

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). « Armoedebelid 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.