

Besoins primaires et survie, droits fondamentaux & dignité humaine

Françoise De BOE, Coordinatrice
francoise.deboe@cntr.be

Henk Van HOOTEGEM, Coordinateur adjoint
henk.vanhootegem@cntr.be

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale
www.luttepauvrete.be

Les droits fondamentaux constituent l'expression juridique de ce qui est nécessaire aux hommes, aux femmes et aux enfants, pour vivre conformément à la dignité humaine. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, qui est chargé d'évaluer l'effectivité de ces droits dans les situations de pauvreté, se penche dans cet article plus spécifiquement sur: le droit à une nourriture suffisante, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à un logement décent, non sans évoquer l'inévitable interdépendance de ces droits.

MOTS-CLÉS: Droits fondamentaux, dignité humaine, alimentation, sécurité sociale, santé, logement

a fin de permettre au lecteur de situer le point de vue à partir duquel nous nous exprimons dans cet article, rappelons que le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est chargé d'évaluer l'effectivité des droits fondamentaux mis à l'épreuve dans les situations de pauvreté et l'inégalité d'accès à ces droits ainsi que de formuler des recommandations en vue de restaurer les conditions de leur exercice. Pour réaliser cette mission, l'accord de coopération du 5 mai 1998 qui crée le Service charge celui-ci d'organiser des concertations structurelles avec les nombreux et divers acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté, en accordant une attention particulière à la participation des personnes qui vivent

dans la pauvreté et des associations dans lesquelles elles se reconnaissent. Un rapport est publié tous les deux ans qui rend compte des résultats de ces travaux. Le huitième rapport, consacré au rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté, paraîtra en décembre 2015.

Les droits fondamentaux constituent l'expression juridique de ce qui est nécessaire aux hommes, aux femmes et aux enfants, pour vivre conformément à la dignité humaine; ils sont inscrits dans des textes internationaux et certains le sont aussi dans la Constitution belge. Les Etats qui ont signé et ratifié ces textes s'engagent à réaliser de façon progressive mais le plus rapidement possible tous les droits qui y sont contenus.

Les droits fondamentaux sont

bien plus nombreux que les besoins généralement qualifiés de primaires, qui font l'objet du dossier de ce numéro de l'Observatoire: la référence des premiers est la dignité humaine, la référence des seconds la survie. Se nourrir, avoir un toit, se soigner, c'est indispensable pour ne pas mourir mais pas suffisant pour mener une vie d'être humain. L'éducation, la culture, la vie familiale, un emploi convenable, ... sont des éléments constitutifs de la dignité humaine, comme le sont l'alimentation, le logement, l'accès aux soins.

Nous évoquerons dans cette contribution quatre droits fondamentaux - le droit à une nourriture suffisante, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à un logement décent - ce qui

Les droits fondamentaux sont bien plus nombreux que les besoins généralement qualifiés de primaires, [...] : la référence des premiers est la dignité humaine, la référence des seconds la survie. Se nourrir, avoir un toit, se soigner, c'est indispensable pour ne pas mourir mais pas suffisant pour mener une vie d'être humain.

nous permettra d'aborder de façon concrète des questions comme celles de l'interdépendance des droits, de l'inégalité d'accès au détriment des personnes qui vivent dans la pauvreté, de la conditionnalité croissante des droits. Précisons que cette sélection ne reflète aucune quelconque hiérarchie des droits, ceux-ci étant intrinsèquement liés entre eux.

Pour chacun des quatre droits, nous donnerons les principales références des textes dans lesquels ils sont inscrits et celles des observations générales formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil économique des Nations Unies (Comité DESC plus loin dans le texte) dans lesquelles il précise son interprétation, sa vision dynamique des droits. Nous commenterons aussi de façon très succincte la situation en Belgique au regard de ces droits.

En guise de conclusion, nous aborderons les droits fondamentaux en tant que levier de la lutte contre la pauvreté.

Droit à une nourriture suffisante

Inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art.25), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art.11) et dans des instruments spécifiques comme la Convention relative aux droits de l'enfant (art.24 et 27), le droit à une nourriture suffisante est considéré comme effectif «lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec autrui, a accès à tout instant, physiquement et économiquement, à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer...» (Observation générale n°12).

Bien souvent, nous associons ce droit aux situations des pays dits 'sous-développés'. En Belgique, il est vrai, ce n'est pas la disponibilité de la nourriture qui pose problème mais plutôt l'accès à une nourriture suffisante qui n'est pas garanti pour tous, tant sur le plan de la quantité que de la qualité nutritionnelle. En 2014, 130.030 personnes ont fait appel à une des neuf banques alimentaires réunies au sein de la Fédération belge de banques alimentaires, soit une augmentation de 7,1% par rapport à 2013. Depuis le début des années '90, une hausse est enregistrée. En 1995, 70.000 personnes avaient eu recours à la Banque alimentaire, 95.000 en 2000 et plus de 130.000 en 2014¹.

Les banques alimentaires apportent certes une aide indispensable mais l'augmentation du nombre de personnes qui en dépendent pose question. Olivier De Schutter, qui a été rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation auprès des Nations Unies, l'explique de façon très claire: «Très longtemps, la réaction des gouvernements à la difficulté d'accéder à une alimentation abordable a été d'assurer que les consommateurs puissent acheter des calories à bon marché. On n'a pas fait assez pour créer une sécurité sociale protégeant véritablement les personnes, par exemple à travers des allocations de chômage suffisantes, qui durent un temps suffisant pour que les personnes puissent trouver de l'emploi, ou à travers l'aide sociale. A défaut de politiques sociales redistributives qui protègent chacun contre l'exclusion sociale, on a voulu que l'alimentation soit la moins chère possible, même au détriment de la qualité de l'alimentation. Mais ce n'est pas une solution. Très souvent, les calories à bon marché sont source d'une mauvaise alimentation. Ce sont aujourd'hui les familles les plus pauvres qui paient le tribut le plus lourd à cette approche: ce sont elles

1. Voir la rubrique 'Faits et chiffres' sur le site du Service de lutte contre la pauvreté (http://www.luttepauvrete.be/chiffres_banques_alimentaires.htm): Combien de personnes recourent-elles à l'aide alimentaire?

qui sont les plus menacées par l'obésité, et donc par les maladies qui accompagnent l'obésité. En d'autres mots, il n'y a pas d'alternative à des politiques sociales qui protègent véritablement les gens et leur permettent d'avoir accès à une alimentation adéquate.²»

Droit à la sécurité sociale

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises qui affaiblissent la sécurité sociale en particulier la dégressivité renforcée des allocations de chômage (c'est-à-dire la réduction des montants à mesure que la durée du chômage s'allonge, qui peut aboutir à des forfaits proches des montants de l'aide sociale)³ et des conditions d'admission aux allocations d'insertion professionnelle (nouvelle dénomination des allocations d'attente) plus strictes⁴. C'est ainsi qu'au 1^{er} janvier 2015, 15.877 demandeurs d'emploi ont été exclus du chômage en raison de la limitation à trois ans du droit aux allocations d'insertion et ce nombre augmente chaque mois, vu qu'il s'agit d'une mesure structurelle⁵.

La Belgique a signé et ratifié les textes qui consacrent le droit à la sécurité sociale, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 9), la Charte sociale européenne révisée (art. 12), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art.34). La Constitution (art.23) consacre également le droit à la sécurité sociale.

La question se pose donc de savoir si ces récentes mesures sont compatibles avec l'engagement de la Belgique de réaliser de façon progressive le droit à la sécurité sociale, ce qui signifie à tout le moins de ne pas régresser en la matière. Des reculs ne sont

autorisés que pour autant qu'ils soient dûment justifiés et respectent le principe de proportionnalité.

Dans le cas de l'arrêté royal à l'origine de la réforme de la dégressivité des allocations de chômage, aucune explication qui justifierait une moindre protection n'a été fournie⁶. Une association flamande, le 'Netwerk tegen armoede' a introduit un recours au Conseil d'Etat contre cette mesure; celui-ci l'a déclaré non recevable, considérant que l'association n'avait pas d'intérêt à agir suffisant car la dégressivité renforcée «n'a pas de lien direct avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁷» qui constitue l'objet social de l'asbl. Le Conseil d'Etat ne s'est donc pas prononcé sur la question de savoir si la diminution de la protection était ou non dûment justifiée.

Rappelons que pour le Comité DESC, «La sécurité sociale, par sa fonction redistributrice, joue un rôle important dans la réduction et l'atténuation de la pauvreté, en évitant l'exclusion sociale et en favorisant l'insertion sociale... la sécurité sociale devrait être considérée comme un bien social et non foncièrement comme un simple instrument de politique économique et financière» (Observation générale n°19).

Droit à la protection de la santé

Ce droit est lui aussi inscrit dans plusieurs textes: la Déclaration universelle des droits de l'homme (art .25), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art.12), la Convention relative aux droits de l'enfant (art.24), la Charte sociale européenne révisée (art.11 et 13), la Charte des droits sociaux fondamentaux de l'Union européenne (art.35) et la Constitution belge (art.23). Selon le Comité

DESC, il s'agit «d'un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi des facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu...» (Observation générale n°14).

Malgré la réduction globale de la mortalité, malgré les progrès de la médecine, malgré les politiques d'accès universel aux services de santé et services sociaux, les inégalités socio-économiques de santé persistent en Belgique. Elles suivent généralement un gradient socio-économique: les groupes qui occupent une position plus élevée dans la hiérarchie sociale, notamment suivant le plus haut diplôme obtenu, peuvent espérer vivre plus longtemps et plus longtemps en meilleure santé que ceux qui occupent une position moins élevée⁸.

2. De SCHUTTER O, Professeur de droit international (UCL) et ex-porteur spécial pour le droit à l'alimentation auprès des Nations Unies. *Une question de droits de l'homme, pas de charité*. Article paru dans Partenaire n°92 Mars/avril 2015.

3. Voir à ce sujet: le rapport bisannuel 2012-2013 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ainsi qu'une note complémentaire: *La dégressivité renforcée des allocations de chômage: impact sur la pauvreté* (2014). Ces documents sont disponibles sur le site www.luttepauvrete.be

4. Voir à ce sujet : Conseil national du Travail et Conseil Central de l'Economie (2012). *Avis N° 1.806 – CCE 2012-0780 DEF CCR 10*.

5. ONEM, <http://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés>, (+ 1.168 en février 2015; + 1.035 en mars 2015; + 958 en avril 2015)⁶. DUMONT D., «Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill», *Journal des Tribunaux du 30 novembre 2013*.

7. C.E. (9^è ch), 20 décembre 2012, *Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen tegen Belgische Staat*, n°221.853, non publié

8. Voir la rubrique 'Faits et chiffres' sur le site du Service de lutte contre la pauvreté (www.luttepauvrete.be): La santé des personnes vivant dans la pauvreté est-elle moins bonne ?

La comparaison statistique entre les deux groupes extrêmes - niveau d'instruction le plus bas versus niveau d'instruction le plus haut - confirme ce constat de terrain: en 2004, un homme de 25 ans sans diplôme avait une espérance de vie en bonne santé de 17,8 années de moins qu'un homme ayant un diplôme de l'enseignement supérieur de type long; pour les femmes du même âge, l'écart était de 24,7 années

Pour les groupes les plus pauvres, l'augmentation de l'espérance de vie se fait au même rythme que la durée de vie en mauvaise santé. «La seule 'maladie' typique de ceux qui vivent leur vie exposée à la pauvreté est l'usure prématurée. Cette usure est un phénomène général pour les travailleurs manuels ou non qualifiés. Pour les plus pauvres, cette usure est particulièrement précoce et contribue à une marginalisation sociale pénible. A 40-45 ans, on est vieux! Cette usure prématurée, honteuse parce que souvent taxée de faïnéantise, n'a pas d'expression nette, stéréotypée comme d'autres pathologies. Le diagnostic reste souvent approximatif et la personne malade, privée d'une reconnaissance médicale d'incapacité de travail, doit vivre d'allocations minimales ou d'expédients qui concourent à aggraver le bilan de santé. Cette usure prématurée n'est pas seulement liée à un travail salarié pénible. En effet, aujourd'hui que de plus en plus d'adultes sont complètement privés d'emploi, les signes d'usure restent constants. L'ensemble des conditions de vie, le stress permanent lié aux manques, à l'incertitude du lendemain, à la honte, la dépendance, l'anxiété du contrôle social ... continuent à marquer profondément les corps et les esprits.⁹»

La comparaison statistique entre les deux groupes extrêmes - niveau d'instruction le plus bas versus niveau d'instruction le plus haut - confirme ce constat de terrain: en 2004, un homme de 25 ans sans diplôme avait une espérance de vie en bonne santé de 17,8 années de moins qu'un homme ayant un diplôme de l'enseignement supérieur de type long; pour les femmes du même âge, l'écart était de 24,7 années¹⁰.

Droit à un logement décent

Le droit au logement est inscrit dans la Déclaration universelle

des droits de l'homme (art.25), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11) et dans la Constitution (art.23). Il l'est aussi dans la Charte sociale européenne révisée, mais la Belgique n'a pas encore accepté l'article 31 de cette Charte, relatif au logement.

«Il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égalise, par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité» précise le Comité DESC (Observation générale n°4). Le Comité cite plusieurs éléments qui doivent être réunis pour garantir le droit au logement dont

- la sécurité légale de l'occupation: chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion ou autres menaces;
- l'existence de services, équipements et infrastructures: il s'agit de l'accès à de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, se chauffer et s'éclairer, des installations sanitaires et de lavage, ...
- la capacité de paiement: le coût du logement à charge des ménages ne peut compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux;
- l'habitabilité: le logement doit offrir un espace convenable et une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé.

En Belgique, accéder à un logement décent et s'y maintenir reste un parcours du combattant pour les personnes qui ne disposent que de bas revenus. Vu la pénurie de logements sociaux, de nombreux candidats locataires dont

9. HENDRICK P., rédacteur du rapport "Pauvreté et Santé" pour la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté (1991), cité dans ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport Général sur la Pauvreté* (1994), p. 120.

10. Van OYEN H., DEBOOSERE P., LORANT V., CHARAFEDDINE R. (Eds.), *Les inégalités sociales de santé en Belgique*, Gent, Academia Press, 2011, p. 28-29

les revenus sont très bas sont contraints de se tourner vers le marché privé. En Région de Bruxelles-Capitale par exemple, seule moins de la moitié de la demande de logements sociaux est satisfaite¹¹; sur le marché privé, le locataire devait disposer, en 2013, de revenus de minimum 2000€ par mois pour que la part de son loyer dans le budget soit de l'ordre de 30 % (pourcentage communément cité comme acceptable)¹². De nombreux témoignages indiquent que les dépenses de loyer sont généralement considérées comme prioritaires par les ménages, au détriment d'autres dépenses liées à la santé notamment.

Droits fondamentaux et lutte contre la pauvreté

Les droits fondamentaux, tant les droits économiques, sociaux et culturels qui font l'objet de cette contribution que les droits civils et politiques, sont bien plus qu'un idéal à atteindre; ils constituent un levier fort pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Le premier responsable de l'effectivité des droits fondamentaux est l'Etat qui a pris l'engagement de réaliser progressivement mais le plus rapidement possible les droits inscrits dans les textes qu'il a signés et ratifiés. Pour ce faire, il agit essentiellement en prenant des initiatives législatives. C'est une première étape essentielle - dans l'hypothèse où les lois, décrets et ordonnances vont dans le sens d'une meilleure protection des droits - mais qui restera symbolique si elle n'est pas correctement mise en œuvre. Ainsi par exemple, au niveau fédéral, il a été décidé que les loyers devaient être affichés mais rares sont les communes qui ont adopté le règlement fixant le montant des amendes, le cas échéant. De

même, la réglementation relative à la garantie locative a été modifiée en 2007 pour faciliter la constitution de celle-ci mais cela ne produit pas les effets escomptés, notamment à cause de la résistance du secteur bancaire.

Les acteurs judiciaires actionnent eux aussi le levier des droits fondamentaux. C'est ainsi par exemple qu'un juge de paix a refusé une coupure d'eau demandée par une Société des eaux parce que la dignité humaine «constitue en effet un principe supérieur qui s'impose à tous les acteurs de la vie économique, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public mais, a fortiori, en va-t-il ainsi lorsqu'ils sont investis d'une mission de service public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain.» (Justice de Paix de Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, inéd.).

Une rubrique du site du Service (www.luttepauvre.be) intitulée 'droits fondamentaux et pauvreté' rassemble des décisions pertinentes dans cette perspective, afin de les faire connaître et de les rendre accessibles aux personnes, associations, professionnels qui veulent prendre appui sur les droits fondamentaux pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Il y est également rendu compte des 'réclamations collectives' introduites sur la base du système prévu dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne révisée. Le Service n'a pas encore connaissance de plaintes traitées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies, sur la base du Protocole se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en vigueur depuis peu et probablement encore trop peu connu.

La Belgique remet régulièrement des rapports aux instances internationales chargées du suivi de la

situation des droits fondamentaux, qui formulent sur cette base des observations, conclusions ou recommandations (selon l'instance) aux Etats, qui sont invités à y répondre. Des associations transmettent aussi des rapports alternatifs. Cette année, pour la première fois, plusieurs institutions ayant une mission légale de protection des droits de l'homme, dont le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, ont contribué à un rapport 'parallèle', ni étatique, ni associatif, dans le cadre de l'Examen périodique universel (un examen mené par les Etats sur les Etats, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies). Ajoutons que les droits fondamentaux devraient être prochainement renforcés en tant que moyen d'action, par la création du mécanisme national des droits de l'homme prévu dans l'accord du Gouvernement fédéral 2014-2019. A suivre.

11. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre Social 2014*, Bruxelles, Commission communautaire commune, p. 46.

12. DE KEERSMAEKER M-L., en collaboration avec IPSOS, *Observatoire des loyers. Enquête 2013*, Bruxelles, Observatoire régional de l'habitat, avril 2014, p. 107