

01.3.

DE GEVOLGEN VAN DE MENSENRECHTEN-BENADERING VOOR DE WETGEVING

DE EUROPESE ANTI-DISCRIMINATIE-RIJCHLIJN EN HAAR OMZETTING IN DE BELGISCHE WETGEVING. DE BESCHERMDE CRITERIA “VERMOGEN” EN “SOCIALE AFKOMST”

INGRID AENDENBOOM

_ EEN EUROPEES VERHAAL

De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (B.S. 30 mei 2007) binnen de oorspronkelijke Europese context kaderen, is meer dan een brokje geschiedenis. Sinds de invoering van artikel 13 in het EG-Verdrag (Verdrag van Amsterdam in werking getreden op 1 mei 1999) kreeg de Europese Gemeenschap de bevoegdheid om maatregelen te treffen inzake discriminatiebestrijding op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. Op grond van deze uitgebreide bevoegdheid werden, voor wat de materies betreft die het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding aangaan¹, twee richtlijnen uitgevaardigd: Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Beide richtlijnen verschillen evenwel van mekaar, niet enkel voor wat de beschermde criteria betreft maar eveneens wat hun toepassingsgebied betreft. Ruw geschetst: de “rasrichtlijn” betreft niet enkel

¹ Geslachtsdiscriminatie wordt in deze tekst buiten beschouwing gelaten. Het Centrum is hiervoor niet bevoegd aangezien deze materie opgevolgd wordt door het Instituut voor gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

arbeid maar ook goederen en diensten (onderwijs, huisvesting,...) terwijl de “kaderrichtlijn” enkel betrekking heeft op arbeid en beroep².

België diende er voor te zorgen dat deze richtlijnen correct werden omgezet. Er bestonden immers enkel wettelijke bepalingen inzake racismebestrijding: de wet van 30 juli 1981. Het feit dat de nieuwe, Belgische, wettelijke bepalingen voortvloeien uit Europese richtlijnen betekent dat de Belgische wetgeving door de rechtbanken richtlijnconform moet geïnterpreteerd worden. Bij twijfel kunnen hierover prejudiciële vragen gesteld worden aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, gevestigd te Luxemburg.

Zoals we verder zullen zien is het plaatje iets ingewikkelder: niet alleen de twee voornoemde richtlijnen waren een richtsnoer voor de wetgever, het Grondwettelijk Hof en het Europees Verdrag van 4 november 1950 – meer bepaald artikel 14 ervan – tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden spelen (EVRM) eveneens een rol. De niet-naleving van dit laatste verdrag kan aangeklaagd worden voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gevestigd te Straatsburg.

_ DE BELGISCHE OMZETTING: EERSTE POGING

De omzetting werd verwezenlijkt door de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Deze nieuwe wet bevatte een dubbel luik. Enerzijds een reeks burgerlijke bepalingen en procedure zowel van toepassing op niet-rationale discriminatiegronden als op de discriminatiegronden opgesomd in de racismewet van 1981. Anderzijds een reeks strafbepalingen van toepassing op niet-rationale discriminatiegronden. Verder voorzag de wet in een aanpassing van een aantal artikelen uit het strafwetboek, namelijk de toevoeging van een verzwarende omstandigheid omwille van verwerpelijke beweegredenen, de zogenaamde “hate crime”.

De lijst beschermde criteria luidde als volgt (artikel 2, § 1): het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap. Merk op dat deze lijst veel uitgebreider was dan de gronden opgesomd in de Europese richtlijnen waarvan hierboven sprake. Dit heeft zijn gevolgen voor de beschermingsgraad van de slachtoffers van discriminatie, zoals we verder zullen bespreken.

Daarnaast dienden natuurlijk de Gewesten en Gemeenschappen eveneens de nodige wetgevende initiatieven te treffen voor wat hun respectievelijke bevoegdheden betreft (bijvoorbeeld onderwijs, beroepsopleiding, huisvesting,...).

Er werden bij het Grondwettelijk Hof twee beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de federale wet ingediend. Naast een aantal juridisch-technische bemerkingen bestond één van

2 Er is wel een nieuwe richtlijn in voorbereiding die de uitbreiding van het toepassingsgebied voor de niet-rationale discriminatiegronden uitbreidt tot goederen en diensten.

de grieven in het ontbreken van de gronden “taal” en “politieke overtuiging” in de lijst van beschermde criteria. In zijn arrest 157/2004 van 6 oktober 2004 heeft het Hof de limitatieve lijst vernietigd (B.15). Ook een aantal strafbepalingen konden de grondwettelijke toets niet doorstaan. Het gevolg hiervan was dat welke grond dan ook kon aangepakt worden om een discriminatie in te roepen. Dit kwam natuurlijk de rechtszekerheid absoluut niet ten goede en speelde in het nadeel van slachtoffers die met ernstige discriminaties te kampen hadden: de geloofwaardigheid van het wetgevende instrument was aangetast. De wetgever moest opnieuw aan de slag. Vanuit Europese hoek werden er eveneens een aantal bemerkingen geformuleerd waaruit bleek dat de omzetting van de richtlijnen niet correct was gebeurd³.

DE WETTEN VAN 10 MEI 2007

De wetgever zette de Europese richtlijnen om in drie wetten: de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen en de wet van 10 mei 2007 tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Gemeenschappen en Gewesten maken in 2008 dezelfde oefening en pogen hierbij, rekening houdend met hun eigen bevoegdheden en behoeften, om voor een aantal vuistregels zo nauw mogelijk aan te leunen bij de principes vervat in de federale wetgeving. Het zou inderdaad maar al te gek zijn mocht een discriminatie, bijvoorbeeld inzake sociale huisvesting omwille van seksuele geaardheid, in het ene Gewest strafbaar zijn en in het andere niet.

Ook al is de “algemene discriminatiewet” een omzetting van richtlijn 2000/78/EG, er zijn een aantal fundamentele verschillen. Deze situeren zich zowel op het vlak van de beschermde criteria als op het vlak van het toepassingsgebied. De Belgische wetgever heeft gekozen om meer gronden in te voeren alsook om het toepassingsgebied niet te beperken tot arbeid en beroep. België behoort daardoor tot de betere leerlingen van de Europese klas. Vooraleer in te gaan op twee van de Belgische discriminatiegronden een poging tot hun inhoudelijke verduidelijking.

Europese richtlijn 2000/78/EG bestrijdt discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid met betrekking tot arbeid en beroep.

De ‘algemene antidiscriminatiewet’ bestrijdt discriminatie op grond van leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst (artikel 3) in – ruw geschetst- arbeid, goederen en diensten, sociale bescherming, lidmaatschap “vakbonden”, toegang tot en deelname aan, alsook elke andere uitoefening van een economische, sociale, culturele of politieke activiteit toegankelijk voor het publiek (artikel 5). Verder maakt de wet ook een verschil tussen directe en indirecte discriminatie (ogenschijnlijk neutrale bepaling die personen, gekenmerkt door een beschermd criterium, toch kan benadelen). Bijvoorbeeld: de horeca uitbater die omwille van netheid geen honden duldt in

3 J.TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007: motifs et orientations*, p. 13 in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

zijn zaak. Door dit toegangsverbod voor honden discrimineert hij op indirecte wijze slechtzienden vergezeld van hun assistentiehond.

Gelet op de inhoud van de richtlijn betekent dit in het kader van de Belgische wetgeving: er kan, binnen het kader van arbeid (met name toepassingsgebied van richtlijn 2000/78/EG), nooit een mogelijkheid bestaan om een directe discriminatie op basis van één van de criteria opgesomd in de richtlijn (godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) objectief te rechtvaardigen door een legitiem doel (en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn), tenzij het gaat om een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste. Bijvoorbeeld: een agentschap zoekt modellen voor de voorpagina van een tijdschrift bestemd voor 60 plussers. Als de advertentie dan zoekt naar personen vanaf 55 jaar is dit gerechtvaardigd aangezien de leeftijd hier een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vormt.

Voor de andere toepassingsgebieden (vermeld in de Belgische wet maar niet in de richtlijn) en de andere discriminatiegronden (vermeld in de Belgische wet maar niet in de richtlijn) kan zowel de directe als de indirecte discriminatie de rechtvaardigingstoets doorstaan⁴.

DE DISCRIMINATIEGRONDEN OF TE BESCHERMEN CRITERIA

De parlementaire documenten (DOC 51 2720/009, Verslag, p. 16-17) leggen duidelijk uit hoe de nieuwe lijst van mogelijke discriminatiegronden tot stand is gekomen:

- het behoud van wat verworven was: de vroegere lijst van de wet van 2003 met weglating van gronden die in een andere wet voorkomen;
- toevoeging van de gronden die geleid hebben tot de uitspraak van het Grondwettelijk Hof: taal en politieke overtuiging;
- aanpassing aan de gronden vermeld in artikel 21 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie, zijnde de meest recente uiting van een Europese ethische consensus in de strijd tegen discriminatie, dus toevoeging van genetische eigenschappen en sociale afkomst⁵. In een eerste lijst was het criterium "sociale afkomst" niet opgenomen. De Raad van State maakte hierover een bemerking en de wetgever heeft de lijst aangepast⁶.

De wettekst zelf geeft geen definitie van de discriminatiegronden.

De discriminatiegrond "vermogen" kwam reeds voor in de wet van 25 februari 2003, weliswaar met de benaming "fortuin". Er werd hevig gediscussieerd tijdens de parlementaire debatten over het nut van het al dan niet invoegen van dit criterium. De oorspronkelijke tekst sprak wel degelijk van "vermogen" en uiteindelijk werd het "fortuin" (vertaling van het Franse "fortune"). Dit lijkt evenwel eerder te verwijzen naar "groot kapitaal"⁷ dan naar mogelijke situaties waarbij iemand een discriminatie ondergaat omwille van zijn onvermogen. De rechtsleer nam het begrip zeer op de korrel

4 Volledigheidshalve dienen vermeld te worden: de positieve actie (artikel 10) en de wettelijke bepalingen (artikel 11). Ook voor leeftijd zijn een aantal specifieke bepalingen voorzien. Dit geldt evenzeer voor tendensondernemingen.

5 Voor een grondige analyse raadpleeg E. BRIBOSIA, *Une mosaïque de sources dessinant une approche différenciée*, p. 31 e.v. in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

6 J. TOJEROW, *La réforme du 10 mai 2007: motifs et orientations*, p. 19-20 in *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Die Keure, 2008.

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

hoewel het parlementair debat laat vermoeden dat het begrip ruim geïnterpreteerd moest worden⁸. Als voorbeeld in de parlementaire stukken⁹ lezen we: *“Dankzij het opnemen van het criterium van het vermogen kunnen gevallen bestraft worden waarin een persoon wordt uitgesloten omdat hij tot een sociaal-economisch achtergestelde groep behoort bijvoorbeeld: een persoon die een café wil binnengaan wordt de toegang geweigerd omdat hij niet deftig genoeg is gekleed”*. Dit voorbeeld spreekt boekdelen, weliswaar geen juridische...

De discussie over wat juist dient begrepen te worden bij het “fortuin” is geen overbodige juridische muggenzifterij. De wet van 2003 voorzag immers ook strafbepalingen en het legaliteitsbeginsel dient dus in acht genomen te worden: de burger moet weten welke straf hij kan oplopen wanneer hij een welbepaald gedrag vertoont.

Interessant om weten is dat in de geest van een aantal parlementsleden en het advies van de Raad van State de criteria “fortuin” en “sociale klasse” niet identiek zijn. Immers de Raad van State bekritiseerde de afwezigheid van het criterium “sociale klasse” omdat geloofshaat, rassenhaat en klassenhaat de oorzaak geweest zijn van de belangrijkste schendingen van mensenrechten. In het Parlement werd een amendement tot invoering van het criterium “het behoren tot een sociaal-economisch achtergestelde groep” afgevoerd¹⁰.

We kunnen er dus van uitgaan dat in de huidige wet, en vanuit een juridisch standpunt, de twee begrippen dezelfde lading niet dekken. Is dat realistisch? Wenselijk? Nodig? Juridisch te staven? Vinden we uitleg in de Europese teksten die tot inspiratie gediend hebben?

De rechtsleer die thans gepubliceerd wordt levert nog bijzonder weinig uitleg over de discriminatiegronden. De wet van 2003 heeft daar voldoende inkt doen over vloeien en zoveel is er uiteindelijk niet gewijzigd. Interne rechtspraak is er niet geweest. Op Europees vlak voorziet richtlijn 2000/78 deze discriminatiegronden niet. Rest dus enkel de eventuele rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg, en dan wel op grond van artikel 14 van het EVRM. Dit artikel is evenwel niet “zelfstandig”. Het verbod van discriminatie en de exemplatieve lijst van criteria (waaronder maatschappelijke afkomst) is gekoppeld aan de andere bepalingen van het Verdrag en hun verwezenlijking.

De rechtspraak van het Europees Hof te Straatsburg lokt in de rechtsleer kritiek uit om diverse redenen. De toepassing van artikel 14, in combinatie met een ander artikel, is uiterst zeldzaam, vooral wanneer het gaat over groepskenmerken (in casu Koerden of Roms). Het Hof verwerpt het onderzoek van de schending van artikel 14 vaak als overbodig wanneer de schending van het “hoofdartikel” bewezen wordt geacht of legt een bijzonder zware bewijslast op voor het “aspect” artikel 14¹¹.

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

9 *Parl.St.* Senaat 2001-02, nr. 2-12/15, 104.

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

11 D. MARTIN, *Egalité et non-discrimination dans la jurisprudence communautaire. Etude critique à la lumière d'une approche comparatiste*, nrs. 363 e.v., Bruylant, Brussel, 2006.

Andere auteurs betreuren dat situaties van extreme armoede en sociale uitsluiting niet beschouwd worden als een schending van artikel 3 (verbod op foltering) aangezien de menselijke waardigheid erdoor wordt aangetast. Er lijkt evenwel een kleine evolutie te zijn bij een combinatie van precaire levensomstandigheden en raciale discriminatie; bijvoorbeeld bij mensen van Rom afkomst die verplicht worden te leven in kelders, stallen, kippenhokken¹².

De huidige wetgeving¹³ maakt het niet mogelijk om te reageren tegen een discriminatie op grond van (tegelijkertijd) verschillende criteria. De keuze van het beschermde criterium is dus belangrijk en kan tevens beïnvloed worden door de bewijslast, ook al kan deze verschoven worden. Een voorbeeld ter illustratie. Het gebeurt dat een kandidaat-huurder geweigerd wordt omdat hij of zij afhangt van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en dus de huurwaarborg door het OCMW verschaft wordt onder vorm van een schriftelijke verbintenis (en geen baar geld te plaatsen op een speciale rekening). Nu is het wel zo dat niet alle personen die beroep moeten doen op de tussenkoms van het OCMW als sociale afkomst terugkijken op een gezin dat al generaties in armoede leeft of geplaatst geweest zijn in een instelling. In een dergelijke situatie is het criterium vermogen, als zijnde juridisch haalbaar bewijs, dus te verkiezen boven het criterium sociale afkomst.

In het gros van de levens van mensen die in armoede leven en uitgesloten worden, is het evenwel zo dat tal van factoren meespelen: de gezondheidstoestand die de partner belet om inkomen uit arbeid te verwerven, het vervangingsinkomen dat niet voor beslag vatbaar is, het feit van nooit in een gewoon gezin gefunctioneerd te hebben, de tegenvallende schoolloopbaan. Kortom, vaak te veel om op te noemen en moeilijk om er een juridisch etiket op te plakken. Tal van criteria die thans in de wet zijn opgesomd maar dan samen “op een hoopje misère” gegooid. Het slachtoffer van de discriminatie staat daarbij vaak juridisch en letterlijk in de kou want hoe minder duidelijk de reden van bijvoorbeeld de weigering tot toegang is, omdat er vele elementen meespelen, hoe moeilijker om het vermoeden van discriminatie aan te tonen en de verschuiving van bewijslast te doen spelen.

_ TOT NU TOE...

De nieuwe wet heeft geen aanleiding gegeven tot een overbelasting van de rechtbanken en zeker niet op grond van de beschermde criteria “sociale afkomst” en “vermogen”. De efficiëntie van een wetgeving hoeft echter niet getoetst te worden aan het aantal ingeleide zaken. De huidige wetgeving is een goed instrument om onderhandelingen op te starten en tot een oplossing te komen. Natuurlijk, ook al vermeldt de advertentie voor een woning niet meer dat “personen afhankelijk van het OCMW” niet gewenst zijn, is er geen garantie dat de kandidaat-huurders in praktijk niet zullen geweerd worden. Er zal waarschijnlijk nog heel wat tijd nodig zijn om het gelijkheidsbeginsel volledig, altijd en overal ingang te doen vinden. Toch is het een belangrijke stap vooruit dat de rechten van de armsten op Europees beleidsniveau ernstig worden genomen en instrumenten in het leven worden geroepen om deze rechten gestalte te geven.

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

13 Zie artikel 4 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie. De Canadese benadering maakt dit wel mogelijk door het gelijk in aanmerking nemen van de bron van inkomsten, het type arbeidsovereenkomst of het opleidingsniveau; wat “inter-sectional approach to discrimination” genoemd wordt.

DE GERECHTELIJKE OPVATTING OVER ARMOEDE IN CANADA: ONVERAN- DERLIJKE MAATSCHAPPELIJKE POSITIE OF GEWOON EEN KWESTIE VAN WIL?*

DAVID ROBITAILLE

_ INLEIDING

Personen die dagelijks met armoede worden geconfronteerd, zitten met een dubbel probleem. Economisch gezien treft het gebrek aan middelen alle facetten van hun leven. Hierdoor belanden ze in een onzekere situatie van sociale uitsluiting waaraan ze moeilijk kunnen ontsnappen. Deze mensen worden niet alleen feitelijk benadeeld, ze moeten ook opboksen tegen de vooroordelen die door het overheersende neoliberale discours in stand worden gehouden. Volgens dit discours zijn armen arm omdat ze niet willen werken of omdat ze daar simpelweg voor hebben gekozen, zoals Ricardo Petrella verduidelijkt:

[...] de TUC [Théologie universelle capitaliste (Universele kapitalistische theologie)] doet zich voor als een 'wetenschappelijk' systeem dat zekerheden en oplossingen kan bieden. Zelfs armen en mensen die sociaal worden uitgesloten, kunnen een verklaring voor hun situatie en hun problemen in het kader van dit dominante wereldbeeld vinden, op voorwaarde natuurlijk dat ze de juiste weg willen en kunnen inslaan¹.

Zoals onder meer Gérard Timsit en Andrée Lajoie² hebben aangetoond, gaan ook de rechtbanken die het recht moeten interpreteren - onder andere de constitutionele normen³ - niet helemaal vrijuit; ze zijn integendeel vatbaar voor de dominante waarden die de rechterlijke beslissing 'overdetermineren'.

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Petrella, Ricardo (2007). *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Écosociété, p. 14. Zie ook Jackman, Martha (1994). 'Constitutional Contact with the Disparities in the World: Poverty as a Prohibited Ground of Discrimination Under the *Canadian Charter* and Human Rights Law', *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, nr. 1, p. 90.

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

3 Zoals Jackman opmerkt, *loc. cit.*, aantekening 1, p. 91, zijn deze dominante waarden in het Canadese rechtssysteem aanwezig.

Vooral binnen een ideologische context die meer waarde hecht aan de vrije markt, concurrentie⁴ en werk en bijgevolg ook aan het responsabiliseren van armen, hebben de rechtbanken altijd geweigerd om het economische of positieve aspect van het recht op veiligheid en tot op zekere hoogte ook van het recht op gelijkheid te erkennen, die zijn ingeschreven in respectievelijk artikel 7 en 15 van het *Charte canadienne des droits et libertés* (Canadees handvest voor de rechten en vrijheden)⁵ – dat overigens geen enkel sociaaleconomisch recht direct erkent. De magistraten vinden dat een niet verkozen lichaam niet het recht heeft om te oordelen over de deugdelijkheid van het sociale beleid dat de verkozen regering en wetgever uit altruïsme⁶ goedkeuren. Dat is ook hun taak niet. Zij moeten erop toezien dat het overheidsbeleid de privacy en de fundamentele keuzes van de burgers⁷ respecteert en er niet eigenmachtig in ingrijpt. Wat het *Charte des droits et libertés de la personne* (Handvest van de rechten en vrijheden van de mens) van Quebec⁸ betreft, vindt het 'Cour suprême' (het opperste gerechtshof van Canada) om nagenoeg dezelfde redenen dat economische en sociale rechten op maatregelen die een behoorlijke levensstandaard en gratis openbaar onderwijs kunnen garanderen, niet door een rechtbank moeten worden beoordeeld en veeleer thuishoren in het rijtje van symbolische politieke verklaringen⁹.

Omdat de handvesten economische en sociale rechten niet echt bekrachtigen, stellen we vast dat sommige rechtbanken aarzelen om sociaaleconomische discriminatie - of het maken van een arbitrair onderscheid op basis van armoede - te sanctioneren. Ze lijken te vrezen dat dit onrechtstreeks de bedoeling van de handvesten aantast, namelijk het bevorderen van een klimaat van individuele vrijheid tegen onrechtmatige tussenkomsten van de staat en het creëren van een instrument voor de verdeling van rijkdommen¹⁰. We gaan hierna nader in op de rechtspraak van Canadese rechtbanken over de notie 'maatschappelijke positie' en meer bepaald over armoede in al zijn facetten als verboden discriminatiegrond. We lichten de uiteenlopende opvattingen toe van de Canadese magistraten over deze jammerlijke situatie die het leven van een persoon ongunstig beïnvloedt.

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

5 Deel I van de *Loi constitutionnelle de 1982*, [bijlage B van de *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c.11)] [hierna 'Canadees Handvest']. Voor een overzicht van de Canadese rechtspraak over dit onderwerp, zie onder meer Robitaille, David (2008). 'Non-universalité, illégitimité et sur-complexité des droits économiques et sociaux? Des préoccupations légitimes mais hypertrophiées: regard sur la jurisprudence canadienne et sud-africaine', *Revue de droit de McGill*, vol. 53, no.2, p. 245-253.

6 Zoals wij het zien is dit de boodschap die de Canadese rechtspraak doorgaans wil meegeven. voor een voorbeeld verwijzen we naar de beslissing *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [1992] R.J.Q. 1647, pp. 1675-1677 [C.S. Qué.] [hierna 'Gosselin (Cour supérieure)'].

7 Privacy en de mogelijkheid om fundamentele keuzes te maken, zijn waarden die de basis vormen van de meeste rechten en vrijheden die in het *Charte canadienne* worden erkend. Het gaat onder meer om de vrijheid van meningsuiting (art. 2), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 7), de bescherming tegen onrechtmatige fouillering (art. 8) en het recht op gelijkheid (art. 15).

8 L.R.Q., c. C-12 [hierna 'Charte québécoise'].

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

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

_ VERBODEN DISCRIMINATIEGRONDEN VOLGENS DE HANDVESTEN VAN CANADA EN QUEBEC

Volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* heeft iedereen het recht ‘au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l’origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l’âge et les déficiences mentales ou physiques’ (op een gelijke rechtsbehandeling zonder discriminatie, in het bijzonder discriminatie op basis van ras, nationale of etnische afstamming, huidkleur, godsdienst, geslacht, leeftijd en mentale of fysieke gebreken). Door het gebruik van de term ‘notamment’ (in het bijzonder), heeft de wetgever de rechtbanken ruimte gelaten om andere verboden discriminatiegronden te erkennen die wel vergelijkbaar of analoog moeten zijn met de eerder aangehaalde gronden¹¹. Analoge gronden zijn gronden gebaseerd op onveranderlijke kenmerken; een persoon kan hier zelf niets aan veranderen omdat hij er geen invloed op heeft of ze buiten zijn wil om gebeuren (bijvoorbeeld etnische afstamming, huidkleur, leeftijd)¹². Hetzelfde geldt voor die facetten van het leven van een individu die het gevolg zijn van fundamentele keuzes die in se privé zijn¹³, zoals godsdienst of echtelijke staat. Hoewel deze kenmerken in theorie en in de praktijk kunnen worden veranderd, zou dit niet aan de voorwaarde van een gelijke behandeling door de staat voldoen. De prijs die voor de persoonlijke identiteit en vrijheid¹⁴ moet worden betaald, zou te hoog zijn. Het gebruik van dergelijke fysieke kenmerken of identiteitskenmerken om een onderscheid te maken tussen personen of groepen die al door de maatschappij worden benadeeld of op een stereotiepe manier worden behandeld, is een factor waarmee rechtbanken rekening moeten houden bij hun oordeel over het bestaan van analoge gronden¹⁵. De noties latente nadelen, beslissingsvrijheid en persoonlijke verdienste of wil zijn de vectoren voor de erkenning van nieuwe discriminatiegronden¹⁶.

Sommige rechtbanken baseren zich op de eerste waarde van het latente nadeel om armoede te erkennen (of om te erkennen dat iemand deel uitmaakt van een groep die een groter armoederisico loopt) als analoge grond. Anderen hameren dan weer op de factoren onveranderlijkheid en persoonlijke verdienste. Ze wijzen de conclusie van de eerste rechtbanken af en beschouwen het recht op gelijkheid veeleer als een autonoom en formeel recht, dat volgens het ‘Cour suprême’ (opperste gerechtshof) ‘de wezenlijke waardigheid en *vrijheid*¹⁷ van de mens’ moet beschermen. In de interpretatie van de notie gelijkheid van het hoogste Canadese gerechtshof staat het span-

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

12 *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203, par. 13, 60, rechters McLachlin en Bastarache (de toenmalige hoofdrechtster Lamer en de rechters Cory en Major volgen hun considerans); Brun, Henri, Tremblay, Guy en Brouillet, Eugénie (2008). *Droit constitutionnel*, 5e ed., Cowansville, Yvon Blais, p. 1166; Goubau, Dominique, Otis, Ghislain en Robitaille, David (maart 2003). ‘La spécificité patrimoniale de l’union de fait: le libre choix et ses « dommages collatéraux »’, *Les Cahiers de droit*, vol. 44, nr. 1, p. 25, n. 68.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.* Het zou bijvoorbeeld onrechtvaardig zijn om van partners die ervoor gekozen hebben om ongehuwd samen te wonen, te eisen dat ze huwen om net als gehuwde koppels te kunnen genieten van een ongevalverzekering: *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418, par. 151, 153, rechter McLachlin (rechters Sopinka, Cory en Iacobucci volgen haar considerans).

15 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 60.

16 *Ibid.*, par. 13: ‘Het gemeenschappelijke punt van deze gronden is dat ze vaak aanleiding geven tot stereotiepe beslissingen, die niet uitgaan van de verdienste van een individu, maar veeleer focussen op een persoonlijk kenmerk dat ofwel onveranderlijk is, of dat alleen kan worden veranderd door een onaanvaardbaar hoge prijs te betalen voor de persoonlijke identiteit.’

17 *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 51, 88 [cursief door ons].

ningsveld tussen vrijheid en sociale rechtvaardigheid¹⁸ duidelijk centraal, zoals uit dit fragment blijkt:

[...] de garantie van gelijkheid die in par. 15(1) is vastgelegd, beoogt de verwezenlijking van de persoonlijke autonomie en de zelfbeschikking. Menselijke waardigheid betekent dat een persoon of een groep respect en zelfrespect ervaart. Ze stimuleert de fysieke en psychologische integriteit en de wil om je lot als mens zelf in handen te nemen. Menselijke waardigheid wordt aangetast door een onrechtvaardige behandeling op basis van kenmerken of persoonlijke omstandigheden die niets te maken hebben met de noden, kwaliteiten of verdiensten van een persoon¹⁹.

Autonomie, zelfbeschikking, je eigen lot in handen nemen en persoonlijke verdienste zijn termen die meestal worden geassocieerd met een conservatieve en neoliberale ideologie. Ze gaan lijnrecht in tegen de Canadese notie van gelijkheid en tegen de volgens ons meer solidaire en progressieve noties van het ongedaan maken van onrechtvaardigheid en het lenigen van de individuele noden.

Bij het *Charte québécoise* stelt dit probleem zich niet omdat de wetgever 'maatschappelijke positie' uitdrukkelijk heeft vermeld als verboden discriminatiegrond²⁰. Hier komt het er meer op aan te achterhalen wat men precies onder deze term moet verstaan, die meestal verwijst naar de plaats, rang of status die een persoon door geboorte of door zijn inkomen of opleidingsniveau bijvoorbeeld²¹, in de maatschappij bekleedt.

— ARMOEDE IN HET LICHT VAN EEN ZAKELIJKE BENADERING VAN GELIJKHEID: EEN ONVERANDERLIJKE OF MOEILIJK TE VERANDEREN MAATSCHAPPELIJKE POSITIE

In de zaak *Falkiner* die het opperste gerechtshof momenteel behandelt, hebben het 'Cour supérieure' (hooggerechtshof) en het 'Cour d'appel' (hof van beroep) van Ontario zich uitgesproken over de grondwettelijkheid van een wettelijke bepaling. Volgens deze bepaling zou de uitbetaling van de maandelijkse sociale uitkering van een uitkeringsgerechtigde worden stopgezet zodra die gaat

18 Veelzeggend is dat auteurs vinden dat paragraaf 15(1) vooral de gelijke persoonlijke vrijheid of autonomie bekrachtigt; andere auteurs zien er dan weer een grotere waarborg van de gelijkheid in voor achtergestelde groepen. Zie Lawrence, Sonia (juni 2006). 'Choice, Equality and Tales of Racial Discrimination: Reading the Supreme Court on Section 15', in McIntyre, Sheila en Rodgers, Sanda (dir.). *Diminishing Returns: Inequality and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Markham, Lexis Nexis, 2006, p. 117, aantekening 9.

19 *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, eerder aangehaald, aantekening 17, par. 53.

20 Artikel 10 van het *Charte québécoise* luidt: 'Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.' Hetzelfde geldt voor de meeste provinciewetten over persoonlijke rechten die discriminatie op grond van maatschappelijke positie, bron van inkomsten of het statuut van uitkeringsgerechtigde verbieden voor bepaalde diensten of activiteiten (zoals huisvesting of tewerkstelling).

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

samenwonen met een persoon van het andere geslacht²². De wetgeving gaat er vanuit dat hierdoor een stel wordt gevormd, dat als eerste bron van maatschappelijke solidariteit wordt beschouwd²³. De rechtbanken houden rekening met de inkomsten van de vermoedelijke 'feitelijke partner' om te bepalen of het 'gezin' dat zo is gevormd, recht heeft op zogenaamde 'gezins'-uitkeringen.

In het kader van een grondig onderzoek van de context hebben de beide rechtbanken rekening gehouden met het feit dat vrouwen en vooral alleenstaande en uitkeringsgerechtigde moeders in Canada buitensporig benadeeld worden en vaker in armoede verzeilen²⁴. Ten tijde van de betwiste feiten werd aangetoond dat 79% van de personen die getroffen werden door de aangevochten regel, uitkeringsgerechtigde alleenstaande personen met kinderen waren; in 96% van de gevallen ging het om vrouwen²⁵. De aangevochten wet verscherpte deze kwetsbare situatie door de vrouwen voor de verscheurende keuze te stellen tussen enerzijds ongehuwd zijn en financieel onafhankelijk door sociale uitkeringen, of anderzijds blijven samenwonen met een man waar ze economisch afhankelijk van worden zodra hun uitkeringen worden stopgezet. Nochtans waren deze personen niet altijd (of nog geen) echtgenoten; meestal ging het om stellen die nog niet zo lang samenwoonden of die wilden uitproberen of het samenwonen wel lukte. Alle eiseressen in deze zaak hadden trouwens eerder samengewoond met mannen die hen mishandelden of die aan de drank waren, of hadden een problematisch huwelijk achter de rug. Daarom wilden ze eerst nagaan of de eventuele nieuwe relatie wel werkte en wilden ze financieel onafhankelijk blijven vooraleer ze met hun medehuuders een stap verder zetten.

Het hooggerechtshof en het hof van beroep van Ontario oordeelden om beurten dat de betwiste bepaling discrimineerde op basis van geslacht omdat ze vooral uitkeringsgerechtigde vrouwen trof, maar ook op basis van de algemenere positie van de uitkeringsgerechtigde omdat ze de uitkeringsgerechtigden voor een keuze stelden die niet werd opgelegd aan rijkere mensen die geen sociale uitkering nodig hebben²⁶. Personen die buiten het stelsel van het huwelijk samenwoonden, werden niet als echtgenoten beschouwd en hadden pas na drie jaar samenwonen wederzijdse echtelijke plichten die vergelijkbaar waren met die van gehuwde stellen; uitkeringsgerechtigden verloren echter hun uitkering zodra ze met een persoon van het andere geslacht gingen samenwonen. De uitkeringsgerechtigden in kwestie werden gedwongen om te kiezen tussen hun prille relatie en hun financiële onafhankelijkheid.

Door toe te geven dat de wet grotere gevolgen had voor vrouwen en door het statuut van uitkeringsgerechtigde als verboden discriminatiegrond te erkennen, hamerde het hof van beroep erop dat de rechtbanken de impact van een wettelijke norm grondig moeten onderzoeken - een

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

23 *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 22 afwijkende considerans van rechter Bellegem.

24 *Falkiner (C.A.)*, eerder aangehaald, aantekening 22, par. 71-81; *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 73-114.

25 *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 74. Alleenstaande vrouwelijke gezinshoofden verzeilen verhoudingsgewijs nog altijd vaker in armoede dan mannen in dezelfde situatie. Zie in dit verband bijvoorbeeld het Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (januari 2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Québec, pp. 28-31.

26 *Falkiner (C.A.)*, eerder aangehaald, aantekening 22, par. 74-75; *Falkiner (C.S.)*, *ibid.*, par. 68-75.

norm die op het eerste gezicht neutraal lijkt, maar waarvan de gevolgen de feitelijke gelijkheid van marginale en kwetsbare personen aantasten²⁷. De 'belangrijkste' waarden die bepalend zijn voor de erkenning van nieuwe discriminatiegronden krachtens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* hebben het onderzoek van het hof beïnvloed. Het hof heeft rekening gehouden met de ongunstige situatie van uitkeringsgerechtigden²⁸ en met het onnodig indringende karakter van de keuze voor hun fundamentele autonomie en hun privéleven, waartoe de wet hen verplicht. Hiermee nam het hof akte van het feit dat een persoon zich moeilijk onttrekken aan sociale bijstand en dus moeilijk zijn statuut van uitkeringsgerechtigde kan wijzigen en erkende meteen ook dat deze grond vrijwel onveranderlijk is²⁹.

Hoewel de kwestie zelf complex is³⁰, zou het vrij eenvoudig zijn geweest om een oppervlakkig onderzoek naar de situatie van deze vrouwen te verrichten, zoals ook andere rechtbanken doen die weigeren om armoede of facetten ervan als verboden discriminatiegronden te aanvaarden. Men had hun klacht kunnen afwijzen omdat de wet alle uitkeringsgerechtigden, ongeacht hun geslacht, formeel op dezelfde manier behandelt en dat de eiseressen er uit vrije wil voor hadden gekozen om met een man samen te gaan samenwonen en dus ook wisten - iedereen wordt geacht de wet te kennen - dat dit tot een stopzetting van de uitkering zou leiden. Hierdoor zou men echter de maatschappelijke realiteit van de eiseressen negeren, samen met het feit dat de betwiste wettelijke bepaling niet neutraal was omdat buitensporig veel uitkeringsgerechtigde vrouwen erdoor werden getroffen. Bij gelijkaardige onderzoeken op basis van een zakelijke opvatting over gelijkheid hadden het hooggerechtshof en het hof van beroep van Nova Scotia in de jaren 1990 respectievelijk armoede³¹ en het statuut van huurder van een door de Staat gesubsidieerde woning³² als analoge discriminatiegronden erkend.

De rechtspraak die we hierboven kort van naderbij hebben bekeken, laat zien welke opvatting sommige rechtbanken over armoede of bepaalde facetten ervan hebben. Die zijn niet noodzakelijk het resultaat van een vrije, rationele keuze of van de slechte wil van een persoon die dit moreel niet verdient. Het gaat veeleer om een situatie van kwetsbaarheid met complexe en structurele oorzaken³³, die het economische of materiële, politieke en sociale leven van de persoon beïnvloedt en vaak de effectieve en gelijke uitoefening van alle rechten en vrijheden³⁴ onmogelijk maakt. Dit erkent overigens ook het hof van beroep van Quebec in het kader van het *Charte québécoise*:

Deze notie [de maatschappelijke positie] werd toegepast op behoeftige of kwetsbare perso-

27 *Falkiner (C.A.)*, *ibid.*, par. 69-81.

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

29 *Ibid.*, par. 89.

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

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

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

33 Tessier, Hélène (juin 1996). 'Lutte contre la pauvreté: question de droits de la personne et mesure de prévention contre une violence à l'égard des enfants', *Les Cahiers de droits*, vol. 37, nr. 2, p. 498.

34 Jackman, *loc. cit.*, aantekening 1, pp. 77, 83-95, 121; Tessier, *ibid.*, pp. 488 e.v.

nen die zich eerder bij hun positie neerleggen dan dat ze ervan genieten. De positie is meestal het resultaat van een situatie waaraan de persoon niet gemakkelijk kan ontsnappen en die niet het gevolg is van een bewuste keuze³⁵.

Door rekening te houden met deze relatieve onveranderlijkheid erkent het hof van beroep onder meer dat armoede en het statuut van uitkeringsgerechtigde bepalende elementen zijn voor de maatschappelijke positie en dat dit verboden discriminatiegronden zijn³⁶.

Omdat maatschappelijke positie niet uitdrukkelijk in paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne* is opgenomen, wat wel het geval is in het *Charte québécoise* of andere provinciewetten, kunnen de rechtbanken besluiten om dit kenmerk niet als discriminatiegrond te beschouwen. We stellen vast dat de vage en onduidelijke begrippen of waarden waarop men zich moet baseren om het bestaan van analoge gronden aan te tonen, kunnen leiden tot het verdedigen van een andere benadering van armoede die net tot volledig tegengestelde uitspraken leidt, dan degene die we hiervoor hebben aangehaald.

— ARMOEDE IN HET LICHT VAN EEN OPPERVLAKKIGE OF FORMELE BENADERING VAN GELIJKHEID: GEWOON EEN KWESTIE VAN WIL

Enkele recente beslissingen tonen aan hoe rekbaar de begrippen kansarmoede, verdienste en autonomie zijn. De zaak *Guzman*³⁷ illustreert heel goed hoe deze begrippen kunnen worden gebruikt bij oppervlakkige en beperkende onderzoeken om de overheersende waarden waarover we het in de inleiding hadden, te rechtvaardigen en te versterken. Het 'Cour fédérale' (federaal gerechtshof) oordeelde dat het statuut van uitkeringsgerechtigde geen analoge discriminatiegrond was, omdat het geen 'levensstijl' of 'fundamenteel individueel doel'³⁸ was en het ook geen inherent kenmerk van de mens was omdat sociale bijstand per definitie tijdelijk en dus niet onveranderlijk is³⁹. Bovendien merkte het gerechtshof nog op dat de sociale bijstand net beoogt om uitkeringsgerechtigden zelfstandiger te maken⁴⁰. Hiermee benadrukte ze impliciet dat het maken van een onderscheid op basis van deze situatie geen vorm van discriminatie kon zijn omdat ze net de zelfstandigheid of de persoonlijke onafhankelijkheid bevordert, een waarde waarop het recht op gelijkheid steunt.

Het gerechtshof nuanceert echter de draagwijdte van zijn beslissing door er met klem op te wijzen dat het statuut van uitkeringsgerechtigde in andere omstandigheden wel een analoge discriminatiegrond kan zijn⁴¹, bijvoorbeeld wanneer de persoon in een situatie van nagenoeg permanente afhankelijkheid verkeert of wanneer hij voor een langere periode op sociale bijstand is

35 *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, zie hierboven, aantekening 21, par. 69.

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

37 *Guzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2007] 3 R.C.F. 411, [2006] A.C.F. nr. 1443 (C.F.) [Quicklaw].

38 *Ibid.*, par. 20.

39 *Ibid.*, par. 19.

40 *Ibid.*, par. 20.

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

aangewezen⁴². Deze redenering lijkt sociologisch en juridisch echter moeilijk verdedigbaar. Het gerechtshof geeft geen nadere verklaring en vermeldt niet na hoeveel maanden of jaren een korte afhankelijkheid van sociale bijstand evolueert naar een individueel persoonlijk kenmerk. Vanuit een juridisch oogpunt - als we het besluit van het hof van beroep van Ontario in het arrest *Falkiner* even buiten beschouwing laten (het hof besloot dat het statuut van uitkeringsgerechtigde een analoge grond was) wegens de bijzondere feiten van de zaak *Guzman* die ze behandelde - ging het federaal gerechtshof rechtstreeks in tegen de rechtspraak van het hooggerechtshof over het permanente karakter van analoge gronden volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne*. Of een persoonlijk kenmerk al dan niet analoog is, hangt niet af van de specifieke omstandigheden van zaken die bij de rechtbanken aanhangig worden gemaakt⁴³. Als een grond eenmaal als analoog wordt erkend omdat hij daadwerkelijk of relatief onveranderlijk is, blijft hij dat voor altijd⁴⁴. Bovendien lijkt het federaal gerechtshof met zijn redenering een arbitrair onderscheid te maken tussen gerechtigden die korte tijd op sociale bijstand zijn aangewezen en gerechtigden die hierop voor langere tijd een beroep moeten doen. In tegenstelling tot deze laatsten, zouden de eersten geen recht hebben op een gelijke behandeling door de staat.

Het is duidelijk dat het gerechtshof zich in zijn considerans door de bijzondere context heeft laten beïnvloeden. Het ging om een uitkeringsgerechtigde die zich met haar sociale uitkeringen wou borg stellen voor haar migrerende echtgenoot, wat in strijd was met de wet die de eiseres aanvocht. Het feit dat de rechter rekening heeft gehouden met de jeugdige leeftijd van de eiseres, met haar duidelijke bereidheid om te werken en met de volgens haar waarschijnlijk korte periode dat ze op sociale bijstand zou zijn aangewezen⁴⁵, wijst er misschien op dat de rechter het ideologisch of moreel niet eens was met dit verzoek om juridisch toezicht van een jonge vrouw die werk kon vinden. Hoewel we begrip kunnen opbrengen voor de twijfel die de magistraat aan de dag legt - zonder die echter te delen - had hij bij zijn eindanalyse strikter rekening moeten houden met de overweging of het onderscheid dat de wet maakt, gewettigd en niet discriminerend is en niet bij het bepalen of het statuut van uitkeringsgerechtigde al dan niet een analoge grond is. Dit zou meer stroken met het hooggerechtshof dat een duidelijk onderscheid tussen de beide stappen maakt: eerst een discriminatiegrond identificeren en vervolgens nagaan of het onderscheid binnen een gegeven context discriminerend is⁴⁶.

Het belang dat de overheersende opinie hecht aan de theoretische persoonlijke wil en de persoonlijke vrijheid van alle armen om zelf hun lot in handen te nemen, was ook een doorslaggevende factor in de zaak *Federated Anti-Poverty Groups*⁴⁷. Het hooggerechtshof van British Columbia bevestigde het grondwettige karakter van een wet die landloperij verbiedt wanneer dit gepaard gaat met het storen van andere burgers op een openbare plek en oordeelde dat alle armen niet

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

43 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 7-11. Het Hoog Gerechtshof van Ontario maakt dezelfde fout in de zaak *Polewsky v. Home Hardware Stores Ltd.*, [2003] 66 O.R. (3d) 600, [2003] O.J. No. 2908 (C.S. Ont.) (Quicklaw), par. 24: '[...] the facts of this case do not justify a finding that poverty is an analogous ground under s. 15 of the Charter.'

44 *Corbiere*, *ibid.*

45 *Guzman*, eerder aangehaald, aantekening 37, par. 19-20.

46 *Corbiere*, eerder aangehaald, aantekening 12, par. 8-11.

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

noodzakelijk voor landloperij als bestaansmiddel kiezen⁴⁸. Omdat het hooggerechtshof oordeelde dat het vragen om liefdadigheid een vrije keuze is⁴⁹, dat het om een actie gaat en niet om een persoonlijk kenmerk⁵⁰ en dat de armen in beperkte mate⁵¹ controle hebben over hun levensomstandigheden, weigerde het hof om het statuut van landloper en armoede in het algemeen als verboden discriminatiegronden te erkennen. Het klopt dat niet alle arme mensen landlopers zijn, maar het hooggerechtshof laat hier de kans onbenut om de context te onderzoeken en te erkennen dat landloperij een situatie is waarmee vooral en misschien wel uitsluitend de armsten worden geconfronteerd en niet de overige burgers, aan wie de toegang tot openbare plaatsen niet bij wet wordt ontzegd. De volgende passage illustreert overduidelijk hoe de rechter over armoede denkt:

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

We stellen vast dat autonomie en persoonlijke vrijheid de kern vormen van de Canadese benadering van gelijkheid, maar dat nauwelijks rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin armen overleven, zoals blijkt uit de manier waarop sommige magistraten het beginsel in de praktijk toepassen. Wanneer een rechtbank oordeelt dat een persoon in moeilijkheden met een beetje goede wil zijn situatie kan verbeteren⁵³, dan komt die rechtbank sneller tot de slotsom dat armoede geen onveranderlijk persoonlijk kenmerk is en dus ook geen verboden discriminatiegrond. Om dit besluit kracht bij te zetten, kan een magistraat - zoals onder meer gebeurde in de zaak *Federated Anti-Poverty Groups*⁵⁴ - natuurlijk nogmaals wijzen op een belangrijk criterium dat het hooggerechtshof hanteert om het bestaan van analoge gronden te bepalen, namelijk het belang van het eigen voordeel of van individuele keuzes die in se privé zijn, die de staat gewijzigd wil zien als men zijn recht op gelijkheid wil uitoefenen⁵⁵. De staat heeft er duidelijk belang bij dat armen niet langer arm zijn en middelen hebben om een beter leven te leiden zodat ze volop hun rol in de maatschappij kunnen spelen. Het criterium om kenmerken die voortvloeien uit een

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

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, par. 272.

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

52 *Ibid.*, par. 283. Zie ook een gelijklopende redenering in het arrest *R. v. Banks*, [2007] 84 O.R. (3d) 1 (C.A. Ont.), par. 99-101.

53 Dit is ook de opvatting van het hooggerechtshof van Quebec in de zaak *Gosselin (Cour supérieure)*, eerder aangehaald, aantekening 6, pp. 1675-1676.

54 Zie ook *R. v. Banks*, eerder aangehaald, aantekening 52, par. 99-101.

55 *Supra* aantekeningen 13-14 en de bijbehorende tekst.

fundamentele, individuele identiteitskeuze als onveranderlijk te erkennen, is niet noodzakelijk een goede afspiegeling van de situatie van armen⁵⁶. Om armoede als onveranderlijk of moeilijk te veranderen kenmerk en analoge grond te erkennen, moeten de rechtbanken ook en vooral rekening houden met de moeilijke en kwetsbare situatie waarin deze mensen zich bevinden, een situatie die overigens een belangrijke factor is voor het bepalen van nieuwe verboden discriminatiegronden volgens paragraaf 15(1) van het *Charte canadienne*. De relatieve onveranderlijkheid van armoede vloeit dus niet voort uit het feit dat de staat geen verandering van het individu mag eisen om in aanmerking te komen voor een gelijke behandeling, maar is eerder een gevolg van de problemen die personen in deze situatie ondervinden om hun economische lot te verbeteren omdat armoede heel sterk in alle facetten van hun leven ingrijpt⁵⁷. Armoede belemmert onder meer de toegang tot behoorlijke gezondheidszorg, voeding, huisvesting en onderwijs en in het algemeen tot de uitoefening van alle rechten en vrijheden⁵⁸.

_ CONCLUSIE

In Canada kan men deze sociale en juridische kwestie die nog niet bij het opperste gerechtshof aanhangig is gemaakt, bezwaarlijk als opgelost beschouwen. Hiermee willen we in geen geval een oordeel vellen over de uitspraken van de provinciale hoven van beroep en van de rechtbanken van eerste aanleg over deze kwestie. Wel willen we aankaarten hoe moeilijk het is om een duidelijk antwoord te vinden en te komen tot een precieze juridische norm, wanneer rechtbanken tegengestelde uitspraken doen over vergelijkbare problemen. Het hooggerechtshof krijgt dit jaar de kans om het arrest *Falkiner* te bevestigen of te vernietigen, waarin het hof van beroep van Ontario het statuut van uitkeringsgerechtigde als analoge discriminatiegrond erkent omdat zijn contextueel onderzoek heeft aangetoond dat de meest kwetsbare personen soms buitensporig hard door een maatregel worden getroffen. Het is moeilijk te voorspellen wat het hof in de gegeven omstandigheden als rechtvaardig beschouwt, maar we hopen dat ze de verleiding kan weerstaan om bepaalde stereotiepen te bestendigen die de dominante publieke opinie over kansarmen verspreidt en dat ze zich niet beperkt tot een oppervlakkige analyse op basis van een formele en 'arme' benadering van het recht op gelijkheid.

56 Ook Lawrence is deze mening toegedaan, *loc. cit.*, aantekening 18, p. 117.

57 Lawrence, *ibid.*, p. 118, is ook deze mening toegedaan. Zie ook Brun en Binette, *loc. cit.*, aantekening 21, pp. 685-686.

58 Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal, (september 2004). *Rapport sur la pauvreté à Montréal: Document de recherche et de réflexion*, pp. 33-48; Jackman, *loc. cit.*, aantekening, pp. 83-95; Tessier, *loc. cit.*, aantekening 33, pp. 489 e.v.; Tessier, Hélène (1998). 'Pauvreté et droit à l'égalité: égalité de principe ou égalité de fait?', in Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif*, Cowansville, Yvon Blais, pp. 46-48, 60-67.

ARMOEDE EN DISCRIMINATIE*

LUDO HOREMANS

_ ALLES BEGINT BIJ...

Ik wil mijn bijdrage over discriminatie beginnen met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948.

Artikel 2 luidt:

‘Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de soevereiniteit bestaat.’

Artikel 7:

‘Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling.’

Op 7 december 2000 heeft de Europese Unie ook het EU-handvest van de Grondrechten goedgekeurd.

Artikel 21 luidt:

‘Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.’

_ ‘RECHTEN ZONDER GRENZEN’?

Waarop deze artikels doelen, is duidelijk, maar toch loopt het bij de toepassing van deze mensenrechten fout. De Universele Verklaring heeft het over rechten van ‘een persoon’. In de EU lijken bepaalde rechten echter alleen te gelden voor ‘iedere burger van de Unie en alle natuurlijke personen of rechtspersonen die in een lidstaat verblijven of er hun maatschappelijke zetel hebben’.

* Tekst vertaald uit het Engels.

Vanuit ons werk met mensen op het terrein die met discriminatie te maken krijgen, lijkt het alsof overheden en EU-idealen een aantal mensen de toegang tot wezenlijke grondrechten beperken of ontzeggen. Voor EAPN (European Anti Poverty Network) is het essentieel dat men erkent dat een persoon niet alleen rechten heeft op basis van zijn of haar staatsburgerschap, maar omdat hij of zij een mens is.

_ ARMOEDE, EEN SCHENDING VAN DE MENSENRECHTEN

Voor EAPN is armoede een schending van de mensenrechten, een standpunt dat de mensenrechtenorganisaties almaar vaker naar voren schuiven en waarvoor de maatschappij almaar meer begrip kan opbrengen. Dit is een belangrijke verwezenlijking van de mensenrechtenorganisaties waardoor de druk op overheden zou moeten toenemen om grotere inspanningen te leveren en op die manier een einde te maken aan armoede. Daarom moeten we armoede als een vorm van discriminatie beschouwen en de strijd tegen armoede zien als een onderdeel van de bestrijding van discriminatie. We moeten ook inzien dat niet alleen individuen armoede lijden; vaak treft armoede hele gemeenschappen in achtergestelde stedelijke of afgelegen landelijke gebieden. Deze discriminatie uit zich in het gebrek aan goede, betaalbare woningen, problemen om een goede baan te vinden, slechte dienstverlening, zoals openbaar vervoer, het gebrek aan betaalbare, toegankelijke gezondheidszorg en problemen om toegang te krijgen tot nutsvoorzieningen, zoals elektriciteit, verwarming en water. Het gaat dus niet alleen om de bestrijding van discriminatie van individuen, maar ook van gemeenschappen. We moeten mensenrechten en instrumenten tegen discriminatie vaker gebruiken om armoede en sociale uitsluiting van individuen en gemeenschappen te bestrijden. De successen die met collectieve klachtenprocedures op basis van het Sociaal Handvest van de Raad van Europa zijn geboekt, moeten ngo's die armoede bestrijden ertoe aanzetten om deze middelen grondiger te leren kennen en efficiënter te gebruiken.

_ DISCRIMINATIE LEIDT VAAK TOT ARMOEDE

Armoede beperkt zich duidelijk niet tot bepaalde groepen. Omdat de grondvesten van onze maatschappij almaar labiel worden, lopen steeds meer mensen gevaar om in de armoede verzeild te raken. Als we echter kijken wie het zwaarst door armoede wordt getroffen, gaat het opvallend vaak om mensen en groepen van mensen die het slachtoffer van discriminatie zijn. Dit kunnen geografische groepen zijn, maar ook maatschappelijke groepen, zoals mensen met een handicap, holebi's, etnische en religieuze minderheden. Ook vrouwen en vooral vrouwen uit gemeenschappen die door armoede worden getroffen, hebben een buitensporig hoge mate met armoede te maken.

_ DISCRIMINATIE VAN MIGRANTEN

Omdat bepaalde migrantengroepen zwaar door armoede zijn getroffen en EAPN zich met deze problematiek bezighoudt, wil ik bijzondere aandacht vragen voor de discriminatie van migranten die leidt tot armoede. Ik wijs hierop omdat recente ontwikkelingen binnen de EU en in sommige lidstaten migranten, asielzoekers en politieke of economische vluchtelingen sommige grond-

rechten lijken te ontzeggen. Bij het zoeken naar geschikte manieren om migranten te integreren verliest men blijkbaar internationale afspraken over het naleven van mensenrechten uit het oog, waardoor het aantal migranten dat in EU-lidstaten in armoede leeft, nog zal toenemen. EAPN heeft door zijn werkzaamheden een aantal discriminatiepatronen in kaart gebracht die de band tussen discriminatie en armoede versterken.

Discriminatie op de arbeidsmarkt

Het onderscheid tussen het verblijfsrecht en het recht om werk te zoeken belemmert voor bepaalde groepen migranten de toegang tot de arbeidsmarkt: de meeste landen hanteren speciale plannen die almaar restrictiever worden. Bovendien vinden heel wat migranten alleen maar atypisch werk (tijdelijke of deeltijdse banen), dat slecht wordt betaald en dat de migranten blootstelt aan uitbuiting. Dit geldt niet alleen voor personen die niet over de 'vereiste' opleiding en ervaring beschikken, maar ook voor hoogopgeleide en geschoolde migranten, omdat hun diploma's niet worden erkend. De situatie van vrouwen ligt nog moeilijker: door de genderproblematiek, hun migrantenstatus en de taakverdeling binnen het gezin zijn ze vaak veroordeeld tot de slechtst betaalde banen. En dit ondanks artikel 23 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: *'Eenieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.'*

Gebrek aan goede woningen

Een groot aantal asielzoekers, vluchtelingen en migranten wordt geconfronteerd met wettelijke belemmeringen en discriminatie bij het vinden van goede, betaalbare woningen. Hierdoor komen ze in slechte huizen terecht, met gezondheidsproblemen tot gevolg. Vaak hebben migranten geen andere optie en moeten ze wel kiezen voor slechte huizen op de private woningmarkt. Het wonen in achtergestelde wijken werkt sociale uitsluiting in de hand en verkleint hun kansen om een uitweg uit de armoede te vinden. Vluchtelingen krijgen met specifieke problemen af te rekenen. De omstandigheden in vluchtelingencentra in heel wat landen zijn ondermaats, maar als ze de centra verlaten, wachten hen doorgaans nog meer problemen.

Heel wat migranten krijgen accommodatie ter beschikking gesteld door hun werkgever. Dit zorgt echter voor onzekerheid: de woningen zijn ondermaats, kosten te veel en bieden geen privacy. De migranten zijn ook volledig afhankelijk van hun werkgever, waardoor ze eigenlijk nergens terecht kunnen met hun klachten over het werk of over de huisvesting. Hierdoor lopen migranten in de meeste Europese landen een heel groot risico om dakloos te worden. Hun wettelijk statuut kan ook een belemmering vormen om toegang te krijgen tot dienstverlening voor thuislozen, waardoor dit probleem nog acuter wordt.

Onvoldoende toegang tot gezondheidszorg

Omdat er een duidelijk verband bestaat tussen armoede en een slechte gezondheidstoestand is het niet verwonderlijk dat migranten, vluchtelingen en asielzoekers een groter gevaar lopen om gezondheidsproblemen te krijgen. Vaak is dit een gevolg van slechte werkomstandigheden, slechte voeding, slechte huisvesting en de gebrekkige toegang tot andere dienstverlening. Hun wettelijk statuut - ongeacht of de migrant al dan niet over papieren beschikt - staat vaak de toegang tot gezondheidszorg en zelfs spoedhulp in de weg. We kennen in België de regeling voor

“dringende medische hulpverlening aan vreemdelingen die onwettig in het land verblijven”. Maar omdat mensen zonder papieren ervoor terugdeinzen om zich bij officiële instanties bekend te maken, neemt dit probleem nog in omvang toe. Hier zou het eerbiedigen van de rechten van personen in plaats van EU-burgers (Universele Verklaring versus het Europese Sociale Handvest) een groot verschil maken. De fysieke en mentale gezondheidsproblemen waarmee heel wat migranten af te rekenen hebben, zijn ook voor een deel toe te schrijven aan de druk waaraan ze elke dag worden blootgesteld: bepaalde groeperingen binnen de maatschappij zijn niet blij met hun aanwezigheid en vaak worden ze uitgebuit en sociaal uitgesloten. Ze hebben ook weinig informatie over de beschikbare gezondheidszorg en de zorgverstrekkers zijn vaak onvoldoende vertrouwd met de speciale noden van migranten, vluchtelingen en asielzoekers. Dit alles kan de situatie nog verergeren.

Discriminatie door (beperkte toegang tot) onderwijs en opleiding

Heel wat studies maken de link tussen sociale achtergrond, migratie en succes op het gebied van onderwijs en opleiding. Meestal lopen deze personen al in de lagere school een leerachterstand op. Die problemen worden alleen maar groter wanneer ze toegang willen krijgen tot en hun voordeel willen halen uit opleidingsprogramma's voor de arbeidsmarkt omdat deze programma's geen rekening houden met de voorkennis en de diploma's van asielzoekers, vluchtelingen en migranten en met hun noden op het gebied van taalopleiding. In sommige landen mogen kinderen zonder papieren niet naar school. In België wordt dit recht alleszins al gegarandeerd. Kinderen worden vaak benadeeld door onderwijssystemen die niet op hun talenten en noden zijn afgestemd, waardoor ze minder goede resultaten halen. Dit versterkt het intergenerationele karakter van armoede en uitsluiting. De bestaande onderwijsstructuren zijn bijvoorbeeld niet of nauwelijks aangepast aan de noden van kinderen met een andere moedertaal dan de meerderheid van de bevolking.

Onvoldoende toegang tot sociale dienstverlening

Migranten, asielzoekers en vluchtelingen hebben het doorgaans moeilijker dan andere maatschappelijke groepen om toegang te krijgen tot dienstverlening en om hun rechten te laten gelden. Naast problemen op het gebied van huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg zijn er ook moeilijkheden met counseling, juridisch advies, kinderopvang en andere vormen van dienstverlening. De redenen hiervoor zijn legio: van het botweg ontzeggen van rechten tot gebrekkige informatie over het bestaan en de werking van sociale diensten. Deze problemen worden uitvergroot door een gebrekkige kennis van de taal en door ontoereikende dienstverlening, die vaak niet op de noden van migranten, asielzoekers en vluchtelingen is afgestemd. De medewerkers van sociale diensten zouden hiervoor een specifieke opleiding moeten krijgen die hen van deze noden bewustmaakt. In vele landen hebben mensen zonder papieren trouwens helemaal geen toegang tot sociale dienstverlening of zijn ze bang om zich bij de dienstverleners kenbaar te maken. Door de veiligheidswetgeving in sommige landen moeten dienstverleners de wet schenden om mensen zonder papieren te helpen.

_ HET VERBAND TUSSEN ARMOEDE EN DISCRIMINATIE OP HET TERREIN

Mensen die in armoede leven, wonen meestal in achtergestelde wijken. De slechte woonomstandigheden, de hoge werkloosheid, de gebrekkige dienstverlening, de povere infrastructuur en de uitsluiting maken het leven er moeilijk. Deze omstandigheden zorgen voor extra stress bovenop de armoede die al heel zwaar is om te dragen.

De etnisch heel diverse gemeenschappen trekken extra migranten aan die in deze moeilijke omgeving een plaats proberen te vinden. Mensen in armoede die er wonen en de nieuwkomers moeten:

- zekerheid vinden in een veranderende omgeving;
- omgaan met andere culturen, gewoonten en waarden;
- bestaansmiddelen vinden in een omgeving die gekenmerkt wordt door ontbering, kansarmoede en een gebrekkige dienstverlening.

Dit kan binnen deze gemeenschappen tot spanningen leiden en hen nog meer isoleren. In deze omstandigheden is het belangrijk dat men de 'ware' vijand bestrijdt, namelijk het ontbreken van degelijke algemene sociale beleidssystemen en het falen van het integratiebeleid, waardoor een kloof ontstaat. Deze problemen moeten worden aangepakt. De schuld mag niet bij de mensen die in deze wijken wonen of bij de nieuwkomers worden gelegd. Maar dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan: om deze belangrijke opgave tot een goed einde te brengen, moet er binnen deze wijken sterk in infrastructuur worden geïnvesteerd. Alle mensen die in deze wijken in armoede leven, moeten solidair zijn met elkaar en de maatschappij moet solidair zijn met deze wijken. Er is nood aan een goed universeel sociaal beleid en een sterk en doeltreffend antidiscriminatie- en cohesiebeleid. Een dergelijk beleid kan tot betere levensomstandigheden voor iedereen leiden en kan zo echt vorm geven aan een solidaire samenleving .

_ EEN BELEID OM ARMOEDE TE BESTRIJDEN KAN NIET LOSSTAAN VAN EEN BELEID OM DISCRIMINATIE TE BESTRIJDEN

Het eerder geschetste plaatje bewijst dat het beleid om discriminatie en het beleid om armoede te bestrijden beter op elkaar moeten worden afgestemd. Onderzoek van EAPN toont echter aan dat de Cohesiestrategie van de EU (OCM - Open Coördinatiemethode) deze link nog onvoldoende legt. De nationale actieplannen voor sociale cohesie besteden weinig aandacht aan het voorkomen of bestrijden van armoede bij bevolkingsgroepen - onder meer migranten - die met discriminatie worden geconfronteerd. Dit is zeker het geval voor mensen zonder papieren en asielzoekers, waarvoor de meeste actieplannen geen specifieke strategieën of maatregelen hebben. Sommige landen hebben zelfs de steun aan migranten en hun toegang tot dienstverlening terugschroefd.

Toch worden er ook stappen gezet voor meer cohesie en erkent men de noodzaak om het antidiscriminatiebeleid en het beleid op het gebied van armoedebestrijding te integreren. Het 'Gezamenlijk Rapport over sociale inclusie' van 2004 over de nationale actieplannen voor sociale cohesie in de EU stelde dat de specifieke situatie van migranten (en etnische minderheden) die met armoede en sociale uitsluiting werden geconfronteerd, 'meer inspanningen en onderzoek vraagt'.

Hoewel er vooruitgang werd geboekt, wees de Europese Commissie in haar 'Vooruitgangsrapport' over de nationale cohesieactieplannen van 2005 erop dat in de meeste actieplannen geen specifieke doelstellingen of targets waren opgenomen. Hoewel er steeds meer nadruk op de integratie van migranten werd gelegd, benadrukte de Europese Commissie dat er te weinig werd gedaan om 'mogelijk discriminerend gedrag, een mogelijk discriminerende houding en mogelijk discriminerende praktijken van de meerderheid van de bevolking tegen te gaan die de gelijke behandeling van mensen in de weg staan'. Daarom is het belangrijk dat bij een volgende fase in het cohesiebeleid op dit vlak vooruitgang wordt geboekt.

Wat de integratie van armoedebestrijding in het antidiscriminatiebeleid betreft, is de uitdaging wellicht nog groter: in de meeste officiële documenten over de strijd tegen discriminatie komt dit aspect nauwelijks aan bod. Dit blijkt ook uit de problemen met het erkennen en aanpakken van 'sociale afkomst' als reden voor discriminatie. Organisaties die zich bezighouden met armoedebestrijding hebben ook de grootste moeite om de strijd tegen armoede aan bod te laten komen in mensenrechtenverslagen en om er een actiepunten voor het Europese Steunpunt voor Fundamentele Rechten (European Agency for Fundamental Rights - FRA) van te maken. Er is nog een lange weg af te leggen tussen het principiële aanvaarden van armoede als miskennis van mensenrechten en het integreren van armoedebestrijding in het antidiscriminatie- en mensenrechtenbeleid. Daarom moet er meer aandacht komen voor de discriminatie waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd omdat ze in armoede leven.

__ INITIATIEF VAN DE EU TEGEN DISCRIMINATIE

In deze context en gelet op de noodzaak om de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in de praktijk te brengen, juichen EAPN, andere sociale ngo's, vakbonden en andere progressieve krachten het voornemen van de Europese Commissie toe om haar antidiscriminatiewetgeving te verscherpen, zoals aangekondigd in haar nieuwste 'sociale pakket'. Zoals het een goede richtlijn voor mensenrechten past, moet daarin rekening worden gehouden met alle bevolkingsgroepen die worden gediscrimineerd. EAPN dringt er bij de Europese Commissie op aan om geen hiërarchisch onderscheid te maken tussen de redenen en de groepen die moeten worden beschermd. EAPN erkent dat in deze fase de beschermingsredenen vermeld in artikel 21 van het EU Handvest van de Grondrechten (geslacht, ras of etnie, geloof of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) benadrukt moeten worden, maar dringt erop aan om voor de toekomst te onderzoeken hoe een reden als 'sociale afkomst' met antidiscriminatiewetgeving afdoend kan worden beschermd.

EAPN ijvert voor een betere integratie van de strijd tegen discriminatie en armoede. We rekenen hierbij op onze collega's van antidiscriminatie-NGO's. Samen willen we werken aan mensenrechten en willen we een bijdrage leveren om plaatselijke, regionale, nationale, Europese en mondiale initiatieven beter op elkaar af te stemmen om armoede te bestrijden, discriminatie te bannen en mensenrechten te verdedigen.

HET INROEPBAAR RECHT OP WONEN: EEN HERVORMING MET BELANGRIJKE GEVOLGEN VOOR HET OPTREDEN VAN DE OVERHEID*

BERNARD LACHARME

— HET AL LANG AFGEKONDIGDE RECHT OP WONEN IS VOORTAAN GEWAARBORGD DOOR EEN RECHTSMIDDEL

De wet van 5 maart 2007 die het inroepbaar recht op wonen instelde, voerde in Frankrijk geen nieuw recht in. Het recht op wonen stond al impliciet in de Grondwet, die bepaalt dat elke burger recht heeft op normale levensomstandigheden. Het recht op wonen werd bovendien expliciet vermeld in de internationale verdragen die Frankrijk heeft ondertekend, zoals het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van 1966. Sinds 1982 werd het ook herhaaldelijk door de wetgever bevestigd, in het bijzonder door de wet-‘Besson’¹ van 31 mei 1990 die in elk departement de initiatieven ten voordele van de huisvesting van achtergestelde personen organiseerde. Artikel 1 van de zogenoemde wet-‘DALO’ (“droit au logement opposable” = inroepbaar recht op wonen) nam overigens de definitie van de wet-Besson over, die stelt dat het recht op wonen een recht van elke persoon in moeilijkheden is. Deze wet is niet gekoppeld aan bijzondere voorwaarden op het vlak van middelen of statuut. Het is een wet voor iedereen, maar die aangepaste maatregelen vergt zodat de armsten ervan kunnen genieten.

Nieuw is dat het recht op wonen voortaan inroepbaar is. Dat betekent dat de eigenlijke toepassing van de wet voor burgers met problemen gewaarborgd is. De wet duidt een verantwoordelijke instantie aan tot wie de burger zich kan richten - de Staat - en bepaalt dat wanneer deze in gebreke blijft, de burger een beroep kan doen op justitie. De wet heeft drie termijnen vastgesteld om deze rechtsmiddelen beschikbaar te maken.

Vanaf 1 januari 2008 moest in alle 100 departementen van Frankrijk een minnelijke schikking worden ingevoerd. Dat vereiste de installatie van een bemiddelingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Staat, lokale gemeenschappen, verhuurders en verenigingen. Drie cate-

* Tekst vertaald uit het Frans.

1 Naar Louis Besson, toenmalig minister van Huisvesting.

gorieën aanvragers kunnen een beroep doen op de bemiddelingscommissie:

- personen die een aanvraag indienden voor een sociale woning en waarvoor de wachttijd in de lokale context abnormaal lang blijkt;
- personen die recenter een aanvraag indienden, maar die geen woning hebben, een tijdelijk onderkomen hebben, dreigen uitgezet te worden, in ongezonde of onbewoonbare woningen leven, of die – wanneer het gezin een minderjarig kind of gehandicapte persoon telt – in overbevolkte of ongeschikte woningen wonen;
- personen die opvang in een opvanghuis of andere aangepaste structuur vragen.

De commissie beoordeelt de goede trouw van de aanvrager: het is niet de bedoeling het recht op wonen te garanderen van personen die opzettelijk weigeren huur te betalen, of vooraf niet de normale stappen hebben gezet om een woning te vinden. Wanneer de commissie echter vaststelt dat een persoon te goeder trouw is en voldoet aan één van de voorwaarden van de wet, beschouwt ze deze persoon als prioritair en vraagt ze de prefect dringend te voorzien in huisvesting voor deze persoon door gebruik te maken van het reservatierecht bij de sociale verhuurders. Er zijn maximumtermijnen vastgesteld: over het algemeen 3 maanden voor de beslissing van de commissie, daarna 3 maanden voor de uitvoering.

In de dichtst bevolkte departementen worden deze termijnen verdubbeld. Voor de aanvragers van opvang bedraagt de termijn echter overal 6 weken.

De tweede termijn van de 'DALO'-kalender is 1 december 2008. Op die datum wordt een geschillenprocedure ingesteld voor aanvragers van wie de toestand het meest kritiek is, dat wil zeggen aanvragers van een woning die aanspraak mogen maken op een minnelijke schikking zonder termijnvoorwaarde, en aanvragers van opvang. Dankzij de geschillenprocedure kunnen ze naar de rechter stappen, als de bemiddelingscommissie hen als prioritair beschouwt en ze binnen de reglementaire tijdsperiode geen geschikte woning kregen aangeboden. De rechter stelt de feiten vast en geeft de prefect het rechterlijke bevel hen een woning toe te wijzen. Hij kan ook een dwangsom opleggen, die de Staat moet storten in een fonds dat bijdraagt in de financiering van sociale woningen.

De derde termijn is vastgesteld op 1 januari 2012. Op die datum wordt de geschillenprocedure opengesteld voor aanvragers van wie het beroep uitsluitend is gebaseerd op de anciënniteit van hun aanvraag voor een sociale woning. Die laatste stap heeft slechts zin als er voldoende betaalbare woningen zijn om een redelijke 'abnormaal lange' termijn te bepalen². In dit geval bestaat de uitdaging erin om ervoor te zorgen dat de voorrang van personen die in de slechtste omstandigheden leven, niet ten koste gaat van de andere legitieme aanvragers van sociale woningen: de wet-DALO moet iedereen ten goede komen die in min of meerdere mate geconfronteerd wordt met woningproblemen.

² Vandaag varieert deze termijn van 6 maanden (departement Aube) tot 10 jaar (departement Parijs).

_ WAAROM MOET HET RECHT OP WONEN INROEPBAAR ZIJN?

Het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Hoog Comité voor de huisvesting van achtergestelde personen) stelde sinds haar achtste rapport – overhandigd aan de Franse president in december 2002 – steevast het inroepbaar recht op wonen voor. Aan de basis van dit voorstel lag natuurlijk het feit dat het onaanvaardbaar is dat een zo fundamenteel recht niet zou worden gerespecteerd. Waartoe dienen officiële afkondigingen en wetten als ze niet worden vertaald in concrete veranderingen voor de burgers? Maar er was ook een analyse van de oorzaken van het falen om het recht op wonen voor iedereen waar te maken. Deze analyse leidde tot het besluit dat we het recht op wonen alleen kunnen garanderen als het inroepbaar is.

De wet-Besson had departementale actieplannen voor de huisvesting van achtergestelde personen ingesteld, die door de Staat en het departement samen worden vastgesteld. De instrumenten van die plannen waren hoofdzakelijk sociale maatregelen, gericht op mensen met bijzondere sociale problemen: uitzonderlijke financiële steun en sociale begeleiding. Er is geen sprake van de productie van sociale woningen, behalve wanneer het woningen betreft die aan specifieke noden beantwoorden. Die maatregelen zijn noodzakelijk en ze werken, maar ze zijn vergeefs in het licht van de stijgende huurprijzen en de geringe bouw van sociale huurwoningen. We moeten niet alleen in het sociale beleid en via specifieke instrumenten rekening houden met het recht op wonen, maar ook in het stedenbouwkundige beleid, het beleid rond ruimtelijke ordening. Dat wordt echter noch door de Staat, noch door de departementen gestuurd, maar valt onder de bevoegdheid van de gemeenten en hun verenigingen.

De institutionele organisatie van Frankrijk is complex. De macht van de overheid bestrijkt vijf verantwoordelijkheidsniveaus: Staat, regio's, departementen, intercommunale verenigingen en gemeenten. De respectieve bevoegdheden zijn door de wet geregeld, maar in de praktijk stellen we bijvoorbeeld vast dat we er niet in slagen sociale woningen te bouwen zonder dat de financiering van de Staat wordt aangevuld met vrijwillige steun van de betrokken gemeenten, het departement en vaak ook de regio. Frankrijk telt 36.000 gemeenten en elke gemeente beslist wat wel of niet op haar grondgebied wordt gebouwd. Sommige gemeenten voeren een beleid dat het Hoog Comité bestempelt als 'gemeentelijk protectionisme'. Ze schermen hun grondgebied af voor sociale woningen, waarvan ze het nut niet betwisten, maar die ze liever op het grondgebied van de buurgemeente zien.

Het recht op wonen zoals bepaald vóór de wet-DALO was 'een doelstelling voor de hele maatschappij'. Het gold voor iedereen, maar verplichtte niemand. Die doelstelling moest opboksen tegen andere doelstellingen van de overheid, zowel het lokale stedenbouwkundige beleid (de stad niet uitbreiden, de stad niet concentreren...) als het nationale begrotingsbeleid (de overheidsuitgaven drukken).

Een voorbeeld van die toestand van collectieve onmacht is het plan van Ile de France van 1990 dat voorzag in de bouw van 53.000 woningen per jaar. Er werden er maar 43.000 gebouwd en we blijven vaststellen dat het beoogde doel niet wordt gehaald. De overheid beschikt over de middelen

om doelstellingen vast te stellen, maar heeft niet de nodige beslissingsmechanismen vastgesteld om ze te bereiken. De gevolgen voelt iedereen: het aandeel van de uitgaven voor huisvesting in het gezinsbudget zijn gestegen van 14% in het begin van de jaren '80 tot 22%. Maar de meest kwetsbare gezinnen worden het hardst getroffen.

Door de inroepbaarheid van het recht op wonen wordt in deze kwestie de goede orde hersteld: het recht op wonen is niet langer het gehoopte resultaat als gevolg van de beslissingen van de overheid, de beslissingen van de overheid moeten voortvloeien uit het recht op wonen. Wanneer de wetgever het recht op een geschikte woning bevestigt, gaat hij ervan uit dat de sociale cohesie dit vereist én dat de rijkdom van het land volstaat om dat te kunnen garanderen. De keuzes die daaruit volgen, moeten doeltreffend zijn: de erkenning van een recht houdt een resultaatverplichting in.

— EEN MOEILIJKE HERVORMING DOOR HAAR EISEN AAN DE OVERHEID

Het is nuttig even terug te komen op de lange weg die het voorstel van inroepbaar recht op wonen heeft afgelegd, want de weerstand tegen de beslissing en de omstandigheden waarin die beslissing werd genomen, maken duidelijk waarom de toepassing ervan nu zo moeilijk is.

De inroepbaarheid van het recht op wonen is geen onschuldige hervorming. Ze heeft op twee gebieden belangrijke gevolgen voor de overheid:

1. De organisatie van de aansprakelijkheid tussen de Staat en de verschillende gemeenschappen: De laatste decentralisatiewet³ heeft helaas een trend bevestigd. Het Parlement, dat vooral uit lokale verkozenen bestaat, neigt naar een verdeling van de door de Staat afgestane bevoegdheden, zonder dat de lokale initiatieven daarom meer coherentie vertonen.
2. De budgettaire middelen: De bouw van meer sociale woningen, het versterken van de financiële situatie van de huurders, de strijd tegen onwaardig wonen, het voorkomen van uitzettingen, de kwalitatieve en kwantitatieve aanpassing van het aanbod van sociale woningen vragen meer middelen. Het zou natuurlijk logisch zijn dat de Staat, in het kader van de nationale solidariteit, die taak op zich zou nemen. De Staat heeft echter, integendeel, de laatste jaren zijn inbreng nog teruggeschroefd.

De doelstelling van een inroepbaar recht op wonen wordt amper gecontesteerd. Vanaf begin 2004 werd het als perspectief in het overheidsbeleid opgenomen. De regering vond echter dat eerst de nodige woningen moesten worden gebouwd. Het recht op wonen wordt pas inroepbaar wanneer het aanbod voldoende groot is. Het Hoog Comité stelde echter dat de resultaatverplichting in de wet moest staan zodat de sociale woningen ook echt zouden worden gebouwd. We stelden niet

³ Wet nr. 2004-809 van 13 augustus 2004 betreffende de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden.

voor om de burger onmiddellijk dit recht te laten opeisen, maar vroegen dat de verantwoordelijkheid zou worden vastgelegd en dat het rechtsmiddel geleidelijk zou worden ingevoerd volgens een vooraf bepaalde kalender.

Het Hoog Comité heeft het idee in haar rapporten en adviezen uitgediept en bevestigd. Het werd al snel opgepikt door verenigingen die het beu waren om steeds meer energie in het probleem te steken en achteraf telkens weer te moeten vaststellen dat de problemen alleen maar groter werden. Al in 2003 hebben ze een 'platform voor een inroepbaar recht op wonen' opgericht dat efficiënt lobbyde en dat steunde op het werk van het Hoog Comité.

Hun militante acties hebben geleid tot de beslissing, die president Jacques Chirac bekend maakte in zijn laatste nieuwjaarstoespraak van 31 december 2006. Tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen zijn de verenigingen achter de rode tenten van de 'Enfants de Don Quichotte' langs het kanaal Saint Martin voor de huisvesting van daklozen, erin geslaagd om het inroepbaar recht op wonen eindelijk op de agenda van het Parlement te plaatsen.

De wet betreffende het inroepbaar recht op wonen werd bij hoogdringendheid opgemaakt, besproken en aangenomen. Ze werd op 3 januari door de eerste minister aangekondigd terwijl de tekst nog niet klaar was, op 17 januari aan de Ministerraad voorgelegd, definitief aangenomen op 22 februari, de laatste dag van de legislatuur, en uitgevaardigd op 5 maart. De wet stond mijlenver van het door het Hoog Comité voorgestelde schema dat voorzag in een fase van nationaal overleg tussen de Staat, de lokale gemeenschappen en de belangrijkste actoren die betrokken waren bij het opstellen van de wet, en dat werd gevolgd door lokaal overleg over de in te zetten middelen, afhankelijk van regio tot regio.

In een vorig rapport had het Hoog Comité gesteld dat een inroepbaar recht op wonen maar zin had als aan drie voorwaarden was voldaan:

- er moet een verantwoordelijke instantie komen;
- de burger moet de nodige rechtsmiddelen krijgen: via minnelijke schikking of via een geschillenprocedure;
- de verantwoordelijke instantie moet de nodige middelen krijgen.

De wet-DALO voldeed duidelijk aan de eerste twee voorwaarden: de Staat werd als verantwoordelijke instantie aangeduid en een kalender bepaalde de invoering van de rechtsmiddelen. Bleef over: de derde voorwaarde. Het was de bedoeling om mensen met problemen te huisvesten, niet om de Staat te laten veroordelen. Hoe kan de Staat een recht garanderen waarvan de toepassing onder de bevoegdheid van lokale gemeenschappen valt?

Is het niet nodig naast de verantwoordelijkheid van de Staat ook een tweedelijnsverantwoordelijkheid te organiseren? En welke budgettaire middelen zijn er?

Ondanks deze beperkingen was de wet ongetwijfeld een grote historische stap vooruit voor de huisvesting van achtergestelde personen. Ze zorgde voor een resultaatverplichting waarop niet kon worden teruggekomen. Daarom keurde het Hoog Comité de ontwerpwet-DALO in zijn advies

van januari 2007. Maar het verklaarde tegelijk dat een tweede wet na overleg noodzakelijk was. Het Comité verkreeg dat naast het 'Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées' en zijn voorzitter een begeleidingscomité werd opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van alle actoren (lokale gemeenschappen, sociale verhuurders, private verhuurders, verenigingen...). Op 1 oktober 2007 diende dit comité voorstellen in bij de nieuwe Franse president. In oktober 2008 legde het zijn tweede rapport voor.

_ DE RECHTSMIDDELEN VAN DE WET-DALO ... TE WEINIG GEBRUIKT, MAAR WEL EEN OPENBARING

De bemiddelingscommissies werden op het afgesproken tijdstip geïnstalleerd, namelijk in januari 2008. Op 31 augustus hadden ze al 40.000 aanvragen ontvangen. We stellen echter vast dat het niet volstaat om een procedure op te stellen. Er is meer nodig om ze ook echt toegankelijk te maken voor iedereen die er behoefte aan heeft. De betrokkenen moeten op de hoogte zijn: de wet verplicht de Staat om in elk departement voor de nodige informatie te zorgen, maar de Staat is niet geneigd om acties te ondernemen die het aantal aanvragen de hoogte injagen... De aanvragers moeten advies krijgen en bij hun stappen worden begeleid, want een beroep doen op de wet-DALO is niet hetzelfde als een aanvraag voor een sociale woning. De eiser moet zijn problemen uitdrukkelijk formuleren, aantonen dat hij alle nodige stappen heeft gezet, en indien nodig zijn goede trouw bewijzen. Maatschappelijk werkers kennen de wet-DALO niet goed en zijn niet opgeleid voor dergelijk begeleidingswerk. De verenigingen beginnen nu gebruik te maken van de wet, maar beschikken niet altijd over de middelen om iedereen bij te staan die er een beroep op zou moeten en willen doen.

Er is dus nog veel werk aan de winkel. We moeten wel onderstrepen dat nu echt recht geschiedt. In plaats van soms jarenlang geen antwoord te krijgen op zijn of haar aanvraag voor een woning, kan iemand zonder woning of iemand die slecht is gehuisvest, nu een beslissing afdwingen. Als de beslissing positief uitvalt en niet wordt uitgevoerd, kan de betrokkene vanaf 1 december naar de rechtbank stappen. Maar als die beslissing niet positief is, kan die persoon de beslissing nu al voor de rechter betwisten. Dat is een culturele omwenteling die het gevoerde beleid ter discussie stelt. Dat geldt ook voor de woningverenigingen die moeten vaststellen dat de commissies soms mensen aanwijzen die de sector prioritair in zijn structuren moet opvangen. We waren eraan gewend om aan de ingang van sommige opvangcentra en van sociale woningen voorrang te verlenen aan bepaalde mensen en om soms de 'spoedgevallen' te rangschikken, hoewel geen enkele ervan redelijkerwijs had moeten worden uitgesteld. We vonden het normaal dat personen die in onmenselijke omstandigheden leefden – onbewoonbaar, gevaarlijk, overbezet, volgepropt... - jarenlang op de wachtlijst stonden.

De rechtsmiddelen in de wet-DALO hebben ook een grote ongelijkheid tussen de regio's aan het licht gebracht. Twee derde van de gevallen hebben betrekking op de regio Ile de France. In de regio Côte d'Azur is de situatie ook kritiek, met zeer veel rechtszaken en een totaal ontoereikend aanbod. We weten dat de overzeese gebieden ook in moeilijkheden zullen komen, omdat er te weinig goede woningen en te veel ongezonde woningen zijn.

En dan zijn er nog een tiental departementen met grote steden (Lyon, Nantes, Lille, Bordeaux, Toulouse...) waar de toestand precair is. In drie departementen op vier tellen we echter minder dan 25 gevallen per maand. In deze 'rustige' departementen is de wet-DALO een ultieme garantie op het recht op wonen. De wet moet de instrumenten nog verbeteren, maar de Staat kan hier zonder problemen zijn verplichtingen nakomen. Dat geldt niet voor de 'problematische' departementen en a fortiori voor de kritieke departementen. Het begeleidingscomité beklemtoont de noodzaak om budgettaire middelen vast te leggen zodat de Staat in die regio's niet zal worden veroordeeld.

Die regionale verschillen zijn natuurlijk al langer bekend, maar door de wet-DALO moeten we er nu wel rekening mee houden. Frankrijk, dat erg gehecht is aan het republikeinse principe van gelijkheid, heeft de neiging om het hele grondgebied te behandelen volgens dezelfde regels, met dezelfde instrumenten en met dezelfde steunmaatregelen. Vandaag is bewezen dat we rekening moeten houden met de diversiteit van het grondgebied, als we iedereen eenzelfde recht willen garanderen, van de kleinste gemeenten in de Lozère over de overzeese departementen tot Parijs. Nationale doelstellingen in de sociale huisvesting hebben maar zin als ze de optelsom zijn van lokaal vastgestelde doelstellingen, op basis van de behoeften die voor elk departement verschillend kunnen zijn.

_ EEN WET WAARVAN ALLE GEVOLGEN NOG NIET HELEMAAL DUIDELIJK ZIJN

Het begeleidingscomité voor de invoering van het inroepbaar recht op wonen heeft zijn tweede rapport opgesteld. Dit gebeurde in de context van enerzijds het onderzoek door het Parlement van een nieuw wetsontwerp op de huisvesting dat maar een beperkt antwoord biedt op de vragen over goed bestuur⁴, en anderzijds van een ontwerpbegroting 2009 die minder geld voor sociale woningen en opvang vrijmaakt. Voor de regering zijn de gevolgen van de wet-DALO blijkbaar nog niet helemaal duidelijk.

De betrokkenen die bezig zijn met huisvesting en integratie, hebben het gevoel dat de beslissingen worden genomen zonder te anticiperen op de vervaldata van de wet-DALO. In oktober 2007 vroeg het begeleidingscomité al om bijkomende middelen te mobiliseren, vooral voor de sanering van ongezonde woningen, het voorkomen van uitzettingen of het afsluiten van overeenkomsten met privé-eigenaars om de vervaldatum van 1 december 2008 in het hele land te halen. Het comité adviseerde om dringende maatregelen te treffen en veel meer sociale woningen te bouwen om de vervaldatum van 2012 te halen: tussen de beslissing om een programma voor sociale woningbouw te lanceren en de leveringsdatum, verloopt minstens drie jaar. Het tweede rapport van het begeleidingscomité bevestigt nogmaals de noodzaak van dergelijke maatregelen en de titel 'Assumer l'obligation de résultat sur l'ensemble du territoire' (De verantwoordelijkheid dragen voor de resultaatverplichting op het hele grondgebied) is een duidelijke oproep aan de Staat.

4 In de versie die de regering heeft voorgelegd, maar we hopen dat het parlementaire debat voor verbetering kan zorgen.

De wet van 5 maart 2007 is geen eindpunt, maar het vertrekpunt van een hervorming die we sneller hadden gewild, maar die uiteindelijk toch zal moeten worden uitgevoerd. We kunnen ons niet voorstellen dat we achterblijven op de bepalingen van de wet, die niet meer doet dan het aansprakelijkheidsprincipe aan de uitoefening van een fundamenteel recht koppelen. We kunnen ons ook niet voorstellen dat de Staat zich geregeld door de rechtbank zal laten veroordelen en dat de rechter de Staat uiteindelijk dwangsommen zal opleggen die de regering niet in haar begroting wou inschrijven. Door de juridische aansprakelijkheid van de Staat vast te stellen heeft de wetgever ook een politieke aansprakelijkheid vastgelegd: die van de regering.

Daarom is het inroepbaar recht op wonen in bepaalde departementen een zware bevalling, maar we zijn ervan overtuigd dat de baby levensvatbaar is. De wet-DALO heeft effect en zal effect blijven hebben. Woonverenigingen en sociale werkers beseffen dat de wet tegelijk een middel is om individuele situaties te deblokken en een hefboom om de overheid te dwingen bij haar beslissingen rekening te houden met het recht op wonen. Ze zullen het nodige doen om de procedure te gebruiken wanneer dit nodig is.

Wanneer het recht op wonen volledig wordt uitgeoefend, zal blijken dat het niet alleen positieve effecten heeft voor de armsten of de zwaksten, maar voor de hele stedelijke bevolking. De overheid zal worden gedwongen om coherent op te treden, een beleid uit te stippelen en uit te voeren, gebaseerd op de werkelijke behoeften van iedereen, een beleid dat zo dicht mogelijk aansluit bij de wensen van de bewoners.