

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 décemment. 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*