

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Droit et pauvreté

Fierens, Jacques

Published in:
Annales de droit de Louvain

Publication date:
1992

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Fierens, J 1992, 'Droit et pauvreté', *Annales de droit de Louvain*, numéro LII, pp. 191-204.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Droit et pauvreté (1)

par Jacques FIERENS

*Avocat au barreau de Bruxelles
Maître de conférence aux Facultés
Notre-Dame de la Paix à Namur*

I. Les pauvres et le droit

1. La pauvreté est-elle un sujet de méditation pour les juristes? N'est-il pas réservé aux économistes et aux sociologues, ou pour certains autres aspects, aux assistants sociaux ou aux bonnes œuvres? Cette pauvreté dont on parle de plus en plus, qui a même occupé une place importante dans les négociations qui ont mené à l'accord de gouvernement actuel, sait-on ce qu'elle est? Surtout, a-t-elle un rapport avec le droit?

2. L'idée de pauvreté évoque le manque d'argent. Il est plus exact de dire le manque de ressources, et la question devient: les ressources dont sont privés les pauvres sont-elles surtout et avant tout pécuniaires? La réponse est négative. Dans toute situation de pauvreté, les moyens financiers font défaut. Cependant, le manque d'argent, à lui seul, provoque la précarité; pas encore la pauvreté. Les ressources renvoient en fait au manque de revenus, mais aussi au manque de travail, de scolarisation, de formation professionnelle, à la mauvaise qualité des logements, à la mauvaise santé, aux difficultés d'accès au droit et à la justice, aux difficultés d'accès à la spiritualité. C'est ce qu'on appelle la « multidimensionnalité » de la pauvreté. Les facteurs de l'inégalité et de l'exclusion sont surtout

(1) Cet article présente et résume une dissertation doctorale soutenue par l'auteur le 26 mai 1992, et publiée depuis sous le titre *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, éd. Bruylant, 1992, avec une préface de François Rigaux.

non-monétaires. Ils sont moins visibles que la richesse d'argent. Ils suivent des règles de cumul : un avantage en apporte un autre. La pauvreté procède de la même causalité circulaire, mais en négatif. Ainsi n'est-elle pas d'abord affaire de revenus, mais d'absence de pouvoir, de pouvoir social. La pauvreté est une relation sociale.

3. C'est la raison pour laquelle l'approche relative de la pauvreté, à l'opposé d'une définition absolue, rend mieux compte du vécu de la population qui en est frappée. On est pauvre, ou riche d'ailleurs, par rapport aux autres. Or, le pouvoir social légitimé est ce que nous appelons un droit. Les ressources, fondamentalement, sont des droits.

4. Voilà qui permet de retenir une définition de la précarité et de la pauvreté qui fait pénétrer de plein pied dans le champ juridique, et spécialement dans le domaine des droits fondamentaux, parce que les ressources qui font défaut aux pauvres sont les plus élémentaires. C'est la définition du Conseil économique et social français adoptée en 1987 : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. » Cette définition est perfectible. Elle ne devrait pas seulement viser la jouissance des droits fondamentaux. La pauvreté compromet aussi l'exercice de ces droits.

5. Elle est donc elle-même d'essence juridique. Cette expression signifie deux choses :

— d'abord, la pauvreté est juridique parce qu'elle concerne l'ordonnement des relations dans la Cité, les droits et les devoirs à l'égard d'autrui et de l'Etat;

— ensuite, et c'est ce qui ouvre à la suite de la réflexion, il faut constater que la pauvreté est en partie provoquée par l'état actuel du droit. Celui-ci n'a pas encore mis en place les règles

permettant d'empêcher que cette pauvreté, qui a toujours existé dans notre pays même quand l'idéologie dominante l'occultait soigneusement, persiste à l'heure actuelle. Le droit est responsable de la marginalisation d'une partie de la population avant d'être espoir de changement. Ce constat, qui contient une part d'accusation, justifie que l'on examine pourquoi, tout en ayant la volonté de rencontrer le phénomène de la pauvreté, le droit a largement contribué à son maintien.

II. Les pauvres et les droits de l'homme

6. La ligne de protection juridique la plus fondamentale, dans notre système, se trouve en principe au sein des droits de l'homme. Il n'est pas encore fréquent d'associer protection par les droits fondamentaux et refus de la pauvreté. C'est que les droits de l'homme, pour respectables qu'ils soient, ne sont pas directement lisibles dans une éventuelle nature. Contrairement à ce qu'affirme la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis du 4 juillet 1776, il ne constituent en aucune manière des vérités évidentes. Ils sont une idée moderne cherchant à porter au sein du langage juridique les fondements mêmes d'un système démocratique tel qu'il est conçu aujourd'hui.

7. La question de la pauvreté y est posée en filigrane depuis leur émergence, soit depuis la fin du XVIII^e siècle, mais en a constamment été refoulée. Le noyau idéologique originaire des droits de l'homme est constitué par la sacralisation de l'individu considéré depuis Descartes comme critère de la vérité et centre du monde, par la liberté au sens d'autonomie de la volonté individuelle, et par la sacralisation de la propriété sans aucune intention de partage. Notre Constitution ne sait d'ailleurs des droits fondamentaux que les droits civils et politiques, au point que des droits considérés actuellement comme indispensables, tels certains droits de la sécurité sociale ont dû être rangés, en droit constitutionnel, dans la catégorie des droits politiques, puisque celle des droits économiques et sociaux n'y est pas reconnue.

8. Ces derniers existent en droit international public. Les droits économiques visent la garantie d'un minimum de biens matériels.

Les droits sociaux se centrent autour de l'homme travailleur et de ses droits individuels ou collectifs. Les droits culturels soulignent que la dignité humaine requiert plus que la satisfaction immédiate des besoins matériels et que la vie sociale prend place dans la vie culturelle, c'est-à-dire dans un langage collectif.

9. Bien sûr, dans une certaine mesure, les droits civils et politiques, d'une part, et les droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, sont antagonistes. Les premiers appellent en principe un minimum de pouvoir étatique, tandis que les seconds demandent sans cesse davantage aux pouvoirs publics. Mais le droit tout entier est fait d'antagonismes au sein desquels l'équilibre doit être recherché. Au surplus, les catégories des droits-libertés et des droits-créances sont loin d'être étanches. Des droits civils ou politiques des plus classiques, comme le droit d'être jugé équitablement, impliquent un appareil d'Etat considérable. La doctrine et la jurisprudence ont relevé depuis longtemps que certains droits, comme le droit au respect de la vie familiale, impliquent aussi bien des abstentions du pouvoir que des créances à son égard. On découvre aussi que le respect des droits fondamentaux ne met pas seulement en jeu un rapport à l'Etat, mais un rapport entre chaque personne juridique, et c'est ce qui a provoqué notamment le débat sur la (pseudo)-«horizontalité» des droits de l'homme.

10. Demeure le *soupçon* entretenu à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels. Ne sont-ils pas des droits-alibis? Ne sont-ils pas surtout des mots et des affirmations sans conséquences réelles, destinés à être le pendant purement rhétorique, donc illusoire, des droits réels et concrets qui découlent du droit de propriété, et qui ne sont l'apanage que de quelques-uns? Dans cette ligne, on peut se demander si les droits économiques, sociaux et culturels n'acquièrent pas consistance seulement à partir du moment où certains pauvres deviennent plus riches, au sens de plus forts au sein du rapport social. L'histoire du mouvement ouvrier implique une telle question. Les droits des pauvres ne sont-ils affirmés et reconnus que pour ceux qui ne sont plus pauvres? Ce soupçon contient nécessairement une part de vérité. En ce sens, affirmer l'indivisibilité des droits de l'homme peut contribuer aussi à occulter une subordination politique de fait des droits économique, sociaux et culturels.

Mais ceux-ci ne sont pas seulement un leurre. L'affirmation de ces droits au sein des droits de l'homme ne pourrait exister sans l'adhésion d'une importante fraction de l'opinion publique, et cette adhésion est une manière d'exprimer que l'exigence de liberté inscrite dans les droits de l'homme ne se conçoit pas sans le refus de la pauvreté.

11. Le soupçon jeté sur les droits économiques, sociaux et culturels a certains prolongements qui s'expriment dans les critiques de juridicité. Ces droits ne seraient pas de «vrais» droits. En tout cas, leur proclamation n'entraînerait que des effets juridiques bien plus limités que celle des droits civils et politiques. La raison en serait qu'ils sont avant tout des droits-programmes et que leur précision est insuffisante. A nouveau, on ne saurait nier l'existence du problème. A nouveau, il est durci, spécialement en ce qui concerne l'exigence de précision. Dans d'autres débats, les juristes ne sont pas gênés par des concepts aussi apparemment flous que «délai raisonnable», «société démocratique», «ordre public».

Le fait que certains droits soient avant tout un programme pour l'Etat est plus problématique (ils ne le sont cependant pas tous. On songe par exemple au droit de grève). Mais le caractère «programmatique» n'exclut pas le contrôle judiciaire, qu'il soit national ou international. Un tribunal pourrait, en principe, décider sur demande d'un individu, si l'Etat a ou non rempli, eu égard aux moyens dont il dispose, les obligations qui découlent de son engagement de respecter, même progressivement, certains droits économiques, sociaux et culturels. Le Conseil d'Etat, puis la Cour de cassation ont à tout le moins reconnu un effet de *stand-still* à des droits de cette nature (en l'occurrence le droit à l'éducation consacré par l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

12. Le problème se particularise dans la question des effets directs que peuvent produire certaines dispositions des traités internationaux. L'applicabilité directe n'est pas une qualité inhérente à la norme internationale, dépendant uniquement de la précision ou de l'intention des Hautes Parties contractantes. Elle peut varier suivant la manière dont un problème est posé au juge national: celui-ci peut évidemment refuser de trouver dans un droit économique, social ou culturel des créances qui n'y sont pas inscrites sans intervention complémentaire de la législation interne, mais il pour-

rait condamner une situation, ou une norme interne, qui va manifestement dans le sens contraire de celui que l'Etat s'est engagé à suivre.

13. De cette manière, les armes juridiques de la lutte contre la pauvreté pourraient être affinées sur la base des principaux textes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les textes mentionnent rarement explicitement le refus de la misère. Fait exception le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais celle-ci ne contient, comme on le sait, aucun engagement juridique. *A fortiori* en va-t-il ainsi de son préambule. Toutefois, les droits que la Déclaration proclame sont réaffirmés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : droit à la sécurité sociale (au sens large), droit au travail, droit au repos et aux loisirs, droit à un niveau de vie suffisant, notamment. La récente Convention des droits de l'enfant aurait mieux fait de viser plus explicitement la misère ou la pauvreté, puisque l'on sait qu'à l'échelle mondiale, celles-ci sont la première cause de mortalité et de souffrance des enfants. Le texte consacre cependant plusieurs droits économiques, sociaux et culturels.

Les conventions élaborées par l'Organisation internationale du travail ne se préoccupent pas non plus suffisamment de la pauvreté, ou du moins n'ont pas été utilisées suffisamment dans cette optique. Surtout, les conventions élaborées au sein de l'O.I.T., tout comme au sein de l'O.N.U., sont généralement dénuées d'organes et de mécanismes de contrôle suffisamment efficaces.

14. Il en va tout autrement de la Convention européenne des droits de l'homme. Chacun sait que son importance découle des effets directs largement reconnus en droit belge à plusieurs de ses dispositions, et du contrôle exercé à l'échelle internationale par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Dans ce traité ne figurent cependant, en principe, que des droits civils et politiques. Il serait possible d'y intégrer des droits économiques, sociaux et culturels dont le contrôle juridictionnel n'est pas aussi impensable qu'on le soutient habituellement. La Charte sociale de Turin, qui se veut le pendant économique et social de la Convention est totalement insuffisante, notamment et à nouveau en raison de l'absence d'organes de contrôle efficaces.

Dans l'analyse de la Convention européenne, on découvre que par le biais des droits civils et politiques dont les juridictions

vérifient le respect, des aspects de la lutte contre la pauvreté ont été inévitablement abordés, ce qui démontre à nouveau que cette question est présente au cœur du droit en général. Ainsi, la définition du droit à la vie contenue dans l'article 2 de la Convention implique-t-elle certains aspects qualitatifs. Le droit d'être protégé contre les traitements inhumains ou dégradants pourrait faire condamner des situations de pauvreté, même si la Commission européenne des droits de l'homme, dans une affaire *Van Volsem* (décision du 9 mai 1990, *Revue universelle des droits de l'homme*, 1990, p. 384), qui doit être considérée comme un faux pas si l'on en juge par les réactions de la doctrine, a refusé d'appliquer l'article 3 à la situation d'une femme très pauvre. Le droit à la liberté pose la question de l'enfermement des vagabonds ou des aliénés. Le droit à un procès équitable et le droit d'être défendu pose la question d'un accès effectif à la justice, et révèle souvent les limites de l'assistance judiciaire. Le droit à la protection de la vie familiale et au respect de la vie privée pose la question des placements d'enfants de milieu pauvre, obsession parmi les plus dramatiques de toutes les familles démunies. La liberté d'association est en tant que telle, comme ce fut vrai pour la classe ouvrière, une arme indispensable aux mains de la population du quart monde au sein de laquelle les problèmes sont abusivement individualisés par tous les intervenants sociaux et par le droit lui-même. Le droit au respect des biens pose la question de l'endettement, des ventes forcées, des procédures d'expulsion. Le droit à l'instruction pose la question des liens fondamentaux entre la scolarité et l'apprentissage d'un métier, d'une part, et l'intégration sociale, d'autre part. Le principe de non-discrimination inscrit dans l'article 14 condamne les discriminations fondées sur l'origine sociale, la fortune ou la naissance.

15. Un renforcement des protections données par le Conseil de l'Europe et la Convention est d'autant plus nécessaire que l'Europe de l'Union européenne, l'Europe de la C.E.E., n'est à l'évidence pas celle de la lutte contre la pauvreté. On a depuis longtemps perdu l'illusion que l'augmentation du bien-être économique profite à tous. Les garanties contre les excès de la logique du marché sont totalement insuffisantes. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui n'a pas été approuvée par tous les Etats membres et est dénuée d'effets juridiques, finit par ressembler au cadeau du vice à la vertu.

16. Ainsi, au travers de l'analyse des droits de l'homme, il apparaît que depuis la Révolution française, le lien entre droits fondamentaux et refus de la pauvreté a tenté de s'affirmer, avec heurs et malheurs. Cette quête incessante d'inscrire ce refus dans les racines juridiques de la démocratie justifie le rattachement du droit de ne pas être pauvre au concept même de dignité humaine, concept juridique directement né de l'affirmation progressive des droits fondamentaux. Telle sera d'ailleurs la volonté du législateur national par la consécration du droit à l'aide sociale (cf. *infra*, V).

III. Les pauvres et la sécurité sociale

17. La protection doit être précisée et concrétisée par la législation de chaque pays. Deux branches du droit ont tenté de rencontrer le problème de manière plus constante : la sécurité sociale et l'aide sociale. Bien qu'elle soit plus récente, la sécurité sociale peut être d'abord examinée. Aux yeux de beaucoup en effet, l'aide sociale ne constitue plus aujourd'hui qu'un filet de protection subsidiaire, et telle est d'ailleurs la volonté exprimée par le législateur.

18. On discute beaucoup de la définition même de la sécurité sociale. Celle qui est contenue dans l'article 3 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés rappelle qu'au sein de notre sécurité sociale l'idée d'*assurance*, quoique contestable, reste fondamentale. Dans un tel contexte, la sécurité sociale choisit clairement d'empêcher qu'une situation de précarité *ne se produise*, ou encore entend *maintenir* une situation de sécurité préexistante. Elle défend un niveau de vie acquis.

19. L'idée d'assurance est tempérée par celle de redistribution et de solidarité, mais cette redistribution ne s'étend pas, ni dans ses intentions, ni dans les faits, à l'ensemble de la société. La redistribution horizontale, c'est-à-dire au sein d'une même classe sociale, est privilégiée. Cette protection s'entend essentiellement d'une protection financière. Il arrive, mais demeure rare, que la sécurité sociale offre des prestations différentes des prestations en argent. On se souvient de la limite de cette approche dans la discussion du concept même de pauvreté.

20. La sécurité sociale est en outre celle des *travailleurs*. C'est le trait le plus connu de notre législation. Celui qui est protégé doit donc être juridiquement considéré comme un travailleur, ou assimilé à un travailleur. La référence fondamentale au contrat de travail a obligé le législateur à de multiples assimilations et présomptions. Cependant, à l'exception peut-être des handicapés, la protection n'est pas accordée aux travailleurs *socialement* marginalisés, mais plutôt aux travailleurs *juridiquement* marginalisés, c'est-à-dire à ceux dont le statut de travailleurs pouvait juridiquement prêter à controverse : étudiants, travailleurs du secteur public, intérimaires, travailleurs à domicile, transporteurs, artistes.

21. Des régimes spéciaux ont été créés dès l'origine pour les mineurs ou pour les marins de la marine marchande. A nouveau, ce n'est pas, comme on le croit d'habitude, en raison de leur précarité sociale ou du danger de leur métier, mais au contraire en raison de leur pouvoir social dans une économie où le charbon et le transport des marchandises étaient d'une importance capitale. La preuve en est qu'à mesure où leur métier devient moins indispensable, la protection est remise en question. Les travailleurs indépendants sont quant à eux protégés avant tout pour satisfaire aux lois de la concurrence.

22. Il est donc facile de redécouvrir que la sécurité sociale est hautement sélective, et qu'elle n'a pas, en Belgique, pour fonction de lutter contre la misère. Cette sélectivité n'est toutefois pas inhérente à la notion de sécurité sociale. Le concept qui s'est forgé pendant et après la deuxième guerre mondiale, la sécurité sociale de Beverige ou de la Déclaration universelle, appelait une protection beaucoup plus généralisée, qui a été volontairement refusée dans notre pays.

23. Il reste vrai toutefois que sans la sécurité sociale, des milliers de travailleurs, ainsi que leur famille, seraient à la merci de la maladie et des accidents, du veuvage, du chômage. Il ne saurait être question de plaider pour la disparition d'une législation indispensable. Le concept même de sécurité sociale est dans son surgissement lié au refus de la misère. Mais l'idée qui la sous-tend s'est constamment heurtée, au cours de son élaboration, à la tendance d'en faire aussi un instrument de rentabilité économique. La sécurité sociale est celle de ceux qui peuvent se prévaloir d'une

place indispensable ou suffisamment utile dans la production, et en même temps elle demeure travaillée par l'idée de généraliser la protection et de renouer avec sa raison d'être. Les traces en sont évidentes dans un secteur particulièrement important pour les familles pauvres : celui des allocations familiales.

IV. Les pauvres et les allocations familiales

24. Dans le passé, à tout le moins, les prestations familiales ne sont pas d'abord un moyen d'améliorer ou de garantir la sécurité d'existence des parents ou des enfants, et ne visent certainement pas la généralité des familles. L'idée est à la fois de ne pas obliger les employeurs à écarter les travailleurs ayant charge d'enfants et de ne pas voir justifier des augmentations de salaire en faveur de ceux-ci, ce qui augmenterait le coût de la production. La finalité primaire des allocations familiales a certes pour but de prévenir une chute brutale du niveau de vie en raison de la charge d'enfants, mais vise surtout à corriger au sein des entreprises une inégalité des charges économiques. Il est donc logique qu'elles ne soient attribuées qu'aux travailleurs. Ce n'est pas par hasard d'ailleurs que les premières expériences de compensation ont lieu dans la marine, dans les charbonnages ou les chemins de fer, secteurs de l'économie indispensables à l'époque. De multiples finalités secondaires se sont ajoutées à la finalité primaire essentiellement économique : finalité nataliste, d'ailleurs très discutable dans ses effets, encouragement de l'instruction et de l'apprentissage, incitation au travail, présalaire ou complément salarial pour les jeunes travailleurs, etc.

25. L'importance de la personne de l'enfant lui-même s'est accrue et l'affectation de l'allocation à ses besoins est en principe garantie par diverses procédures ou systèmes de contrôle. On parle aujourd'hui, de plus en plus souvent, de créer un véritable droit de l'enfant. L'expression n'est pas totalement adéquate. Elle renvoie à deux idées différentes : la suppression du lien avec la situation de travail juridiquement reconnue, qui doit être approuvée sans réserve ; la jouissance du droit dans le chef de l'enfant lui-même, qui ne peut être aussi simplement avalisée. La compensation partielle du coût d'un enfant demeure un droit de ceux qui en ont la charge, habituellement les parents, même si l'affectation

en est contrôlée. L'allocation familiale est un droit des parents, pour l'enfant.

26. Nous n'en sommes toutefois pas là en droit belge. Les principales difficultés nées de l'état actuel du droit sont liées aux grands traits du système, hérités de l'histoire : la prestation dépend en principe de la qualité de travailleur de l'attributaire. Le législateur a cependant estimé à maintes reprises que ce principe ne pouvait être rigoureusement appliqué et a imaginé une foule de dérogations qui rendent la matière proprement inextricable. Le jour où il n'y aura plus d'attributaire, mais seulement un allocataire et un bénéficiaire, non seulement le juriste, mais les familles elles-mêmes s'y retrouveront enfin, et l'allocation familiale sera une meilleure arme de lutte contre la précarité financière. Que le droit soit complexe, qu'il nuance les règles est normal. Il reste que tout ce qui est génial est simple, et il faut traquer la complication inutile. Actuellement, des réglementations particulières concernent les chômeurs, les détenus, les travailleurs en état d'incapacité de travail, les orphelins, les travailleurs pensionnés, les conjoints survivants, les conjoints abandonnés, les handicapés, les étudiants, les écoliers, les apprentis et les demandeurs d'emploi, les personnes qui assument la charge d'un enfant handicapé. La recherche de l'attributaire, et partant de la caisse de compensation compétente, absorbe toutes les énergies. Le régime des prestations familiales garanties est à la fois l'alibi et la critique du système. Alibi puisque certains soutiendront que tous les enfants résidant en Belgique ont droit à des allocations familiales, ce qui n'est d'ailleurs pas exact, par exemple pour les étrangers non ressortissants de la Communauté européenne. Critique du système, puisque malgré la complexification et la mouvance vertigineuses de la loi, les prestations familiales garanties demeurent indispensables.

27. La volonté de généralisation de la sécurité sociale n'existe, au stade de l'expression des intentions politiques, que dans le secteur des allocations familiales. Les enfants sont en cause, et on a toujours mieux toléré la misère des adultes que celle des enfants. L'évolution de ce secteur montre le pouvoir subversif dont est porteuse à l'égard de la sécurité sociale toute entière la référence à la personne elle-même, en l'occurrence celle de l'enfant, et non au statut social. Elle montre comment les droits de l'homme travaillent la sécurité sociale.

V. Les pauvres et l'aide sociale

28. Le refus de la référence constante au travail n'est pas un éloge de l'oisiveté. La paresse des pauvres est un mythe. Ils sont exclus d'un travail économiquement et socialement reconnu, et tel est le problème. Quel travail proposer ou imposer aux pauvres? C'est la question qui traverse jusqu'à nos jours l'histoire de l'assistance au sens de systèmes non-contributifs. Le revenu garanti aux personnes âgées, les prestations familiales garanties, les allocations aux handicapés, le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale définie par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale prévoient des prestations à titre supplétif. Ces législations tiennent compte des besoins réels et des ressources déjà disponibles. Les prestations varient en fonction de la composition de la famille. En ce qui concerne le minimex et l'aide sociale, la récupération de l'aide octroyée est possible, dans certaines limites et à certaines conditions, auprès de quelques parents. Tous les pauvres de Belgique ne bénéficient pas nécessairement de la prestation non-contributive qui leur serait souvent indispensable: des conditions de nationalité, de résidence ou de domicile existent, excepté en matière d'aide sociale, mais la pratique des C.P.A.S. exclut souvent ceux qui en ont le plus besoin, comme les personnes sans résidence fixe.

29. Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale doivent retenir plus particulièrement l'attention parce que la population visée est potentiellement plus large que celle que visent les allocations aux handicapés, les prestations familiales garanties ou le revenu garanti aux personnes âgées. En ce qui concerne le minimex d'abord, la condition particulière de disposition au travail inscrite dans les articles 1^{er} et 6 de la loi du 7 août 1974 demeure un des points principaux de difficultés d'application de la loi. La personne accusée de paresse éprouvera bien des difficultés à rapporter, comme la loi le lui impose, la preuve de sa volonté de travailler. En outre, cette bonne volonté au travail permet très rarement d'échapper à la pauvreté, précisément parce que le problème de l'emploi des pauvres ne se situe pas dans leur bonne ou leur mauvaise volonté. La pratique des C.P.A.S., les décisions de jurisprudence et les commentaires de la doctrine indiquent que cette exigence de disposition au travail est surtout imposée dans un but

d'éducation chargé de tout le paternalisme que l'histoire a concentré dans les régimes d'assistance.

30. Les montants du minimum de moyens d'existence ne permettent d'ailleurs guère, selon les sociologues et les économistes, d'échapper à la misère. Le montant de la prestation a été déterminé en fonction du budget disponible et du nombre supposé de bénéficiaires. Il est regrettable que ce montant devienne dans l'esprit de beaucoup, et surtout dans celui du législateur, un pseudo-minimum socio-économique suffisant pour vivre.

31. Le droit à l'aide sociale de la loi du 8 juillet 1976 se démarque en théorie complètement de la sécurité sociale et des autres systèmes non-contributifs. « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine », énonce l'article 1^{er}. La boucle est bouclée: nous retrouvons, tout au bout de la chaîne des protections légales, les droits de l'homme. Les difficultés que poseront l'analyse et l'application du droit à l'aide sociale sont dès lors logiquement semblables à celles que pose la théorie des droits de l'homme. Le législateur a voulu consacrer explicitement, en droit interne, le droit de ne pas être pauvre. Le fondement n'est plus la rentabilité économique, ou la force du mouvement ouvrier, ou les dispositions morales au travail, mais le respect de la dignité humaine.

32. Ce principe, inscrit dans la loi depuis une quinzaine d'années, est régulièrement mis à mal. Le Conseil d'Etat a réussi le tour de force de qualifier la dignité humaine de principe *limitatif*. L'existence du droit à l'aide sociale n'empêche pas la répression du vagabondage. L'efficacité du recours prévu en la matière n'est satisfaisante ni en théorie, ni en pratique. La jurisprudence des chambres de recours a en outre tôt fait de réintroduire une obligation de bonne volonté au travail qui n'est pas inscrite dans la loi. Sur le terrain, l'aide sociale est encore souvent une aide aléatoire, stigmatisante, et qui n'a pas, dans les faits, le statut d'un véritable droit subjectif.

33. On aurait pu espérer que le droit communautaire européen favorise la synthèse entre la sécurité sociale et l'aide sociale, notamment depuis que la Cour de Justice a dégagé la notion

d'avantages sociaux qui, sans être de la sécurité sociale, doivent bénéficier pourtant à tous les travailleurs communautaires. Reste toutefois à savoir ce qu'est un travailleur communautaire. Dans l'arrêt *Bettray* du 31 mai 1989, la Cour de Justice a décidé que le travail proposé par un système d'assistance, qui ne serait qu'un moyen de rééducation ou de réinsertion, n'est pas un travail au sens du *Traité C.E.E.*

Conclusions

34. La question de la misère hante la pensée juridique depuis l'aube de notre civilisation. Cependant, l'existence des pauvres et les efforts consentis pour atténuer leur sort, sinon pour faire disparaître la misère, ont été constamment maintenus à l'écart du champ juridique, bien que la pauvreté soit d'essence juridique. Le scrupule du respect de la dignité humaine, ou le scrupule des droits de l'homme a néanmoins travaillé et retravaillé l'élaboration du droit. La dimension juridique a pénétré d'abord la notion même de pauvreté. L'émergence des droits de l'homme s'est heurtée au paradoxe de l'égalité de droit confrontée à l'inégalité de fait. La sécurité sociale ne s'accommode plus de sa logique trop économique et recherche perpétuellement à retrouver sa raison d'être qui est la protection contre la pauvreté. La loi qui consacre le droit à l'aide sociale, parce qu'elle est le dernier rempart, a inexorablement dû un jour exprimer qu'elle ne peut s'enraciner que dans les fondements ultimes du droit et spécialement dans le respect de la dignité humaine. Rien de tout cela n'est gagné une fois pour toutes.