

LA VIOLATION DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES COMME CONSÉQUENCE DE LA VIOLATION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

PAR

Jacques FIERENS

AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES,
CHARGÉ DE COURS AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES NOTRE-DAME
DE LA PAIX À NAMUR ET À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

1. On me propose de traiter de la violation des droits civils et politiques comme conséquence de la violation des droits économiques et sociaux; on aurait aussi bien pu inverser la suggestion, et j'aurais traité de la violation des droits économiques, sociaux et culturels comme conséquence de la violation des droits civils et politiques. C'est, évidemment, que les droits de l'homme sont indivisibles. Le respect d'un droit fondamental affermit tous les autres; la violation d'un droit fondamental entraîne celle des autres. Les droits civils et politiques sont indispensables à la revendication et à l'obtention des libertés économiques, sociales et culturelles, et ces dernières sont indispensables à l'exercice par tous des libertés civiles et politiques. Ainsi, la vie familiale ou la participation à la vie politique dépendent du respect du droit à la vie privée, du respect du droit au logement, à la santé, au développement, au travail. Inversement, la perte du travail peut entraîner l'expulsion du logement, l'échec scolaire des enfants, la rupture d'un couple.

2. Opposer les droits ou les catégories de droits, même au nom d'une différence de nature ou de difficultés spécifiques de mise en œuvre et de contrôle, est contraire à l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Celle-ci, contrairement à ce que feront les Pactes internationaux du 16 décembre 1966 (1) ou les instruments élaborés par le Conseil de l'Europe (Convention européenne du 4 novembre 1950 et Charte sociale du 18 octobre 1961, révisée en 1994), a voulu consacrer dans le même mouve-

(1) L'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa cinquième session, avait d'abord décidé de rédiger un Pacte unique, parce que « *la jouissance des libertés civiles et politiques, ainsi que celle des droits économiques, sociaux et culturels sont interdépendantes* » et parce que « *au cas où l'individu se trouve privé de ses droits économiques, sociaux et culturels, il ne représente pas la personne humaine que la Déclaration considère comme l'idéal de l'homme libre* » (Point 21 du Chapitre I du document A.2929 de l'Assemblée générale). Pour une critique cependant de la duplicité du discours onusien sur l'indivisibilité, voy. F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, n° 119.

ment les droits et libertés de nature différente. On aurait tort de croire que le caractère non contraignant de la Déclaration en est l'explication (2). Des traités ultérieurs n'ont pas hésité à consacrer en même temps des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, voire des droits de « troisième génération ». Citons entre autres la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981 (3) ou la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (4). La Charte africaine rappelle dans son préambule « *que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité, et que la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la jouissance des droits civils et politiques.* »

3. On connaît la formule de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Airey c. Irlande* : « *Nulle cloison étanche ne sépare (la sphère des droits économiques et sociaux) du domaine de la Convention* » (5). La jurisprudence des organes de Strasbourg est en quelque sorte contrainte de dégager progressivement les aspects économiques, sociaux et culturels des droits civils et politiques (6), parce que, tout simplement, les droits de l'homme ne sont pas plus divisibles que l'homme lui-même. Des frontières clairement tracées ne sont pas souhaitables. Elles n'existent pas sur le plan

(2) On sait qu'à plusieurs reprises, la Cour de cassation a rappelé que la Déclaration universelle des droits de l'homme n'étant qu'une recommandation dépourvue de portée juridique positive, sa violation ne peut utilement être invoquée : Cass. 15 mars 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 734. Cass. 10 mars 1980, *Pas.*, 1980 (sommaire), I, 844. Cass. 1^{er} décembre 1983, *Pas.*, 1984, I, 365. Cass. 6 janvier 1993, *Pas.*, 1993, I, 15. La violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme ne peut davantage être utilement invoquée à l'appui d'un recours au Conseil d'Etat : C.E. 9 février 1966, *Pas.*, 1966, IV, 97. C.E. 1^{er} décembre 1983, *R.A.C.E.*, 1983, 2196. C.E. 7 mars 1985, *R.A.C.E.*, 1985. C.E. 12 mars 1993, *R.A.C.E.*, 1993.

(3) Cf. J. FIERENS, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples au regard de la théorie des droits fondamentaux », *Rev. Tr. D.H.*, 1990, pp. 235-248.

(4) Voyez aussi les actuelles constitutions française et italienne. La Constitution belge, qui ne consacrait que des droits civils et politiques, a été complétée en 1994 par l'article 23 qui énonce : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visés à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »

(5) *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, Série A n° 32, § 26.

(6) Cf. notamment F. SUDRE, « La 'perméabilité' de la Convention européenne des droits de l'homme aux droits sociaux », dans *Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

théorique (7). Elles n'existent pas non plus dans la vie de ceux que les droits de l'homme protègent ou, surtout, dans la vie de ceux qu'ils ne parviennent pas à protéger.

4. Sont vraiment pauvres ceux qui sont privés de manière cumulative de la garantie des droits fondamentaux. On rappellera à cet égard la définition proposée par J. Wresinski : « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible* » (8).

5. C'est la voie que je propose de (ré)explorer ici, pour préciser le thème qui m'a été proposé : comment les situations de pauvreté, qui incluent sans aucun doute un aspect (mais seulement un aspect) de précarité économique et sociale, entraînent-elles la violation éventuelle d'un droit de type civil et politique ? Quelles sont les questions qui ont été posées à ce sujet à la jurisprudence ? Comment y a-t-elle répondu ? Il convient de limiter encore le sujet pour qu'il reste abordable dans le cadre de cette communication. Je me bornerai dès lors à évoquer un instrument particulier et deux droits plus précis. L'instrument juridique est la Convention européenne des droits de l'homme. Ce traité, parce qu'il est de mieux en mieux connu des plaideurs, parce que des effets directs lui sont généralement reconnus en droit interne (9) et parce qu'un contrôle international est organisé, a donné lieu à un certain nombre de décisions intéressantes pour notre propos. Deux droits de nature civile seront plus particulièrement examinés, même s'il sera impossible de ne pas en évoquer plusieurs autres en raison même de l'indivisibilité : le droit à la vie et le droit d'être protégé contre les traitements inhumains ou dégradants. La question revient à se demander si les situa-

(7) Je me permets de renvoyer, pour une remise en question théorique des « catégories » ou « générations » des droits de l'homme, à J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, n^{os} 140 et s.

(8) *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport présenté au Conseil économique et social* (français), *Journal Officiel*, 28 février 1987, p. 25. Il eût été plus exact de parler d'exercice des droits fondamentaux que de jouissance.

(9) On suppose le lecteur informé des discussions relatives à l'effet direct ou au caractère directement applicable d'une norme. Selon la définition de J. VERHOEVEN (« La notion d'« applicabilité directe » du droit international », *Revue belge de droit international*, 1980, p. 243), l'applicabilité directe peut être entendue de l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur. On consultera également, pour une synthèse comparatiste, A. ALEN et W. PLAS, « L'effet direct de la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant », *Jour. Dr. jeun.*, 1995, pp. 164-171.

tions de grande pauvreté sont contraires aux articles 2 et 3 de la Convention. J'ai retenu ces deux dispositions en raison du caractère fondateur du droit à la vie — elle est la condition première de la jouissance d'un droit (10) — et en raison du caractère absolu du droit d'être protégé contre les traitements inhumains ou dégradants (11).

6. On aurait pu poursuivre l'exercice en se demandant si la précarité économique, sociale et culturelle ne viole pas aussi le droit à la liberté (article 5 de la Convention), le droit à un procès équitable (article 6), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7), le principe de non-discrimination (article 14), le droit au respect des biens (article 1^{er} du Premier protocole additionnel), le droit à l'instruction (article 2 du Premier protocole additionnel), etc. L'homme qui écrit en tentant de se souvenir de ce que les personnes pauvres qu'il rencontre lui ont dit et montré affirme que tous ces droits sont constamment violés. Le juriste qui analyse parlerait de ce que la jurisprudence et la doctrine en disent, mais dans les deux cas le témoignage ou l'exercice seraient beaucoup trop longs (12).

I. — LE DROIT À LA VIE

7. La jurisprudence de la Cour de cassation et la doctrine estiment que le droit à la vie, tel que sanctionné par l'article 2 de la Convention européenne, n'a pas de rapport avec les situations de grande misère. La Cour suprême répète avec une belle obstination, largement dictée par une sorte de *realpolitik*, que le droit à la vie concerne le droit à la vie physique, au sens usuel des termes, et non ce qui pourrait, « *suivant une conception subjective* », être considéré comme une vie digne d'un être humain (13). Elle se demande sans doute où elle irait si elle se mêlait de qualité de la vie. La doctrine renchérit : « *Il convient de se garder de confondre le droit à un niveau et conditions de vie décents, qui est un droit économique et social, et le droit à*

(10) Pour le Comité des droits de l'homme mis en place par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le droit à la vie est « le droit suprême de l'être humain » (*Baboeram c. Surinam*, A/40/40, § 697).

(11) On rappellera en effet que le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants est un des rares droits absolus, ne souffrant aucune limitation ni aucune exception. Il n'en va pas de même pour le droit à la vie, limité par les termes mêmes de l'article 2 de la Convention et susceptible par exemple de dérogation pour les actes licites de guerre (art. 15 de la Convention), ou encore jugé compatible avec la peine de mort (Cass., 20 décembre 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 304; Cass., 19 janvier 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 71).

(12) Il s'agirait alors de remettre à jour le chapitre II de l'ouvrage déjà cité, *Droit et pauvreté*; voy. les nos 213-257; *adde* en ce qui concerne le respect de la vie familiale, spécialement en rapport avec le placement des enfants, phénomène particulièrement douloureux pour les familles pauvres : J. FIERENS, « La protection de la vie familiale dans la Convention européenne des droits de l'homme », *Les Cahiers de droit*, 1994, pp. 401-417; V. MACQ, « Le placement et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme », note sous Cour eur. D.H. 7 août 1996 (*Johansen c. Norvège*), *J. dr. jeun.*, 1997, pp. 44-45.

(13) Cass. 5 février 1985, *Pas.*, 1985, I, 670.

la vie proprement dit » (14). Le contenu du droit à la vie serait « évident » en tant qu'il se limite « au sens usuel des termes », mais « le droit à une vie digne d'être vécue ne doit pas pour autant être nié. En réalité, sans être proclamé, il est attesté par une série de droits, comme le droit aux aliments, à l'aide sociale, au travail, aux loisirs, etc. » (15).

8. Le Président du Tribunal de première instance de Liège, dans une décision un peu brumeuse, a établi une dichotomie trop marquée entre les droits qu'il qualifie lui-même de « première génération » et de « deuxième génération », rattachant le droit à la vie (qui serait différent du droit à vivre et du droit de vivre) à la première et le droit à la santé à la seconde. Arguant des effets différents qui s'attachent aux engagements de l'Etat lorsqu'il reconnaît l'un ou l'autre, il estime que « les citoyens ne sauraient s'en saisir (du droit à la santé) pour revendiquer le bénéfice individuel d'un résultat ou pour critiquer devant le juge des normes internes qu'ils estimeraient incompatibles avec le prescrit international » (16).

9. Cette appréciation des effets juridiques des droits-créances est aujourd'hui dépassée par la reconnaissance d'un effet de *standstill*, que je propose d'appeler « effet cliquet ». Celui-ci vise l'interdiction pour l'Etat partie de régresser dans la mise en œuvre du traité ou de réduire les droits accordés pour réaliser son objectif. Il y va d'une forme d'effet direct propre aux obligations positives de l'Etat. L'effet de *standstill* a été reconnu par la Cour d'arbitrage (17) et le Conseil d'Etat (18) au contentieux objectif. La Cour de cassation a admis son existence (19).

Mais il se pourrait que se mêler de qualité de la vie, éventuellement par la valorisation du droit à la santé, permette parfois de préserver la vie physique. Par exemple, lorsqu'il fait froid et que des personnes sans logis me-

(14) J. VELU et R. ERGEC, *R.P.D.B., Compl.*, t. VII, n° 224.

(15) H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t. II, *Les Personnes*, 4^e éd. par J.-P. MASSON, vol. I, n° 34 et la note 3.

(16) Civ. Liège (réf.), 13 septembre 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 1256. La demande tendait à faire enjoindre à l'Etat, au provisoire et vu l'urgence, de laisser produire et vendre des produits destinés au soin du cancer mais diffusés en violation de la législation sur l'enregistrement, la fabrication et la distribution des médicaments.

(17) C.A. n° 33/92, 7 mai 1992, *M.B.*, 4 juin 1992; C.A. n° 81/95, 14 décembre 1995, *M.B.*, 3 janvier 1996; *Arr. C.A.*, 1995, 1133; C.A. n° 42/97, 14 juillet 1997, *M.B.*, 3 septembre 1997, 22.598; *Arr. C.A.* 1997., 599. Voy. aussi R. ERGEC, « Le minerval exigé des élèves étrangers et les effets directs des droits économiques et sociaux », note sous Cass. 20 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, pp. 1206-1211, spécialement n°s 11-14.

(18) C.E. 6 septembre 1989, n° 32.989, *Rev. trim. D. H.*, 1990, p. 184.

(19) Cass. 20 décembre 1990, cité. La Cour souligne que l'article 13, § 2, b, du Pacte (qui concerne la gratuité de l'enseignement, et, en l'espèce, était invoqué dans la question du remboursement du « minerval » aux étudiants étrangers) ne produit pas d'effets immédiats et n'engendre pas dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions nationales devraient sauvegarder; elle examine toutefois, comme le juge du fond, la question de savoir si l'Etat belge pouvait « rétrograder », sans violer le pacte, estimant qu'en l'espèce le législateur, en adoptant la loi du 21 juin 1985, n'a pas instauré une législation moins conforme au Pacte que la législation antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci.

rent dans la rue ou dans leurs abris de fortune. On s'en étonne chaque année comme on s'étonne invariablement qu'il gèle en hiver. Il est vrai que les sans-logis acculés à tant de détresse ne porteront jamais leur cause — ici leur vie — devant les juridictions internes ou la Cour européenne des droits de l'homme, car il leur manque l'effectivité d'un autre droit civil : celui d'accéder aux tribunaux. Même à Strasbourg, paraît-il, des gens meurent de froid à quelques centaines de mètres d'un certain Palais des droits de l'homme.

10. Pourtant, la jurisprudence des organes de Strasbourg tend parfois à ne pas considérer du seul point de vue biologique « la vie » à laquelle l'article 2 de la Convention fait allusion, et y intègre certains aspects qualitatifs. Le droit à la vie serait autre chose que le droit de ne pas mourir. En se préoccupant du droit à la santé de la mère, dans des affaires d'avortement, la Commission a fait un pas vers cette prise en compte qualitative de la vie (20). Elle a aussi estimé à plusieurs reprises que le droit de toute personne à la vie inclut le devoir, pour les Etats, de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie (21).

II. — LE DROIT D'ÊTRE PROTÉGÉ CONTRE LES TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS

11. Les conséquences de la misère et la pauvreté sont-elles des traitements inhumains ou dégradants ?

Dans l'affaire *Van Volsem c. Belgique* portée devant la Commission européenne des droits de l'homme, la requérante, divorcée, avait à sa charge deux enfants mineurs et le bébé de sa propre fille. Atteinte de dépression et d'affection respiratoire, elle était dans l'impossibilité d'occuper un emploi. Ses ressources étaient constituées par une pension alimentaire complétée par l'aide du C.P.A.S. Elle avait été logée avec ses enfants dans une habitation sociale qui présentait la particularité d'être très mal isolée et de fonctionner en totalité, y compris pour le chauffage, à l'électricité. N'ayant pu honorer les factures, les compteurs furent fermés. Ils l'étaient toujours lorsque la fille de la requérante, qui habitait avec elle, donna le jour à un bébé qu'elle ramena dans le logement dépourvu de chauffage et de la possibilité de faire chauffer de l'eau, un biberon ou un repas. Une ordonnance sur requête unilatérale (22) ordonna le rétablissement des fournitures. Après cinq ans de procédure, la Cour d'appel de Bruxelles autorisa la société dis-

(20) Cf. *X c. Royaume-Uni*, 13 mai 1980, *D.R.*, 19, p. 244. La Commission relève que le terme « vie » n'est pas défini par la Convention. Elle prend en compte le risque d'une atteinte grave à la santé physique ou mentale de la mère, critère qualitatif qui lie le droit à la vie et le droit à la santé (§ 22-23).

(21) Cf. *Assoc. X.*, 12 juillet 1978, *D.R.*, 14, p. 36.

(22) Réf. Bruxelles (Prés.), 12 décembre 1983, inédit.

tributrice à interrompre les fournitures jusqu'à apurement total de la dette de la requérante qui s'en acquittait par mensualités, se basant essentiellement sur le fait que la société distributrice d'électricité n'avait pas à assumer des responsabilités d'aide sociale (23). Après que l'assistance judiciaire lui ait été refusée par le Bureau d'assistance judiciaire de la Cour de Cassation, la requérante saisit la Commission au motif principal que la suspension de la fourniture d'électricité dont elle avait été victime, ainsi que la menace perpétuelle d'une telle suspension sur son foyer, constituait un traitement inhumain et dégradant et une atteinte au respect de sa vie familiale. La Commission rejeta la requête pour défaut manifeste de fondement (24).

12. Pourtant, on pouvait espérer que les critères d'un traitement à tout le moins dégradant, tels qu'ils avaient été dégagés par la jurisprudence des organes de Strasbourg, soient reconnus en l'espèce (25). Les affaires soumises à la Commission et à la Cour concernent d'habitude des souffrances intentionnellement provoquées (26) et en tout cas des traitements occasionnés par la volonté de personnes et non simplement par les circonstances. La violence accidentelle ou la violence fortuite ont toutefois aussi été prises en compte. La Commission a décidé qu'un traitement dégradant suppose des mesures « *de nature à créer chez les individus des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier, à les avilir et à briser éventuellement leur existence physique ou morale* » (27). Elle a évoqué un traitement qui « *humilie grossièrement devant autrui* » ou un traitement qui « *provoque un abaissement du rang, de la situation ou de la réputation de celui qui en est l'objet aux yeux d'autrui ou à ses propres yeux* » (28). La Cour a, elle aussi, pris en compte la possibilité, pour une personne, d'être « *humiliée à ses propres yeux* » (29). La Commission a souligné que la notion n'inclut pas nécessairement un élément physique ou corporel. Dans un décision du

(23) Bruxelles, 25 février 1988, *R.R.D.*, 1988, p. 208 et note X. DELGRANGE.

(24) Décision du 9 mai 1990, *R.U.D.H.*, 1990, p. 384.

(25) Cf. F. SUDRE, « La notion de 'peines et traitements inhumains ou dégradants' dans la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme », *Revue générale de droit international public*, 1984, p. 825; J. VELU et R. ERGEC, *R.P.D.B., Compl.*, t. VII, n° 244 et s.

(26) Ce serait une condition nécessaire à l'identification d'un « traitement inhumain », et *a fortiori* de la torture : voy. arrêt *Irlande c. Royaume Uni*, 29 avril 1976, série A, n° 25, § 167.

(27) *Asiatiques de l'Est africain*, 10 octobre 1970, *D.R.*, juillet 1971, 36, p. 92; *Annuaire*, vol. 13, 1970, p. 929.

(28) A propos des mêmes affaires, Rapport de la Commission du 14 décembre 1973 cité par G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Aix-en-Provence-Paris, 1989, p. 291, note 47.

(29) Arrêt *Tyrer*, 25 avril 1978, série A, n° 26, § 32. Voy. aussi arrêt *Campbell et Cosans*, 25 février 1982, série A, n° 48, § 28 : l'acte causé à l'intéressé doit constituer « *aux yeux d'autrui ou aux siens, une humiliation ou un avilissement atteignant un minimum de gravité.* »

15 décembre 1977 relative à une affaire de transsexualisme, elle a évoqué « une situation humiliante, de discrédit social » (30).

13. Il restera à Madame Van Volsem à se consoler en lisant les commentaires très dur que la décision a suscités sous les plumes les plus reconnues en la matière (31). Après avoir parlé d'une décision « bâclée », le professeur Frédéric Sudre n'exclut pas que l'on puisse admettre que pèse sur l'Etat l'obligation d'adopter des mesures positives (logement décent, fourniture régulière d'électricité, revenu minimum) afin que soit assurée l'effectivité du droit à un traitement conforme à la dignité de l'homme et du droit à une vie familiale normale, alors que l'exercice de ces droits est compromis par l'état de pauvreté. Pour Monsieur Pettiti, à propos de la même décision, « une interprétation extensive de l'article 3 s'expliquerait par la modification profonde des rapports sociaux depuis 1950, l'aggravation du fossé entre nantis et pauvres devenant une discrimination aussi grave que la discrimination ethnique » (32).

14. Lors du dixième anniversaire de la création des centres publics d'aide sociale, une campagne publicitaire avait exhibé des photos de personnes fouillant les poubelles ou d'une mère de famille nombreuse, enceinte et entourée de ses enfants dans un logis sordide. Les personnes qui avaient posé n'étaient pas des acteurs, mais étaient véritablement dépendantes d'un C.P.A.S. Elles avaient été reconnues par leur entourage, ce qui avait entraîné de multiples humiliations dans le quartier et à l'école des enfants. La Cour d'appel de Bruxelles décide que c'est l'intention qui compte : l'illustration des conditions de vie des plus démunis ne porte pas atteinte à la dignité humaine lorsqu'elle est le fait d'une association de personnes qui, en mettant ces conditions en lumière, vise seulement à les dénoncer et à accroître les moyens d'y remédier en suscitant, précisément, des réactions de solidarité de la part du public (33).

15. En matière de vagabondage, la Cour de Cassation a décidé qu'une mesure d'internement, au sens de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, ne revêt pas, par elle-même, un caractère dégradant (34).

(30) *Madame X c. R.F.A.*, décision du 14 décembre 1977, citée par G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne...*, cité, p. 292, note 53.

(31) F. SUDRE, « La première décision 'quart-monde' de la Commission européenne des droits de l'homme : une 'bavure' dans une jurisprudence dynamique », *R.U.D.H.*, 1990, p. 349.

(32) L. PETTITI, « Pauvreté et Convention européenne des droits de l'homme », *Droit social*, 1991, p. 85.

(33) Bruxelles 6 octobre 1995, *J.T.* 1996, 303; *Dr. Q.M.*, 1996, liv. 11, 41, note; *R.D.J.P.*, 1996, 158; *Pas.*, 1995, II, 59.

(34) Cass., 16 juin 1982, *Pas.*, 1982, I, 1186. On aurait tort de croire que la répression du vagabondage a totalement disparu de notre paysage juridique. S'il est vrai que la loi du 28 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité et les articles 342 à 347 du Code pénal ont été abrogés par la loi du 12 janvier 1993, le vagabondage existe encore juridi-

16. La limitation du droit à l'aide sociale pour les étrangers ayant reçu un ordre de quitter le pays ou en séjour illégal a fait l'objet d'une véritable saga judiciaire. L'article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale, qui concerne les missions des C.P.A.S., avait été modifié dans le sens d'une restriction de l'aide due aux étrangers en séjour illégal par la loi du 28 juin 1984 (35), puis par celle du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses : « *Le centre accorde uniquement l'aide strictement nécessaire pour permettre de quitter le pays (...) à l'étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume et auquel un ordre définitif de quitter le pays a été signifié. (...) L'aide sociale prend fin à dater de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire, et, au plus tard, au jour de l'expiration du délai de l'ordre définitif de quitter le territoire* ». Une controverse importante naquit à propos de la signification du terme « définitif » (36). Elle prit fin par son remplacement par « exécutoire », introduit par la loi du 15 juillet 1996 dite loi Vandellannote. Ce mot (« exécutoire ») fut annulé par la Cour d'arbitrage par arrêt du 22 avril 1998 (37), au motif principal que la loi priverait d'aide sociale un étranger qui a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat accompagné ou non d'une demande de suspension. La mesure attaquée doit alors être considérée comme apportant une limitation disproportionnée « *au droit à l'aide sociale et au droit à l'exercice effectif d'un recours juridictionnel* » (38). Il y va bien de la violation d'un droit civil par la restriction d'un droit économique ou social.

17. Avant cette controverse, la question de la limitation de l'aide sociale au regard du principe du respect de la dignité humaine et de l'interdiction d'un traitement inhumain avait été posée à la Cour d'arbitrage. L'aide sociale est celle qui « *a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine* » (article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale). Le problème théorique pouvait être

quement dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse (art. 36, 3^o). La répression du vagabondage a en outre été rapidement réintroduite par divers arrêts communaux. Celui qui avait été pris par la Ville de Bruxelles a été annulé par le Conseil d'Etat le 8 octobre 1997 pour erreur manifeste d'appréciation (*Journ. proc.*, 9 janvier 1998, n° 340, p. 27, obs. A. DETHÉUX). Par ailleurs, même si les termes de vagabondage et de mendicité ont disparu de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il faut rappeler qu'un étranger dépourvu de moyens de subsistance peut être refoulé ou se voir notifier un ordre de quitter le territoire (art. 3, 4^o et art. 7, 6^o). On pourrait évidemment voir dans ces mesures un autre exemple de perte de droit civil ou politique (le droit de se trouver sur le territoire du Royaume) par suite de difficultés économiques, sociales ou culturelles.

(35) Voy. J. FIERENS, *Droit et pauvreté*, cité, n° 624.

(36) Voy. S. SAROLEA, « Aide sociale aux étrangers en séjour illégal : les droits de l'homme en quête d'effectivité », *J.T.*, 1998, pp. 345-354; M.-Cl. FOBLETS et F. BERNARD, « L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal : la saga de l'ordre 'définitif' de quitter le territoire de l'article 57, § 2 de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 », *Recente arresten van het hof van cassatie*, 1996, p. 289.

(37) *Monit.*, 29 avril 1998 (deuxième édition), p. 13.340; *J.L.M.B.*, 1998, p. 884, note A. SIMON.

(38) §§ B.33 et B. 36.

résumé comme suit : ou bien la dignité humaine était respectée par l'octroi d'une aide sociale limitée comme le prévoit le texte, et dans ce cas à quoi servait-il ? Ou bien, le critère de l'aide sociale était différent pour certaines catégories d'étrangers et, nouvelle option, soit il y a deux dignités humaines, soit le principe de son respect était remis en question. Par arrêt du 29 juin 1994 (39), la Cour d'arbitrage décidait que « lorsqu'un Etat qui entend limiter l'immigration constate que les moyens qu'il emploie à cet effet ne sont pas ou ne sont guère efficaces, il n'est pas déraisonnable qu'il ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur son territoire (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers), et des étrangers, d'autre part, qui s'y trouvent encore après avoir reçu l'ordre de le quitter. En disposant de telle manière que celui qui a reçu un ordre définitif de quitter le territoire avant une date déterminée sache que s'il n'a pas obtempéré, il ne recevra, un mois après cette date, plus aucune aide des centres publics d'aide sociale, à la seule exception de l'aide médicale urgente, le législateur a adopté, afin d'inciter l'intéressé à obéir à l'ordre reçu, un moyen dont les effets permettent d'atteindre l'objectif poursuivi. Ce moyen n'est pas disproportionné à cet objectif dès lors qu'il garantit à l'intéressé, l'aide matérielle nécessaire pour quitter le territoire, pendant un mois, et l'aide médicale urgente, sans délai. » Par ailleurs, « on doit entendre par torture ou par traitement cruel ou inhumain au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 7, phrase 1^{re} du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout acte par lequel une douleur aiguë ou des souffrances graves, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées, par exemple dans le but d'obtenir des renseignements ou des aveux de la victime, de la punir, de faire pression sur elle ou sur des tiers ou d'intimider. Quant aux traitements dégradants, ils s'entendent de tout acte qui cause à celui qui y est soumis, aux yeux d'autrui ou aux siens, une humiliation ou un avilissement graves. La limitation (...) du droit à l'aide sociale ne constitue ni une torture, ni un traitement inhumain, ni un avilissement ou une humiliation grave. »

18. Un des épisodes de la guerre judiciaire que l'article 57 de la loi organique des C.P.A.S. avait provoquée fut le jugement du Tribunal du travail du 21 avril 1994 (40) : le demandeur exposait une situation particulièrement exceptionnelle, qui, bien que n'ouvrant pas le statut de réfugié, avait été relevée notamment par le C.G.R.A., le H.C.R. et l'O.I.M., et semblait justifier une procédure en reconnaissance du statut d'apatride. Dans ces circonstances, il fallait considérer que le demandeur se trouvait dans une

(39) *Monit.*, 14 juillet 1994; *Rev. dr. ét.*, 1994, p. 325; *T. Vreemd.* 1994, 253, note D. VANHEULE; *Chron. D.S.*, 1995, 53, note; *J.T.T.*, 1994, 469, note Ph. GOSSERIES; *I.D.j.*, 1994, 612; *R.W.*, 1994-95, 356; *T.B.P.* 1994 (abrégé), 775; *J.L.M.B.*, 1995, 656; *Arr. C.A.*, 1994, 665; *Dr. Q.M.*, 1995, liv. 7, 33, note F. RIGAUX; *Jaarboek Mensenrechten*, 1994, 279, note.

(40) *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 340, note M. Nys.

situation de force majeure qui empêchait à la fois l'exécution effective de l'ordre de quitter le territoire, à défaut de connaître le pays qui pourrait l'accueillir et l'application de l'art. 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976. Le demandeur se trouve en réalité dans la position du « *réfugié en orbite* », ce qui constituerait un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Contrairement à la Cour d'arbitrage, mais à l'occasion d'un cas particulier alors que la Cour statuait au contentieux objectif, le tribunal du travail voit un lien entre la privation d'aide sociale, donc à tout le moins la précarité économique et sociale, et un traitement inhumain ou dégradant.

19. Le Tribunal de police de Tubize, voici presque vingt ans, avait déjà fait le lien entre une situation de précarité et un tel traitement en décidant que « *le fait pour un tribunal belge de prononcer le déguerpissement de sept personnes, alors que le chef de famille est victime d'un accident de travail et que la mère de famille est enceinte de sept mois, constitue de toute évidence un traitement inhumain, d'autant plus que ce déguerpissement est requis pour le 31 mars soit moins de deux mois avant la parturiente (sic), que le père premier défendeur est en état d'incapacité de travail et que la famille se compose de cinq tout jeunes enfants; que dès lors l'administration de la justice belge ne saurait prêter la main à pareille demande contraire à un engagement international solennellement souscrit par la Belgique* » (41).

CONCLUSIONS

20. Un des buts des droits de l'homme, s'il faut en croire la Déclaration universelle, est la libération de la misère (42). Personne ne conteste sérieusement que la grande pauvreté compromet tous les droits fondamentaux, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels. On sait par ailleurs que les droits civils et politiques sont juridiquement mieux garantis et mieux contrôlés. Pourtant, les situations de grande pauvreté n'ont jamais été jugées *en elles-mêmes* contraires à la Convention européenne, ni d'ailleurs à aucun autre instrument contraignant en matière de droits humains. Seules certaines conséquences d'une situation de précarité ont parfois été déclarées telles : expulsion d'un logement, privation d'aide sociale. Une des raisons de ce constat politique ou simplement pratique (ce qui est parfois la même chose) : si le droit admet ce que beaucoup d'humanistes voient comme une évidence, à savoir que la pauvreté et la misère constituent une violation flagrante du droit à une vie digne de ce nom ou du droit d'être protégé contre un traitement inhumain ou dégradant, les

(41) Pol. Tubize, 12 mars 1980, *Ann. Conv.*, vol. XXIV, p. 508.

(42) Préambule, 2^e considérant. La formule « *libérés de la terreur et de la misère* » a été inspirée par le « Message des quatre libertés » de Théodore Roosevelt du 6 janvier 1941.

conséquences d'une telle constatation juridique seraient incalculables. Ni le législateur, ni les tribunaux, ni les juristes ne sont prêts à les assumer. Condamner la pauvreté et la misère sont cependant l'idéal commun à atteindre dont parle la Déclaration universelle.