour enfant à charge).

13 Van Mechelen, Natascha ; Bogaerts, Kristel ; Cantillon, Bea (2007). « L'évolution du bien-être de la protection minimale en Belgique et dans les pays voisins », *Working paper* n°5, SPF Sécurité sociale

14 Par référence à la liaison des revenus de remplacement « au bien-être », soit une revalorisation annuelle et automatique à l'évolution du salaire brut moyen, qui fut appliquée telle quelle en matière de pensions durant certaines périodes des années 70 et 80, mais fut ensuite abandonnée pour des raisons budgétaires, et que revendiquent les organisations sociales depuis la fin des années 90.

Finalement, suivant l'analyse de l'Université d'Anvers, si les minima de pension ont été relevés ces dernières années, surtout la pension minimale des indépendants et la GRAPA qui ont rejoint le seuil de risque de pauvreté, la Belgique par comparaison avec les pays voisins, se caractérise par un faible niveau des minima d'indemnité d'invalidité et de chômage, ainsi que du revenu d'intégration sociale¹⁵. Ce sont les allocations de chômage, même en première période, les allocations d'attente, et le revenu d'assistance, qui sont les plus éloignés du seuil de risque de pauvreté. Or, celui-ci, rappelons-le, est calculé sur les revenus d'il y a trois ans.

Des revalorisations des allocations des isolés et des cohabitants en chômage sont intervenues ces dernières années, ainsi qu'une hausse par étapes du minimex à partir de 2002, puis du revenu d'intégration qui l'a remplacé. Cette évolution va probablement être poursuivie afin d'atteindre le seuil de risque de pauvreté, mais cela suppose de disposer des budgets pour relever les minima de sécurité sociale en parallèle, afin de maintenir un écart, ainsi que le salaire minimum brut ou net, afin de ne pas accentuer les pièges financiers à l'emploi. Ces relèvements posent un autre problème, à savoir le fait que l'écart entre les allocations maximales et minimales se réduit. La protection contre la chute de revenu en cas de mise au chômage par exemple, est d'autant plus faible que le salaire est élevé au-delà du plafond salarial. Pour éviter une délégitimation de la sécurité sociale auprès des hauts revenus et des revenus moyens, des budgets seront encore nécessaires pour relever davantage les plafonds. Par ailleurs, il est probable que la mise en cause de la faiblesse des allocations des cohabitants et des effets pervers de cette situation va s'accroître (contrôles dans la vie privée, domiciliations fictives, séparations).

_ AGIR CONTRE LA REPRODUCTION DE LA PAUVRETÉ

Ces évolutions factuelles en sécurité sociale ne doivent pas faire oublier ce qui apparaîtra pourtant comme une évidence, à savoir que la prévention de la pauvreté concerne évidemment la sécurité sociale mais aussi les politiques qui lui sont liées, ainsi que l'ensemble des politiques.

Notons tout d'abord qu'un paradoxe est actuellement observé : le filet de la sécurité sociale a été étendu et resserré mais le nombre de gens qui doivent recourir à l'aide sociale est en croissance. Il y a sans doute à cela plusieurs explications¹⁶. Notamment, une politique liée à la sécurité sociale comme l'activation accentue pour l'instant ce phénomène. Cela conduit à s'interroger sur la manière d'appliquer l'accompagnement des chômeurs, notamment vis-à-vis des personnes qui n'ont pas encore acquis les moyens nécessaires pour contribuer à leur insertion. Également à s'interroger à propos de l'offre, des moyens et de l'efficacité des services de l'emploi et de formation, ainsi qu'au sujet des contradictions en partie induites par certains compromis politiques, dont on peut penser que l'insuffisance de consensus se traduit sur le terrain par des résultats contre-productifs. De sérieuses évaluations des politiques permettront

15 En invalidité, les indemnités belges sont toutefois plus élevées qu'en France. En chômage, il convient de rappeler que la Belgique se distingue par un droit aux allocations sans limitation dans le temps, moyennant le respect des conditions d'assurance.

16 Probablement l'augmentation des séparations de couples, des ruptures de vie commune entre jeunes et parents, du nombre d'immigrants candidats à l'asile ou à une éventuelle régularisation individuelle, etc.

probablement de répondre à ces interrogations et de progresser.

Dans un autre domaine, l'assurance maladie ne pourrait beaucoup plus réduire les inégalités en matière de santé sans une politique de santé qui investisse davantage dans les réponses multidimensionnelles à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Les soins et services sociaux de première ligne, et en particulier toutes les formes de prévention, représentent à cet égard un champ largement sous-investi. La prévention consiste aussi à faire de la lutte contre la pauvreté une préoccupation transversale de quasi chacune des politiques, ce qui est une évidence probablement difficile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la sécurité sociale, aussi efficace soit-elle, ne saurait mettre un terme à la production et à la reproduction de la pauvreté qui résulte notamment des mécanismes inégalitaires. Le renforcement de ces dynamiques inégalitaires pourrait contribuer à accentuer les phénomènes de pauvreté. L'augmentation du taux de pauvreté des enfants (nombre d'enfants vivant dans une famille sous le seuil de risque de pauvreté), ne serait-elle pas en partie causée par les phénomènes de relégation et de discrimination dans l'enseignement et sur le marché du travail et notamment par le fait que ceux-ci affectent davantage les personnes d'origine étrangère dont l'importance augmente dans la population? Ces phénomènes ne sont-ils pas une production d'une société qui n'a pas assez d'aversion contre les inégalités? Dès lors, la lutte contre la pauvreté ne doit-elle pas conduire à remettre à l'honneur la lutte contre toutes les inégalités, outre ce qu'on entend généralement par la lutte contre les discriminations?

Enfin, les dynamiques inégalitaires et précarisantes constituent des phénomènes sociaux fortement générés par le système économique. La production de la pauvreté liée aux transformations de l'économie et des pratiques de ses acteurs nécessite d'autres réponses encore que l'adaptation de la protection sociale et des politiques sociales. Lutter contre la production de pauvreté, demanderait d'agir davantage par exemple contre les spéculations immobilières, contre l'exploitation des sans papiers, contre le manque de régulation, de responsabilisation et d'amortisseurs dans la compétition internationale, contre la dépendance des entreprises par rapport aux placeurs institutionnels, etc. Autrement dit, plutôt que de chercher à mutualiser tous les risques, il s'agirait soit de proscrire les comportements dommageables et de donner aux pouvoirs publics les moyens de davantage les circonscrire soit d'exiger davantage de prévention et de réparations de la part de ceux qui provoquent de tels dégâts sociaux ¹⁷.

17 Cette réflexion s'inspire en partie de Robert Castel (Castel, Robert (2003). op.cit.,p. 62)

LA SÉCURITÉ SOCIALE: UN INSTRUMENT REMARQUABLE ET INDISPENSABLE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ*

JOZEF PACOLET

_ INTRODUCTION

‘Designed for the poor is poorer by design’ (qu’on pourrait traduire par : ce qui est conçu pour les personnes pauvres est à dessein de moins bonne qualité) est l’adage qui me vient constamment à l’esprit lorsqu’il s’agit de défendre une protection sociale de haute qualité pour l’ensemble de la population par le biais d’une sécurité sociale forte. C’est aussi la conclusion de 10 à 15 années d’observation de l’État-providence en Belgique et en Europe¹.

Les risques sociaux d’une population, tels que la maladie, le handicap, le chômage, la pension, sont soutenus par toute une série de dispositifs, depuis la solidarité familiale et le fait de se prendre en main jusqu’à la sécurité sociale, depuis le financement public des dépenses jusqu’à l’aide sociale et l’aide caritative. Les États-providence européens sont organisés suivant deux grands types de systèmes : les systèmes basés sur le modèle de Beveridge, avec un financement provenant des recettes fiscales générales et des services de base plutôt uniformes, et les systèmes d’inspiration bismarckienne, organisés conjointement par les employeurs et les travailleurs qui les financent dans une large mesure. L’aide sociale est un système résiduaire dans les deux cas.

L’objectif est de compenser les conséquences des risques, et d’éviter avant tout la pauvreté ou la précarité.

La Belgique a opté pour le système d’inspiration bismarckienne. Dans quelle mesure s’est-il avéré adéquat pour assurer l’ensemble de la population contre les risques sociaux, et réussit-il à éviter la pauvreté ? Nous analysons les problèmes posés par une vaste catégorie de dépenses, à savoir celles liées au risque de l’âge / les besoins d’une pension décente, des soins de santé de bonne qualité et les soins aux personnes âgées. Il n’est pas rare de voir aussi apparaître dans ces piliers de la sécurité sociale, de nouveaux risques de précarité dus à l’inadéquation de la sécurité

* Texte traduit du néerlandais.

1 Pour un aperçu de ces tendances et la place de la Belgique dans une perspective européenne, voir J. Pacolet Pacolet (red.), État de l’État-providence dans l’UE anno 1992 et dix ans plus tard avec dix nouveaux États membres, Revue belge de sécurité sociale, 2006, n° 4

sociale. Dans cet article, nous voulons montrer que c'est précisément le changement de direction dans la sécurité sociale qui contribue à augmenter le risque de précarité et de dualisation.

Confronté à des restrictions budgétaires tout autant qu'à une tendance croissante à réduire les impôts, on défend en effet une plus grande sélectivité jusques et y compris le passage à l'aide sociale. D'un autre côté, on défend une privatisation du financement par la constitution de fonds, une capitalisation, ce qui revient à payer à l'avance des primes qui permettront de financer ultérieurement les allocations. La constitution des fonds peut être individuelle, privée ou collective. La Belgique se laisse porter par tous ces courants. Peut-elle sauver les meubles ?

_ L'ÉROSION DES PENSIONS LÉGALES

Le risque de pauvreté chez les personnes âgées est de 20,6 % en 2005 contre 12,2 % pour le reste de la population. En l'absence d'un système de pensions, 90 % des personnes âgées vivraient dans la pauvreté.

Les prestations des pensions sont le résultat des règles ou paramètres que l'on utilise. Si les pensions des plus âgés sont les plus inadaptées, c'est la conséquence de la réglementation qui a abrogé la liaison des pensions au bien-être dès le milieu des années 80, ou de minima en dessous du seuil de pauvreté, ou simplement du fait que l'on n'a pas choisi une bonne protection (pension d'indépendants). Dans le but de se constituer une pension adéquate, on a opté pour un système à trois piliers, il y a déjà plus de deux décennies. Il s'avère de plus en plus que les ressources nécessaires aux deuxième et troisième piliers sont considérables et qu'elles supposent une participation des employeurs (primes destinées aux fonds de pension et assurances-groupes), des travailleurs (efforts d'épargne personnels) et du gouvernement (dépenses fiscales)².

On a pris conscience du fait que le deuxième pilier allait surtout devoir suppléer aux lacunes du premier. Il y a deux manières de se demander dans quelle mesure le deuxième pilier des pensions peut offrir une garantie suffisante pour la pension. Tout d'abord, la plupart des pensions du deuxième pilier ont été et sont versées sous forme de capital. La question qui se pose est de savoir si les pensionnés le placent d'une manière suffisamment sûre et rentable pour soutenir leur pension pendant le reste de leur vie. La seconde question est de savoir dans quelle mesure les fonds de pension sont suffisamment importants et rentables pour pouvoir garantir la pension complémentaire des générations futures et, si tel est le cas, quel en est le coût.

Il reste le troisième pilier : l'épargne-pension, les assurances-vie individuelles et autres formules d'épargne à long terme. Dans le passé, le Belge a toujours manifesté une forte propension à l'épargne et, ces dernières années, celle-ci a pris de plus en plus la forme d'une épargne à long terme. Une part importante (l'épargne-pension et l'assurance-vie) est fiscalement encouragée. En raison de la limitation du montant, les incitants fiscaux sont plafonnés. Ils sont également

2 Voir notre article sur la Belgique dans le numéro spécial de la Revue belge de sécurité sociale cité ci-avant.

distribués de manière raisonnablement démocratique. En ce sens, ils méritent même tout autant notre sympathie que le deuxième pilier, parce que ceux qui n'ont pas la chance d'avoir une pension d'entreprise ou une pension sectorielle peuvent néanmoins bénéficier d'un soutien financier qui leur permet d'épargner eux-mêmes, à titre préventif. Cependant, ils ne sont pas accessibles aux bas revenus, aux allocataires sociaux qui paient peu ou pas d'impôts. Ceux-ci n'ont pas la latitude de souscrire à une épargne-pension complémentaire individuelle et ne peuvent pas non plus bénéficier des incitants. C'est pourquoi une véritable politique visant à encourager l'ensemble de la population à épargner de manière préventive doit faire en sorte que les incitants fiscaux profitent également à ceux qui actuellement ne paient pas d'impôts et ne peuvent donc pas en bénéficier. Cependant, il est à craindre qu'étant donné le faible niveau de leurs revenus, ils seront incapables de fournir un effort d'épargne et qu'ils ne pourront donc jamais entrer en ligne de compte pour 'l'incitant' fiscal. Nous ne parlerons pas ici du quatrième pilier, le logement individuel, qui constitue lui aussi une forme d'épargne-pension et représente également une sérieuse garantie contre la précarité.

Jusqu'il y a peu, les pensions complémentaires étaient surtout l'affaire des secteurs plus forts et des tranches de revenus plus élevées. L'introduction de la toute dernière loi sur les pensions complémentaires y a définitivement mis un terme. Dans certaines propositions, on parlait presque du principe que l'ensemble de la population disposerait d'un deuxième pilier de pension, et même pour les fonctionnaires (notamment le personnel contractuel des pouvoirs locaux), des voix se sont élevées pour demander un deuxième pilier de pension.

Cependant, leur croissance est restée limitée parce que ces pensions complémentaires exigent aussi des efforts supplémentaires (il n'y a pas de 'repas gratuit'), tandis que ces dernières années, les risques du système de pension par capitalisation sont apparus à maintes reprises, jusques et y compris la 'fonte actuelle' du système financier³.

Mais les deuxième et troisième piliers sont des formes d'épargne complémentaires et non une alternative à la pension légale. Le choix des deuxième et troisième piliers induit que l'on néglige le premier.

Abstraction faite de l'adéquation de la pension pour l'ensemble de la population, il restait le problème des pensions les plus basses qui ne permettent pas d'échapper à la précarité.

Le taux de remplacement (le rapport entre la pension moyenne et le salaire brut moyen) diminue systématiquement en raison de l'absence d'adaptation au bien-être. Ce sont surtout les pensions et les allocations les plus anciennes et les plus basses qui ne semblaient plus en mesure de protéger les gens contre une précarité objective. En 2004, le gouvernement a décidé d'y remédier

3 Suite à la précédente crise boursière de la période 2000-2003, nous avons mis en garde contre le chant des sirènes (du secteur financier et du gouvernement) en pointant l'influence exercée par les marchés financiers sur le développement de la protection sociale (J. Pacolet, *Funded Pensions After the Bear Market : Was It a Fatal Attraction*, document de la conférence APF du 30 juillet 2004). Aujourd'hui, en octobre 2008, il faut à nouveau déblayer le terrain.

quelque peu, et la législation sur le pacte de solidarité entre générations a permis de concrétiser des mesures en ce sens. Les allocations de remplacement les plus anciennes et les plus basses ont déjà bénéficié d'une adaptation au bien-être en 2007 et 2008. Celle-ci stoppera la dégradation, sans compenser pour autant la dégradation accumulée dans le passé⁴.

La Belgique se caractérise de plus en plus par une augmentation de la pauvreté parmi les allocataires sociaux. Les pensions sont malades : elles souffrent du même mal que l'ensemble de notre sécurité sociale, à savoir un taux d'activité trop bas. La Belgique a pour tradition d'être relativement généreuse en ce qui concerne l'accès à certains systèmes tels que le chômage, mais elle a tendance à être avare sur le plan du montant des allocations. C'est ainsi que plus d'un million de personnes perçoivent l'une ou l'autre allocation de l'ONEM, alors qu'il y a 4 millions de gens qui travaillent. Si nous y ajoutons tous les pensionnés (plus de 2 millions) et différents autres allocataires, nous arrivons à environ 4,5 millions de bénéficiaires d'une allocation, un chiffre qui dépasse le nombre d'actifs. Surtout dans un système de répartition tel qu'il existe en Belgique (qui finance les allocations des non-actifs avec les cotisations des actifs), cela exerce une pression sur le montant de l'allocation. Aux Pays-Bas par exemple, on a remarqué cette disproportion, surtout sur le plan des maladies et des incapacités de travail, et l'on a établi un lien entre le taux d'inactivité et le rattachement des allocations au bien-être⁵. Le lien dont il est question plus haut existe de toute évidence. Plus les allocataires sont nombreux, plus il est difficile de continuer à lier les allocations au bien-être. Mais lorsque l'on dépend pendant longtemps d'un revenu de remplacement, et ils sont nombreux à être dans ce cas, faire diminuer l'allocation n'a rien d'évident. Au contraire, on a probablement dû puiser de plus en plus dans ses réserves de sorte que le revenu de remplacement prend de plus en plus d'importance. C'est pourquoi il faut plutôt augmenter les ressources pour garantir la sécurité d'existence de ces groupes. En ce sens, nous ne comprenons pas du tout les propositions qui circulent actuellement et envisagent d'augmenter les allocations des chômeurs au début du chômage pour les faire ensuite diminuer rapidement et éventuellement les limiter dans le temps. Ce qu'il faut faire, c'est tenter d'influer le plus possible sur le nombre : éviter le chômage, tendre vers le plein emploi, éviter la pauvreté, éviter l'invalidité, tendre vers une réadaptation et une réintégration, telles sont les mesures qui agissent sur le nombre d'allocataires sans miner la tendance à une bonne protection sociale.

La Belgique n'est pas exagérément généreuse sur le plan de l'allocation de chômage, mais c'est compensé par le fait que l'allocation ne diminue pas énormément lorsque le chômage se prolonge de sorte que le risque de pauvreté est plus faible⁶. Dans le cas des pensions également, la Belgique compte un grand nombre de bénéficiaires mais les pensions sont rationnées (par la force des choses ?).

4 J. Pacolet, W. Verschuere, Un ratio de dépendance par rapport aux prestations pour la Belgique ?, HIVA, KULeuven, 2007.

5 Voir Pacolet J., Verschuere W., op.cit.

6 Cantillon B., Marx, I., Rottiers, S., Van Rie, T. [2007], La Belgique comparée au peloton de tête européen : postremis inter pares, Centre de politique sociale, Avis, Anvers.

En Belgique, il y a de nombreuses possibilités de remettre sur les rails le système de sécurité sociale basé sur un système de répartition afin d'envisager l'avenir avec confiance. La dette publique encore beaucoup trop élevée est un handicap qu'il faut éliminer. Le taux d'activité beaucoup trop bas en est un autre. Permettre à quelqu'un d'être prématurément inactif (ce qui est le cas notamment dans les régimes de prépensions), signifie créer des allocations supplémentaires au lieu d'encaisser des cotisations. C'est le financement d'une dette.

LES LIMITES DES COTISATIONS PERSONNELLES DANS LES SOINS DE SANTÉ

La pauvreté rend malade, mais la maladie aussi risque de plonger les gens dans la précarité. D'après l'enquête santé de 2001, 33% des malades et handicapés vivent dans un ménage où la personne de référence ou un autre membre de la famille a dû l'année précédente renoncer à des soins de santé ou les reporter pour des raisons financières⁷.

En dépit des périodes de restriction, les dépenses de soins de santé en Belgique arrivent en tête des pays européens et des pays de l'OCDE et certainement si l'on utilise une définition large. Les dépenses publiques sont également importantes. Pourtant, il semble aussi que la Belgique demande un nombre relativement élevé de cotisations personnelles, tickets modérateurs, suppléments, quote-part personnelle dans le prix journalier d'une maison de repos et d'une maison de repos et de soins par exemple, une consommation autonome de médicaments, des soins non remboursés (ces soins pouvant être à caractère non médical bien que provoqués par la maladie ou la dépendance). En moyenne, nous arrivons à une couverture publique des coûts de 70 % alors que celle-ci peut atteindre 80 et 90 % dans d'autres pays⁸.

Les soins de santé sont également menacés par un rationnement des ressources ou par des cotisations personnelles plus élevées. Au fur et à mesure qu'une population vieillit et devient en général plus prospère, elle demande des soins de santé toujours plus nombreux et plus performants. Des soins de haute qualité et accessibles à l'ensemble de la population. Si nous examinons les ressources financières mises en œuvre, les services, les prestations ou l'accessibilité, nous devons reconnaître que la Belgique est à chaque fois performante dans une perspective européenne et internationale⁹. Il n'empêche que nous devons continuer à considérer les besoins au regard des ressources mises en œuvre. D'une part, la Belgique sort d'un rationnement des dépenses par rapport aux normes de croissance qu'il a fallu progressivement résoudre parce que les besoins étaient trop importants (d'abord 1,5% de la croissance réelle, puis 2,5%, aujourd'hui 4,5%, dont une partie sera affectée à un fonds de réserve dans les prochaines années). Parallèlement, nous observons un glissement vers davantage de cotisations personnelles et une présence croissante - bien qu'encore limitée - des assurances privées.

7 Plan d'action national belge d'inclusion sociale 2003-2005.

8 J. Pacolet, M. Borghgraef, Comptes relatifs à la santé en Belgique, SPP Politique scientifique, SPF Sécurité sociale, HIVA-KU Leuven, 2008.

9 J. Pacolet, D. Deliège, C. Artoisenet, G. Cattaert, V. Coudron, X. Leroy, A. Peetermans, C. Swine, Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België. Vieillesse, aide et soins de santé et Belgique, SPF sécurité sociale, HIVA KULeuven et SESA UCL, Bruxelles

En dépit d'une orthodoxie budgétaire, il s'est avéré que de nouvelles et importantes catégories de financement des soins étaient possibles. Un grand nombre de nouvelles prestations ont pu prétendre à un remboursement plus élevé. On s'est aussi aperçu des limites des cotisations personnelles, des tickets modérateurs et des suppléments. La facture maximale a mis un frein à ces tickets modérateurs. Le gouvernement a compris les limites de ces cotisations personnelles et introduit la franchise sociale et fiscale dans l'assurance-maladie, la facture maximale. Ce système plafonne les tickets modérateurs en fonction des revenus du patient. Des recherches scientifiques ont montré à maintes reprises qu'il y réussit assez bien mais qu'il existe malgré tout des situations dans lesquelles des individus doivent payer plus de 5 à 10 % de leurs revenus en tickets modérateurs. À chaque fois, on découvre de nouvelles catégories oubliées de dépenses (au début les médicaments) ou de groupes de patients (actuellement les patients psychiatriques qui effectuent un séjour prolongé dans une institution psychiatrique), ou on s'aperçoit qu'une sélectivité encore plus grande est nécessaire (par exemple la tranche de revenus la plus basse pour laquelle il serait bon de plafonner les tickets modérateurs à 250 euros par an au lieu des 450 euros actuels)¹⁰.

Cependant, un autre point consiste à garantir l'accessibilité universelle et à éviter une dualisation. Aujourd'hui déjà, le secteur hospitalier semble connaître une fracture entre ceux qui ont une assurance hospitalisation et ceux qui n'en ont pas. Pour ceux qui souhaitent un peu plus de confort (le confort d'une chambre à un lit par exemple) et veulent payer pour en bénéficier, ce financement supplémentaire devient une nécessité pour les prestataires et les hôpitaux. Mais ce financement ne favorise-t-il pas précisément une nouvelle privatisation du secteur qui peut encore augmenter les coûts, ce qui renforce la dualisation ?

L'assurance hospitalisation montre bien qu'une partie des coûts d'hospitalisation n'est pas suffisamment couverte et que l'on a donc besoin d'une assurance privée. Dans ce cas-ci, c'est la chambre à un ou deux lits dans un hôpital qui entraîne un coût supplémentaire et un supplément d'honoraires et peut inciter à contracter une assurance complémentaire. Certains parlent de soins de confort (au Royaume-Uni on parle de 'topping up'¹¹) et pour ce petit extra, il faut payer davantage. L'assurance privée, individuelle ou d'entreprise, est dès lors de plus en plus fréquente. Cette assurance privée est inaccessible à de très nombreuses personnes. Elle risque d'ailleurs de devenir plus chère et moins abordable pour les plus âgés et d'être à la base d'une nouvelle dualisation. Pour nous, le simple droit à l'intimité dans une chambre seule (et cela n'aurait-il pas une influence sur les soins mêmes ?) illustre le fait que le système de soins doit suivre l'évolution générale du bien-être.

10 E. Schokkaert, J. Guillaume, A. Lecluyse, H. Avalosse, K. Cornelis, D. De Graeve, S. Devriese, J. Vanoverloop, C. Van De Voorde, Évaluation des effets de la facture maximale sur la consommation et l'accessibilité financière aux soins de santé, Centre fédéral d'expertise des soins de santé, Bruxelles, 2008.

11 La frontière entre les 'top ups' et les cotisations personnelles normales (co-payments) est très mince et elle peut avoir tout à coup d'énormes implications pour le patient. Au Royaume-Uni, un vif débat a récemment eu lieu au sein du NHS pour savoir si un patient cancéreux qui achète lui-même des médicaments supplémentaires pour lutter contre les symptômes ou prolonger la vie, a droit au NHS gratuit qui est déjà prévu. [J. Carvel, Topping up NHS cancer care with private drugs divides doctors, The Guardian, 10 juillet 2008]. Le NHS voulait pousser le principe de l'égalité d'accès aux soins jusqu'à l'extrême en excluant du NHS ceux qui peuvent payer davantage. Ma défunte mère me disait toujours : 'Avec des principes, on peut mourir'.

Nous parlons ici de pauvreté par opposition aux problèmes de luxe. Mais n'est-ce pas là un bon exemple de dualisation des soins que nous désirons éviter ? En ne liant pas les soins au bien-être général, on crée le marché de la privatisation ('Privatisation par défaut'). Bien que la part des assurances privées - et les mutualités y participent aussi en tant qu'assurances sociales privées - reste limitée dans le total des dépenses (environ 4% des dépenses totales dans le secteur des soins), de nombreuses personnes sont déjà couvertes (environ 60 % de la population dont quelque 4 millions par le biais des assurances privées et 2 millions via les mutualités)¹². Ces chiffres sont à comparer à la pénétration des assurances pensions complémentaires : on suppose que 35 % déjà des pensionnés en ont une, et ce chiffre pourrait progressivement atteindre 50 % de la population active, l'espoir étant de réussir à toucher tout le monde. Un parti politique (le VLD) est récemment arrivé à la constatation que de très nombreuses personnes n'ont pas contracté une assurance indispensable, y compris une assurance hospitalisation, et souhaitait lancer un débat sur l'éventualité de la rendre obligatoire. Si cette nécessité est tellement évidente, pourquoi ne pas affecter la totalité des ressources qu'il faudra mobiliser à cet effet au renforcement du premier pilier de la sécurité sociale ?

_ L'AUGMENTATION DES FRAIS NON MÉDICAUX

Les besoins qui risquent de ne pas être couverts sont ceux provoqués par une maladie chronique, des soins de longue durée et surtout les soins aux personnes âgées. Ce nouveau risque social se manifeste surtout lorsque les gens vivent de plus en plus vieux et que leur nombre augmente de plus en plus (les générations du baby boom). Ces frais ont d'abord été signalés en ce qui concerne les soins aux personnes âgées, aussi bien en maison de repos qu'à domicile. Dans une étude récente, nous dressons l'inventaire de ces frais non médicaux pour les personnes qui vivent chez elles et bénéficient de la prime de l'assurance-soins flamande pour les soins à domicile et de proximité (actuellement 125 euros par mois)¹³. Les frais non médicaux qu'ils supportaient (cotisations personnelles pour les soins familiaux et l'aide au ménage, transport, matériel de soins, indemnisation des soins de proximité) s'élevaient en moyenne à 150 - 200 euros par mois et variaient de moins de 50 euros pour le décile le plus bas à plus de 600 euros pour le décile le plus élevé. Ces frais non médicaux ont entraîné une augmentation de 38% à 54% de la précarité du groupe des personnes âgées et dépendantes, alors que cette précarité était déjà élevée¹⁴. Dans les soins résidentiels également (maison de repos ou maison de repos et de soins), la participation personnelle ou le prix journalier payé par le résident représente une part exceptionnellement élevée du coût total si on la compare à d'autres pays, et de nombreux résidents sont incapables d'en payer le prix avec les seuls revenus de leur pension.

12 J. Pacolet, D. Deliège, C. Artoisenet, G. Cattaert, V. Coudron, X. Leroy, A. Peetermans, C. Swine, Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België. Vieillesse, aide et soins de santé en Belgique, SPF sécurité sociale, HIVA KU Leuven et SESA UCL, Bruxelles

13 J. Pacolet, N. Spruytte, S. Merckx, Précarité en Flandre des malades chroniques dépendants à domicile : importance de l'assurance-soins flamande, HIVA, KU Leuven, 2008.

14 Pourcentage de familles dans la précarité c'est-à-dire dont le revenu (après déduction des frais non médicaux) est inférieur à 822 euros par mois et par unité de consommation, situation 2005.

Depuis une vingtaine d'années déjà, il y a un débat au niveau international et national à propos de la nécessité de créer une assurance-soins pour ce type de risque¹⁵. Sauf dans des circonstances de crise, il semble qu'il s'agisse là du délai normal pour créer de nouvelles institutions. En Belgique, nous avons montré qu'un certain nombre de risques de soins de longue durée ont trouvé progressivement (et de mieux en mieux) leur chemin vers le niveau fédéral (financement des maisons de repos et des MRS repris dans l'INAMI, meilleur remboursement des soins supplémentaires, meilleur financement des soins à domicile, introduction du forfait de soins pour les maladies chroniques, forfait pour les soins palliatifs, meilleure accessibilité et allocation d'aide aux personnes âgées). Nous avons évoqué la 'force tranquille' d'une assurance-soins implicite au niveau fédéral. Pourtant, cela ne suffit manifestement pas. De nouveaux besoins en matière de soins apparaissent clairement chez les malades chroniques. La preuve en est que l'actuelle ministre des affaires sociales et de la santé publique souhaite faire un nouvel effort en faveur de ce groupe de malades chroniques¹⁶.

Au niveau flamand, nous avons récemment montré comment avec des ressources limitées, l'assurance-soins flamande a pu mettre au point un système universel pour l'ensemble de la population. Ce système a très rapidement réussi à toucher l'ensemble du groupe cible et réalisé son objectif, à savoir couvrir certains frais non médicaux réels propres aux soins de longue durée et empêcher les gens de sombrer dans la pauvreté. Nous l'avons appelé un «miracle flamand»¹⁷.

Le versement d'une prime d'assurance-soins en Flandre, qui s'élève actuellement à 125 euros par mois, ramène cette précarité sous la barre des 40 %. Pour environ la moitié du groupe cible, les coûts restent insuffisamment compensés, ce qui signifie qu'une plus grande différenciation de l'intervention est nécessaire. Pour d'autres, il y a une surcompensation, mais celle-ci peut avoir effectivement amélioré quelque peu la situation de leurs revenus. Suffisamment pour les faire passer au-dessus du seuil de précarité qui, dans cette étude, est fixé à 822 euros par mois et par personne/unité de consommation. Du point de vue macroéconomique, l'assurance-soins flamande représente environ 0,11 % du PIB (produit intérieur brut). Chaque habitant de plus de 25 ans doit payer 10 ou 25 euros par an pour la financer. Les chiffres montrent que des ressources limitées peuvent malgré tout avoir un impact considérable. Même avec des ressources limitées, le gouvernement peut limiter de manière substantielle les coûts des soins de longue durée et les coûts supportés par les malades chroniques, leur évitant ainsi de tomber dans la précarité. C'est pourquoi, loin de tout débat institutionnel et indépendamment de la nécessité de continuer à améliorer le remboursement, au niveau fédéral, des frais supportés par les malades chroniques, nous défendons l'instauration d'une assurance-soins analogue en Communauté française, même s'il n'y a pas de marge budgétaire pour cela. On pourrait commencer par encaisser une cotisation de respectivement 10 et 25 euros, comme cela se fait en Flandre.

15 Au niveau international, on utilise aujourd'hui le terme de 'risque de soins de longue durée', qui nécessite une 'assurance soins de longue durée' (long term care insurance). En fait, ce terme fait clairement référence à la longueur des soins et donc aux soins prodigués à des malades chroniques ou à des personnes qui ont besoin d'une assistance de longue durée.

16 Ministre des Affaires sociales et de la santé publique L. Onkelinx, Priorité aux malades chroniques ! Programme pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes d'affections chroniques 2009-2010, Bruxelles, 23 septembre 2008.

17 Voir Pacolet J., Delière D., e.a., op.cit. et J. Pacolet, N. Spruytte, S. Merckx, op. cit.

En Belgique, la privatisation de l'assurance-soins reste encore limitée. Peut-être parce que le risque est suffisamment couvert ou parce que le pouvoir d'achat est insuffisant. Depuis longtemps déjà, nous mettons en doute le fait que le secteur privé puisse couvrir correctement ce risque (même aux USA, cette assurance vient à peine d'être lancée), mais en même temps, on ne peut exclure une privatisation. En France, par exemple, l'assurance-soins privée a du succès. Mais là aussi, on verra apparaître une privatisation et une dualisation si la protection sociale fait défaut.

_ CONCLUSION

Sous la pression du manque croissant de ressources, on en est arrivé au niveau international comme en Belgique, à un plaidoyer en faveur d'une protection sociale plus sélective. La tentation croissante de défendre des diminutions d'impôts, d'une part, et d'autre part, notre insupportable inertie à rehausser la participation de la population au marché du travail au moins jusqu'au niveau préconisé par les objectifs de Lisbonne¹⁸, font peser une pression toujours plus grande sur la sécurité sociale. Par conséquent, cette sécurité sociale évolue d'un côté vers un système d'assistance sociale et, de l'autre côté, une privatisation fait son entrée par le biais des formules des deuxième et troisième piliers. Dans le domaine des pensions, ce phénomène a déjà bien progressé en Belgique. En ce qui concerne les soins de santé et les soins aux personnes âgées, on constate que les choses se feront moins rapidement bien que les premiers signes apparaissent clairement (rôle de l'assurance hospitalisation). Le résultat est de plus en plus une assurance de base sur laquelle pèse la menace contenue dans l'adage 'designed for the poor is poorer by design'. La solution privée, pour ceux qui peuvent se le permettre, confirme l'hypothèse qui veut qu'une privatisation apparaisse lorsque l'initiative publique fait défaut : 'privatisation par défaut'.

La conclusion de notre observation de l'État-providence est qu'en ce qui concerne les trois grands piliers de la sécurité sociale belge, qui formeront dans le futur le gros des dépenses sociales et devront soutenir la transition démographique ou le coût du vieillissement, on peut observer des progrès considérables mais aussi des échecs. En raison de l'absence d'allocations liées au bien-être d'une part et d'une couverture insuffisante de certains coûts supportés par les malades chroniques d'autre part, mais surtout en raison du risque de dualisation et de l'apparition d'une privatisation, le système risque de ne pas être à la hauteur, ni pour l'ensemble de la population ni pour les personnes précarisées. Heureusement, il n'est pas trop tard et l'on peut encore inverser les deux tendances. Mais c'est une question de volonté politique et de conviction.

18 Un taux d'emploi de 70 % pour l'ensemble de la population, 60 % pour les femmes et 50 % pour les personnes entre 55 et 65 ans. Vus ainsi, ces chiffres en soi ne semblent pas ambitieux. Ce qui illustre peut-être le fait que nous sommes encore très loin du plein emploi.

02.2.

LES SERVICES PUBLICS

APERÇU DES RÉFLEXIONS DU SERVICE

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

« Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics (...) »

– Accord de coopération –

En soulignant, dans l'accord de coopération, le rôle essentiel que jouent les services publics dans la lutte contre la pauvreté, les législateurs s'inscrivaient en droite ligne des préoccupations relayées par les associations et les CPAS dans le Rapport général sur la pauvreté¹.

Les concertations menées par le Service n'ont jamais démenti cette idée forte : si les services publics sont mis en place au bénéfice de tous les citoyens, ils jouent un rôle crucial, indispensable, auprès des populations les plus défavorisées.

- Ils participent à la lutte contre l'exclusion et à la diminution de l'inégalité grâce à une redistribution indirecte des richesses ;
- ils garantissent un accès universel à des besoins de base ;
- ils font passer l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers.

Pourtant, depuis les années 80, le secteur public est soumis à de nombreuses critiques. Il est perçu par certains comme inefficace, coûteux, voire clientéliste car échappant aux contraintes de la concurrence. L'exigence d'une meilleure gestion (dite aussi « gouvernance ») s'est traduite par l'adoption des critères de gestion en vigueur dans le secteur privé (rentabilité, réduction des coûts, ...). C'est ainsi que, dans certains domaines, les services au public sont placés en situation de concurrence avec des sociétés commerciales. On assiste, par exemple, au subventionnement

¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et des Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, 423 p.

public de sociétés d'intérim pour le placement de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

La politique européenne a contribué à ouvrir des marchés auparavant livrés à des monopoles d'Etat (postes, transports, énergie...) et donc renforcé cette tendance à la libéralisation. Même si les services publics, dénommés services d'intérêt général, sont exclus de la « directive services » qui a pour but d'améliorer la libre circulation des services au sein du marché intérieur, de nombreux acteurs déplorent qu'ils ne soient pas couverts par une législation propre, qui leur conférerait une protection forte.

Sous la pression d'arguments d'efficacité, des secteurs aussi stratégiques que ceux de l'énergie et du transport sont largement privatisés. D'autres formes de privatisation plus insidieuses apparaissent aussi. Certaines associations dénoncent, par exemple, le développement de sociétés commerciales offrant un soutien scolaire, cette tendance accréditant ainsi l'idée que la remédiation scolaire n'est plus l'affaire de l'école mais peut être assurée dans la sphère privée.

La demande de développer des services publics de qualité revient en filigrane dans toutes les concertations thématiques coordonnées par le Service. Le mouvement vers une marchandisation des services qui incombait traditionnellement aux pouvoirs publics est perçu comme une menace pour la bonne exécution de leurs missions traditionnelles. De nombreux acteurs associatifs mais aussi syndicaux ou mutualistes craignent que les ménages à faibles revenus se voient exclus de toute une série de biens et de services : sera-t-il en effet possible de concilier rentabilité et solidarité ? Les personnes pauvres auront-elles, par exemple, les moyens de faire face à l'augmentation drastique des coûts de l'énergie, pourtant considéré comme un bien de base ?

En outre, la libéralisation de certains secteurs (télécommunications, gaz et électricité...) contribue à fragiliser la situation de citoyens déjà fort précarisés : ils doivent faire un choix parmi différents fournisseurs de services, dans un contexte où l'information est à la fois complexe à obtenir et à comprendre. C'est la raison pour laquelle les associations de défense des consommateurs et des associations rassemblant des personnes pauvres demandent que des garde-fous soient mis en place de manière à protéger les désormais 'clients' d'une transmission déficiente de l'information et de techniques de vente agressives.

La privatisation de certains secteurs vitaux (énergie) ou la transformation du marché dans d'autres qui le sont tout autant (logement) appelle ainsi à la création de nouveaux outils de régulation. Certains sont déjà mis en place, comme la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), mais nécessiteraient éventuellement d'être renforcés, d'autres restent à instaurer, comme par exemple les mesures fiscales ayant pour but d'encadrer les loyers privés.

Par ailleurs, dans certains domaines, émerge la demande claire d'une plus grande intervention de l'Etat. En matière de logement social, par exemple, la Belgique reste à la traîne par rapport à nombre de ses voisins européens. Les trois Régions manquent cruellement de logements à bas loyers, les ménages à faibles revenus sont donc soumis aux fluctuations des prix du marché.

Enfin, les concertations révèlent des demandes de changement dans l'organisation de certains

services au public, comme les CPAS ou les services de l'aide à la jeunesse. Il s'agit de faire en sorte que leur organisation prenne mieux en compte le point de vue et la réalité de leurs usagers, des populations très fragilisées qui souffrent de conditions de vie particulièrement difficiles. L'accessibilité de ces services apparaît dans ce cadre comme un enjeu crucial.

En définitive, au-delà de la question des services publics, c'est celle du rôle de l'Etat qui se pose. Quelles sont ses prérogatives, pour qui et comment ? Les associations actives dans la lutte contre la pauvreté insistent sur le rôle de la puissance publique comme régulateur du marché. « La redistribution passe aussi par le maintien de services publics de qualité accessibles à tous: promouvoir l'accès aux logements sociaux, à des transports publics efficaces, à des services de garde d'enfants sont autant de manières de favoriser l'accès à l'emploi de tous y compris les personnes défavorisées. Grâce aux services publics c'est une partie de l'économie qui est 'socialisée', disent les associations, qui entendent par 'socialisation', la mise au bénéfice de la collectivité et non la priorité accordée au profit.²»

Si la nécessité d'une gestion rigoureuse d'institutions financées grâce aux deniers publics apparaît fort légitime, elle ne doit cependant pas se faire au détriment de l'équité et de la redistribution, missions pour lesquelles les services publics ont été développés. Il semble que ce soient les populations les plus fragiles qui ressentent le plus cruellement les effets du recul de l'Etat et des mouvements de privatisation en cours depuis 3 décennies. « Les pauvres sont les victimes de cette impuissance face au marché ; celui-ci est un ordre de régulation qui ne prend pas en compte les besoins non solvables, ni le prix des ressources humaines qui ne sont plus associées à la production des richesses³. » L'affaiblissement des services publics risque donc de renforcer l'inégalité et de générer de nouvelles exclusions.

2 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté*, juin 2001, p. 182.

3 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et des Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p.400.

LES ÉCARTS DE CONDUITE DANS LE DOMAINE DU DROIT AU LOGEMENT. CONSIDÉRATIONS SUR LE LOGEMENT DIX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD DE COOPÉRATION RELATIF À LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ*

LUC GOOSSENS

_ DES PAROLES PLUTÔT QUE DES ACTES

Nous nous proposons d'analyser les grandes lignes des évolutions en matière de logement et de politique du logement, depuis que dans ce secteur politique aussi, les grands principes d'une politique du logement sensible à la question de la pauvreté ont été fixés. Le fil rouge de notre argumentation est le constat qu'une fois encore, le papier se laisse écrire, du moins pour le logement. Sans vouloir douter des intentions louables des personnes à l'initiative du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), force est aujourd'hui de constater que dans le domaine du logement, cet ouvrage est pratiquement resté lettre morte. Beaucoup plus grave encore, le discours ambiant insinue à tort que les personnes pauvres sont respectées et sont soutenues correctement par les pouvoirs publics dans leurs efforts légitimes pour faire respecter leur droit à un logement convenable et abordable.

Le législateur se ménage une porte de sortie

Voulant explicitement renforcer le signal déjà donné dans la Constitution, le législateur flamand a mentionné encore une fois le droit au logement dans le code du logement flamand il y a environ dix ans. Ce faisant, le parlement flamand a jeté les fondements virtuels d'une politique du logement pouvant répondre aux besoins des habitants de Flandre. Ces besoins étaient et sont bien connus depuis des années déjà : «toutes» les études que les instances politiques nous ont commandées sur le logement concluent que parmi les septante-cinq pour cent de propriétaires environ, la majorité a un logement correct à très confortable, et même spacieux comparé aux normes internationales. Ce résultat très convenable a été obtenu grâce aux abondants incitants distribués en permanence, depuis plus de cent ans, sous des formes diverses, par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès

* Texte traduit du néerlandais.

individuel à la propriété. On peut toutefois se demander si ce traitement généreux du segment le plus fort de notre population peut justifier le fait que pendant toute la période de l'après-guerre, les habitants les plus vulnérables ont dû systématiquement se contenter des miettes.

Pas étonnant dès lors que malgré la ferme résolution du parlement flamand, rien n'avance dans le dossier des personnes aux revenus les plus bas. Lors de la prise de décisions dans le cadre de la préparation du code flamand du logement, il était apparu que dans la commission sur le code du logement, la majorité nécessaire pour inscrire le droit au logement en tant qu'obligation de résultat n'était pas atteinte. Il a dès lors été inscrit comme une obligation de moyens, qui ne permet pas d'évaluer l'action des pouvoirs publics. En effet, cette option permettait d'investir en permanence dans l'accès à la propriété de façon très unilatérale, à savoir en faveur de la catégorie la plus forte de la population. D'ailleurs, mentionnons tout d'abord que la majorité des incitants publics pour l'accès à la propriété sont de nature fiscale et sont octroyés par le fédéral. En outre, il est clair que les régions ont peu de prise sur le marché locatif privé : contrairement aux autorités fédérales, elles n'ont pas de compétences en matière de fiscalité, de régulation des loyers ou de modification des termes contractuels. Comme elles peuvent uniquement influencer les normes de qualité, elles n'ont pas la possibilité de mener une politique qualité – prix efficace. Or une telle politique est nécessaire pour inciter les bailleurs à proposer des logements convenables uniquement et, en l'attente d'une offre généralisée de meilleure qualité, à proposer les logements de moindre qualité à des loyers correspondants (c'est-à-dire bas et donc plus abordables).

Une question se pose toutefois : «les autorités flamandes aspirent-elles à avoir plus de compétences sur le marché locatif privé ?» En effet, les gouvernements seraient alors obligés de dégager des moyens considérables (moyens supplémentaires ou investis ailleurs) pour assainir la part du marché immobilier la plus problématique. On peut se demander si cette volonté politique existe. En effet, depuis des années déjà, tous les programmes politiques sans exception s'adressent à la classe moyenne, électoralement plus rentable.

D'une volonté politique corrigée à un discours politique hypocrite

En exagérant un peu, du point de vue de la lutte contre la pauvreté, nous pourrions qualifier les années 90 de période de 'réparation'. Mue par une préoccupation louable, la Fondation Roi Baudouin a plaidé pour que l'on accorde davantage d'attention aux personnes vivant dans la pauvreté. Le Premier ministre de l'époque, Jean-Luc Dehaene, a alors demandé que soit élaboré un Rapport Général sur la Pauvreté. Cela a favorisé un examen de conscience collectif dont les résultats ont été compilés dans un rapport volumineux, le Rapport Général sur la Pauvreté, en 1994. Il était aussi prévu d'examiner les avancées à intervalles réguliers et de convertir les adaptations nécessaires en décisions politiques. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ferait désormais systématiquement l'objet d'attention et le niveau de vie des citoyens les plus faibles serait *progressivement* rehaussé. En ce qui concerne le logement, le vice ministre-Président flamand et ministre du Logement, Norbert De Batselier, était en fait un précurseur en ce qui concerne la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, en 1993, il a jeté les bases du futur code du logement flamand.

Dans la foulée du RGP, Norbert De Batselier fut le garant d'une panoplie significative d'initiatives en

Flandre. Il a créé la commission dite «du code du logement», a lancé le projet Domus Flandria, un programme de construction de logements supplémentaires (somme toute limité vu les besoins énormes) et a donné son accord pour l'agrément (au départ uniquement) expérimental de la plate-forme de concertation flamande pour la défense des intérêts des locataires (VOB), un signal plus symbolique indiquant que les habitants faibles devaient désormais être pris davantage au sérieux.

D'un discours socialement inspiré à la discrimination via une 'belle façade'

Comme nous l'avons dit, les gouvernements flamands des années 90 ont effectué un revirement fondamental et positif après la «politique» de crise menée pendant les années 70 et 80, qui avaient été catastrophiques pour le logement. Après Norbert de Batselier et Leo Peeters, nous entrons dans une ère libérale par excellence. L'accès à la propriété fait l'objet d'une préférence marquée et généralisée, dans les fractions politiques qui ne sont pas directement libérales aussi d'ailleurs. La propriété immobilière occupe la première place dans *tous* les programmes des partis politiques flamands sans exception, donc aussi dans ceux de SP.a et Groen! (De Decker e.a.: 2007).

D'ailleurs, dans les faits, les personnes ayant davantage de moyens financiers bénéficient, pendant une longue période, d'aides diverses - pas uniquement directes - considérables, pour devenir propriétaires : avantages fiscaux ; emprunts bon marché dits emprunts sociaux, logements sociaux à vendre ... Mais une fois devenues propriétaires aussi, elles continuent à bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics à tous les niveaux pour l'entretien, l'amélioration et la rénovation de leur habitation : primes à la rénovation, primes à la réhabilitation, primes pour des travaux permettant de réaliser des économies d'énergie, assurance 'logement garanti' (uniquement pour les propriétaires !) etc.

Rappelons qu'il ne s'agit bien sûr pas pour nous de critiquer l'accès à la propriété et la propriété en tant que tels. Ce qui nous dérange par contre, c'est que les efforts unilatéraux des pouvoirs publics en faveur de la classe moyenne hypothèquent systématiquement - directement ou indirectement - le droit au logement pour les catégories sociales les plus faibles.

Directement parce qu'une part restreinte des moyens disponibles est réservée au secteur locatif. Les conséquences sont les suivantes : d'une part, le marché des logements sociaux à louer est très limité (à peine 5,5% du marché immobilier) et, d'autre part, le marché locatif privé compte énormément de logements de moindre qualité proposés à des prix proportionnellement trop élevés.

Indirectement aussi, les efforts des pouvoirs publics pour une amélioration de l'habitat lèsent les personnes les plus faibles. Certes, personne ne contestera que l'actuelle prime flamande à la rénovation est généreuse¹. Mais les locataires ne sont pas concernés et les propriétaires modestes voient la prime (maximale) leur échapper parce qu'ils ne peuvent pas préfinancer eux-mêmes le montant (intégral) requis. De même, les personnes à revenu modeste peuvent rarement bénéficier de l'aide - généreuse cette fois encore - octroyée par les pouvoirs publics pour des travaux permettant

¹ Toute personne effectuant des travaux de rénovation dans son propre logement pour un montant de 30.000 euros a droit à une prime à la rénovation de 10.000 euros.

de réaliser des économies d'énergie. La conclusion est claire : ce sont précisément les personnes aux revenus les plus modestes qui doivent se contenter des conditions de logements les plus mauvaises et sont systématiquement privées de l'aide des pouvoirs publics. Disposant d'un faible revenu, elles sont par conséquent condamnées à continuer à habiter dans des logements peu confortables, insalubres, mal isolés (sur le marché privé) pour lesquels elles paient des loyers trop élevés et des factures énergétiques excessives.

Trois autres aspects au moins aggravent le sort des personnes à revenu modeste sur le marché privé surtout, mais pas exclusivement. Primo nous constatons que dans le secteur locatif, le rapport de forces est à beaucoup d'égards défavorable aux plus faibles dès qu'ils se portent candidats à la location d'un logement (Bernard : 2008 ; N.² : 2007 ; N. : 2008 ; Tegenbos : 2008-2; Verhoest : 2008). Mais même une fois locataires, ils doivent contourner bon nombre d'écueils : refus du propriétaire d'effectuer des réparations nécessaires, différends à propos de la garantie locative à la fin de la période de location, facturations de frais 'généraux' qui manquent de transparence et sont contestables etc.

Secundo la sécurité de logement du locataire, sur le marché privé surtout³, est beaucoup moins grande que celle du propriétaire. Comme selon la législation belge, les droits des propriétaires (bailleurs) sont par tradition profondément respectés, chaque locataire doit en tout cas en principe être constamment préparé à une éventuelle résiliation imprévue du bail (avec dédommagement). Nous devons à nouveau constater que jusqu'à récemment⁴, le législateur privait même le locataire du droit à la sécurité de logement, par comparaison avec les propriétaires occupants devant rembourser un emprunt hypothécaire. En effet, ces derniers peuvent souscrire une assurance 'logement garanti', ce qui, jusqu'à nouvel ordre, n'est pas le cas pour les locataires. Pourtant, eux aussi peuvent être victimes d'une maladie ou du chômage et se retrouver par conséquent confrontés à des problèmes de paiement pendant un certain temps. Michèle Hostekint (SP.a) a récemment plaidé pour qu'une solution soit rapidement trouvée en matière d'assurance logement et que les locataires puissent en bénéficier aussi (N. : 2008 – 2).

La légèreté avec laquelle les dossiers relatifs aux moyens financiers des non propriétaires sont traités, par exemple quand il s'agit d'octroyer des allocations-loyers montre d'ailleurs aussi le peu d'intérêt accordé à la destinée des locataires. Le Steunpunt 'Ruimte en Wonen' l'a entre temps fait remarquer dans trois rapports publiés récemment (Haffner & Heylen : 2008-1; Haffner & Heylen : 2008-2; Heylen & Haffner : 2008; Heylen e.a. : 2008).

Tertio nous constatons que les personnes vulnérables, surtout les locataires, sont assez facilement accablées de toutes sortes de reproches injustes. Cela commence en fait déjà avec le plaidoyer pour la mixité sociale (de type 'slogan') qui suggère implicitement que les personnes à bas revenu,

2 N.D.T. : le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.

3 Depuis peu, la sécurité de logement presque légendaire des locataires de logements sociaux est aussi attaquée.

4 En l'absence d'offres financièrement abordables, le ministre flamand du Logement, Marino Keulen, a récemment décidé de ne temporairement plus proposer d'assurance 'logement garanti' (Belga & LV : 2008). Toutefois, tant le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD& V), (Tegenbos G. : 2008) que le vice-ministre président, Franck Vandenbroucke (SP.a) (Winkelmans : 2008) souhaitent que le gouvernement flamand trouve une solution de rechange pour l'assurance logement garanti. "Si pour la formule actuelle il n'y a qu'un seul candidat (Ethias), le gouvernement flamand doit faire preuve de créativité et trouver d'autres formules pouvant susciter l'intérêt du marché» a déclaré Jo Vandeurzen.

surtout celles sans emploi, ne sont pas soigneuses, ont des loyers impayés, se rendent coupables de vandalisme et de tapage, ne sont pas très intelligentes non plus, ne sont pas vraiment capables de communiquer etc. Ces conceptions valent immédiatement pour les étrangers surtout. Les responsables politiques ne se demandent-ils donc jamais s'ils mettent tout en œuvre pour faire passer leurs messages de manière compréhensible, cohérente, conséquente, dans le respect de leurs 'clients' etc. ? Prennent-ils d'ailleurs «leurs» habitants au sérieux ? Les impliquent-ils dans la politique ? Leur confient-ils de vraies responsabilités concernant la gestion de «leur» société, leur quartier, leur complexe de logements ? (Goossens : 1997 ; 2004) ?

C'est peut-être précisément là, dans cette approche 'préventive' qu'il faut chercher la clé pouvant aider à résoudre certains problèmes de cohabitation au lieu d'opter en premier lieu pour une approche 'curative' consistant à miser sur les miracles produits par le développement communautaire (malgré tout mon respect pour lui). Ou encore d'attendre 'le salut' de l'envoi de 30% de travailleurs dans des complexes de logements sociaux⁵.

ON DEMANDE UN NOUVEAU BATS⁶

Les détracteurs du code flamand du logement se verront inmanquablement opposer les arguments suivants : le gouvernement flamand investit actuellement des sommes colossales dans les logements sociaux, il va doubler le crédit d'investissement, le montant des allocations-loyers a déjà été triplé (Keulen : 2008 – 1). Ou bien : nous allons construire 45.000 logements sociaux supplémentaires d'ici à 2020 (Keulen : 2008 – 2). Ou encore : le gouvernement flamand est déjà arrivé à un accord de principe quant à l'élaboration d'une politique foncière et du logement à part entière...

Balivernes ! En l'absence d'une politique du *logement* de bonne qualité, l'accessibilité financière est plus que jamais un problème : mais où est donc la politique flamande d'aide au logement très concrète et très ambitieuse ? Quand ces Excellences régionales et fédérales se décideront-elles à accorder leurs violons pour harmoniser la politique du logement et la politique énergétique dans l'intérêt des 'petites gens' ? Qui, en tant que ministre du Logement, osera procéder à la comparaison correcte de la réglementation sur l'allocation-loyer flamande et la néerlandaise par exemple, tout en regardant droit dans les yeux les bénéficiaires du revenu d'intégration ou les mères seules ? Compte tenu de tout cela, qui croira encore les hommes politiques qui promettent (alors que les élections de juin 2009 se préparent) 45.000 logements sociaux d'ici à 2020 ? Bien entendu, le comble n'est vraiment atteint que quand '*le plus grand bâtisseur de Flandre*' (sic) fait part de ses ambitions alors qu'un peu avant, l'ACW (fédération des organisations syndicales chrétiennes) avait signalé qu'au cours des vingt prochaines années, la Flandre aurait besoin de pas moins de 200.000 nouveaux logements (Demeulemeester : 2008).

Si on considère la situation dans son ensemble, la conclusion est évidente : tant dans l'intérêt de ses

5 Pour un modèle constructif plein d'avenir, voir entre autres le projet 'Accompagnement en matière de logement' de la 'Corporatie Woning-belang' à Valkenswaard (Pays-Bas) : «L'objectif de l'accompagnement en matière de logement est en premier lieu d'éviter l'expulsion pour cause de loyer impayé ou de nuisance» explique le directeur de la Corporation, Rob Möhlmaann. «Si cela ne réussit pas, l'intéressé doit recevoir l'aide appropriée (...) L'expulsion a pu être évitée pour quatre personnes sur les huit bénéficiant d'un accompagnement». (IN : 2008)

6 N.D.T : Bats est l'abréviation amicale de Norbert De Batselier, ancien ministre flamand du Logement, dont il a été question ci-avant.

habitants les plus faibles que dans son propre intérêt bien compris, la Flandre a besoin d'urgence d'un plan du logement ambitieux, donc à grande échelle dans ce cas-ci et, par conséquent, pluriannuel et pluridimensionnel. Comme les années à venir ne s'annoncent pas vraiment roses, on peut craindre que dans la riche Flandre, un nombre croissant de personnes soient de moins en moins en mesure de faire valoir elles-mêmes leur droit au logement. Cette situation, peu enviable pour les personnes directement concernées, hypothèque en outre en même temps la prospérité de la Flandre. En effet, habiter dans de mauvaises conditions coûte non seulement incontestablement cher (frais médicaux évitables, coût économique des absences pour maladie, factures énergétiques élevées et pollution de l'environnement...) mais hypothèque en outre les résultats scolaires et, à terme, la qualification des jeunes dont nous avons vraiment besoin sur le marché du travail. Des économistes ont récemment plaidé à plusieurs reprises pour qu'une politique d'infrastructures bien pensée soit menée afin combattre la crise actuelle (KDR : 2008-1 & 2008-2). Le vice-ministre-président flamand, Franck Vandebroucke, l'a d'ailleurs bien compris : «*Quand ça va mal, les pouvoirs publics peuvent dépenser plus dit-on. Ce n'est pas tout à fait exact. Dans pareille situation, les pouvoirs publics peuvent et doivent investir davantage ! Tel est LE message de l'économiste John Keynes*». (Tegenbos : 2008-1).

La conclusion générale est évidente : *il est indispensable de procéder d'urgence à une révision approfondie des bases du code flamand du logement, en faveur des ménages les plus vulnérables et les plus précaires*. Certainement maintenant que nous pouvons supposer que le secteur locatif privé *risque* aussi de se retrouver dans des mains régionales, lisez 'flamandes' : «*Le Service [N.D.T. : de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale], les associations de locataires et de lutte contre la pauvreté demandent d'apporter une série de modifications à la loi [N.D.T. : sur les baux à loyer] mais elles confirment que le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD&V) ne semble pas enclin à modifier cette loi car cette compétence sera 'peut-être' transférée du Fédéral aux états fédérés*» (Tegenbos : 2008-2). Cette piste ne s'imposera que si un poids lourd de la politique ayant des titres de noblesse sociaux s'engage en sa faveur, soutenu par un parti historiquement impliqué dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Que celui qui se sent appeler à jouer ce rôle le fasse. Dix ans plus tard, cela pourrait être l'occasion de conclure un nouvel accord de coopération, plus sérieux, pour '*donner un coup de fouet*' à la lutte contre la pauvreté cette fois.

Bibliographie

- N.D.T. : pour rappel, le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.
- Belga & LV (2008) Woonverzekering voor huurders blijkt te duur, in: *De Morgen*, 10.10.2008, 8.
- Bernard, Nicolas (2008) *Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social)*, in: Bayart, C.; Sottiaux, S. & van Drooghenbroeck, S. (2008) *De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, Brugge.
- De Decker, P.; Goossens L. & Pannecoucke, I. (2007) *Wonen en woonbeleid in Vlaanderen: welvaartswig of welvaartsweg? Voorbij de federale, regionale en lokale variaties op een unitaire middenklassenmelodie*, in: B. Hubeau & Goossens, L. (eds.), (2007) *Behoorlijk Wonen. Een lokale wegwijzer*, Brugge: Vanden Broele.
- Demeulemeester, Ann (2008) *Fris geluid in de ruimte*, <http://www.acw.be/content/view/1271/405/>

- , gelezen op 29.10.2008.
- Goossens, L. (1997) De slinger der selectiviteit. De onzekere lotgevallen van de doelgroepen van het woonbeleid in België, in: Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (1997) *Bouwstenen van een sociaal woonbeleid (1945-1995)*. Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Brussel, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, 2 vol.
 - Goossens, L. (2004) De kleinburgerlijke participatie voorbij? Snelle schets van een scharniersscenario, in: *TerZake: Praktijkblad voor lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, (6), 16-19.
 - Haffner, M. & Heylen, K. (2008-1). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
 - Haffner, M. & Heylen, K. (2008-2). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
 - Heylen, K. & Haffner, M. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 54.
 - Heylen, K. & Winters, S. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt. Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 48.
 - KDR (2008-1) 'Afglijden infrastructuur is zorgwekkend', in: *De Standaard*, 09.10.2008.
 - KDR (2008-2) 'Begrotingsoverschot van 0,3 procent is niet haalbaar', in: *De Standaard*, 10.10.2008.
 - Keulen, M. (2008-1) "Overheid investeert massaal in huurders", in: *VRT Nieuws*, www.deredactie.be/cm/de.redactie/binnenland/08.06.29_betaling .
 - Keulen, M. (2008-2) Waarom ik de grootste bouwheer van Vlaanderen wil blijven, in: *De Morgen*, 11.10.2008, 23.
 - N. (1994) *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Diensten van de eerste Minister, 208-293; Existe aussi en français : *Rapport Général sur la Pauvreté*.
 - N. (2007) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: hoe kan je reageren?* Brussel: Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, 20. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment réagir ?* Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
 - N. (2008) *Woonbegeleiding voorkomt huisuitzetting*, in: Aedesnet.nl, 20.10.2008.
 - N. (2008-1) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt. Hoe kan je het vermijden? Praktische tips*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 10.2008, 19. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment l'éviter ? Informations pratiques*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
 - N. (2008-2) Dringend: reanimatie en uitbreiding woongarantieverzekering, in: *SPa Nieuws*, 09.10.2008.
 - Tegenbos, Guy (2008) Vlaams budget 2009 hertekenen, in: *De Standaard*, 22.10.2008, 8.
 - Tegenbos, Guy (2008-1) Federaal sparen, maar deelstaten laten investeren, in: *De Standaard*, 13.10.2008.
 - Tegenbos, Guy (2008-2) Huurwaarborg verpakt als levensverzekering, in: *De Standaard*, 29.10.2008, E10.
 - Verhoest, Filip (2008) Verhuurders strijden mee tegen discriminatie, in: *De Standaard*, 04.10.2008, 10.
 - Winckelmans, Wim (2008) Wetstraat bereidt recessie voor, in: *De Standaard*, 20.10.2008, 3.

LA PLACE DE L'USAGER DANS LES CPAS : UN DÉFI

GENEVIÈVE LACROIX EN COLLABORATION AVEC PATRICIA SCHMITZ

Ils sont une trentaine à avoir organisé un voyage à l'étranger. Le groupe se réunit depuis plusieurs mois et rassemble des personnes vivant en situation de précarité. Depuis une année, ils « cagnotent » en vue de cet improbable voyage, travaillant ensemble l'angoisse de l'inconnu, la peur du déracinement, se préparant en douce à la cohabitation pendant plusieurs semaines en terre inconnue.

Courageusement, ils étaient quelques-uns à venir présenter leur projet devant le comité d'accueil chargé de statuer sur les projets proposés et gagner ainsi les faveurs des représentants institutionnels qui le composent et remettent un avis en vue de l'obtention d'une partie des fonds nécessaires. Ensuite, cet avis devra encore être avalisé par l'instance décisionnelle du centre public d'action sociale puisque le budget est alloué sur fonds propres.

_ UNE AVANCÉE TIMIDE

Cet exemple montre que ces dernières années, financées pour beaucoup d'entre elles par le fédéral via le budget annuel portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, des initiatives institutionnelles pour valoriser la participation des usagers voient le jour. Complémentairement à ce subsidie, certains CPAS consacrent d'ailleurs des montants relativement importants de leurs budgets annuels afin de développer des actions ou des partenariats avec des dispositifs dont les projets visent à susciter la participation de leurs utilisateurs.

Ainsi, le CPAS de Charleroi consacre chaque année un montant de 30 000€ afin de soutenir des initiatives à vocation sociale, culturelle ou sportive portées par des groupes d'utilisateurs de services sociaux, des groupes d'habitants, etc. Les budgets alloués sont gérés par les participants qui en assument la responsabilité.

Mais il existe aussi d'autres formes de sollicitation à participer. Ainsi, la mise sur pied de groupes de paroles à destination des utilisateurs des services sociaux, ainsi que de groupes de réflexion de professionnels vise à mettre en lumière des témoignages soit de personnes vivant dans la précarité confrontées à la surdité des institutions ou des dispositifs d'aide, soit de travailleurs sociaux confrontés aux raideurs bureaucratiques.

De ces témoignages, il ressort notamment que certaines politiques sociales sont source d'obstacles. Parce qu'elles sont élaborées en dehors des acteurs qui en sont soit les destinataires soit les opérateurs et donc inadaptées aux réalités de terrain, elles deviennent des problèmes à résoudre plutôt que des solutions aux réalités qu'elles sont censées prendre en compte. Nous citerons en exemple les effets désastreux de la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs tant sur les bénéficiaires de la mesure que sur des institutions telles que les CPAS notamment.

PARTICIPATION ET AIDE SOCIALE : UN COUPLE PROBLÉMATIQUE

Sans vouloir jouer les mauvais esprits, nous ne résisterons cependant pas à la tentation de déplier ce concept de « Participation » et de relativiser un peu l'angélisme ambiant.

Le Petit Robert définit la participation comme « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement ». Selon cette définition, la participation ne peut dès lors être que relative. Elle n'est pas un donné, une fois pour toutes : elle est le résultat de la mise en œuvre d'un processus démocratique.

Notre question est donc de savoir si un centre public d'action sociale, de par ses missions et la nature même de sa structure, peut accueillir en son sein un processus participatif, et si oui, à quelles conditions ?

En ce qui concerne leurs missions, les CPAS sont traversés nous semble-t-il, par des logiques qui s'entrechoquent. A partir de 1993¹, les évolutions successives de la législation en matière d'aide sociale vont enraciner le bénéficiaire comme sujet de droit en même temps qu'elles vont tendre à valoriser la responsabilité de ce dernier en le voulant partenaire de son projet individualisé d'intégration sociale. Il devient un partenaire responsable et autonome : les victimes de l'exclusion sont des citoyens autonomes dotés désormais de moyens. Cette volonté est confirmée et renforcée dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : le droit à un revenu minimum (minimex) se transforme en droit à l'intégration sociale. Vaste projet s'il en est puisqu'il confère à l'individu un statut de partenaire dans la construction de son parcours d'insertion, principalement axée sur la dimension professionnelle. Sa capacité à coopérer et à participer devient un critère d'évaluation prépondérant.

Nous ne reviendrons pas sur les nombreuses critiques qui furent à l'époque émises à l'encontre d'une législation qui tendait à faire porter de manière un peu trop appuyée la responsabilité de son intégration sur l'individu. Si nombre de ces critiques étaient et restent fondées, la loi concernant le droit à l'intégration sociale nuance toutefois cette responsabilité individuelle en imposant aux CPAS certaines obligations, si pas de résultats en tout cas de moyens. En effet, ils doivent s'engager à tout mettre en œuvre en vue de l'intégration de la personne, même si, dans l'esprit de la loi, cette intégration est essentiellement restreinte à sa dimension socioprofessionnelle. Ce bémol signalé, il n'en demeure pas

1 Onckelinx, L. (mars 1993). *Programme d'urgence pour une société plus solidaire*.

moins une inégalité fondamentale entre le demandeur d'aide et l'institution, bailleur de fonds.

La dépendance existant entre le demandeur et le dispensateur de l'aide rend improbable un réel processus de participation puisque qu'il n'y a pas d'égalité de contribution pour l'ensemble des acteurs concernés et le droit de regard du demandeur sur les modalités d'application des réglementations (ne parlons même pas de leur élaboration !) est, nous semble-t-il, tout relatif. Le projet individuel d'intégration sociale fait peser plus lourdement la charge de la contribution du côté du bénéficiaire que du travailleur ou de l'institution rarement évalués au terme du projet. Nous pensons donc que dans ce cas, la démarche participative relève plus d'une activation obligatoire, d'une contrepartie pas toujours librement consentie dans ces rapports de force ancrés dans des situations de besoins vitaux à satisfaire.

Cela nous amène à penser que le CPAS n'est pas le lieu où la participation peut se déployer. S'il y a connivence parfois entre le demandeur d'aide et le travailleur social, on peut difficilement parler de libre discussion ou de droit de regard lorsque les acteurs sont aussi inégaux devant les enjeux de la relation.

Dans le projet individualisé d'intégration sociale, la participation relève davantage d'une injonction. Et celle-ci tend à rendre doublement responsable l'individu de sa situation et repousse dans l'ombre les responsabilités collectives et politiques des situations de précarité et d'exclusions sociales. C'est pourquoi, il nous semble essentiel de faire preuve de grande prudence et de rappeler que la participation en matière de lutte contre la précarité est à « consommer avec modération » dans le cadre de l'octroi de l'aide sociale.

Par ailleurs, si l'on observe une volonté de davantage considérer le demandeur d'aide comme sujet de droits, la mise en œuvre de ceux-ci est allée de pair avec une complexification plus grande des procédures et nous assistons aujourd'hui à une déperdition des réalités existentielles au profit d'une catégorisation des situations et donc des acteurs.

Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la loi et au fonctionnement de l'administration sont peu propices à saisir d'autres données que celles utiles à « faire tourner » la machine. Les missions qui incombent aujourd'hui aux travailleurs sociaux relèvent essentiellement de la vérification des conditions d'accès aux droits selon des catégories sociales prédéfinies légalement et administrativement. Les travailleurs sociaux expriment d'ailleurs régulièrement leurs difficultés de plus en plus grandes à saisir les réalités existentielles des personnes, et lorsqu'ils peuvent le faire, à ne pas disposer de lieux où en témoigner.

Nous pourrions voir, dans l'émergence et la multiplication de différents lieux d'expression de trajectoires de vie ou de témoignages sur le vécu des personnes aidées ou en situation de précarité, une manière de combler ces lacunes. Néanmoins, qu'ils soient organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution, ces lieux où les personnes (usagers et travailleurs) peuvent « se dire », « s'exposer » restent fondamentalement des lieux clos, institutionnalisés, insérés dans un dédale organisationnel et bureaucratique, pour permettre de venir rompre, sans trop de

vagues, les silences du quotidien, l'invisibilité des situations singulières.

Il ne s'agit pas pourtant d'invalider ces expériences ou ces initiatives car le changement surgit souvent des interstices ! Mais au regard d'une définition plus formelle de la participation, ces lieux sont davantage « anecdotiques » et ne constituent pas à proprement parler un processus participatif dans le sens de permettre la contribution des personnes à la chose publique et plus précisément d'influer sur la définition de la politique sociale menée par le CPAS et les fonctionnements d'une institution dont ils dépendent par ailleurs de manière vitale.

La transformation des centres publics d'aide sociale en centres publics d'action sociale est un changement d'appellation qui ne suffit pas en soi à transformer la relation au demandeur d'aide. Celle-ci, si elle doit être faite de respect, de reconnaissance des compétences de la personne, de là où elle en est, relève d'une posture professionnelle et non d'une option politique. La loi continue d'inscrire la dimension individuelle de l'aide par l'examen des situations au cas par cas. Les états de besoins sont analysés de manière particulière par des enquêtes sociales individuelles. Les lieux institutionnels, organisés autour des procédures de mise en œuvre du droit individuel, sont des lieux saturés, fermés à l'imprévisibilité et sont peu enclins à l'émergence d'actions collectives, qu'elles émanent des bénéficiaires ou des professionnels.

Le carcan légal et réglementaire qui organise les missions et le fonctionnement des CPAS rend problématique la mise en œuvre de l'action sociale en tant qu'action collective axée sur la participation des usagers. Nous voyons ainsi en quoi la structure organisationnelle des Centres, toujours en tension entre bureaucratie et professionnalité rend la participation problématique.

_ UNE PRISE DE RISQUE INSTITUTIONNELLE

Malgré les contraintes qui sont les leurs, nous constatons pourtant, comme nous l'avons dit plus haut, une volonté de certains CPAS de développer une politique participative par le soutien apporté à des initiatives telles que les espaces citoyens, les coordinations sociales, les commissions consultatives, le vote de budgets spécifiques consacrés à des actions de ce type, etc. Il s'agit souvent, dans ce type d'initiatives, d'une participation encadrée, organisée par et avec des professionnels et celle-ci peut s'apparenter alors davantage à une méthode de travail social mis en œuvre dans des dispositifs majoritairement subsidiés par les pouvoirs publics (dont les CPAS). La manière dont cette méthode sera pensée et appliquée est forcément en partie déterminée par la conception qu'en ont ces pouvoirs publics subsidiaires et l'objectif qu'ils assignent à ces initiatives. Souvent, il s'agit davantage d'œuvrer à l'autonomisation individuelle des personnes par la structuration de leur temps et de leurs activités qu'à leur engagement collectif comme mode d'exercice de la citoyenneté et mode de revendication de droits fondamentaux (le logement, le travail, la santé, etc.) consacrés par les conventions internationales et la Constitution belge. *In fine*, la participation, promue et soutenue par les politiques publiques, ne favorise pas nécessairement l'accès à ces droits. Dans une logique au cœur de l'Etat social actif, elle risque de s'apparenter moins à un outil d'émancipation sociale qu'à une injonction faite aux « pauvres » de « s'activer ».

Or, le processus participatif, en tant qu'outil de l'exercice de la démocratie, a pour enjeu de re-questionner fondamentalement les positions des acteurs et la nature de leurs transactions. Il est par là même une prise de risque mutuelle improbable, voire impossible, dans une relation d'aide lorsque celle-ci a pour vocation de sortir ses bénéficiaires de l'urgence et des stratégies de survie. C'est pourquoi, cette participation en tant que « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement » ne peut que s'ancrer dans un territoire plus vaste que celui de l'institution CPAS. D'où la nécessité pour les CPAS désireux d'impulser une politique participative d'enraciner leurs actions au cœur des quartiers, de rester étroitement en prise avec leur environnement professionnel et les réalités locales et de s'inscrire dans une dynamique de réseau qui englobe l'ensemble des acteurs sociaux.

En raison des obstacles décrits ci-dessus, nous observons que « l'idéal participatif » gagne timidement les CPAS car ils se trouvent en tension avec des logiques de gouvernance fortement cadenassées et une bureaucratie importante. A cela s'ajoute l'élément budgétaire. Fonctionnant grâce aux subventions publiques de différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communal), les CPAS sont soumis à des modes de contrôle multiples et complexes quant à leur gestion des deniers publics. Ce contrôle est évidemment un gage de démocratie, en ce qu'il oblige les institutions publiques à rendre des comptes selon des modalités strictes, même s'il nécessite paradoxalement des procédures qui font de la démocratie un art obscur pour les non initiés.

L'investissement dans les initiatives participatives dépendra dès lors des marges de manœuvre budgétaires des Centres et d'orientation de politiques publiques prise aux différents niveaux de pouvoir.

L'inscription au budget, d'un montant, aussi minime soit-il, destiné à soutenir des initiatives participatives au travers de projets collectifs portés par des citoyens constitue, nous semble-t-il, une avancée intéressante. Ce choix de politique budgétaire équivaut d'une certaine manière à laisser, sinon un chèque en blanc à usage d'initiatives participatives, une carte blanche permettant que naissent au sein de l'institution les prémices d'une autre manière de concevoir l'utilisation des deniers publics qui mette l'accent sur d'autres axes de travail.

Ces projets spécifiques, lorsqu'ils débouchent sur de l'action collective, ont aussi pour effet de transformer les rapports sociaux entre les acteurs en présence. Ce qui constitue, il faut bien le dire, une seconde prise de risque pour l'institution qui ouvre alors un espace où, les procédures administratives ne définissant plus la nature des rapports entre bénéficiaires et travailleurs, une nouvelle modalité d'être ensemble peut venir « trouer » et questionner les règles institutionnelles.

Nous citerons en exemple, l'évaluation collective des projets participatifs soutenus pendant l'année 2007 par le CPAS de Charleroi.

La rencontre réunissant les différents groupes et les travailleurs impliqués avait pour objectif de procéder à une évaluation interactive : outre une présentation de chaque projet à l'ensemble des

participants, nous espérons des échanges amenant chacun à exprimer ses avancées, ses difficultés et à être éventuellement ressources pour les autres.

De ces échanges, ont rapidement émergé des solidarités « chaudes » entre les groupes. Axée au départ sur des préoccupations événementielles, la mise en réseau des projets a débouché sur des préoccupations beaucoup plus larges, touchant au fondement même de l'exclusion, de la précarité et des enjeux politiques de l'action collective.

Nous avons donc pu observer que derrière des avancées individuelles (sortir de chez soi, apprendre à se montrer, à s'exprimer, etc.) peuvent se préparer et se développer des avancées collectives (dire à plusieurs voix pour exister et questionner, construire des solutions ensemble, refuser l'enfermement des catégories sociales et administratives, etc.).

Ainsi, lors de cette rencontre, seront abordées les questions des modalités de sélection et d'attribution des budgets, de même que la composition des comités d'accueil. On a donc assisté à une appropriation progressive des processus et des modalités de gestion de cette part de budget spécifique par les bénéficiaires de la mesure eux-mêmes.

De la même manière, nous avons observé en cours de processus d'évaluation une transformation des territoires visés par les actions participatives : alors que bon nombre de projets visaient des actions événementielles, localisées à un groupe, les échanges ont progressivement amené les participants à élargir leurs horizons respectifs tant en termes de mixité sociale que de territoires (passer de la maison communautaire au quartier, du quartier à la commune, etc.).

Si la mise en œuvre des projets concrets demeure une gageure pour beaucoup, nous comprenons qu'au départ d'un lieu institutionnalisé et d'une structure cadrée aux procédures déterminées se sont développées des dynamiques que nous qualifierions d'inattendues en termes de questionnements des règles établies et des dynamiques institutionnelles en vigueur.

Ce choix budgétaire de soutenir des projets participatifs est en quelque sorte une prise de risque institutionnelle qui a permis « accidentellement » le processus participatif en tant que contribution de tout un chacun à la gestion de la chose publique, en l'espèce la redéfinition des règles d'attribution de ce budget.

En autorisant cet « accident de parcours » en son sein par le biais des budgets participatifs, nous comprenons que faire le choix d'une politique budgétaire donnée est faire un choix de politique sociale car ce choix installe au sein de cette politique les conditions de possibilité d'une démocratie participative, aussi timide soit-elle.

Il reste alors à l'institution d'en assumer pleinement les conséquences qui consistent à tenir compte des interpellations issues de ces collectifs pour que la participation devienne droit de regard réel des destinataires des politiques sociales et non activation individuelle qui masque à peine l'injonction paradoxale qu'elle contient.

02.3.

PARTICIPATION

APERÇU DES RÉFLEXIONS DU SERVICE*

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

L'importance de la participation est soulignée tout au long du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), un document qui en soi était déjà le fruit d'un processus particulièrement placé sous le signe de la participation. « Il y a la question du temps nécessaire à l'émergence de l'expérience de vie des plus pauvres. Une véritable participation des pauvres suppose qu'ils puissent se situer dans les grands débats de la société (le partage du temps de travail, la réflexion sur le droit de tous à un revenu décent, ...), qu'ils en soient informés, qu'ils y réfléchissent à partir de leur propre expérience. On se heurte à une autre logique difficilement conciliable : le pouvoir politique souhaite prendre des mesures rapides et efficaces et donc recevoir des propositions immédiatement opérationnalisables. Le rapport ne peut être qu'une étape. Lier le rapport à une obligation de résultat trop rigide reviendrait à nier l'injustice de la déprivation culturelle faite aux pauvres¹. »

“La réalisation de ce présent Rapport a mis en évidence l'aspect indispensable de la participation des personnes en situation de pauvreté pour une meilleure connaissance des situations, l'élaboration de propositions, l'évaluation des mesures prises. Une telle participation exige un investissement en temps, en formation mutuelle, en personnes engagées durablement, à leurs côtés, pour les soutenir².”

Le terme participation peut être utilisé dans deux acceptions. Premièrement comme la participation aux différents aspects de la vie en société (enseignement, marché du travail, culture etc.). Deuxièmement comme une méthodologie, une méthode de travail dont l'objectif est d'impliquer

* Texte traduit du néerlandais

1 ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, p. 17.

2 *Ibid.*, p. 148.

des personnes et des groupes dans la concertation. Dans cette introduction, nous emploierons le terme 'participation' dans cette seconde acception surtout.

La participation est aussi clairement un des fils rouges de l'accord de coopération³ conclu dans le cadre du suivi du RGP. En effet, dans l'article 1er, les signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques sur la base de différents principes, dont "l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques". L'importance de la participation des personnes vivant dans la pauvreté et de leurs organisations est en outre mentionnée à plusieurs reprises dans l'accord de coopération, quand il est question de concevoir des indicateurs et d'en discuter, et, de manière plus générale, quand il est question des missions du Service : « Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service tente aussi de garantir la participation dans ses structures via la représentation des différents acteurs – y compris ces associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent – dans la Commission d'accompagnement.

Le Service a dès le départ essayé de respecter ces principes de base dans ses travaux. Ainsi, au cours de ses cinq premières années d'existence, il a consacré beaucoup d'attention à la concrétisation, sur le plan méthodologique, de la participation et du dialogue.

Le rapport 2001 du Service contient un chapitre consacré au 'dialogue'. Le dialogue y est décrit comme la 'rencontre' de savoirs de natures et d'origines diverses :

- le savoir des personnes vivant dans la pauvreté ou savoir vécu ;
- le savoir des universitaires ou savoir théorique ;
- le savoir de terrain et le savoir d'action.

« Une expérience de dialogue n'est pas l'autre. Chaque dialogue est le fruit d'une histoire : né de circonstances particulières, il se développe au gré des volontés et des négociations dont il est l'objet, en fonction des partenaires qui s'y rencontrent et des rapports de force qui s'y confrontent. On pourrait dire que le dialogue s'apparente à un spectre dont la distribution va de la simple conversation au véritable 'croisement des savoirs' en passant par la concertation, la négociation... A chacune de ces variantes, correspond une implication plus ou moins grande des personnes visées par les politiques en question et un mode de délibération différent entre partenaires. Le danger, soulignent les associations, serait de voir naître des initiatives de dialogue qui n'en seraient pas vraiment. C'est pour cela qu'il est nécessaire de mettre en place des 'garde-fous

3 Vous trouverez l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté en annexe.

méthodologiques' pour qu'un véritable dialogue puisse avoir lieu, un dialogue respectueux des positions et des forces de chacun⁴. » Comme il est impossible de définir une 'méthode' précise à suivre pour le dialogue, une série de critères à utiliser pour analyser un processus de dialogue sont proposés.

Le Service s'est livré à cet exercice dans son Rapport 2003. Il a réfléchi à la concertation entre les personnes vivant dans la pauvreté et leurs partenaires à partir de son expérience. Son message est triple. Primo, il faut choisir une manière de travailler qui permet à tous les acteurs de participer pleinement. Cela implique de respecter un rythme adapté, de fournir assez d'informations, de prévoir des possibilités de formation, la traduction etc. En outre, « la communication doit se faire de manière claire et honnête en ce qui concerne l'organisation de la concertation et la manière dont les personnes qui vivent dans la pauvreté sont impliquées⁵ ». Secundo, le Service souligne vivement comment il est important d'impliquer les différents acteurs – associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, organisations caritatives et prestataires de services travaillant sur le terrain, établissements scientifiques etc. En effet, un débat élargi constitue une plus-value, du point de vue tant du contenu que de la sensibilisation. Tertio, le Service demande que les propositions découlant des concertations bénéficient d'un suivi suffisant: « La concertation entre différents partenaires doit pouvoir finalement aboutir à des changements politiques, qui apportent une amélioration aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Le suivi des propositions est extrêmement important. Les participants à la concertation doivent être informés des raisons pour lesquelles les propositions ne sont pas retenues, le cas échéant⁶ ».

C'est dans ce domaine que le Service peut, en concertation avec les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté, jouer un rôle, via ses rapports bisannuels, en renforçant les possibilités de participation politique pour les personnes vivant dans la pauvreté et en encourageant leur participation. La procédure de suivi des rapports bisannuels – l'accord de coopération prévoit explicitement que les différents gouvernements et leurs organes consultatifs discutent de ces rapports – est en ce sens particulièrement intéressante. En effet, elle permet de faire le lien entre les propositions formulées, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique.

Le Rapport 2005 présentait en guise de conclusion des conditions politiques à respecter pour lutter contre la pauvreté. L'une d'entre elles consiste à 'favoriser la participation de tous'. A ce propos, la demande d'un soutien aux associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent n'est pas nouvelle mais elle garde toute sa pertinence : «Les associations dans lesquelles des personnes défavorisées se reconnaissent jouent à cet égard un rôle considérable. Elles offrent des espaces d'échanges conçus en fonction des plus vulnérables. Elles réalisent aussi un long travail en amont pour atteindre les personnes qui ne rejoindraient pas spontanément un groupe. (...) Plus concrètement, il est demandé d'évaluer les législations sur la base desquelles

4 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté* (Rapport juin 2001), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 53.

5 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue* (Rapport décembre 2003), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 41.

6 Ibid., p. 41.

les associations sont reconnues, en posant la question des moyens dégagés pour soutenir le droit d'association des personnes pauvres. La demande d'évaluation porte en particulier sur les moyens mis à disposition pour aller vers les populations les plus démunies et pour assurer une présence auprès d'elles et un travail de proximité, deux éléments sans lesquels une participation à des démarches collectives et au dialogue avec d'autres acteurs est impossible. (...) La liberté de parole et d'action est inhérente au droit d'association. Le fait de bénéficier de subsides ne peut entraver l'indépendance des associations, insistent ces dernières⁷».

Le Rapport bisannuel 2005 contient des recommandations destinées à combattre la pauvreté dans les différents secteurs de la société. Le Service et ses partenaires ont constaté que les Rapports précédents n'avaient pas donné lieu à autant de réactions politiques que ce que supposait la procédure de suivi et que ce qu'ils espéraient. Ils sont donc allés eux-mêmes à la rencontre des responsables politiques des différents niveaux de pouvoir pour leur présenter ces recommandations. En demandant explicitement à ces derniers de réagir aux recommandations découlant des concertations ayant rassemblé différentes organisations et instances, le Service espérait pouvoir contribuer à la dynamique 'terrain – politique – terrain'.

Les résultats des contacts entre les partenaires du Service et une trentaine de cabinets ministériels figurent dans le Rapport 2007. Le sous-titre de ce document – *Une contribution au débat et à l'action politiques* – illustre le rôle et la mission du Service. Soyons bien conscients que si la participation ne suscite aucune réaction, elle est particulièrement frustrante. En outre, elle ne répond pas aux ambitions formulées dans l'accord de coopération : «Ce quatrième rapport ne constitue pas une fin en soi. Il revient à la Conférence interministérielle compétente, aux Gouvernements et Parlements, ainsi qu'à leurs organes consultatifs, d'en assurer le suivi. C'est dans l'espoir que ce dernier soit concret que de nombreuses personnes qui luttent au quotidien contre la pauvreté se sont engagées dans la rédaction de cette publication⁸».

7 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté* (Rapport décembre 2005), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 95.

8 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Abolir la pauvreté. Évolutions et perspectives* (Rapport décembre 2007), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 8.

LE PARTENARIAT AVEC LES PLUS PAUVRES NE PEUT PAS SE FAIRE DANS LA PRÉCIPITATION

ASSOCIATIONS PARTENAIRES DU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ¹

_ AVANT-PROPOS

*Monsieur le ministre,
Mesdames, Messieurs,*

Je prends la parole au nom de toutes les associations où se rassemblent les plus pauvres et qui ont participé à la construction du rapport. C'est aussi au nom de toutes les familles et des personnes qui luttent tous les jours pour faire reculer cette pauvreté dont le rapport fait état, que je vais vous partager quelques réflexions. (...)

Aujourd'hui, nous ne voulons pas trop parler de la souffrance que nous vivons chaque jour ou des difficultés que doivent supporter la plupart d'entre nous parce qu'ils n'ont pas de logement, pas de travail, pas de revenu pour certains, et pour d'autres encore, plus de famille. (...)

Lorsque l'extrême pauvreté a trop détruit il est difficile pour nous d'oser nous rassembler, d'oser prendre la parole, d'oser croire que nous serons entendus et compris. C'est ce travail de mise en forme de notre pensée que nous effectuons depuis de nombreuses années dans nos associations. Sans doute, tout ce travail réalisé depuis de longues années a rendu possible la démarche amorcée par le rapport.

Ce que nous voulons souligner aujourd'hui, c'est que, par sa décision de mettre en œuvre le rapport, tel qu'il s'est construit, le gouvernement rejoignait notre volonté d'être partenaires dans la construction de la société. Il s'agit d'un premier pas dans la construction d'une démocratie qui se fonde en tenant compte de la parole des citoyens les plus pauvres. Nous osons croire que cela va continuer et nous mettrons tout en œuvre pour que cela continue.

Pendant deux ans, un partenariat s'est construit avec les plus pauvres et des représentants de l'Union des villes et communes section CPAS, du monde de la justice, de différents ministères, Communautés

¹ Aussi appelées le Collectif.

et Régions, des membres des universités, des syndicats, des amis qui sont solidaires de nos luttes parfois depuis longtemps.

Cela nous permet de voir que le partenariat avec les plus pauvres ne s'improvise pas et qu'il est une source d'enrichissement pour tous. Nous avons tous appris énormément pendant ces deux ans. Tout le travail que nous avons réalisé ensemble doit être utile à tous et particulièrement il doit servir à renforcer la sécurité d'existence des citoyens et des familles les plus pauvres.

Nous savons que des choses changeront si les plus pauvres sont reconnus comme citoyens sans condition. Mais avant d'être reconnu il faut être connu.

Comme nos parents, nous devons beaucoup lutter et souvent travailler durement et nous sommes aujourd'hui sans emploi alors on nous connaît le plus souvent sous l'étiquette «d'assistés sociaux». Nous sommes les premiers à lutter contre la pauvreté pour survivre mais généralement on pense que nous ne faisons rien pour en sortir. Trop souvent, pour des raisons économiques ou pour des difficultés de logement, notre droit de vivre en famille est rendu impossible et on nous connaît alors comme de «drôles» de parents. [...]

Le Rapport général sur la pauvreté est l'œuvre de tous. Il est le résultat de la parole des plus pauvres confrontée à celle d'autres acteurs qui ont pour mission de lutter contre la pauvreté ou d'organiser des institutions d'aide et de protection sociales. Pour garantir l'accès des plus pauvres à une citoyenneté réelle il nous semble important de pouvoir continuer la démarche de réflexion commune entamée dans la réalisation du rapport. C'est en tout cas la première proposition que reprennent les associations qui rassemblent les plus pauvres et qui ont collaboré au rapport.

Cependant, notre démarche devrait s'élargir à d'autres partenaires de la vie sociale et économique du pays. Nous pensons aux syndicats, aux mutuelles et à différents ministères fédéraux, régionaux et communautaires ².

_ INTRODUCTION

Il y a dix ans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté ³ était signé. Il faisait suite au Rapport général sur la pauvreté⁴. Les associations auteurs du Rapport ont été sollicitées pour apporter une contribution à cet anniversaire. Elles le font ici, en livrant une réflexion collective sur la question du dialogue avec les plus pauvres.

En choisissant de mettre en exergue les propos tenus par une militante lors de la publication du Rapport, elles rappellent d'emblée l'ambition et les perspectives d'ouverture que les plus

2 Extrait de l'intervention d'une militante du mouvement LST, lors de la Conférence de presse organisée par M. le ministre Santkin lors de la publication du Rapport général sur la pauvreté (RGP).

3 Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions : le 5 mai 1998 (voir annexe).

4 Quand dans ce chapitre, nous parlons de « Rapport » ou de « Rapport général », il s'agit toujours du Rapport général sur la pauvreté.

pauvres pouvaient espérer dans leur lutte quotidienne contre la grande pauvreté. Une pratique nouvelle était engagée. Il fallait en garantir la durée et préserver avec attention la méthode de dialogue qui en constituait le pivot.

C'est peut-être un hasard de calendrier, mais le fait que le 10^e anniversaire de l'accord de coopération coïncide avec le 60^e anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est très significatif aux yeux des associations. Avec le Rapport général sur la pauvreté, pour la première fois en Belgique, la pauvreté était traitée en termes de droits humains fondamentaux. C'était aussi la première fois qu'un rapport était fait avec la participation directe de personnes vivant dans la pauvreté. Et cela n'est nullement un hasard.

_ LA CRÉATION D'UN LIEU

Après le Rapport général sur la pauvreté, des associations dans lesquelles les plus pauvres se rassemblent et se mobilisent vont travailler ensemble durant plusieurs années afin de poursuivre un dialogue qui assure un suivi au Rapport. Les partenaires qui travaillent sur ce projet décident de continuer la réflexion dans le cadre du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. C'est dans cette réflexion entre les pouvoirs publics et les associations que va prendre forme la création d'une structure permanente.

Ce n'est pas à nous, associations, d'entrer ici dans les détails de la création de cette structure. Mais nous devons dire que l'accord de coopération qui crée le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale⁵ est l'aboutissement de ce travail – basé sur le dialogue – entre les associations et des représentants des institutions publiques du pays.

Les associations auteurs du Rapport général sur la pauvreté – et d'autres associations poursuivant les mêmes objectifs qui les ont rejointes depuis – ont toujours considéré qu'elles avaient une responsabilité particulière afin de garantir que, dans les actions du Service, la méthode de travail suivie pour élaborer le Rapport soit poursuivie et développée. L'accord de coopération, d'ailleurs, définit les missions du Service en les conditionnant à la pratique d'un dialogue dans lequel les plus pauvres sont partie prenante et acteurs. *« Pour réaliser les objectifs définis (...), le Service associe de manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été définie lors de l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté. ⁶ »*

_ LE DIALOGUE

Si le rapport a permis d'expérimenter ce dialogue, la mise en œuvre de cette pratique dans un cadre structurel durable soulève de nombreuses questions. En effet, dans ce dialogue, les rôles et missions des organisations, associations et institutions diverses qui agissent dans la vie des plus

⁵ Que, dans ce texte, nous désignerons aussi plus simplement par Service.

⁶ *Ibid.*, art. 5, §2.

pauvres produisent une parole qui est conditionnée par le mandat qui est le leur. Il est clair que les populations très pauvres sont confrontées à des relations parfois choisies, mais souvent imposées, avec une multitude de services et d'institutions ; lesquels portent un regard sur la pauvreté et les pauvres et en tirent un discours. Tous ces discours sont légitimes, mais ils ne sont pas tous porteurs du point de vue des personnes qui résistent quotidiennement à la misère qui s'impose à elles.

Emergence d'une parole au sein des associations

Si nous parlons de dialogue dans le cadre du suivi du Rapport général sur la pauvreté, il faut comprendre que celui-ci est le prolongement de la mobilisation et des réflexions collectives de personnes et familles pauvres au sein d'associations dans lesquelles elles choisissent de se rassembler. Nous mettons donc en évidence une première étape qui se déroule au sein des associations, dans les quartiers, dans les familles. Cette étape faite de rencontre, d'écoute, de dialogue entre personnes vivant la pauvreté suscite la mise en forme d'une parole qui pourra ultérieurement entrer en dialogue dans d'autres lieux, avec d'autres partenaires.

La mobilisation des plus pauvres pour résister collectivement à la misère et pour élaborer une réflexion commune et des stratégies pour s'en sortir constitue un travail de très longue haleine. C'est dans ces résistances à la misère que s'enracine la parole des personnes vivant dans la pauvreté et, par conséquent, leur participation à un dialogue quel qu'il soit.

Dans un dialogue, chacun a son point de vue. Au sens propre du terme, le point de vue est *l'endroit où on se place* pour observer un paysage, un fait ou d'autres choses encore. En ce qui concerne les associations, le regard qu'elles portent s'enracine dans le point de vue que les pauvres peuvent avoir du monde, de la situation qu'eux-mêmes vivent et, surtout, de leurs espoirs.

L'émergence de la parole des pauvres est intimement liée aux conditions de vie difficiles qui sont les leurs. L'accès aux droits fondamentaux d'une personne et sa participation à la vie de la communauté sont d'autant plus compromis que cette personne est pauvre. Et c'est ce niveau de la vie quotidienne qu'il faut d'abord prendre en considération, car c'est d'abord là que l'exclusion se vit.

On parle de la participation de personnes très pauvres à des dialogues avec des responsables politiques. Il est évidemment important d'évoquer ces lieux de concertation où les plus pauvres entrent en dialogue avec d'autres acteurs de la société, comme ce fut le cas lors du Rapport général sur la pauvreté ou d'autres dialogues que nous évoquerons plus loin. Mais il faut rappeler que le premier enjeu touche les dialogues quotidiens : avec le professeur de son enfant, avec le travailleur social du CPAS, avec le conseiller du SAJ et même avec l'épicier du quartier et avec ses voisins. C'est là que l'exclusion se fait le plus sentir, dans ces relations où les conséquences sont tellement importantes sur la vie quotidienne et sur la vie de famille.

Le travail de longue haleine que nous avons évoqué et qui se fait dans les associations vise à permettre la participation des plus pauvres à tous les niveaux : depuis la vie quotidienne dans la famille et le quartier jusqu'au dialogue avec le monde politique.

Construire une parole quand tout pousse à se taire

Nous savons le prix à payer pour construire un droit d'association quand, dans la misère, tout est fait pour diviser. L'expérience de la grande pauvreté pousse à se taire. Comment oser parler quand les gestes de résistance mis en place sont incompris voire condamnés par l'extérieur ? Si souvent les comportements des très pauvres sont jugés incohérents, c'est parce qu'il n'est pas tenu compte des conditions dans lesquelles ils vivent.

Tout pousse à se taire quand ce que l'on dit est détourné de son sens. Dans le Rapport général sur la pauvreté, les auteurs avaient posé la question de la possibilité, pour une bénéficiaire qui voudrait entrer dans une activité professionnelle, de suivre une formation ou d'exercer une activité bénévole, tout en conservant tout ou partie de ses allocations sociales. Leur proposition consistait simplement à élargir les possibilités d'entrer dans des activités sans prendre le risque de perdre tout revenu. Dans l'esprit des auteurs, il s'agissait d'une démarche volontaire et non d'instituer un cadre contraignant. Or on a vu se développer de multiples formes d'activation qui ne répondaient en rien à l'aspiration qu'avaient exprimée les auteurs du Rapport. La réponse se résume à un Etat social actif qui va imposer à tous les allocataires sociaux de « s'insérer » dans le tissu économique à travers des formes d'emplois de plus en plus précaires.

Une autre question survient : qui donne la parole aux pauvres ? On pousse de plus en plus à créer des groupes de parole réunissant les « usagers » d'un service. Dans certaines situations, des pressions sont exercées pour que des bénéficiaires du RIS participent à des « rencontres de formation ». Mais alors la parole n'est plus libre ; elle ne peut plus naître du vécu des personnes, elle est conditionnée, téléguidée par celui qui donne la parole.

La parole, moyen de libération

Au sein des associations, on peut dire qu'on fonctionne en sens inverse par rapport aux pratiques rencontrées dans les services et institutions. La mandat ne vient pas d'une institution qui a un rôle – au demeurant tout à fait légitime – donné par la société, mais d'une immersion dans les résistances à la misère où la solidarité s'enracine.

Acquérir les moyens de s'exprimer librement dans un contexte où on est respecté et non jugé est une première étape. Confronter sa parole à celles d'autres est une seconde étape. Ce dialogue n'est pas une fin en soi. Il est un moyen qui s'inscrit dans une recherche d'éléments de libération avec tous les hommes. Dialoguer donne la possibilité d'entrer en lien constructif avec d'autres ; c'est poser un acte citoyen. Cela déjà peut être libérateur. Quand dans le dialogue, les pauvres sont pris au sérieux, leur participation est facteur de changement. Cela aussi est facteur de libération.

_ LE DIALOGUE PEUT ÊTRE FRUCTUEUX

Le Rapport général sur la pauvreté montre qu'un dialogue est non seulement possible mais qu'il peut apporter une évolution et des changements. Depuis lors, d'autres expériences ont été menées avec fruit. Nous en citons deux ici.

Le groupe de travail sur les indicateurs de pauvreté⁷

Dans ce groupe de travail national, se sont retrouvés des personnes vivant dans la pauvreté, militants de plusieurs associations francophones et flamandes, des scientifiques, des représentants de diverses administrations fédérales et régionales. L'objectif était de confronter les réalités vécues par les plus pauvres et leur pensée avec le savoir et les techniques de personnes qui déterminent les indicateurs de pauvreté et les utilisent quotidiennement.

Il y a eu une importante phase préparatoire (2 ans) pour bâtir un accord sur les objectifs et mettre au point une méthode de travail garantissant les conditions de dialogue (on y reviendra ultérieurement dans ce chapitre). Ensuite la mise en œuvre du dialogue a eu à peu près la même durée.

Au départ, il n'a pas été évident de faire admettre la nécessité de partir de la réalité telle que la vivaient les militants des associations plutôt que de prendre comme point de départ une définition des indicateurs telle qu'auraient pu l'apporter les scientifiques. Cela a cependant permis de mettre au centre le vécu et de faire apparaître directement la difficulté de traduire le vécu en termes d'indicateurs. Le dialogue – qui passe aussi par la confrontation et des moments où de vrais efforts doivent être faits de part et d'autre pour se comprendre – a conduit à dégager des pistes concrètes.

Ces pistes, les personnes vivant dans la pauvreté n'auraient pas pu les dégager par le seul travail au sein de leurs associations ; travail pourtant indispensable à la réalisation du projet. Pas plus que les autres partenaires n'auraient pu les mettre en évidence par eux-mêmes ; il y avait tellement d'éléments qu'ils ne soupçonnaient pas et dont ils n'avaient pas l'expérience. Aujourd'hui, ces pistes interpellent des scientifiques et des groupes de travail dont le rôle est la mise au point d'indicateurs de pauvreté.

Le dialogue « Agora » avec l'Aide à la jeunesse en Communauté française

Un des appels majeurs du Rapport général sur la pauvreté concernait un constat absolument inacceptable pour les plus pauvres et dont la réalité était niée par les travailleurs des services : de nombreuses situations de placements d'enfants sont une réponse à la situation de grande pauvreté qui est vécue par les parents. Plutôt que de rejoindre les familles dans leur combat contre la misère, on déchire les familles en « protégeant » les enfants. Cette souffrance méritait un dialogue. Il s'est engagé en Communauté française avec deux associations.

La ministre Présidente de la Communauté française, en 1997, propose une rencontre entre la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse et les associations. Cette initiative donne suite à une demande de la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale en novembre 1995 d'examiner le décret relatif à l'aide à la jeunesse dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants. L'accueil fort intéressé de la Direction Générale permet l'amorce d'un dialogue, qui deviendra le « Groupe Agora », en élargissant le partenariat à d'autres acteurs de terrain.

⁷ Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche – action – formation. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Mars 2004 (rapport téléchargeable sur le site www.luttepauvrete.be)

Du point de vue des associations, ce chantier demande un investissement énorme. Pour préparer les rencontres et garantir aux militants la maîtrise des différentes étapes de la démarche, un travail en plusieurs phases est nécessaire. Il s'agit d'abord de permettre l'échange d'expériences et d'analyse entre les familles sur les problématiques abordées. C'est la création d'une parole enracinée dans le vécu. Ensuite, les deux associations impliquées se rencontrent pour construire la parole à porter et la méthode de travail à proposer. Vient alors l'étape du dialogue avec les partenaires, un moment fondamental mais qui peut être difficile pour les militants car il signifie accepter de très forts et douloureux questionnements. Enfin, il s'agira de lire les comptes rendus, d'évaluer la démarche et de questionner les propositions.

Le dialogue existe depuis plus de dix ans avec, en moyenne, dix rencontres annuelles du groupe de dialogue entre tous les partenaires. Une profonde confiance s'est progressivement installée, en même temps qu'un enracinement des débats dans le croisement des expériences et des analyses ; un enracinement dans le vécu, pas dans les idées. Le rythme de travail respecte le rythme des associations. Aucune question n'est interdite, mais le respect de l'autre, de son point de vue, de son expérience, de ses peurs et de ses souffrances, de ses moyens et de ses limites reste la règle permanente.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale s'est engagé dans la démarche, en assurant le secrétariat et en veillant à la qualité du dialogue.

Au-delà de ce qui rejaillit régulièrement dans les services ou dans les lieux de réflexion de l'Aide à la Jeunesse, une première publication a été proposée à tous les travailleurs en octobre 2005⁸. Une autre production remarquable est en cours dans une recherche-action sur la possibilité, pour les familles, de disposer des écrits qui les concernent dans la pratique de l'aide à la jeunesse.

_ LES CONDITIONS POUR UN VRAI DIALOGUE

Après avoir fait référence au Rapport général sur la pauvreté et évoqué deux expériences de dialogue, nous pouvons essayer de systématiser ici les conditions d'un vrai dialogue avec des personnes vivant dans la grande pauvreté.

L'enracinement dans le milieu

Nous avons souligné à quelles conditions une parole pouvait émerger dans un milieu marqué par des conditions de vie extrêmement précaires. Nous avons rappelé que c'est une démarche qui prend du temps et qui n'est pas détachée des gestes de résistance posés par les personnes elles-mêmes, ni des solidarités qui surgissent entre elles d'abord et, parfois ensuite, entre elles et d'autres personnes qui les rejoignent dans leurs combats.

Des personnes très pauvres qui participent à des concertations ou des dialogues doivent avoir les moyens de garder cet enracinement. Elles doivent pouvoir discuter de ce qu'elles vivent lors

8 « Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse », publication proposée lors d'une journée de travail organisée pour les services de l'aide à la jeunesse et organisée par le groupe Agora, téléchargeable sur <http://www.luttepauvrete.be>.

du dialogue et réfléchir aux avancées du contenu de celui-ci avec des pairs, dans leurs lieux habituels de rassemblement. Cela permet à la personne concernée de faire face aux exigences du dialogue et de s'assurer qu'elle reste bien porte-parole d'autres.

Le respect et la reconnaissance de l'autre

Personne ne peut vraiment dialoguer en profondeur et en vérité s'il ne se sent pas respecté par son interlocuteur. Chacun doit être convaincu que l'autre est porteur d'une contribution que lui-même n'est pas en mesure d'apporter.

Dans un dialogue avec des personnes très pauvres, il faut aussi être conscient d'une inégalité de départ. Les personnes issues d'un milieu très défavorisé ne disposent pas des mêmes moyens pour s'exprimer, elles n'ont pas toujours pu acquérir la maîtrise de la lecture et de l'écriture. Au moment même du dialogue, elles vivent encore souvent dans des conditions de précarité qu'ignorent les autres partenaires. Ne pas tenir compte de cette inégalité compromet tout dialogue.

La parole de chacun doit être respectée strictement. Cela recouvre bien sûr la confidentialité. Mais cela va au-delà. Chacun doit avoir la possibilité de s'exprimer en liberté, de pouvoir revenir sur ce qu'il a dit. Personne ne doit être enfermé dans ses mots. Il convient de veiller à éviter toute interprétation abusive.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté, plus que les autres partenaires, seront amenées à livrer des choses importantes d'elles-mêmes, tout en ayant moins de moyens de se protéger. Jamais ce que dit une personne ne doit se retourner contre elle.

Les moyens à mettre en œuvre

Des moyens d'ordre divers doivent être réunis. Il ne s'agit pas ici d'en dresser une liste exhaustive, mais de rappeler quelques éléments qui sont autant de repères.

La dimension « temps » est incontournable. Pour que des personnes très pauvres puissent participer à un dialogue, il faut accepter que cela prenne du temps. Et ce point constitue souvent un obstacle. Dans diverses expériences de dialogue auxquelles les associations ont participé, cette condition n'était pas (ou mal) remplie. Il faut aussi assurer un rythme de travail compatible avec les différentes étapes nécessaires à la participation des plus pauvres et compatible avec la réalité qu'ils vivent.

Il faut mettre au point des méthodes de travail qui permettent la participation de personnes qui ont souvent eu un parcours scolaire difficile et qui connaissent des conditions de vie difficiles. Par exemple des comptes rendus reviennent dans les groupes pour être discutés. On les lit ensemble à haute voix pour que ceux qui ne maîtrisent pas la lecture puissent donner leur avis. On se questionne sur le poids des mots, sur les risques que ceux-ci peuvent entraîner.

La méthode de travail doit permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de partir de leur expérience et non d'un travail pré-établi par d'autres. Sans quoi, on se contente de demander à des personnes vivant dans la pauvreté de se positionner par rapport à l'avis exprimé par d'autres.

Il est toujours important d'éviter le « jargon » compris des seuls spécialistes et, de manière plus générale, de limiter autant que possible les mots difficiles.

_ LES RISQUES DE GLISSEMENT NE SONT JAMAIS LOIN

On voit que les conditions à remplir sont exigeantes. Dès qu'on ne les respecte pas sérieusement, des dérives apparaissent.

Une tendance fréquente est d'entraîner une personne très pauvre dans un dialogue tout en l'isolant de son milieu. Les risques d'interprétation, d'utilisation voire de manipulation de la parole des pauvres – qui ne sont jamais nuls – sont alors très grands.

Aujourd'hui les associations constatent que les sollicitations qui leur sont faites sont nombreuses. Il n'est pas toujours facile d'y répondre de manière pertinente. Tout d'abord, plus les sollicitations sont nombreuses, moins il est aisé d'assurer les conditions de participation des plus pauvres. Ensuite, on se trouve dans une logique où les sujets traités sont choisis par les pouvoirs politiques et les institutions et non plus en fonction de ce que vivent les plus pauvres et de ce que eux-mêmes veulent traiter. Certes il peut y avoir coïncidence entre les deux ; mais c'est loin d'être toujours le cas. Le risque est que les pauvres se trouvent face à une question « que pensez-vous de telle ou telle chose ? » et non plus en capacité de faire émerger de leur vécu des réflexions questionnant la société.

Souvent l'agenda politique prime et non seulement il conditionne les questions abordées (avec clairement des sujets qui deviennent interdits), mais il impose un rythme incompatible avec la vie des plus pauvres et le fonctionnement des associations où elles se rassemblent.

Enfin un risque important consiste à mal identifier la manière dont un dialogue se déroule. Comme nous l'avons dit, il existe des lieux très différents où une parole sur la pauvreté se construit. Et nous reconnaissons la légitimité de ces différents lieux. Un service social qui interroge ses usagers, des chercheurs universitaires qui réalisent des enquêtes et travaillent sur celles-ci, diront sur la pauvreté des choses qui ont une valeur certaine. Mais cela ne peut pas être confondu avec une parole qui est enracinée dans la vie des plus pauvres et qu'ils ont eux-mêmes forgée. Nous considérons comme très positif le fait que, dans le dernier rapport bisannuel du Service, dans chaque chapitre émanant d'un dialogue ait été mentionnée la manière dont ce dialogue avait eu lieu.

_ CONCLUSION

Même s'il n'est jamais facile, le dialogue est possible. Les associations auteurs de cette contribution l'ont expérimenté à diverses occasions. Chaque fois que ce dialogue a eu lieu, cela s'est avéré intéressant et porteur de changements. Dans cette dynamique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a joué un rôle significatif au niveau de l'ensemble du pays.

EDUCATION PERMANENTE EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE WALLONIE-BRUXELLES : L'ENJEU DE L'ASSOCIATION DES MILIEUX POPULAIRES À LA PARTICIPATION SOCIALE ET CITOYENNE

MICHEL GOFFIN

Le 17 juillet 2003, le Parlement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles votait à l'unanimité le décret « Soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente ».¹ En quoi et comment contribue-t-elle, par cet instrument de politique culturelle, à l'expression et à la participation des personnes démunies au travers de la reconnaissance d'organisations qu'elle subsidie, s'inscrivant de la sorte dans le cadre de l'art.6§3 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté ? Ce décret « rénovait » le précédent, après des années de réflexion quant à l'opportunité d'y procéder. Sa mise en œuvre vit toujours sa phase de transition. Aussi, il n'existe dès lors que peu de recul analytique en l'état. Cet article se fonde à la fois sur une expertise personnelle et des interviews d'acteurs du secteur.² Cette contribution est donc une lecture située à un moment où la distance critique reste marquée par les présupposés de son auteur, nuancés par les apports de ces acteurs. Avant d'aborder l'actualité du décret, il semble utile de l'inscrire dans son évolution historique et de traiter de liberté d'association, d'éducation tout au long de la vie, d'éducation populaire et de milieux populaires. Ce détour permettra au lecteur de mieux saisir la spécificité de ce décret, qui se veut contribuer au raffermissement du lien social par l'émancipation libératrice de la culture.

1 Décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2003, *M.B.*, 25 août 2003, p. 41899.

2 Parmi une quinzaine de personnes contactées, huit acteurs ont dégagé du temps durant l'été, pour soit accepter un entretien soit communiquer un avis écrit. Que soient remerciés pour leur contribution critique, les Ministres Rudy Demotte, Christian Dupont et Fadila Laanan - en charge successivement de la culture et de l'éducation permanente, Monique Couillard - ATD Quart Monde, Christine Mahy - Miroir Vagabond, Présidente du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Dominique Plasman - Femmes prévoyantes socialistes, Yanic Samzun - Président du Conseil supérieur de l'éducation permanente, Catherine Stercq - Lire et Ecrire.

— L'ÉDUCATION PERMANENTE : UNE MANIÈRE DE SE SITUER EN REGARD DES DROITS DE L'HOMME

La Déclaration universelle des droits de l'homme constitue une balise incontournable pour ré-férer l'action humaine à un ensemble de principes fondateurs, en ce compris les politiques sociales, notamment dans le contexte de lutte contre la pauvreté. Le plus souvent, le texte de la Déclaration est lu au travers d'un prisme qui focalise sur les droits individuels.

Cependant, l'analyse de l'histoire de sa rédaction³ montre que cette universalité des droits fondamentaux part de la reconnaissance de la liberté de l'individu en vue d'édifier une société de droit démocratique, au travers du principe d'association libre. La succession des articles n'est ni neutre ni indifférente : l'art.19 traite des libertés individuelles ; l'art.21 confère à l'état la mission d'organiser la participation, de tous et chacun, aux choix qui concernent le devenir de la société ; intercalé, l'art.20 reconnaît le droit et la liberté d'association aux individus « ni empêchés ni contraints ». La succession précitée définit une « intention méthodologique »⁴ qui conduit de la citoyenneté à la démocratie. Elle situe les trois acteurs que sont « le citoyen – être individuel et collectif, l'association libre et volontaire, l'état de droit démocratique » et précise l'objectif sociétal : partir « du particulier pour aller à l'universel », c'est à dire tenter la symbiose entre les intérêts individuel, de groupe, général et public (garanti à tous). Ce cheminement ne peut se soustraire à trois autres fondements que sont l'égalité de départ, d'accès et de chance, sous peine de réduire fortement voire à néant l'égalité de droit.

Un état – un pouvoir public – ne peut être considéré comme un « état de droit démocratique » s'il ne garantit pas, dans le même temps, l'existence pour tous et l'accès de chacun à l'ensemble des droits contenus dans la Déclaration. L'accès effectif des citoyens à l'exercice concret de la démocratie doit dès lors s'accompagner d'une attention permanente des pouvoirs publics à la rencontre suffisante de cette double obligation : non seulement, le respect des libertés individuelles et d'association mais aussi, la jouissance des droits économiques, sociaux, culturels et du droit de participation de tous à égalité à la vie sociale et publique.

Cette autre lecture de la Déclaration pose un regard particulier sur la manière de « faire société » et éclaire, sous un angle particulier, le fondement des politiques de soutien à la vie associative et à l'éducation permanente, entre autres dans leur originalité en Communauté française Wallonie-Bruxelles.

— L'ÉDUCATION PERMANENTE, EN RÉFÉRENCE À UN CONCEPT À LA FOIS ANCIEN ET MODERNE

L'« éducation tout au long de la vie » est dans son concept moderne un « principe d'humanité » mis en évidence par Condorcet en 1792 : l'exercice des libertés individuelles demande l'acquisition de savoirs qui évoluent avec l'espace et le temps, l'approfondissement des connaissances,

3 Sur base d'entretiens avec Verdoodt, Albert, sociologue et professeur émérite à l'UCL, auteur de différentes notes de travail à partir d'interviews de René Cassin, rapporteur du comité de rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

4 Pour un développement de cette lecture, voir Goffin, Michel (2004). « Citoyen isolé, usager contraint et espace public : le défi de la liberté d'association dans le cadre de l'état de droit démocratique au cœur de la société humaine », *Pensée plurielle*, 2004/1, n°7, p.17-26.

aussi le progrès de la civilisation humaine. L'éducation n'est pas acquise une fois pour toute, elle se fait tout au long de la vie. L'état est concerné par cet enjeu : il a une mission à remplir autour de cette idée de permanence de l'éducation, à la fois comme acteur public, à la fois en soutien aux initiatives citoyennes associatives.

Au travers de l'histoire, l'éducation tout au long de la vie a soutenu la revendication, l'avènement et l'organisation de l'instruction publique, puis de l'enseignement : de la généralisation progressive de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans à la prise en compte de la demande croissante quant à l'accès à l'enseignement supérieur ; des « cours du soir » à l'enseignement de promotion sociale ; des « cours à horaire décalé » à la formation continue.

Ce concept a marqué aussi les associations qui ont mis successivement en œuvre l'éducation populaire, permanente, au développement et à la citoyenneté, depuis peu.⁵

Dans l'histoire sociale récente (1975-1985), avec la massification du chômage se sont créés des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, de formation permanente des adultes. En Belgique, cette évolution est le fait de la solidarité entre « travailleurs avec ou sans emploi » au sein des syndicats et des mouvements d'éducation populaire, ou en contestation de ceux-ci avec l'apparition de nouvelles associations. La reconnaissance publique suit le mouvement et se créent les cadres légaux relatifs aux opérateurs publics et associations subsidiées. Ces dernières se revendiquent ou non de l'éducation permanente, voire de l'éducation populaire. A l'Union européenne, le concept d'éducation tout au long de la vie recouvre celui de la formation permanente des adultes, généralement compris comme l'insertion professionnelle.⁶

Tous ces concepts se nourrissent à la même source mais se déclinent par des différences notoires, tant au niveau des intentions sociétales que des publics visés, des objectifs méthodologiques. C'est un espace de débat qui traverse le temps, donc toujours en cours. S'y insèrent le secteur associatif actif en éducation permanente mais également l'autorité politique et l'administration publique. La question en jeu se situe au croisement des concepts et interrogent les actions menées, les populations associées, les modes de participation.

_ EDUCATION PERMANENTE OU POPULAIRE ?

Le concept d'éducation tout au long de la vie va croiser l'évolution technologique dès le 19^{ème} siècle, avec la mécanisation et l'industrialisation de la production. L'éducation populaire naît dans le contexte social des nouveaux modes d'organisation que se donne la classe ouvrière en constitution (coopératives, mutuelles, syndicats, mouvements socioculturels). Il s'agit de se libérer de l'emprise de l'entreprise sur la vie des travailleurs et de leurs familles. Elle contient, dès le départ, des intentions de changement social et d'association des populations concernées à l'action collective entreprise, à leur bénéfice et dans l'intérêt du plus grand nombre.

La première reconnaissance légale date de 1921 – l'arrêté royal Vandervelde : l'état déclare d'intérêt public les activités menées par des associations d'éducation populaire. Ces activités

5 Voir exposé de méthodologie fondamentale de Goffin, Michel (2008). « Education tout au long de la vie, éducation populaire, éducation permanente, éducation au développement : où sont les synonymes ? », *Institut Cardijn*, 22 avril 2008, 7 p.

6 Pour situer la différence de méthodologie entre éducation populaire et formation permanente, Goffin, Michel (2007). « Insertion individuelle ou émancipation collective ? », *Revue nouvelle*, n°11, p.36-45.

sont qualifiées de « complémentaires à l'école ». En 1929, l'état installe le Conseil supérieur de l'éducation populaire, instance permanente d'avis auprès du ministre. En 1976, le Conseil culturel de la Communauté française vote à l'unanimité le « décret sur l'éducation permanente des adultes et la promotion socioculturelle des travailleurs »⁷, qui reconnaît les organisations volontaires d'initiative privée menant une action d'éducation permanente avec des publics adultes. Ce décret contient l'intention de généralisation, à l'ensemble des citoyens adultes, de l'accès à une « éducation tout au long de la vie ». Il invite, au travers d'activités d'animation et de formation, à développer une prise de conscience et une analyse critiques pour favoriser la participation individuelle à des actions collectives sur l'environnement social. Le décret traite de manière distincte, entre autres par l'octroi de subventions supplémentaires, les organisations d'éducation populaire et de promotion socioculturelle des travailleurs adultes.

Le débat autour de ces deux notions imprègne, encore aujourd'hui, les positions respectives des acteurs du secteur. Dans le cadre de cet article, il semble indiqué de tenter de cerner, en quelques lignes, les fondements de l'éducation populaire, telle que plusieurs acteurs l'appréhendent.⁸ L'éducation populaire vise le changement social. Celle-ci s'appuie sur quatre intentions majeures, dont l'interaction forme un ensemble méthodologique : une fonction critique du système social autour de la question des injustices qu'il génère – donc aussi une fonction revendicatrice collective du droit à l'égalité (de départ, d'accès, de chance, de résultat) ; une démarche associative qui reconnaît et valorise l'expertise des populations – donc une méthode inductive et ascendante (partir du vécu des gens pour construire le projet social) et participative (association de tous à toutes les étapes, à égalité entre les intervenants) ; une action d'émancipation par la culture, outil de libération qui influe sur les conditions sociales et le lien social – donc au-delà de la démocratisation culturelle (accès aux œuvres artistiques et apprentissage des codes culturels, produits par d'autres), il s'agit de démocratie culturelle (action d'affirmations socioculturelles dans un rapport de force, en vue d'une action de régulation démocratique par l'état dans le champ de la culture) ; une priorité accordée aux milieux populaires (voir point 4, ci-après).

— MILIEUX POPULAIRES ET MONDES DE LA PAUVRETÉ

Le concept d'éducation populaire renvoie à celui de « milieu populaire », qui se confond avec « milieu ouvrier » : au 19^{ème} siècle, la majorité de la population vit la condition du prolétariat industriel. Des conditions économiques similaires sont vécues aussi par des agriculteurs et indépendants ou plutôt, leurs aidantes. En 1921, l'Arrêté Vandervelde reconnaît les acteurs qui œuvrent avec ces publics d'adultes de conditions populaires. En 1976, le décret relatif à l'éducation permanente, constitué en deux chapitres, considère différemment les organisations qui mènent une action d'éducation populaire et de promotion socioculturelle des travailleurs, à la

7 Décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs, signé à Bruxelles, le 8 avril 1976, *M.B.*, 9 juillet 1976, p. 8995.

8 De nombreuses contributions existent à ce propos. Le lecteur peut se référer aux analyses publiées sur les sites « internet » des associations reconnues et aux publications du Ministère de la Communauté française. Egalement, certains ouvrages collectifs peuvent l'aider dans sa recherche ; à titre d'exemple : « L'éducation populaire » ou « Questions autour du nouveau décret », *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, n° 25 et 26.

condition expresse que 80 % du public concerné soient issus du milieu populaire. A ce moment, la définition de « milieu populaire » devient référence légale en Communauté française Wallonie-Bruxelles. Il s'agit d'adultes (21 ans) sous contrat de travail et dont le diplôme est inférieur ou égal à la fin de l'enseignement secondaire. Sont assimilés les aidants d'indépendants et agriculteurs. Ce « milieu populaire » concerne plus de 80% de la population. Sur fond de crise des années quatre-vingt, avec le retour en force des valeurs du libéralisme, la revendication du « droit de l'individu à exister » et le croisement entre les deux, un glissement se produit de la notion d'un milieu populaire compris comme la majorité de la population vers celle d'un milieu populaire considéré comme les exclus, les pauvres.

En 1996, le Conseil supérieur de l'éducation permanente commet un acte de jurisprudence. A partir du constat que 70,40 % de la population en Wallonie et à Bruxelles ne possédaient pas un diplôme supérieur à la fin de l'enseignement secondaire (effet partiel de la majorité à 18 ans), il réaffirme la validité de la référence de départ : travailleurs adultes et niveau d'études. Mais il étend la notion aux chômeurs et bénéficiaires du minimex (revenu d'intégration sociale), quelque soit le niveau de diplôme. De la sorte, il remettait en vigueur l'enjeu de la solidarité au travers d'un lien social existant entre travail et non-travail, entre salariés, bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'une allocation sociale. Sa logique visait à ne pas dissocier les publics constitutifs des milieux populaires : l'utilisation du pluriel se fonde, à partir de ce moment, sur la similitude de conditions socioéconomiques et intègre la diversité croissante des cultures, acquises par la famille, l'école ou le travail. En ce sens, il était précurseur du débat actuel autour du seuil de pauvreté : la proximité de fait entre ceux qui sont en-dessous et ceux « juste au-dessus », considérés à risque au moindre accident de la vie.

Le chantier du nouveau décret, de 1999 à 2002, fut traversé par cette question de proximité ou de distanciation des milieux populaires versus mondes de la pauvreté, la classe moyenne se définissant par opposition à la minorité sociale fragilisée et par comparaison à la minorité culturelle valorisée. Dans ce contexte apparaît une nouvelle interrogation : vu la croissance du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, la référence au diplôme est-elle encore de mise ? Au sein du Conseil supérieur de l'éducation permanente, le débat fut difficile et le texte de recommandation au Ministre, qui conclut au maintien des critères de 1996, n'obtint pas l'unanimité. Au sein du Gouvernement, la difficulté fut identique. La reprise de la notion est due à la persévérance de certains acteurs dont le ministre compétent et au soutien extérieur de l'opposition à l'époque. Ce choix rencontre la réalité.

En 2005, Mc Kinsey⁹ identifiait le nombre de Wallons, en âge d'activité dont la qualification scolaire ne dépassait pas le diplôme de fin de l'enseignement secondaire, à 67,30 %. Fin 2007, le Service Public Fédéral « Economie » publie la statistique 2006 des diplômes acquis : plus de 70 % de la population belge ne possède pas un diplôme supérieur à la fin d'humanité.

9 Mc Kinsey , « S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie », *Rapport à la Région wallonne du 4 février 2005*, sur base des indicateurs 2003 Ecodata / Eurostat.

_ LE DÉCRET DE 2003 : CONFIRMATION DE L'ENJEU SOCIÉTAL ET LIBERTÉ D'AGIR

L'intention fondatrice du décret établit un lien « inaliénable » entre participation citoyenne et participation sociale, entre réalisation personnelle et construction collégiale d'un projet sociétal. Elle s'inscrit dans le champ de l'émancipation individuelle et collective par le biais de la culture, dans les dimensions de liberté que celle-ci autorise et d'éducation qu'elle suscite. L'exposé des motifs et les premiers articles du décret sont d'ailleurs explicites à cet égard. Et son « article 1 »¹⁰ confirme, dans une large mesure, les intentions antérieures qui ont traversé l'histoire jusqu'à sa promulgation :

« § 1er. Le présent décret a pour objet le développement de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente visant l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics en privilégiant la participation active des publics visés et l'expression culturelle.

§ 2. Cet objet est assuré par le soutien aux associations qui ont pour objectif de favoriser et de développer, principalement chez les adultes (60% minimum du public) : une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ; des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ; des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

§ 3. La démarche des associations visées par le présent décret s'inscrit dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle. »

L'« article 3 » décrit les 4 axes d'action et complète l'intention méthodologique au niveau de l'axe principal du décret : « Axe 1 - Participation, éducation et formation citoyennes », comme suit : « ... des actions d'éducation et de formation élaborées avec les membres de l'association et les participants, ... ; les associations qui s'inscrivent dans cet axe réalisent leurs activités, notamment avec des publics issus de milieux populaires ».

Le Décret réaffirme, de manière plus forte que le précédent car il l'inscrit dans le texte, le soutien à l'action citoyenne au travers d'associations volontaires d'initiative privée, avec la volonté de conforter celles qui existent déjà et de rendre pérenne le dispositif légal d'accès pour de nouveaux acteurs. Dans le calcul de la subvention, il privilégie l'emploi et les dépenses structurelles liées à celui-ci, reconnaissant de la sorte la nécessité d'une permanence de l'action et la professionnalisation des métiers du secteur.

Les références à la philosophie de l'éducation populaire et à l'attention à porter aux milieux populaires sont citées. Cependant ces deux notions sont « quelque peu diluées », puisque le décret ne différencie plus des autres, les associations qui font de leur priorité l'éducation populaire avec les milieux populaires. Quant à la participation des populations vivant la pauvreté, le décret sou-

10 Décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2003, *M.B.*, 25 août 2003, p. 41899.

tient leur accès de deux manières : au sein d'associations reconnues dont le projet se construit à partir d'une participation majoritaire de ces publics, au travers de celles qui, dans leur action, les insèrent à égalité des autres. Le décret n'oblige pas à un choix préférentiel : il laisse la liberté d'agir aux associations !

LA RÉALITÉ SOCIALE INFLUE SUR L'ACTUALITÉ DE L'ÉDUCATION PERMANENTE

L'éducation permanente rencontre tous les champs d'action de la société : partir des vécus citoyens dans leur diversité socioculturelle ouvre à toutes les réalités et attentes humaines. Les acteurs du secteur ne sont ni n'agissent hors de la société. L'évolution des politiques sociales les interroge de facto.¹¹

Dans le contexte actuel de l'état social actif, « Les politiques de la pauvreté s'identifient de plus en plus au rôle d'une Croix-Rouge de la dérégulation, c'est-à-dire qu'elles accompagnent le dé-tricotage de l'état social, provoquent une hyper-stigmatisation du pauvre et contribuent à la justification du système libéral ... Les stratégies d'égalité des chances contribuent finalement à ne redonner que la chance de redevenir performant dans le marché libre. A celles-ci s'oppose la logique de l'égalité des résultats, une vraie égalité solidaire basée sur une politique des revenus de manière à agir matériellement pour que le résultat d'une génération soit la chance de la suivante ». ¹² Et la logique d'activation sociale, qui en résulte, nuit à la mise en œuvre de « l'accompagnement social de la personne dans sa globalité ». ¹³ Celui-ci vise la promotion du sujet par une pédagogie de la mise en projet, concepts voisins de l'éducation permanente. Mais le temps limité de l'intervention induit un retour au « travail sur ou pour autrui plutôt qu'avec autrui », sans prise en compte suffisante des capacités et de l'expertise personnelles. Aussi, le pouvoir de décision de l'usager, mandataire et destinataire de l'aide, diminue dans le processus d'intervention. L'évolution montre une tendance lourde : l'obtention du droit universel à la protection sociale est conditionnée à la reconnaissance de sa responsabilité personnelle par le demandeur, au préalable ou en cours de processus. Dès lors, l'usager devient un citoyen isolé, en liberté restreinte quant à sa participation libre au choix de régulation démocratique de la société. A l'encontre des notions d'ayant-droit ou de bénéficiaire, le citoyen-usager doit se montrer méritant et digne. Dans le cadre de l'activation sociale est apparue une nouvelle expression, « l'usager-client » ¹⁴ : une personne à qui la société reconnaît le droit d'usage d'un service et du bénéfice qu'il procure, mais avec une contribution obligatoire en échange. Nous glissons d'une société de droit vers une société du devoir, alors que c'est la jouissance préalable des droits qui ouvre la possibilité d'assumer les éventuels devoirs.

11 Cette analyse est un condensé de l'exposé de Goffin, Michel [12/02/2008]. « Le fossé structurel entre les mondes de la pauvreté et les administrations publiques à vocation sociale », *SPP Intégration sociale*, colloque des médiateurs de terrain en matière de pauvreté et exclusion sociale, Bruxelles.

12 De Munck, Jean, professeur à l'UCL, « Les nouveaux visages de la pauvreté », notes de la conférence donnée à Louvain-la-Neuve le 26 novembre 2005, in Goffin, Michel [2005]. « Aux antipodes des pensées univoques, libérons les milieux populaires de l'inclusion sociale, par l'éducation populaire », *Antipodes*, n°171, p.38-43.

13 Voir la mise en perspective des enjeux sous-jacents, in Bartholomé, Christophe [2007]. « L'accompagnement : des postulats et des engagements pédagogiques à sauvegarder », *Intermag-RTA*, décembre 2007, 24 p.

14 Bartholomé, Christophe. [2007]. « L'émergence de l'usager client », *Intermag-RTA*, octobre 2007, 8 p.

Nombre d'exemples, vécus par les acteurs de l'éducation permanente, montrent l'effet négatif de cette évolution. Dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, l'action des opérateurs se trouve limitée par les indicateurs de résultat : contractualisation à court terme, agrément à l'heure/participant effective, employabilité sur base de compétences techniques directement utilisables, retour « forcé » à l'emploi. L'exercice de la citoyenneté est mise à mal par la logique de la rentabilité immédiate. Le changement social et l'émancipation par la culture sont renvoyés à des activités dites d'éducation permanente, considérées comme mineures dans le dispositif légal et lieux de socialisation des inadaptés à la norme. Les acteurs de l'éducation permanente se trouvent partagés entre la continuation de l'idéal de solidarité du départ et l'acceptation d'une instrumentalisation au bénéfice de la logique entrepreneuriale.

Dans le cadre de l'action publique sociale, la mise en œuvre de l'Arrêté Vande Lanotte¹⁵ montre les différences d'utilisation des outils culturels, qui mettent en tension la logique de l'épanouissement personnel et celle de l'émancipation collective ; le soutien aux initiatives sociales et culturelles des groupes-cibles, troisième objectif de l'arrêté, étant le moins fréquemment rencontré. Autour de ce croisement possible, le secteur de la culture doit aussi s'interroger : en effet, plusieurs actions, que recouvre le récent vocable socio-artistique, se focalisent sur une démarche en vue d'amener le pauvre à partager la culture de l'élite, sur des animations occupationnelles d'initiation à la créativité artistique ou sur la diffusion de messages culturels parfois critiques, à destination de publics-cibles de plus en plus limités donc stigmatisés (par exemple, les jeunes des cités sociales où l'intervention semble oublier les réalités de mixité sociale et culturelle).¹⁶ Aucune de ces trois actions ne contribue à créer le déclic nécessaire au processus de démocratie culturelle, parce qu'elles n'intègrent que trop peu la logique de la participation ascendante. Les Etats généraux de la culture, initiés par l'actuelle ministre, avaient mis le doigt sur le problème : le chantier reste donc ouvert. Il nécessite à la fois un travail de clarification des intentions et objectifs respectifs, à la fois une mission de médiation intersectorielle, tant il est vrai que le centre de l'action sociale demeure l'insertion de l'individu et que le tiers-acteur y est accepté s'il concourt à cet objectif, alors que le cœur de l'éducation permanente vise l'association de l'individu au groupe de pairs pour mener une action collective sur l'environnement social.

Ces questions sont révélatrices des courants qui traversent la société. Peut-être ses acteurs n'ont-ils pas encore suffisamment pris la mesure de l'accroissement de la précarité : dans les années septante, le taux de pauvreté avoisinait 10-13% ; aujourd'hui, le seuil de pauvreté atteint 15-17%. L'inégalité économique croissante produit un effet de déconstruction de la solidarité, qui se vit sous forme de concurrence pour la survie entre les bénéficiaires d'un emploi, d'un revenu de remplacement, d'une allocation sociale. Celle-ci s'accompagne de discriminations liées au genre (précarisation féminine par le temps partiel), à l'âge (effets des acquis scolaires à l'entrée et à la sortie du marché du travail) et à la culture d'origine.¹⁷ Cette évolution modifie la structuration même des publics de l'éducation permanente, vu l'augmentation de la part de

15 Arrêté royal du 8 avril 2003 portant sur l'octroi d'une subvention aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, signé à Bruxelles, le 8 avril 2003, *MB*, 22 avril 2003, p.21253.

16 Pour cerner cette confrontation entre acteurs culturels quant au marché des publics à conquérir, voir Goffin, Michel (2005). « La renaissance de l'éducation populaire en milieux populaires : nécessité d'une redécouverte et enjeu d'une nouvelle destinée, dans le champ de la vie associative et des politiques culturelles », *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, n°26, p. 29-49.

17 « La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère », étude des CEDEM-ULg et OASeS-UA, *Fondation Roi Baudouin*, octobre 2007.

la population précaire au sein des milieux populaires. Cette situation se rencontre déjà au sein d'associations d'alphabétisation et de mouvements féminins, plus sensibles aux solidarités interpersonnelles contre l'injustice sociale.

_ LE DÉCRET, VECTEUR DE SOLIDARITÉ EN DEVENIR

Le décret ouvre au citoyen la possibilité d'une réalisation personnelle au travers de projets menés par des associations libres et volontaires, dont l'action vise l'égalité et la solidarité, basés sur une lecture critique de la réalité. La fonction libératrice de la culture soutient l'émancipation individuelle et collective, fonde l'action socioculturelle où les logiques de démocratie sociale et de démocratie culturelle s'interpénètrent.

La difficulté d'associer les populations fragilisées dans le cadre des activités est renforcée par différents facteurs. Au niveau de l'application du décret, certaines logiques constituent encore des obstacles : l'obligation d'être une association sans but lucratif freine la reconnaissance des projets naissants, liés à des solidarités de proximité ; la nécessité d'un accompagnement de long terme dans la construction de l'activité n'est pas reconnue dans le calcul des heures éligibles à la subvention ; les méthodes qui contribuent à la production d'analyses et d'études à partir des paroles de citoyens-usagers sont peu prises en compte. Du côté des acteurs, le besoin de visibilité pour exister dans « une société du tout à la communication éphémère » se traduit par une transhumance des activités et agréments de l'axe 1 « participation, éducation et formation citoyennes » vers l'axe 3 « production de services et d'outils socioculturels ». Aussi s'opère un glissement quant à la concrétisation de l'intention fondatrice : de l'association de populations, coproductrices de culture, vers l'interpellation faite à des publics, consommateurs de produits culturels conçus par des équipes professionnelles.

La démarche d'éducation permanente se trouve face à la difficulté d'« articuler deux temporalités qui tendent à se disjoindre : le temps de l'espace public et le temps de la structuration sociale. Le premier est aujourd'hui soumis à la dictature de l'urgence, la contingence de l'événement et l'incohérence de la succession des émergences ; le second nécessite un temps long et des processus de grande cohérence ».¹⁸

La nécessité d'obtenir un nouvel agrément, lors du passage de l'ancien au nouveau décret, a conduit plusieurs associations et mouvements à un véritable *aggiornamento*, relisant leur action en fonction des valeurs fondatrices, avec des effets parfois sur l'organisation d'autres activités quant à considérer les publics prioritaires et leur mode de participation.

L'éducation tout au long de la vie, l'éducation populaire et l'éducation permanente ont toujours été des œuvres inachevées, résultantes d'un processus en évolution. Les acteurs consultés sont conscients des nouvelles données sociales et culturelles, du défi et de l'enjeu à rencontrer pour que la participation sociale à égalité de reconnaissance citoyenne demeure un des axes fondamentaux du décret et du secteur. Le Conseil supérieur de l'éducation permanente est saisi de la question et débat des évolutions nécessaires à apporter aux critères d'application du décret, de

18 De Munck, Jean, *Op.cit.* [12]

l'accompagnement réflexif à initier avec les acteurs du secteur, des croisements utiles à investir avec les autres secteurs culturels et sociaux.

C'est dans cet esprit que la Communauté française Wallonie – Bruxelles contribue entre autres à la participation des personnes démunies, ni citoyens isolés ni usagers contraints, mais acteurs à égalité de solidarité interpersonnelle et de progrès social.

LA PARTICIPATION : UN PRINCIPE DE BASE POUR LE SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ?*

LUT VAEL

Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y a une qui semble plus précise et plus claire que les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité de ses conditions s'accroît.¹

– Alexis de Tocqueville –

_ INTRODUCTION

De plus en plus de riverains du parc du Banierpark (quartier du Dampoort) signalent des problèmes de vandalisme et de conflits avec des enfants en train de jouer. Ni les habitants ni les services concernés n'arrivent à changer la situation. L'association de développement communautaire de Gand a mené un projet à bien dans ce quartier au cours des sept dernières années. Elle assure maintenant le suivi et reçoit donc aussi ces signaux.

On constate de graves problèmes de cohabitation dans la rue de Lorken, aux limites des quartiers Bloemekens et du Rabot à Gand. Tant le service communal pour le développement des quartiers de Gand que le service communal d'intervention à l'échelle du territoire se sont cassé les dents sur ce problème au cours de ces dernières années. Les problèmes subsistent malgré les nombreux efforts consentis. On a fait appel à l'association de développement communautaire de Gand : au cours d'une brève intervention de 10 demi-jours maximum, elle doit créer un climat de confiance suffisant pour que l'intervention d'un collaborateur allochtone par la suite permette d'arriver à une ébauche de solution.

Notre organisation a reçu ces deux demandes la semaine passée. Je les ai en tête tandis que je réfléchis au dixième anniversaire de l'accord de coopération en matière de continuité de la lutte

* Texte traduit du néerlandais.

1 Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome I & II, GF Flammarion, geciteerd in: Donck, W.B.H.J. van de (ed.), *Maatschappelijke besturen: sector of idee, Cahier nr. 1*, School voor Social Profit Management, Die Keure, 2008, p. 1.

contre la pauvreté, comme cela m'a été demandé.

_ L'EXCLUSION SOCIALE : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Selon la stratégie de l'andragogie, il faut commencer par définir le problème. Ce faisant, on délimite déjà en grande partie la sphère dans laquelle trouver la solution ou du moins, on prépare la voie à suivre pour garantir une solution.

En ce sens, définir le problème social constitue à la fois une manière de révéler les problèmes et de les évacuer.

Dès lors, il est vivement recommandé de viser une définition du problème qui recueille l'unanimité afin de pouvoir chercher une bonne solution avec tous les intéressés qui comprennent bien la situation. Inutile de dire que formuler une telle définition pour des problématiques comme la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale n'est pas chose aisée. En effet, celles-ci sont complexes, elles affectent plusieurs secteurs de la vie en même temps, concernent beaucoup de personnes et même notre société dans son ensemble, sous toutes ses facettes.

En 2007, l'association de développement communautaire de Gand a pris l'initiative d'interroger tant les membres des groupes cibles avec lesquels elle est en contact que les bénéficiaires potentiels de son action. Un de ses objectifs était de concevoir une définition de problème en collaboration avec ces groupes, définition sur la base de laquelle elle pourra fixer les priorités de son prochain plan stratégique. La cohabitation était l'un des items de cette enquête. Nous avons mis par écrit le vécu tant positif que négatif des 274 personnes interrogées. Au total, nous avons enregistré 1.159 expériences. Les témoignages relatifs à la cohabitation étaient effectivement majoritairement négatifs : on dénombre 85 expériences négatives contre 24 positives. Vous remarquerez cependant que les expériences évoquées ne représentent qu'une faible part des chiffres totaux puisque moins d'un vécu sur dix porte sur la cohabitation.

Dans ce cas, qu'est-ce qui préoccupe les personnes interrogées ?

En parler de manière approfondie nous entraînerait trop loin mais je souhaite vous présenter les six items principaux :

THÈME	INDICATION RELATIVE DE L'IMPORTANCE	RAPPORT VÉCU NÉGATIF VS VÉCU POSITIF
Logement	258 ou 18,8% de tous les vécus	89% de vécus négatifs 11% de vécus positifs
Services	195 ou 16,8% de tous les vécus	62,1% de vécus négatifs 37,9% de vécus positifs
Enseignement	147 ou 12,7% de tous les vécus	58,5% de vécus négatifs 41,5% de vécus positifs
Emploi	134 ou 11,6% de tous les vécus	85,1% de vécus négatifs 14,9% de vécus positifs

Santé	113 ou 9,8% de tous les vécus	73,5% de vécus négatifs 26,5% de vécus positifs
Cohabitation	109 soit moins de 10% tous les vécus	22 % de vécus négatifs 78 % de vécus positifs

Détails des résultats de l'enquête auprès des groupes cibles

Je pense que même si je n'approfondis pas le contenu de cette enquête, vous voyez clairement où je veux en venir : les groupes cibles avec lesquels nous travaillons se préoccupent de leurs droits fondamentaux. Ils subissent l'exclusion et la discrimination dans des sphères majeures de leur existence. Ils se sentent «*citoyens de seconde zone*» comme l'a dit de manière touchante l'une des personnes interrogées.

Il est toutefois clair que la participation s'arrête souvent à ce stade. Nous en arrivons au point où naît la différence entre le mythe et la réalité. Au départ des mêmes résultats, des personnes concernées par les problèmes donneront leur propre interprétation de la difficulté en fonction de leur propre lecture de la réalité. Ainsi certaines diront : «*si des personnes n'ont jamais appris à gérer leur budget, elles ne sauront pas comment faire et elles devront bénéficier d'un accompagnement budgétaire*». D'autres penseront : «*quand des personnes sont tellement enfoncées dans les problèmes dans tous les domaines en même temps, ça doit être leur faute*». Ou encore : «*un seul levier permet de sortir les personnes de la pauvreté : le travail rémunéré*», etc.

_ LA PARTICIPATION POLITIQUE : LA FIN OU LE MOYEN ?

Lors de la présentation du Rapport général sur la pauvreté en 1994, beaucoup de personnes étaient impressionnées par la manière dont il avait été élaboré. Cet ouvrage était le fruit d'un dialogue continu entre toutes les personnes concernées : professeurs d'université, travailleurs sociaux, personnes vivant dans la pauvreté, responsables politiques.

Un des grands mérites de ce Rapport général et, dans la foulée, de l'accord de coopération dont nous célébrons le dixième anniversaire, est que grâce à lui, pour beaucoup de services et d'organisations de terrain, la participation n'est pas un vain mot. Quoique !

«Devons-nous prendre toutes les décisions politiques avec les personnes vivant dans la pauvreté ? Cette méthode de dialogue est-elle la seule façon de faire ? Le processus doit-il vraiment durer aussi longtemps ?». Voilà ce que me demandent les responsables politiques locaux.

Ne savons-nous pas encore quels sont les problèmes en matière de pauvreté ? Combien de fois ces personnes devront-elles encore le dire elles-mêmes ? Combien de fois encore en effet ?

Si la participation politique est vue uniquement comme un moyen, alors les choses s'arrêtent là. Les hommes politiques doivent ramasser le gant et se mettre eux-mêmes au travail en tenant compte de ce qu'ils ont éventuellement compris et appris.

La participation politique en tant que but, par contre, vise des solutions réelles, d'une autre na-

ture, bref une politique d'une autre nature. Le secteur du développement communautaire parle à cet égard d'une correction en matière participative car une telle politique est élaborée en collaboration avec les personnes confrontées aux problèmes.

_ UNE POLITIQUE PARTICIPATIVE EST-ELLE PLUS EFFICACE ?

La politique en matière de pauvreté est beaucoup plus participative qu'il y a dix ans. Un coup d'œil aux rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale suffit pour arriver à cette conclusion.

Mais quel est l'impact de la politique en matière de pauvreté ? La situation des personnes vivant dans la pauvreté s'est-elle vraiment améliorée ?

Le taux de risque de pauvreté a légèrement augmenté en Région flamande en 2006.²

Le rapport 2007 du Service³ critique vivement la tendance croissante à la responsabilisation des personnes pauvres, à tous les niveaux de pouvoir.

L'exposé des motifs de la récente modification du décret flamand sur la pauvreté approuvé en 2003 par le ministre flamand de l'Aide sociale, de la Santé Publique et de la Famille, Steven Vackere présente les six éléments suivants comme des résultats dudit décret :

- l'engagement pris par le gouvernement flamand d'élaborer un plan d'action,
- la prise en compte des résultats des concertations horizontale et verticale sur la pauvreté pour actualiser ce plan d'action flamand,
- la convention conclue avec le réseau flamand des Associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent (dénommées ci-après «les Associations»),
- l'octroi de moyens au réseau flamand qui subventionne ces 54 Associations,
- les quinze médiateurs de terrain en matière de lutte contre la pauvreté qui décrochent chaque année leur diplôme grâce à l'action de l'asbl De Link,
- la publication de l'annuaire sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Certes ces conditions annexes doivent être remplies pour que la politique de lutte contre la pauvreté soit efficace. Toutefois, à l'exception des quinze médiateurs de terrain diplômés par an, aucun résultat direct ne se fait sentir dans la vie des personnes pauvres.

En 2005, l'équipe de recherche d'Oases⁴ a d'ailleurs constaté que les associations étaient déçues du peu d'impact du décret flamand sur la pauvreté.

Comment expliquer ce phénomène ? L'accroissement de la participation, pourtant voulu par le lé-

2 http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm. Le taux de risque de pauvreté est le pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent, chiffres Eurostat, SILC 2006.

3 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007), *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 163-165

4 Dierckx, D., Van Robaey, B., Vranken, J., *(G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

gislateur au cours des dix dernières années⁵, ne rend-il pas la politique de lutte contre la pauvreté plus efficace ? Ou bien les conditions requises pour la participation politique n'étaient-elles pas remplies ? D'ailleurs, toutes les formes de participation permettent-elles de contribuer efficacement à la politique de lutte contre la pauvreté ?

LA LUTTE ORGANISÉE CONTRE LA PAUVRETÉ : LES MOYENS SONT-ILS À LA HAUTEUR DES ATTENTES ?

Selon ma vision de la réalité sociale, si on veut définir le problème avec précision, il est essentiel de dialoguer systématiquement et sur une longue durée avec les intéressés en question à propos de processus complexes. C'est justement ce processus lent mais tellement important que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale aide à réaliser. Ce Service est né d'un souhait formulé dans le Rapport général sur la pauvreté et de la volonté des différents niveaux de pouvoir concernés d'écrire en permanence l'histoire autour de ce processus de dialogue.

De 1993 à 2003, en tant que travailleuse de terrain, j'ai été moi-même étroitement impliquée dans l'association flamande pour femmes 't Vergiet . Nous étions plusieurs agents de développement communautaire à travailler avec un public très diversifié de femmes. Elles avaient la possibilité de se rassembler sur la base de leur vécu. Les activités de l'association impliquaient une grande part de participation par l'action, de participation sociale et incitaient aussi les femmes à la participation politique⁶.

Je n'exagère pas en disant qu'au cours de cette période, l'asbl 't Vergiet était connue dans la Flandre entière comme un partenaire actif dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et qu'elle avait également une grande importance dans la vie quotidienne de 200 femmes venant de Gand et ses environs.

En 2003, le parlement flamand a approuvé le décret flamand sur la pauvreté assurant une base structurelle de financement aux associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent.

L'asbl 't Vergiet a pourtant déposé le bilan en 2007. La pression exercée sur elle pour qu'elle obtienne des résultats était devenue intolérable.

L'exposé des motifs du décret sur la pauvreté récemment modifié présente l'existence de cinq Associations reconnues à Gand comme un résultat dudit décret⁷. Or nous savons qu'à Gand, il n'y en a plus que quatre, la cinquième ayant disparu 'grâce' au décret sur la pauvreté. En outre, parmi les quatre qui restent, l'asbl El Ele se bat pour garder la tête hors de l'eau. La ville et le CPAS de Gand envisagent de financer ensemble un règlement municipal de subventionnement pour les associations de lutte contre la pauvreté. Cela aidera sûrement.

5 Accord de coopération du 5 mai 1998 relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, article 5 § 1 et § 2 et décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté (M.B. 11/06/2003).

6 Vael, Lut, Participatie van kansarme vrouwen op lokaal vlak : een verre droom of de realiteit van elke dag ?, Praktijkboek, Vereniging van Steden en Gemeenten, 2001.

7 Décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté (M.B. 11/06/2003) modifié par le Décret du 18 juillet 2008 modifiant le décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, exposé des motifs, p. 5.

La province de Flandre orientale soumettra prochainement sa future politique en matière de pauvreté aux Associations, à l'asbl De Link et au secteur du développement communautaire. Son initiative est louable mais comment les associations sont-elles censées répondre à autant de demandes vu le peu de moyens – et je ne parle pas seulement de moyens financiers – mis à leur disposition ?

L'équipe d'Oases formule entre autres les recommandations politiques suivantes dans sa recherche sur la participation politique des associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole⁸ : la dimension 'identité' doit être suffisamment reconnue et elle doit faire partie des critères d'agrément des associations de lutte contre la pauvreté, la construction de capital culturel sous la forme de savoir par l'expérience doit être considérée comme un outil indispensable à l'élaboration d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics doivent y investir du temps et de l'argent. Dans le compte rendu de la séance du parlement flamand du 1^{er} juillet 2008 au cours de laquelle ont été discutées les récentes adaptations du décret sur la pauvreté, le ministre Vanackere a affirmé qu'il était important de garantir la dynamique des associations, la stabilité et la durabilité de leurs activités lors de l'élaboration d'un nouveau cadre d'agrément et de subventionnement⁹.

Une question similaire se pose pour le secteur du développement communautaire, sous un autre angle cependant. Tant le monde politique que certaines associations ont des attentes élevées à notre égard, notamment en matière de soutien local et de mise sur pied de collaborations pertinentes avec les Associations. Ce soutien et cette collaboration à l'échelle locale existent depuis des années déjà à Gand. Simplement, les deux parties les financent avec leurs fonds propres. Cela fonctionne parfaitement aussi longtemps que les attentes à l'égard de cette collaboration restent limitées.

J'hésite dès lors à me prononcer sur une collaboration avec les Associations qui serait davantage explicitée et devrait répondre à des objectifs fixés par le monde politique.

Dans une telle perspective, sur quel point notre collaboration avec les Associations doit-elle se concentrer ?

La mission du secteur du développement communautaire n'est-elle pas fondamentalement différente de celle des Associations ? L'objectif de cette collaboration ne doit-il pas être des avancées réelles dans la vie des personnes pauvres ? A moins que ces questions ne soient pas les bonnes ?

_ LA PARTICIPATION, UN PRINCIPE DE BASE

Ces dernières années, je me sens un peu vieux jeu quand j'annonce que pour le secteur du développement communautaire, la participation est encore un principe de base.

La participation en tant que principe de base remonte à la théorie de Paolo Freire¹⁰ qui critiquait

8 Dierckx, D., Van Robaeys, B., Vranken, J., (*Gleed blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

9 Vlaams Parlement, Zitting van 1 juli 2008, Stuk 1702, (2007-2008), Nr. 3, p. 8.

10 Freire Paolo (1974), *Pédagogie des opprimés*, Maspero.

le fait de transformer les personnes en objet de l'intervention, comme c'est le cas lors d'interventions disciplinantes caractérisées par une inégalité fondamentale entre l'agogue et l'individu, objet de l'intervention. Globalement, l'agogue est celui qui sait tandis que l'individu qui fait l'objet de son intervention est celui qui doit apprendre.

Pour Freire, cette conception selon laquelle l'apprentissage – apprendre à s'exprimer, à se défendre – a pour objectif la participation, à savoir la capacité de prendre part aux discussions et de décider en toute autonomie, est une cause structurelle de marginalisation de groupes de personnes.

Dès lors plus une politique s'intéresse à de telles formes de prestations de service et d'aide disciplinantes et met l'accent sur la responsabilisation du citoyen, plus elle contribue à l'institutionnalisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le secteur du développement communautaire en Flandre défend une autre conception de la participation.

La théorie de la participation comme principe de base repose sur le droit de chaque individu à façonner son propre environnement. Les travailleurs du secteur du développement communautaire partent du potentiel des personnes et non de la situation conflictuelle dans laquelle elles se trouvent ou de la situation problématique à laquelle l'opinion publique ou les décideurs politiques les assimilent. Lors de leurs interventions, les travailleurs communautaires attachent de l'importance à la communication, au fait d'agir ensemble et de donner ensemble du sens à des situations et des contextes qui ne peuvent être analysés que dans un climat de confiance seulement.

Selon cette approche, la participation n'est pas une méthodologie et elle ne peut donc pas être utilisée en tant que telle pour mener à bien des interventions temporaires. En ce sens, le développement communautaire est une forme d'action culturelle qui – répétons le une fois encore – n'a pas vraiment sa place parmi les compétences relatives à l'action sociale qui envisagent plutôt la participation comme un objectif éducatif. Plus important encore pour notre propos est le constat que le développement communautaire vise un changement social. Le cadre de référence du secteur qui a récemment été réécrit distingue deux résultats attendus dans ce domaine : une politique sociale corrigée et une politique participative corrigée. Dans ces deux expressions, au lieu de parler des composantes 'produit' et 'processus' comme avant, on évoque les changements sociaux souhaités observables à l'échelle locale ou supralocale selon la thématique.

Avec les participants à notre enquête menée auprès du groupe cible et tous les groupes du secteur gantois du développement communautaire impliqués dans le projet, nous aimerions surtout faire la différence dans le secteur du logement au cours des sept années à venir. Nous veillerons toutefois constamment à faire un tour d'horizon des catégories de Gantois exclus. Nous chercherons avec eux de bons indicateurs, que nous pouvons enregistrer nous-mêmes en permanence sans devoir utiliser beaucoup d'outils scientifiques, indicateurs pour lesquels nous pouvons acquérir une connaissance. Nous entamerons à nouveau le dialogue à partir des dossiers que nous constituerons sur la base de ces données et nous démontrerons que l'ancien bourgmestre de Gand, monsieur Beke, avait raison quand il affirmait que tout le monde devait pouvoir profiter

de l'ambiance agréable de notre Ville¹¹. Seulement, la bonne volonté, des déclarations politiques impressionnantes ou une collaboration entre organisations ne suffisent pas.

_ UN NOUVEAU PARTENARIAT EN PRÉPARATION ?

Avec qui le secteur du développement communautaire doit-il collaborer pour pouvoir remplir cette mission ? Seul, il ne pourra en effet pas y arriver. Il ne fait aucun doute que nous voulons continuer à investir dans le partenariat avec les Associations au sein de la plate-forme de concertation gantoise. Souvent toutefois, l'aide apportée par les prestataires d'aide sociale qui sont pourtant animés de bonnes intentions et fournissent sûrement un travail de bonne qualité ne permet pas «aux personnes d'avancer»¹². Le secteur du développement communautaire – ou plus directement encore – les personnes pauvres et exclues ont davantage à attendre d'une collaboration avec les secteurs du logement, de l'emploi et de l'enseignement mais aussi les intercommunales. Ces acteurs peuvent en effet aider à engendrer de réelles améliorations dans la vie quotidienne des personnes pauvres. Mais le secteur du développement communautaire lui-même doit, plus que jamais, partir du constat que les intérêts économiques et le pouvoir matériel confirment les inégalités. Je rejoins en cela la Dr Anne Snick¹³ qui affirme que ce n'est qu'en adoptant une conception élargie du travail (tout ce dont une société a besoin pour fonctionner) qu'on pourra vraiment aider les groupes marginalisés à participer.

_ CONCLUSION

On a beaucoup investi dans la participation ces dernières années. Pourtant, à mon avis, si on interrogeait les intéressés, ils répondraient généralement qu'on n'a pas tenu compte d'eux. Pour pouvoir (continuer à) influencer la politique, tant les associations que le secteur du développement communautaire doivent (pouvoir) investir davantage dans les processus et les collaborations nécessaires.

Selon le concept de la participation comme principe de base, investir dans des projets relatifs aux problématiques indiquées par les intéressés ne suffit pas. A Gand, il est indispensable de mener en permanence un travail de terrain selon la méthode décrite ci-dessus. Nous observons malheureusement une tendance à réduire des projets émancipateurs à des «sous-traitants» travaillant, bon gré mal gré, pour des pouvoirs publics submergés de plaintes relatives à des nuisances. Une prise en otage de ces types de méthodes de travail et leur instrumentalisation seront néfastes au climat régnant dans la ville la plus agréable de Flandre.

11 Le magazine de la ville de Gand de janvier 2005 était intitulé "Tout le monde compte dans la ville la plus agréable de Flandre". Gand a pu porter ce titre de ville la plus agréable pendant toute l'année 2005. Le bourgmestre de l'époque, Frank Beke, terminait son message aux gantois par ces mots : "Certaines personnes n'arrivent pas à s'en sortir sans l'aide des autres et cela ne peut pas nous laisser indifférents, nous les pouvoirs publics et la population. Personne ne devrait être pauvre, personne ne devrait se sentir seul. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrions changer les choses. Pour cela, nous devons être ouverts aux autres opinions, vraiment écouter ce que l'autre a à dire, préférer le dialogue au conflit et apporter notre aide désintéressée quand c'est nécessaire. Tout le monde doit en effet pouvoir profiter de l'ambiance agréable de notre ville».

12 Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, Hulp die ons vooruit brengt (L'aide qui nous permet d'avancer), Thème de la journée internationale du refus de la misère en 2002.

13 Snick, Anne, "Participatie: varen tussen Scylla en Charybdis", in : *Momenten*, Dêmos, 2008, nr 1, p. 34.

Le premier pas vers une nouvelle société en construction est franchi quand les personnes se rencontrent à partir de leurs forces et qu'elles sont incitées à les exploiter de manière créative. Quiconque affirme que ce secteur a perdu sa raison d'être ferait mieux de ne pas essayer de le vérifier. Ce n'est pas en escamotant le progrès social que l'on peut éliminer les frustrations liées à la progression de la marginalisation.

PRÉSENTATION DES AUTEURS

Ingrid Aendenboom est juriste, elle travaille au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme depuis 1993. Elle a été active dans divers domaines : racisme, lutte contre la pauvreté et trafic des êtres humains pour finalement devenir conseillère juridique de la Direction. Elle a auparavant assuré pendant des années les consultations juridiques dans un service social de première ligne à Bruxelles.

ingrid.aendenboom@cntr.be

Les Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, qui ont collaboré à cet article, étaient toutes membres du comité de pilotage du Rapport Général sur la Pauvreté publié en 1994. Ce sont toutes des associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent. La rédaction de ce rapport était prévue dans l'accord de gouvernement fédéral de 1992. Depuis sa publication, les Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté poursuivent leur travail ensemble en tant que «Collectif».

Les associations qui ont collaboré à ce recueil sont :

ATD Quart Monde Belgique asbl (atd-qm.belgique@skynet.be);

Beweging van Mensen met Laag inkomen en Kinderen (www.armstenaanhetwoord.be);

Centrum Kauwenberg (kauwenberg@skynet.be);

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST) asbl (contact@mouvement-lst.org);

Réseau belge de lutte contre la pauvreté (ludo.horemans@antwerpen.be)

Régis Brillat travaille au Conseil de l'Europe depuis 1983. Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux depuis 1993, il a participé à la réforme de la Charte sociale européenne, à la mise en œuvre de la procédure de réclamations collectives ainsi qu'à de nombreuses missions dans les Etats européens pour la ratification et la mise en œuvre de la Charte et à des colloques universitaires et des publications sur les droits de l'homme dans le domaine social.

regis.brillat@coe.int

Edouard Delruelle est philosophe. Il est professeur à l'Université de Liège.

e.delruelle@ulg.ac.be

Patrick Feltesse est économiste et conseiller à la FTU au sein du MOC (Association pour une Fondation Travail-Université). Il enseigne un cours de politique sociale à l'Institut Cardijn. Auparavant, il a travaillé au Département Recherche et Développement des Mutualités chrétiennes, avant de rejoindre le MOC en 1995.

patrick.feltesse@ftu.be

Jacques Fierens est avocat au Barreau de Bruxelles depuis 1977 et professeur extraordinaire aux universités de Namur et de Liège. Il a une formation de juriste et de philosophe. Il est l'auteur de multiples ouvrages et articles relatifs aux rapports entre le droit et la pauvreté.

jacques.fierens@fundp.ac.be ou jacques.fierens@ulg.ac.be

Steven Gibens est avocat et juge de paix suppléant. Il préside également le bureau d'aide juridique à Anvers. Il travaille comme collaborateur scientifique bénévole à l'Université d'Anvers à laquelle il a été attaché comme assistant de 1998 à 2005. Il a publié toute une série d'articles sur l'aide juridique, tant dans des revues nationales qu'internationales. Il a récemment publié un livre sur l'assistance juridique dans la collection *Algemene Praktische Rechtsverzameling*.

steven.gibens@advocaat.be

Michel Goffin est maître de formation pratique et professeur de méthodologie du travail social à l'Institut Cardijn à Ottignies – Louvain-la-Neuve, auteur d'articles sur la question du croisement entre l'action culturelle et le travail social. Il est président de la Commission de politique culturelle « éducation permanente » de Présence et Action Culturelles et membre du Collège régional de prospective de l'Institut Jules Destrée. De 1992 à 2001, il était secrétaire général des Equipes Populaires et membre du Conseil supérieur de l'éducation permanente.

michel-goffin@skynet.be

Luc Goossens est docteur en sociologie. Il est professeur à l'Institut Supérieur d'Urbanisme et de Rénovation Urbaine (ISURU – Bruxelles) et à l'Université d'Anvers. Il travaille dans l'unité de recherche OASeS (Pauvreté, Exclusion Sociale et la Ville) essentiellement sur les thèmes du logement et de la politique du logement. Il est l'un des co-fondateurs du Vlaams Overleg Bewonersbelangen (plate-forme de concertation flamande pour la défense des intérêts des locataires).

luc.goossens@ua.ac.be

Ludo Horemans effectue depuis plus de 30 ans déjà du travail de terrain dans le secteur du développement communautaire à Anvers. Il collabore en permanence de manière très étroite avec des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent. Il est aussi actif en matière de lutte contre la pauvreté à l'échelle flamande, belge et européenne. Pendant 15 ans (jusqu'en 2006), il a été président du Forum flamand de lutte contre la pauvreté, devenu le Réseau flamand d'associations où des pauvres prennent la parole. Il oeuvre aussi au sein des Réseaux belge et européen de lutte contre la pauvreté depuis leur création en 1990. Il a été président du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) de 2001 à 2003. En 2006, il a de nouveau été élu président pour un mandat de trois ans.

ludo.horemans@antwerpen.be

Bernard Lacharme est Secrétaire Général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis 2002. Il siège également dans le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, dont il est le rapporteur. Auparavant il a dirigé un Groupement d'intérêt public chargé de conduire des opérations de relogement de familles en difficulté et travaillé dans différents organismes intervenant dans le champ du logement social : association pour l'amélioration de l'habitat, bailleur social, organisme gestionnaire de financements du « 1% logement ».

hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr

Geneviève Lacroix est assistante sociale, licenciée en politique et pratiques de formation et anthropologue. De 2003 à 2006, elle a assuré la fonction de coordinatrice adjointe au Relais social de Charleroi. Elle est actuellement attachée à la coordination du service social du CPAS de Charleroi, chargée du développement des pratiques participatives et partenariales et de la formation continue des travailleurs sociaux.

lacroixgenevieve@cpascharleroi.be

Jozef Pacolet est docteur en sciences économiques à la Katholieke Universiteit Leuven, responsable du groupe de recherche 'Verzorgingsstaat en Wonen' (Etat-providence et logement) et membre de la direction du Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

jozef.pacolet@hiva.kuleuven.be

David Robitaille est professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Il y a terminé en 2008 sa thèse de doctorat portant sur la Normativité, l'interprétation et la justification des droits économiques et sociaux dans les contextes canadien et sud-africain, laquelle s'est méritée la Médaille d'or du Gouverneur général du Canada décernée annuellement à la meilleure thèse en humanités à l'Université

d'Ottawa. Le professeur Robitaille s'intéresse également, notamment, aux droits à l'égalité et à la sécurité, aux accommodements religieux raisonnables et à la théorie du droit.

david.robitaille@uottawa.ca

Patricia Schmitz est sociologue. Elle a notamment participé à une recherche sur le sans-abrisme à Bruxelles et à différents groupes de réflexion sur les questions de pauvreté et de précarité. Collaboratrice de Anne Herscovici, présidente du CPAS d'Ixelles (2000-2006), elle est maintenant chef de Division des Affaires sociales au CPAS de Forest.

patricia.schmitz@publilink.be

Arjun Sengupta est économiste. Il travaille comme expert indépendant sur la question des droits de l'Homme et de l'extrême pauvreté aux Nations Unies. Il est président du New Delhi Centre for Development and Human Rights. Il a enseigné le développement et les droits de l'homme à la Public Health Faculty de la Harvard University. Il a également été professeur à la Jawaharlal Nerhru University's School of International Studies.

arjunsengupta@gmail.com

Maxime Stroobant est juriste de formation. Il est actuellement professeur ordinaire émérite à la Vrije Universiteit Brussel. Au début, il donnait également cours à l'université d'Anvers. De 1976 à 2007, il a été président du comité de gestion de l'Office national de l'emploi. Il a été sénateur de 1988 à 1995. Il a aussi été membre du Conseil supérieur de l'emploi. De 1970 à 1976, il a siégé à la Cour du travail à Bruxelles. Il a commencé sa carrière professionnelle dans un syndicat. Lorsqu'il était sénateur, il a été le promoteur de la proposition d'inscription des droits sociaux fondamentaux dans la Constitution belge (art. 23 de la Constitution).

maxime.stroobant@skynet.be

Françoise Tulkens est docteur en droit, licenciée en criminologie et agrégée de l'enseignement supérieur. Elle est juge à la Cour européenne des droits de l'homme depuis novembre 1998 et actuellement présidente de la Deuxième Section de la Cour. Auparavant, elle a enseigné, tant en Belgique qu'à l'étranger, le droit pénal général et spécial, le droit pénal comparé et européen, le droit de la protection de la jeunesse ainsi que les systèmes de protection des droits de l'homme. Dans son article, elle s'exprime à titre personnel, sans engager la Cour.

francoise.tulkens@echr.coe.int

Marc Uhry travaille à l'Alpil, association locale d'aide au logement basée à Lyon. Actuellement animateur du groupe européen d'experts en droit au logement initié par la Feantsa, il a été le rédacteur et le rapporteur de la réclamation collective déposée par la Feantsa contre la France.

marc.uhry@habiter.org

Lut Vael a étudié l'andragogie sociale, elle travaille dans le secteur du développement communautaire depuis 1993. Après avoir été brièvement collaboratrice du 'Riso Oost-Vlaanderen', elle a été chargée de soutenir le 'Opbouwwerk Steunpunt Gent' de l'époque. Elle a principalement travaillé sur les thématiques de la pauvreté, des femmes et de la précarité (et a dans une moindre mesure publié sur ces sujets). Elle est actuellement coordinatrice générale du Samenlevingsopbouw Gent, reconnu depuis 2001 comme institut régional pour le développement communautaire. Auparavant, elle a travaillé au centre d'accompagnement ambulatoire (secteur de l'aide à la jeunesse) à Gand. Elle a débuté sa carrière par l'organisation du congrès flamand pour l'action sociale (Vlaams Welzijncongres) avec le Prof. Herman Baert, à la demande du cabinet Lenssens.

lut.vael@samenlevingsopbouw.be

Sébastien Van Drooghenbroeck est docteur en droit, bachelier en philosophie et titulaire d'une maîtrise en théorie du droit. Il enseigne aux Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles), le droit constitutionnel, les sources et principes de droit, et le droit européen et international des droits de l'homme.

vandroo@fusl.ac.be

Thierry Viard, secrétaire exécutif du Mouvement international ATD Quart Monde depuis 2002, a travaillé activement avec la Sous-commission des droits de l'homme des Nations Unies qui a adopté en août 2006 un projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Volontaire permanent depuis 1974, à la demande de Joseph Wresinski, il a rejoint des familles très défavorisées à Reims, puis animé la cité de promotion familiale de Noisy le Grand.

thierry.viard@atd-quartmonde.org

ANNEXE

ACCORD DE COOPÉRATION ENTRE L'ÉTAT FÉDÉRAL, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS RELATIF À LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles, le 5 mai 1998. Il a été approuvé par

- la Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- l'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

Texte de l'accord

Vu l'article 77 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, § 1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- l'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- la Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- la Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- la Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- la Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- la Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

_ Article 1^{er}

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques;

- une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

_ Art. 2.

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé «le Rapport». Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le «Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale» prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

_ Art. 3.

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

_ Art. 4.

§ 1^{er}. Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

§ 2. Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

§ 3. Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

Art. 5.

§ 1^{er}. Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

§ 2. Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du « Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

Art. 6.

§ 1^{er}. Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission com-

munautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération. Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§ 2. Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§ 3. Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

Art. 7.

§ 1. Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- la garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- l'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- la détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§ 2. Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité en l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§ 3. Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'Etat fédéral;

- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§ 4. En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

Art. 8.

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

Art. 9.

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi.

A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

_ Art. 10.

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

_ Art. 11.

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;
- Pour la Communauté germanophone: J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ;
- Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;
- Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

COLOPHON

Pauvreté – dignité – droits de l’homme

Les 10 ans de l’accord de coopération

Bruxelles, décembre 2008

Éditeur :

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale

Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T: 02-212.30.00

F: 02-212.30.30

luttepauvrete@cntr.be

www.luttepauvrete.be

Rédacteur en chef : Françoise De Boe

Coordination : Ghislaine Adriaensens, Véronique Lahbib

Ont collaboré à l’élaboration de ce recueil d’articles : Virginie Bosquet, Emmanuelle Devillé, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Termote, Henk Van Hootegem, Marie Wastchenko et Griet Woedstadt du Service de lutte contre la pauvreté.

Traduction : Dice, Magali Flamme, Véronique Lahbib

Conception graphique et mise en page : d-Artagnan

Impression : Cassochrome

Éditeur responsable : Jozef De Witte

Remerciements à : Marieke Arnou, Séverine De Potter, Nathalie Denies, Ann Labeeuw, Bart Mondelaers, Wouter Nachtergaele et Eef Peeters du Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Tous droits réservés.

Aucun extrait de ce rapport ne peut être reproduit sous quelque forme que ce soit, électronique, mécanique, par photocopie, film ou autre, sans le consentement écrit et préalable de l’éditeur.

Dépôt légal : D/2008/11.849/1.

COMMENT OBTENIR CETTE PUBLICATION ?

Prix : 18 euros (+ 2,60 euros de frais de port, sauf augmentation des tarifs postaux)

Vous pouvez commander cette publication à l'Infosshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre :

- En effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18
- En envoyant un courrier électronique à shop@belgium.fgov.be
Indiquez clairement : « Pauvreté - dignité - droits de l'homme », la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.
- Vous pouvez également l'obtenir auprès de l'Infosshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9h à 11h30 et de 12h à 16h.

Infosshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre

Boulevard du régent, 54 - 1000 Bruxelles

T: 02/514.08.00 – F: 02/512.51.25 - shop@belgium.fgov.be

Vous pouvez aussi consulter cette publication sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à l'adresse suivante : www.luttepauvrete.be.

Les articles publiés engagent la seule responsabilité de leur(s) auteur(s).

