

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 vaille que vaille 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. Pluriel], 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. Être 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 connaissaient 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 Renauld : 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. RENAULD, «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 Chartre, 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 soucieuse 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-rétrogression» (*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. DIJON, «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'hommisme. 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'écarter 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'invalidier (Cour constitutionnelle), ou encore de pouvoir évaluer les rapports entre les parties lors de différends.

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

LE DROIT À UNE VIE CONFORME À LA DIGNITÉ HUMAINE

Droit à une assistance juridique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_ CONCLUSION

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

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

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. Caflisch 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 châtement 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 *Wallova et Walla 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 *Salveti 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 (notre 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 socialezekerheidsregeling: 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/f/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, Slovaquie 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 châtimets 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 objectivé.

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'inéquité 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, *« faille 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 ? »*