

Nom du document : Livre politique fédéral sur la pauvreté

LA PAUVRETÉ ET LES DROITS FONDAMENTAUX SOCIO-ÉCONOMIQUES : SUR L'EFFICACITÉ DU DROIT À UN LOGEMENT DÉCENT

Nicolas BERNARD (Facultés Universitaires Saint-Louis Bruxelles) et
Bernard HUBEAU (Universiteit Antwerpen – Vrije Universiteit Brussel)

1. Introduction

L'objet de ce chapitre concerne le rôle que jouent ou devraient jouer les droits fondamentaux (socio-économiques) relatifs à la pauvreté sur les situations de pauvreté ainsi que sur l'amélioration de la position sociale et juridique des catégories de populations visées. Nous nous concentrerons à cet effet sur les droits fondamentaux socio-économiques, énumérés depuis 1993 dans la Constitution belge, et sur le droit à un logement décent à titre de figure emblématique. Nous tâcherons, plus particulièrement, d'appliquer les réflexions générales en matière de pauvreté à la politique du logement dans notre pays.

Par ailleurs, nous approfondirons ce qu'il est de coutume d'appeler "l'efficacité normative" des droits fondamentaux socio-économiques, axés sur les situations de pauvreté. Ici, la question centrale est de savoir comment les droits fondamentaux socio-économiques se répercutent sur les situations de pauvreté. Et cette "efficacité normative", nous l'inscrirons dans un cadre plus large, celui de l'État-Providence en général.

Ensuite, nous examinerons rôle de la "dignité humaine" comme cadre de référence général de l'article 23 de la Constitution, ainsi que le principe du *standstill* comme garantie de progrès pour l'efficacité des droits fondamentaux.

2. Comment se répercutent les droits fondamentaux socio-économiques sur les situations de pauvreté ? À propos de la teneur des droits fondamentaux

2.1 Généralité : donner forme aux droits fondamentaux

On estime souvent devoir attendre que le ou les législateurs donnent une forme concrète aux droits fondamentaux programmés et coulés dans la Constitution. On sait que ces droits fondamentaux esquissent plutôt des principes généraux et n'ont pas de conséquences directes : ce sont en effet les lois, prises en exécution de la Constitution, qui concrétisent ces principes.

Selon nous, cette transposition peut prendre quatre formes différentes. La première ne fait pas référence explicite à un ou plusieurs droits fondamentaux ; les effets sont seulement implicites, par le biais par exemple d'un règlement technique dans le domaine de l'assistance sociale. Sous la deuxième forme, un droit fondamental bien déterminé est défini au niveau général ; c'est le cas par exemple des Codes du Logement flamand et bruxellois, qui apportent plus de détails au concept de "logement décent" promu par la Constitution. La troisième forme consiste à faire référence à la réalisation des droits fondamentaux en général, sans préciser ceux-ci, éventuellement en y ajoutant une indication spécifique ; on en trouve un exemple dans le Décret Foncier Flamand du 27 mars 2009, dont les objectifs évoquent les droits fondamentaux socio-économiques de l'article 23 en général et le droit au logement décent en particulier. On se demande cependant si cette référence générale a du sens ; les divers éléments de l'exposé des motifs comprennent de très nombreuses références relatives à la réalisation de la Constitution sur le logement en particulier, depuis un cadre d'objectif général, en l'occurrence un logement abordable.

2.2 Quelques tendances relatives à la teneur des droits fondamentaux et à la pauvreté, concernant plus particulièrement le droit au logement

a) Le rapport entre les droits fondamentaux nationaux/fédéraux et internationaux

Il faut évoquer la relation entre les dispositions constitutionnelles nationales/fédérales et celles du niveau international. Il est clair que dans les litiges relatifs aux droits fondamentaux, les plaignants évoquent fréquemment ceux qui sont reconnus à l'échelle internationale. Plusieurs sources juridiques sont disponibles pour le droit à l'habitat et/ou à un logement décent. Il est impossible d'en dresser la liste exhaustive dans le

cadre de cette contribution, mais nous pouvons en donner de bonnes références. Le lien avec la pauvreté et la lutte contre la pauvreté peut s'illustrer au moyen de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qui dans le cadre de la célèbre affaire Van Volsem, a conclu qu'aucune Constitution n'était en mesure d'interdire des situations de pauvreté (norme de défense) ; leur rôle consiste en revanche à procurer une protection contre la pauvreté (normes d'instruction et de garantie). Précisément, des divers droits fondamentaux reconnus, certains éléments peuvent contribuer à une "protection" contre la pauvreté, par exemple le droit au logement.

Dans le cadre d'un ordre juridique international, nous constatons pourtant une hausse progressive des tensions entre l'approche économique et celle des Droits de l'Homme, qui se répercutent dans la politique sociale et du bien-être, ainsi que dans la relation entre les droits fondamentaux et la pauvreté. On estime généralement que nous sortons d'une période dans laquelle il était fréquemment fait appel au niveau international (et donc aussi européen) dans le travail social afin de réclamer l'application des Droits de l'Homme (et leur donner une signification nouvelle ou plus large).

De nos jours, l'internationalisation (et la globalisation) est plutôt perçue de façon négative et maintenue à distance. Même si certaines tendances stimulent une approche plus locale - notamment dans les services et le travail en faveur du bien-être -, la pression de l'économie et de la société entraînée par la globalisation est considérable. Il faut éviter les éléments de commercialisation du social, de la dérégulation et du démantèlement des droits sociaux. Les règles européennes sont parfois émancipatrices mais, du point de vue de l'idée maîtresse du libre marché, souvent restrictives.

Des illustrations de cette tendance se manifestent dans le secteur énergétique libéralisé, qui depuis juillet 2003, n'a pu que créer des problèmes nouveaux et plus graves sans profiter au consommateur par des baisses tarifaires pourtant attendues. Nous songeons également à la directive sur les services et à son influence sur la politique sociale.

b) L'interdépendance des droits fondamentaux sociaux et le potentiel de fécondation mutuelle

On constate par ailleurs que le droit au logement décent va de pair avec plusieurs droits fondamentaux associés qui n'existent pas en tant que droits autonomes. Toutefois, on estime généralement que les germes de ceux-ci figurent dans un certain nombre d'autres droits fondamentaux reconnus, en l'occurrence le droit au logement.

On en trouve un exemple dans le droit fondamental (inexistant) à l'énergie, qui peut être virtuellement constitué par le droit au logement, à son tour bâti à partir de la reconnaissance du droit à la vie familiale et privée (consacré entre autres par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme).

De la sorte, un droit fondamental reconnu peut servir de socle à l'élaboration de nouveaux droits fondamentaux (éventuellement partiels).

3. Efficacité normative des droits fondamentaux : l'efficacité des droits fondamentaux dans l'État-Providence

3.1 De la création de nouveaux droits fondamentaux au contrôle de leur exécution efficace et leurs effets secondaires

Établir un lien entre les droits fondamentaux et la façon d'aborder la pauvreté est une tendance qui relève du niveau et du contenu de l'État-Providence.

Autrefois, la façon d'aborder les problèmes sociaux s'attardait essentiellement sur la création de droits (fondamentaux) et de dispositifs (neufs), notamment l'introduction de droits fondamentaux socio-économiques dans la Constitution en 1993. L'objectif de nombreux mouvements sociaux visait la justice et l'égalité sociale en parallèle avec de nouveaux règlements et mesures, par exemple au niveau de la location immobilière, domaines pour lesquels il fallait s'attaquer à la qualité de l'habitat, son accessibilité financière et la sécurité contractuelle.

Nous entrons dans une période dans laquelle il est recommandé de réfléchir aux effets indirects et non désirés de ces mesures (par exemple la qualité de l'habitat et le relogement) ainsi que pour leur exécution non efficace ou non

(par exemple des droits fondamentaux). Nous devons conserver notre attention sur la création de droits sans perdre de vue toutefois leur application sur le terrain. Il ne faut pas viser le changement pour le changement, mais bien pour les améliorations qu'il génère. D'un point de vue juridique, cela donne le principe de *standstill* (voir plus loin). Autrefois, on s'accordait surtout à demander de nouveaux droits ; maintenant, il faut veiller à ce que leur réalisation n'implique pas un recul de prérogatives déjà existantes. Le bien-être des citoyens dépend en effet d'un équilibre entre intérêts particuliers et généraux.

On trouve un exemple de risque d'effets secondaires dans la réglementation sur la qualité du logement, susceptible en effet d'entraîner l'expulsion des locataires de logements insalubres sans que leur soit proposées des possibilités de relogement. Cette problématique est partiellement abordée dans le *Wooncode* flamand par le mécanisme de remise en état : si un logement ne satisfait plus aux conditions minimales, son propriétaire est obligé d'exécuter des travaux de remise en état sans que le locataire doive quitter le logement. A cet égard, le rôle de la jurisprudence ne peut cependant être sous-estimé. Même si le *Wooncode* flamand impose une obligation de relogement claire et équivoque – par exemple lorsque les organisations de logement social veulent réaliser des projets et doivent de ce fait suspendre la location, ou encore lorsque des occupants doivent être expulsés (dans le cadre d'une politique de qualité du logement, par exemple suite à des déclarations d'insalubrité ou d'inadaptation) –, les juges estiment souvent qu'il ne s'agit là que d'une obligation de moyens, et non pas de résultats.

3.2 Souci du groupe cible : de la reconnaissance aveugle à la reconnaissance ciblée des droits fondamentaux sociaux

La thèse suivante concerne à nouveau l'efficacité de la reconnaissance des droits (fondamentaux). Elle affirme qu'en la matière s'applique l'effet Matthieu: les citoyens plus fragilisés éprouvent davantage de difficultés que les autres groupes de population à faire respecter leurs droits. Cette affirmation souligne à nouveau le rôle du droit dans la politique sociale et le travail social. Nous sortons d'une époque dans laquelle on se souciait surtout

de la teneur des droits, comme le droit au logement ou à la santé. Reste à connaître les droits dont dispose le citoyen.

Nous entrons dans une période où il faut viser un double objectif. Un droit formellement parfait mais dépourvu d'une application juridique efficace s'avère sans effet et dépourvu de toute justice sociale. Savoir comment le citoyen est en mesure de faire respecter ses droits est donc une perspective au moins aussi importante que la teneur-même desdits droits. Ne pas parvenir à imposer les droits en raison d'obstacles (seuils d'accès) est une violation des Droits de l'Homme, estime Huyse (1997). À ce niveau surgissent diverses questions : le citoyen connaît-il le droit, est-il en mesure de le connaître et ne le connaît-il pas de façon sélective ? En tout cas, le rôle du droit et des juristes ne peut être ni sous-estimé, ni surestimé.

On trouve une illustration de l'importance de ces deux dimensions dans la chanson en néerlandais d'ATD Quart Monde "Vierde wereldlied", dont le refrain répète "*We vragen elke dag ons recht*" (*Nous demandons nos droits au quotidien*). Dans le quart-monde, on se soucie beaucoup du "droit à". Beaucoup de questions, y compris d'ordre moral, sont formulées par les groupes sociaux économiquement les plus fragiles en termes de droits. Or, on peut se demander si cette posture ne témoigne pas d'une surestimation de l'importance du droit.

3.3 Tension entre légalité administrative et égalité matérielle

L'époque durant laquelle l'émancipation de certains groupes résultait en une tentative de création égalitaire de droits fondamentaux matériels, en termes de contenu (comme le droit à l'assistance sociale et juridique), est révolue.

À présent, le discours sur les droits fondamentaux est souvent "détourné" en une plaidoirie favorisant l'égalité administrative et procédurière : tout est parfait si les règles applicables sont claires et identiques pour tous. Le résultat n'a plus d'importance car il relève de la responsabilité individuelle. De ce fait, le résultat sur le terrain risque d'interdire une émancipation et une égalité réelles, axées sur la réalisation de la dignité humaine comme voulue par l'article 23 de la Constitution. Si l'on se borne à vérifier que les règles

sont les mêmes pour tous, cela signifie que l'on vise surtout une justice procédurière plutôt qu'une justice de fait.

Or, le citoyen a des attentes différentes envers les pouvoirs publics, qui doivent à chaque fois gagner leur autorité, dossier par dossier. On prête également plus d'attention au résultat concret (qualité, utilité, efficacité). Etablir des règles démocratiques ne suffit pas, comme on le verra ; il faut surtout viser le résultat. En démocratie, le droit doit être au service du citoyen (et de son bien-être), et non l'inverse : c'est l'idée maîtresse de l'État-Providence. Le droit présente deux dimensions : instrument politique d'un côté (par exemple, la protection de l'environnement), et garantie matérielle de l'autre (par exemple, le droit à la protection de la vie privée). Il faut, *in fine*, faire advenir une démocratie basée sur le *contenu*. Celle-ci doit s'appuyer à la fois sur les droits fondamentaux du citoyen et une bonne distribution des responsabilités et des tâches entre pouvoirs publics et citoyens.

Les exemples d'égalité administrative plutôt que matérielle se trouvent notamment dans les questions générales d'accessibilité des diverses interventions de l'État-Providence, qui doivent être sollicitées auprès des pouvoirs publics et dont il appert que les groupes les plus fragilisés n'en font pas suffisamment usage, voire pas du tout. Certaines dispositions prises en fonction du droit au logement par exemple ne sont pas ou pas assez exploitées ; qu'on songe par exemple à l'exigence de rénovation en cas de qualité immobilière insuffisante, à la récupération des coûts en cas de nécessité de relogement (pourtant établie dans le Code flamand du Logement), ou encore, plus généralement, aux réclamations — en nombre trop faible — adressées par le preneur au juge de paix pour les litiges locatifs privés.

3.4 De l'inconditionnalité à la sanction, en passant par la contractualisation et la responsabilisation (condition d'octroi de la jouissance de droits fondamentaux)

En matière de droits fondamentaux, le droit intervient de façon très particulière dans le développement de l'inconditionnalité, puis de la contractualisation et de la responsabilisation pour aboutir finalement à la sanction. Certains droits sociaux étaient jadis relativement univoques. Une

première tendance, née dans les années 1990, incarnait le raisonnement "*à cela répond cela*" de responsabilisation et de contractualisation lors de l'octroi des droits. Et, plus loin encore dans cette logique, nous voyons aujourd'hui émerger une nouvelle tendance, qui introduit l'idée de sanctions. Au bout du compte, cette posture pourrait "exclure" dans certains cas le groupe cible, plutôt que de l'inclure.

Par exemple, songeons à la tendance par laquelle on opte pour la possibilité assez étendue de sanctions administratives, notamment après avoir constaté que l'action pénale manque parfois son but.

3.5 De la croyance aveugle dans l'efficacité de la régulation, à la réalisation des droits fondamentaux par des interventions programmatiques et ciblées sur le marché

Une autre tendance concerne la difficulté qu'il y a à corriger les mécanismes du marché par les droits fondamentaux sociaux. Dans une économie de libre marché corrigée, le droit ne remplit que modérément son action correctrice, alors que c'est l'un des buts essentiels de l'introduction de droits fondamentaux socio-économiques. Par la réalité du marché du logement et le nombre limité de logements sociaux ainsi que la relative pénurie d'habitations semi-publiques (les agences immobilières sociales par exemple et ce, qu'on soit en Flandre, à Bruxelles ou en Wallonie), il subsiste des carences importantes. La consécration des droits fondamentaux par des règlements concrets a donc eu un impact limité.

Le récent Décret Foncier flamand du 27 mars 2009 est une tentative explicite de rendre le concept de droit au logement plus effectif ; en ce qu'il impose des objectifs quantitatifs, il constitue une exception au type habituel de réglementation par la méthode programmatique. Ce décret veut influencer le marché immobilier en général (et celui du logement social en particulier) en imposant un "objectif social contraignant" pour les habitations sociales mises en location. Il introduit également des règles contraignantes aux niveaux communal et provincial en matière de lotissements sociaux et d'habitations sociales à vendre. Ces mesures participent de l'objectif du "logement abordable" (*betaalbaar wonen*). Par ailleurs, certaines dispositions du décret trouvent justification dans l'esprit de l'article 23 de la Constitution et

anticipent, dans l'exposé des motifs, certaines contestations juridiques, relatives notamment à la protection de la propriété par le premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Parfois, cela dit, le décret présente une connotation communautaire, comme le "*Wonen in eigen streek*" flamand et le "lien suffisant avec sa commune", dont il faut apporter la preuve pour acquérir certains logements sociaux en zones d'extension immobilière. Pourtant, l'objectif visé est bien, en général, le logement abordable, en phase en cela avec l'article 23 de la Constitution.

A cet égard, l'article 2.1.2. du Décret Foncier flamand livre un condensé éclairant de la mission qui est la sienne : "La politique foncière vise l'exploitation qualitative et socialement souhaitable de l'espace et doit au moins atteindre les objectifs suivants :... 2° soumettre une offre de terrains, d'immeubles et d'infrastructures suffisamment large et de qualité, qui sont nécessaires ou utiles pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels stipulés sous l'article 23 de la Constitution, et pour le droit au logement digne mentionné dans l'article 3 du Code du Logement flamand ;... » Pourtant, force est de constater que ce décret vise essentiellement à doter des groupes de population d'un âge moyen ou avancé en logements abordables. La priorité ne concerne certainement pas les catégories les plus fragilisées. L'accent est certes mis sur les logements sociaux mis en location, mais n'oublions pas que leurs locataires sont d'origines très variées.

4. Quelle applicabilité directe pour l'article 23 de la Constitution? Jurisprudence, dignité humaine et standstill

4.1. C'est, in fine, l'exploitation jurisprudentielle qui confère l'effet direct

À quelle effectivité peuvent prétendre, sur le plan interne, les droits économiques, sociaux et culturels (et, parmi eux, le droit au logement)? L'article 23 de la Constitution est-il déjà fondé à engendrer, en l'état, des droits et des obligations? En raison de son libellé imprécis et, plus généralement, parce qu'elle ressortirait aux droits de l'homme de la deuxième génération (lesquels postulent une intervention effective de l'État pour, de ce fait, accéder à l'applicabilité), cette disposition novatrice se voit traditionnellement refuser un quelconque effet direct. "Les droits économiques et sociaux contenus dans l'article 23 de la Constitution n'ont

aucun effet direct et ne peuvent par conséquent pas être contraignants pour le juge sur la simple base de leur inscription dans la Constitution", estime le Conseil d'État, section d'administration. C'est que les rédacteurs de l'article 23 ont explicitement chargé "la loi, le décret ou [l'ordonnance]" de garantir l'exercice de ces droits, étant entendu que cette concrétisation ne pourra se faire que graduellement, par petites touches, à la manière des impressionnistes.

Cet état de fait n'a cependant pas empêché plusieurs magistrats d'asseoir leurs décisions en matière de droit au logement (une septantaine au total) sur cette disposition programmatique. Ces quelques magistrats novateurs ont bien assimilé la leçon suivant laquelle il ne faut pas attendre qu'un droit soit effectif pour l'appliquer. C'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. En tout cas, de nombreux plaideurs ont ainsi demandé - et obtenu - du juge qu'il sursoie à autoriser l'expulsion, au nom essentiellement du droit constitutionnel au logement.

4.2. Une triple source d'effets indirects

Par ailleurs, les droits économiques, sociaux et culturels charrient dans le sillage de leur consécration constitutionnelle trois conséquences *indirectes*, non négligeables :

- Le législateur ne peut demeurer passif: il a l'obligation morale sinon de consacrer formellement dans les faits le droit au logement, au moins d'en tenir compte dans les dispositions qu'il prendrait par la suite. Évoquant d'ailleurs la mise en œuvre du droit à un logement décent par les autorités régionales, la Cour d'arbitrage y voit explicitement une "obligation faite par l'article 23".
- Le législateur n'est plus fondé à édicter des dispositions qui restreindraient des droits énumérés par l'article 23. Interdisant au législateur de prendre des mesures qui iraient "à rebours" des réglementations acquises, cette contrainte *sui generis* de *standstill* (dite également de "cliquet": on ne peut revenir en arrière) se situe à mi-chemin sur l'échelle de l'applicabilité entre la simple ligne de conduite et l'effet direct. Pour peu que l'autorité publique adopte une réglementation qui rabote le niveau des protections sociales déjà atteint, l'individu pourra s'en prévaloir en justice.
- La reconnaissance du droit au logement dans la Constitution sert, à tout le moins, de précepte d'interprétation pour le juge qui devra, en cas de conflit sur la portée de lois concurrentes, préférer à toute norme celle qui se

rapproche le plus de l'objectif posé par le prescrit constitutionnel. "Si l'article 23 n'a pas d'effet direct", explique le Président du tribunal civil de Charleroi, "il n'en a pas moins une portée réelle par l'obligation qui est faite au juge d'interprétation des textes en conformité avec la Constitution".

4.3. Le socle intangible de la dignité humaine

En réalité, les différents droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'alinéa 3 de l'article 23 trouvent, tous, leur source dans l'alinéa *premier* de cette disposition programmatique ("Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine"). Ce n'est que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de conséquence, l'individu se voit conférer le droit à un logement décent, le droit à un environnement sain, etc. Le vocable "à cette fin" mobilisé par le Constituant est suffisamment indicatif de ce rapport étroit. "Le droit au logement prolonge le principe de dignité humaine et le renforce", observe à cet égard la Cour d'appel de Liège.

Or, en raison de sa tournure explicite, l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution peut se voir reconnaître, lui, d'indéniables effets directs. Partant, "l'alinéa 1er de l'article 23 de la Constitution crée un *droit subjectif* directement applicable", infère le juge de paix de Verviers, dès lors que "personne ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine". De même, c'est à cet alinéa - qu'il n'oublie pas de doter explicitement d'effet direct - que le juge de paix de Bruxelles adosse sa décision du 26 mai 2009 le conduisant à repousser la demande d'expulsion. Et, récemment encore (le 30 avril 2009), la présidente du tribunal du travail de Bruxelles condamnait, sous peine d'astreinte, l'agence fédérale FEDASIL à trouver d'urgence un hébergement à des demandeurs d'asile dès lors que l'absence de toute solution de logement s'apparente à une "voie de fait" qui "viole le droit à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine".

4.4. Zoom sur le *standstill*

Parmi les différents effets indirects charriés par l'article 23 de la Constitution, il importe de s'attarder un instant sur la règle du *standstill*, qui interdit au législateur d'aller à rebours des droits existants, tant ce principe semble fécond. Il faut le dire d'emblée, la formulation de l'article 23 ne rend aucunement compte de cette exigence de *standstill*. Les travaux préparatoires, en revanche, sont limpides, qui attribuent explicitement un tel effet à l'article 23. "Si l'on ne confère pas aux droits sociaux fondamentaux

d'effet direct, l'on ne peut en déduire automatiquement que les droits fondamentaux en question n'ont qu'un effet indirect et n'entraînent aucune obligation pour les pouvoirs publics. Il est plus correct de parler d'une obligation de maintien des effets des normes, 'standstill' [...] Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation sans enfreindre la Constitution". "Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 qu'en garantissant le droit à l'aide sociale, le Constituant avait en vue [...] que l'adoption de l'article 23 entraînerait l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis (obligation dite de standstill)", confirme la Cour constitutionnelle. "Il s'ensuit [que] cette disposition constitutionnelle impose aux législateurs de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où l'article 23 est entré en vigueur. Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré".

Si aucune décision de jurisprudence belge n'a - pour l'instant - fait expressément application du mécanisme du *standstill* en matière de droit au logement, le droit au travail (ou plutôt, en l'espèce, le droit de ne pas travailler sous la contrainte), le droit à l'aide sociale, le droit à l'environnement (consacrés eux aussi par l'article 23 de la Constitution) ainsi que le droit à la mobilité, le droit des marchés publics et, surtout, le droit à l'enseignement ont bien davantage inspiré les préteurs. Certaines juridictions, par ailleurs, ont reconnu un effet de *standstill* à l'ensemble des dispositions de l'article 23 de la Constitution.

5. Conclusion : le résultat des droits fondamentaux, le coeur de la "dignité humaine" et le besoin d'une politique d'accompagnement des droits fondamentaux

Pour conclure, revenons au coeur des droits fondamentaux. La littérature reconnaît que la protection des droits fondamentaux fait souvent appel au concept de dignité humaine. Celui-ci est d'ailleurs repris dans les premières lignes de l'article 23 de la Constitution belge. Il ne faut pas uniquement tenir compte du résultat juridique du droit fondamental, comme la coupure

d'énergie, mais également de la situation sur le terrain (“*law in the books*” et “*law in action*”).

En outre, l'intégration socio-économique des droits sociaux fondamentaux exige d'accorder de l'attention à une politique d'encadrement, qui présente des caractéristiques de productivité. On peut également songer aux techniques de mise en place d'une préparation approfondie et d'un encadrement scientifique de la nouvelle législation appelée à étoffer les droits fondamentaux. Il s'agit désormais inévitablement d'une approche multiniveau, tant en ce qui concerne la législation (internationale, fédérale, régionale et locale) que pour les acteurs dans la politique de logement et du travail social. Un observatoire de la politique sociale pourrait également rappeler l'importance du baromètre des droits fondamentaux, tel que développé récemment dans le cadre du travail social (voir aussi la province de Flandre orientale). La conception du travail social de Piessens (référence et appel de note !) devrait être retravaillée et traduite en fonction de la problématique de la relation entre les droits fondamentaux, surtout le droit au logement décent et la lutte (plutôt que l'encadrement) contre les situations de pauvreté.

Il n'y a pas lieu de rougir du bilan de l'article 23 de la Constitution consacrant, entre autres droits économiques, sociaux et culturels, le droit au logement ; même si beaucoup reste à faire, notamment sur le plan de l'*effectivité* des droits. Qui songerait ainsi à nier l'accélération législative observée depuis la promulgation de cette disposition programmatique (codes régionaux du logement, révision de la loi sur les baux de résidence principale, etc.)? Sur le plan judiciaire, par ailleurs, l'adoption des différents instruments internationaux consacrant le droit au logement n'a jamais suscité l'activité juridictionnelle qu'on a enregistrée depuis l'insertion dans notre charte fondamentale de ce même droit au logement, preuve supplémentaire s'il en est de l'utilité d'un pareil symbole constitutionnel (plus facilement accessible pour les praticiens - et donc mobilisable - qu'une norme supranationale). En cela, ces magistrats ont pleinement rempli le rôle, attribué par Antoine Garapon, de "gardien des promesses" inscrites au cœur des lois (REF) Par la bande, se trouve réhabilitée une certaine conception de la justice, comme *productrice* de droit. "Avant de sanctionner, la sentence vise à dire le droit", souligne Paul Ricœur. Il ne faut pas que "le glaive éclipse la balance".

Bibliographie

- R. BAETEN, "Zorg op de Europese markt", *Alert* 2007, 11-26.
- N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev.b.dr.const.*, 2001, 155.
- N. BERNARD, "La pauvreté écartelée entre deux temporalités (apparemment) contradictoires", in P. GERARD, F. OST et M. VANDE KERCHOVE, *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, 845.
- N. BERNARD, *Repenser le droit au logement*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
- N. BERNARD, "Le droit au logement en Belgique : entre déclaration(s) et effectivité", in M. VERDUSSEN (ed.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 383.
- N. BERNARD, "Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail", in *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006.
- N. BERNARD, *La réception du droit constitutionnel au logement par la jurisprudence*, Bruxelles, Larcier, collection Les Dossiers du Journal des tribunaux, 2011 (à paraître).
- E. BLANKENBURG, *Mobilisierung des Rechts*, Berlin, Springer, 1995.
- M. BOUVERNE-DE BIE et H. VAN EWIJK (ed.), *Sociaal werk in Vlaanderen en Nederland: een begrippenkader*, Mechelen, Kluwer, 2008.
- H. DELEECK, J. HUYBRECHS et B. CANTILLON, *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven*, Antwerpen, Kluwer, 1983.
- C. DRIESEN, G. FRANSSEN, S. GIBENS et J. VAN HOUTTE, *Naar een performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*, Gent, Larcier, 2006.
- J. FIERENS, "La dignité humaine comme concept juridique", *J.T.*, 2002, 577.
- J. FIERENS, "L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère?", *D.Q.M.*, n°3, 1994, 9.
- H. FUNCK, "Le droit à l'aide sociale dans la Constitution : quelle incidence sur le droit de l'aide sociale?", *Droit communal*, 1996, 266.
- A. GARAPON, *Le gardien des promesses*, Paris, Odile Jacob, 1996.
- J. GRIFFITHS et H. WEIJERS (ed.), *Sociale werking van het recht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2005.
- I. HACHEZ, "Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", Bruxelles, Bruylant, 2008.
- B. HUBEAU, "Le droit à un logement décent dans l'article 23 de la Constitution : vers une première jurisprudence prudente?", *Act.jur.baux*, 1998, 50.

- B. HUBEAU, "Het recht op behoorlijke huisvesting (art. 23 Grondwet) en het privaatrecht", note sous J.P. Ixelles, 6 mars 1995, *R.G.D.C.*, 1996, 300.
- B. HUBEAU en R. DE LANGE (ed.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen, Maklu, 1995.
- B. HUBEAU, "Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede", in X., *Arm recht? Kansarmoede en recht*, Antwerpen, Maklu/Garant, 1997, 27-90.
- B. HUBEAU, "Het grond- en pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar", in X., *Jaarboek 2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010.
- B. HUBEAU, "De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten", in *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 1995*, Leuven, Acco, 1995, 155-165.
- B. HUBEAU, "De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting", in *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 369-383.
- B. HUBEAU, "Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in de (juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor welzijnsgebruikers", in *Naar het middelpunt van de marge*, Leuven, Acco, 2009, 93-104.
- B. HUBEAU, "Armoede(beleid) en recht in de sociale rechtsstaat", *Tijdschrift voor Sociaal Recht* 2000, 63-95.
- L. HUYSE en H. SABBE, *De mensen van het recht*, Leuven, Acco, 1997.
- P. KENNA, *Le logement dans les outils de droit international*, Lyon, Mario Mella, 2006.
- P. KENNA, *Housing Rights and Human Rights*, Feantsa, 2005.
- P. LAMBERT, "Le droit de l'homme à un logement décent", *Rev.trim.D.H.*, 2001, 47.
- G. LOOSVELDT en B. VAN BUGGENHOUT (ed.), *Cliëntgerichte perspectieven in de welzijnszorg*, Leuven, Garant, 2000.
- R.K. MERTON, "The Matthew Effect in Science", *Science* 1968, afl. 159, 56-63.
- P. ORIANNE, "Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels", *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, t. III, 1992, 1871.
- A. PIESSENS, *De grammatica van het welzijnswerk*, Gent, Academia Press, 2008.
- K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid", X., *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, 2009.
- P. RICŒUR, *Lectures I. Autour du politique*, Paris, Seuil, 1991.
- F. RIGAUX, "Droit international et droits de l'homme", *J.T.*, 1988, 700.
- C.J.M. SCHUYT, *Recht en samenleving*, Assen, Van Gorcum, 1983.
- W. Verzelen, *Sociaal Werk. In- en uitzichten*, Antwerpen, Garant, 2005.

F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989.

L. WACQUANT, *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*, Berchem, EPO, 2006.

S. WYCKAERT, "Het 'standstill'-effect in de milieurechtspraak van de Raad van State", *A.J.T.*, 1999-2000, 413.