

# Constitution, dignité humaine et pauvreté

Martin VRANCKEN

*Référendaire à la Cour constitutionnelle  
Assistant à l'Université de Liège*

## Introduction

La Constitution du 7 février 1831 est la fille de son temps. Elle donne au nouveau Royaume une organisation politique, des institutions. Le Congrès national grave dans le marbre un catalogue de droits civils et politiques chers aux catholiques et aux libéraux. Le Titre II de la Constitution, intitulé « Des Belges et de leurs droits », contient principalement des libertés-franchises (par opposition aux « droits-créances ») vis-à-vis de l'autorité : le droit de propriété, la liberté de culte, la liberté d'enseignement, la liberté d'expression, la liberté de la presse ou encore l'inviolabilité du domicile. Le constituant ne consacre pas explicitement la dignité humaine dans la Charte fondamentale du nouvel État<sup>1</sup>. Il n'est pas davantage question de droits économiques, sociaux et culturels. Une exception notable : l'article 17, alinéa 2, de la Constitution prévoit que l'instruction publique donnée aux frais de l'État doit être réglée par la loi. La lutte contre la pauvreté n'est vraisemblablement pas la préoccupation majeure du Congrès national.

L'absence de mention, dans la Constitution, des droits économiques et sociaux n'a pas empêché le législateur, au fil des années, de prendre plusieurs initiatives en matière sociale et en matière économique, en vue de prévenir et de lutter contre la misère. On peut citer l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui vise à prévenir la misère, ou encore la loi du 14 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale<sup>2</sup>. Sur le plan constitutionnel, la communautarisation de l'enseignement entraînera l'inscription dans la Constitution, en 1988, du droit à l'enseignement (qui se distingue de la liberté d'enseignement<sup>3</sup>), de l'obligation scolaire et de la gratuité de l'accès à l'enseignement jusqu'à la fin de cette obligation scolaire.

<sup>1</sup> On ne peut cependant évidemment pas en déduire qu'elle en serait totalement absente.

<sup>2</sup> Voy. sur ce point J. FIERENS, « Le coup de jokrari – L'image du pauvre dans l'assistance publique et dans l'action sociale », in V. VAN DER PLANCKE, *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, la Chartre, 2012, pp. 85-117.

<sup>3</sup> Alors que la liberté d'enseignement implique que les pouvoirs publics n'ont pas un monopole en vue de l'organisation de l'enseignement et que les personnes privées sont donc libres de prendre des initiatives en la matière (historiquement, l'Église catholique principalement), le droit à l'enseignement est le droit de l'enfant

Ce n'est qu'en 1994, après plusieurs tentatives infructueuses<sup>4</sup>, que le constituant inscrit la dignité humaine et les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution<sup>5</sup>. Plusieurs hypothèses sont envisagées à l'époque concernant la manière la plus adéquate de procéder à cette constitutionnalisation. Ainsi, l'inscription de la dignité humaine dans un préambule est évoquée, sans toutefois recueillir l'adhésion, et ce pour des raisons diverses<sup>6</sup>. Il est finalement jugé préférable de l'inscrire directement dans la Constitution. On s'interroge également sur l'opportunité d'y adjoindre ou non une liste de droits. Une chose est certaine : le constituant manifeste la plus grande prudence. Tant au gouvernement qu'à la Chambre et au Sénat, les craintes sont vives que la consécration dans la Constitution des droits économiques, sociaux et culturels engendre des dépenses incontrôlables et inconciliables avec l'impératif d'un budget en équilibre. Personne ne veut ouvrir la boîte de Pandore. On convient donc que la nouvelle disposition, dénuée d'effet direct, ne confèrera aucun droit subjectif aux particuliers et qu'elle ne pourra pas être invoquée directement devant les cours et tribunaux<sup>7</sup>. Il reviendra aux législateurs, dans l'exercice de leurs compétences, de donner corps aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'article 24bis (devenu 23 lors de la coordination de la Constitution, la même année) consacre, en son premier alinéa, le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>8</sup>. Il revient aux différents législateurs du pays d'œuvrer à la réalisation de ce droit en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels, et en déterminant les conditions de leur exercice, en tenant compte des obligations correspondantes. S'ensuit une liste non exhaustive de ces droits. Cette liste inclut 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 équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation

(voire de toute personne) à recevoir une instruction (sur tout ceci, voy. Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Chartre, 2019, pp. 700-716).

<sup>4</sup> R. ERGEC, « Introduction générale », in R. ERGEC (dir.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution – Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 8-9.

<sup>5</sup> Révision constitutionnelle du 31 janvier 1994, *Moniteur belge*, 12 février.

<sup>6</sup> M. VERDUSSEN et N. BONLEID, « Les droits culturels et sociaux en Belgique », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 47-50.

<sup>7</sup> Un certain consensus apparaît à ce sujet dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, même si l'on peut y trouver çà et là des affirmations discordantes.

<sup>8</sup> Sur la genèse de cette disposition, voy. not. M. STROOBANT, « Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grondwet. Wordingsgeschiedenis van artikel 23: het Akkoord van 'Le Ry d'Ave' Rochefort », in W. RAUWS et M. STROOBANT, *Les droits économiques et sociaux*, Anvers – Louvain-la-Neuve, Intersentia – Anthemis, 2010, pp. 19-57 ; M. VERDUSSEN et N. BONLEID, « Les droits culturels et sociaux en Belgique », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, op. cit., pp. 45-50.

collective, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social. La liste sera complétée en 2014, lors de la sixième réforme de l'Etat, avec le droit aux prestations familiales, à la suite de la communautarisation de la matière<sup>9</sup>.

L'article 23 de la Constitution revêt une importance considérable dans le cadre de la problématique de la pauvreté, et ce à un double point de vue : celui de la lutte contre la misère et celui de la prise en compte de la situation de vulnérabilité particulière des plus démunis. Il y a un consensus aujourd'hui concernant le fait que la pauvreté n'est pas une situation d'indigence purement matérielle, mais qu'elle renvoie plus généralement à la précarité et à l'exclusion : « Se nourrir, avoir un toit, se soigner, c'est indispensable pour ne pas mourir mais pas suffisant pour mener une vie d'être humain. »<sup>10</sup> Or, les droits économiques, sociaux et culturels consacrés à l'article 23 de la Constitution tendent à garantir à chacun, et donc y compris aux pauvres, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il reste que la Constitution n'évoque ni la pauvreté ni les pauvres, comme elle mentionne l'enfant par exemple en son article 22bis, ou comme il a été question, par le passé, de mentionner certaines catégories de personnes vulnérables, telles les personnes affectées d'un handicap<sup>11</sup>. La Constitution ne reprend pas non plus la lutte contre la pauvreté dans son Titre I<sup>er</sup>bis qui a vocation à rassembler les objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions et qui, à ce jour, ne contient qu'un article 7bis promouvant « les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

La présente contribution, consacrée aux rapports entre la Constitution, la dignité humaine et la pauvreté, a pour objet principal l'étude de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de l'importance de cette disposition au regard de la thématique de la pauvreté. Les autres droits fondamentaux consacrés par la Constitution doivent cependant également être pris en compte. Une attention particulière sera accordée à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

<sup>9</sup> Révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, M.B., 31 janvier.

<sup>10</sup> F. DE BOE et H. VAN HOOREBECK, « Besoins primaires et survie, droits fondamentaux, dignité humaine », *L'Observatoire*, n° 84, août 2015, p. 9.

<sup>11</sup> Voy. p. ex. les propositions de révision de la Constitution visant à insérer dans le Titre II de la Constitution un nouvel article garantissant les droits des personnes affectées d'un handicap (*Doc. pari.*, Sénat, 2009-2010, n° 4-1531/1).

## I. L'anatomie de l'article 23 de la Constitution

L'article 23 de la Constitution compte trois alinéas : le premier affirme solennellement le droit qu'à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ; le deuxième confère aux législateurs la mission de garantir, à cette fin, les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice, en tenant compte des obligations correspondantes ; le troisième contient une liste exemplative de ces droits. Parcourons-les brièvement.

Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui est consacré à l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution est un « droit fondamental matriciel »<sup>12</sup>, appelé à se décliner sous des formes multiples et variées. Il est un attribut de la personne humaine. Aussi, bien que l'article 23 figure dans le Titre II de la Constitution, intitulé « Des Belges et de leurs droits », le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine bénéficie à « chacun », et pas uniquement aux Belges. Les étrangers peuvent également s'en prévaloir, sur la base de l'article 191 de la Constitution, tel qu'il est interprété aujourd'hui, après quelques errements coupables, par la Cour constitutionnelle<sup>13</sup>. L'applicabilité de principe de l'article 23 aux étrangers a été confirmée dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle<sup>14</sup>.

L'ensemble des droits fondamentaux procèdent de la dignité humaine, et pas uniquement les droits économiques, sociaux et culturels, ce qu'une lecture isolée de l'article 23 de la Constitution pourrait laisser croire. C'est parce que chacun a droit à la dignité humaine (ou au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine) qu'il est le titulaire de droits fondamentaux. Quoi qu'il en soit, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, qui a des déclinaisons innombrables dont la plus évidente est sans doute le droit à la vie<sup>15</sup>, a vocation à être précisé, par les pouvoirs publics (et le législateur au

premier chef) et par le juge<sup>16</sup>. On examinera plus loin dans quelle mesure une valeur autonome pourrait être conférée à ce droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>17</sup>.

Comme évoqué précédemment, l'article 23 de la Constitution est en principe dépourvu d'applicabilité immédiate. Il n'entend pas non plus déroger à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Le constituant a donc conféré aux différents législateurs du pays la mission de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels, en vue de réaliser le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et en tenant compte des obligations correspondantes. Tel est l'objet du deuxième alinéa de l'article 23.

Suit au troisième alinéa une liste des droits économiques, sociaux et culturels dont le constituant a estimé qu'elle reflétait adéquatement le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ainsi qu'il a été dit en introduction, cette liste comprend 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 équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain, le droit à l'épanouissement culturel et social et, depuis 2014, le droit aux prestations familiales. Cette liste n'est pas exhaustive. Il a été insisté sur le caractère nécessairement évolutif de celle-ci et sur la possibilité pour les législateurs compétents de la compléter<sup>18</sup>. Si les plus démunis ne sont pas mentionnés dans la Constitution, au moins peuvent-ils y trouver des droits qui sont de nature à les établir ou à les rétablir dans leur dignité. La liste de l'article 23, alinéa 3, comprend des droits dont la plupart sont essentiels pour les personnes les plus vulnérables. Ces droits ont pour objet tantôt de prévenir la misère (les droits en matière d'emploi, et notamment le droit au travail et le droit à des conditions de travail équitables, la sécurité sociale, ou encore la protection de la santé), tantôt de tenir compte de la situation particulière des personnes démunies (l'aide sociale, médicale et juridique par exemple), tantôt les deux. La distinction n'est pas si nette. En

<sup>16</sup> La dignité humaine est mentionnée dans de nombreuses matières, au titre de la justification d'un régime donné ou comme critère d'application de la loi. Citons en vrac l'aide sociale, la traite des êtres humains, le droit de la jeunesse ou encore les questions éthiques (voy. G. SCHAMPS, « La notion de dignité humaine en droit belge : diverses approches », in B. FEUILLET-LUCIER et K. ONFALI (eds.), *La dignité de la personne : quelles réalités ? Panorama international*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 43-68).

<sup>17</sup> Voy. le point III.E.

<sup>18</sup> *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4, p. 83.

<sup>12</sup> G. MAES, « L'article 23 de la Constitution belge », in V. VAN DER PLANCKE, *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 171.

<sup>13</sup> C.A., 14 juillet 1994, n° 61/94. Voy. sur ce point M. LYS, « Les droits constitutionnels des étrangers », in M. VERDUSSEN et N. BONLEO (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant 2011, pp. 607-634 ; S. VAN DROOGHENBROECK, Obs. sous C.A., 14 juillet 1994, n° 61/94, in O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national (Les grands arrêts de la jurisprudence belge)*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 554-559 ; M. VERDUSSEN et N. BONLEO, « Les droits culturels et sociaux en Belgique », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, op. cit., pp. 61-62.

<sup>14</sup> *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4, p. 37. Des réserves ont toutefois été exprimées concernant les étrangers en séjour illégal, pour ce qui excède l'attribution d'un socle minimal de droits (M. STROOBANT, « Sociale en economische grondrechten in de Belgische Grandwet. Wordingsgeschiedenis van artikel 23. Het Akkoord van 'Le Ry d'Avé' Rochefort », in W. RAUYS et M. STROOBANT, *Les droits économiques et sociaux*, Anvers – Louvain-la-Neuve, Intersentia – Anthemis, 2010, pp. 39-40).

<sup>15</sup> Selon la Cour constitutionnelle, si l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution ne garantit pas, comme tel, le droit à la vie, l'exercice du droit qu'il consacre présuppose le respect de ce droit (C.A., 7 juin 2006, B.34).

tout état de cause, les droits consacrés par le constituant montrent bien que la dignité humaine ne concerne pas uniquement les conditions minimales de vie d'un individu, mais que l'individu se voit reconnaître une valeur propre, une estime de soi, le droit de donner lui-même une direction à sa propre vie, en somme un droit à l'épanouissement personnel (sans doute davantage que simplement culturel et social)<sup>19</sup>.

Le catalogue des droits énumérés à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution n'est pas exhaustif. Si la préoccupation du constituant d'éviter la création d'un inventaire à la Prévert des droits économiques sociaux et culturels, peu compatible avec la nécessaire concision d'une Constitution, est louable, on peut regretter certaines omissions. Ainsi, l'article 23, alinéa 3, ne mentionne ni le droit à une alimentation saine, ni le droit à l'eau, ni le droit à l'énergie<sup>20</sup>. Il ne mentionne pas davantage un droit à la mobilité ou des droits en matière numérique. Ces droits revêtent pourtant une importance considérable, à des degrés certes divers, au regard de la problématique de la pauvreté. Signalons que, depuis son adoption, l'article 23 est systématiquement ouvert à révision, généralement en vue d'y ajouter de nouveaux droits. Preuve de son obsolescence originelle ? Ainsi, les déclarations de révision du Roi, de la Chambre et du Sénat, publiées au *Moniteur belge* en 2019, évoquent l'ajout d'un droit à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité<sup>21</sup>.

Ceci étant, rien n'empêche les législateurs, dans l'exercice de leurs compétences respectives, de consacrer de nouveaux droits économiques, sociaux et culturels, au niveau législatif, comme les y invite l'article 23, alinéa 2, de la Constitution. Le cas échéant, en toute logique, ces droits bénéficieraient du régime de protection qui découle de cette même disposition et, au premier chef, de l'obligation de *standaartil* qui s'y attache<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Voy. F. DELPÉRE, « Le droit à la dignité humaine en droit constitutionnel belge », in *Le principe du respect de la dignité humaine*, Actes du séminaire UniDem organisé à Montpellier, France, du 2 au 6 juillet 1998, p. 65, disponible sur : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CdL-SD-1998/026-f>.

<sup>20</sup> On peut se demander si le droit à l'énergie ne découle pas du droit à un logement décent, consacré à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution (J. FIENS, « Le droit à l'énergie et la Constitution », in *Vers un droit fondamental à l'énergie ? Naar een grondrecht op energie?*, Bruxelles, la Charta, 2006, pp. 37-53).

<sup>21</sup> *Moniteur belge* du 23 mai 2019.

<sup>22</sup> Ainsi, selon la section de législation du Conseil d'État, « dès lors que la liste des droits qu'énonce l'alinéa 3 de l'article 23 n'est pas exhaustive, il n'est pas indispensable de se référer spécifiquement à l'un d'eux. Il faut, mais il suffit, que soit en jeu – comme tel est le cas en l'espèce – le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». S'il est établi que ce droit est en jeu, l'obligation de *standaartil* doit être respectée. Il était question en l'occurrence de la modification d'un mécanisme de tarification progressive et solidaire de l'électricité (C.E. [sect. lég.], avis 60.183/4 du 26 octobre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 2014 relatif à l'obligation de service public à charge des gestionnaires de réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2014 », p. 5).

## II. La protection constitutionnelle contrastée des droits économiques, sociaux et culturels

Les droits économiques, sociaux et culturels présentent, on l'a dit, une importance capitale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de la prise en compte de celle-ci. Leur mise en œuvre ne manque toutefois pas de susciter quelques interrogations. Nous en épinglons cinq.

### A. Lutte contre la pauvreté et répartition des compétences entre autorité fédérale, communautés et régions

Il n'y a pas, en Belgique, une entité qui serait exclusivement compétente pour garantir les droits fondamentaux et régler les conditions de leur exercice. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est aujourd'hui fixée en ce sens qu'il appartient à chaque autorité d'assurer le respect des droits fondamentaux dans l'exercice de ses compétences propres<sup>23</sup>. L'article 23 de la Constitution ne déroge pas à la règle. Ainsi, « [d]u point de vue de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les Communautés et Régions, l'article 23 est [...] neutre : il appartient à chaque législateur, dans les limites de ses compétences, de mettre en œuvre le prescrit constitutionnel »<sup>24</sup>. Il en découle des risques de frictions qui peuvent être préjudiciables à la défense des plus démunis. La lutte contre la pauvreté appelle en effet une approche cohérente et globale. Or, l'hypothèse selon laquelle des gouvernements poursuivent des politiques situées aux antipodes l'une de l'autre n'est, l'histoire récente nous le montre, pas purement théorique.

Cet impératif explique la conclusion d'un accord de coopération, le 5 mai 1998, entre l'État fédéral, les communautés et les régions « relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté ». Cet accord de coopération mentionne dans son préambule que « la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains ». Ainsi, « [d]ans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ». L'accord prévoit notamment l'élaboration d'un rapport bisannuel sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion

<sup>23</sup> C.A., 25 novembre 1999, n° 124/99, B.4.4. Voy. aussi C.A., 29 novembre 2000, n° 124/2000, B.4.2.

<sup>24</sup> R. ERCEC, « Introduction générale », in R. ERCEC (dir.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution – Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 10-11.

et culturels, qu'une acceptation amoindrie du principe de légalité implique. Il faut toutefois être de bon compte et reconnaître que la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle vérifie le respect par le législateur du principe de légalité prévu à l'article 23 de la Constitution, vérifie en principe en tout état de cause que celui-ci a suffisamment défini l'objet de la délégation et, à cet égard, peut tenir compte d'autres paramètres tels que la technicité de la matière, la diversité des situations susceptibles de se produire, ou encore la nécessité d'adapter commodément la réglementation<sup>30/31</sup>.

### C. L'article 23 de la Constitution, un palladium limité

Conformément au vœu du constituant, les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas d'application immédiate. Comme l'exprime la Cour constitutionnelle, « [l']article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir en tenant compte des obligations correspondantes »<sup>32</sup>. Il revient aux législateurs compétents de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice, sans que l'on puisse, en principe, exiger d'eux une initiative déterminée. En ce sens, le constituant exhorte les législateurs compétents à mettre ces droits en œuvre, plus qu'il ne les y oblige<sup>33</sup>. C'est dans cet esprit que la Cour constitutionnelle

<sup>30</sup> Voy. p. ex. C.C., 21 juin 2018, n° 77/2018, B.7.1. Voy. aussi C.C., 5 juillet 2018, n° 86/2018, où la Cour relève que la loi attaquée, interprétée à la lumière des intentions du législateur, contient suffisamment d'éléments permettant de déterminer les éléments essentiels de la délégation (B.14.2).

<sup>31</sup> Voy. aussi la position de la section de législation du Conseil d'État, partisane d'une application stricte du principe de légalité, mais qui a légèrement assoupli sa jurisprudence en vue de tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : C.E. (sect. lég.), avis du 28 octobre 2015 sur un avant-projet « de loi-programme (I) », Doc. parl., Chambre, 2015-2016, n° 54-1479/1 ; avis du 7 décembre 2016 sur un avant-projet de loi « concernant le travail faisable et maniable », Doc. parl., Chambre, 2016-2017, n° 54-2247/1 ; avis du 24 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance « relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale », Doc. parl., Parlement de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-516/1 ; avis du 16 octobre 2018 sur un avant-projet d'ordonnance « relatif au patrimoine culturel mobilier et immobilier en Région de Bruxelles-Capitale », Doc. parl., Parlement de Bruxelles-Capitale, 2018-2019, n° A-813/1, pp. 76 et s. ; avis n° 50.623/AG donné le 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2012 « relatif à la protection sociale flamande » (« pour définir l'objet d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits »). Voy. aussi C.E. (sect. lég.), avis du 17 février 2016 sur un avant-projet de loi « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique », Doc. parl., Chambre, 2015-2016, n° 54-1819/1, p. 47. « Le principe de légalité inscrit à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution ne s'oppose pas à ce que des délégations soient accordées au Roi, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur, ce qui est le cas lorsque le principe et le champ d'application des mesures ont été fixés par le législateur et qu'il a élaboré les critères qui doivent être pris en considération pour leur application. Le pouvoir exécutif ne saurait toutefois pas utiliser les habilitations pour combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur compétent lui-même ou affiner des options insuffisamment détaillées. »

<sup>32</sup> C.C., 1<sup>er</sup> mars 2018, n° 26/2018, B.32.1.

<sup>33</sup> Cf. BEHRENDT et M. VRANKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 692.

sociale et les inégalités d'accès aux droits<sup>25</sup>, ainsi que la mise en place du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>26</sup>.

Enfin, il est bien évident que la coordination et le dialogue ne doivent pas se limiter aux entités fédérales et fédérées. La lutte contre la pauvreté appelle à une concertation générale, à tous les niveaux de pouvoirs et spécialement au niveau local, en contact direct avec les plus démunis.

### B. Un principe de légalité affaibli

L'article 23 de la Constitution confie aux législateurs compétents la mission de garantir les droits économiques, sociaux et culturels, et de déterminer les conditions de leur exercice. Malgré un texte relativement clair, la Cour constitutionnelle applique souvent cette exigence de légalité. Ainsi, selon une jurisprudence constante, l'article 23 de la Constitution n'interdit pas au législateur « d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet. Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit [économique, social ou culturel en cause] et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci »<sup>27</sup>. La formulation choisie est différente de celle utilisée pour le principe de légalité applicable aux droits constitutionnels dits « classiques ». Ainsi, concernant le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution, la Cour considère qu'« [u]ne délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »<sup>28</sup>. Nous laissons à d'autres le soin de critiquer ou d'approuver cette divergence d'appréciations<sup>29</sup>, qui s'explique sans doute par le contexte d'adoption de l'article 23 de la Constitution et par la nature particulière qu'on continue à reconnaître aux droits économiques, sociaux et culturels (mais qu'une majeure partie de la doctrine appelle à relativiser, à juste titre). On ne peut en tout cas pas ignorer l'impact symbolique, sur l'importance des droits économiques, sociaux

<sup>25</sup> Ces rapports peuvent être consultés sur <https://www.luttepauvrete.be/>.

<sup>26</sup> Voy. le rapport consacré aux dix ans de l'accord, intitulé « Pauvreté dignité droits de l'homme », disponible sur [https://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord\\_rapport\\_FR.pdf](https://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf).

<sup>27</sup> Voy. récépiment C.C., 27 juin 2019, n° 105/2019, B.6 ; C.C., 24 octobre 2019, n° 148/2019, B.31.

<sup>28</sup> C.C., 4 avril 2019, n° 49/2019, B.44.1.

<sup>29</sup> Voy. not. D. DUMONT, « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, (LUB), Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 30-42 ; G. NINANE et S. PENIN, « La Cour constitutionnelle exerce-t-elle un contrôle à deux vitesses sur les compléments expressément réservés par la Constitution au législateur ? Questions posées quant aux délégations données au pouvoir exécutif », note sous C.C., 3 avril 2014, n° 62/2014, A.P.T., 2015, pp. 61-67.

a jugé que l'article 23 de la Constitution ne garantit pas que le droit à la sécurité sociale soit porté progressivement à un niveau plus élevé<sup>34</sup>.

À cet égard, il convient de préciser que le législateur compétent peut imposer des limitations à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels qu'il garantit. Ceux-ci ne sont pas absolus. Selon la Cour constitutionnelle, « [c]es restrictions ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets disproportionnés au but poursuivi »<sup>35</sup>.

L'article 23 de la Constitution n'est toutefois pas dénué d'effets. On en relève principalement trois : l'obligation de *standstill*, un effet d'incitation, une valeur de directive interprétative<sup>36</sup>. Attardons-nous sur le premier de ces effets.

La doctrine et la jurisprudence s'accordent à dire que l'article 23 de la Constitution implique un effet de stabilisation ou de non-régression, dans l'optique d'une consolidation des droits et des acquis sociaux<sup>37</sup> : l'obligation dite de *standstill* (dite également « effet-clicquet »). L'explication en est relativement simple : si le législateur ne peut être contraint à prendre des mesures positives en vue de garantir un droit économique, social ou culturel, il ne lui est en revanche pas permis d'aller à l'encontre de l'objectif qui lui est assigné, ce qui serait le cas s'il diminuait la protection d'un droit qu'il aurait préalablement consacré.

Cette obligation de *standstill*, qui vaut pour l'ensemble des droits énumérés à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution (mais aussi, pensons-nous, pour tous les droits économiques, sociaux et culturels qui seraient garantis par le législateur ou l'exécutif)<sup>38</sup>, s'impose également à l'autorité réglementaire dans l'exercice de ses compétences<sup>39, 40</sup>.

Une application stricte de l'obligation de *standstill* aurait cependant des effets pervers et dissuaderait l'autorité d'aller de l'avant – de crainte de ne pouvoir revenir en arrière. Aussi admet-on que l'obligation de *standstill* est assortie de tempéraments<sup>41</sup>.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est fixée en ce sens que l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution interdit

<sup>34</sup> C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.22.

<sup>35</sup> C.C., 1<sup>er</sup> mars 2018, n° 26/2018, B.32.1.

<sup>36</sup> Sur tout ceci, voy. not. G. MAES, « L'article 23 de la Constitution belge », *op. cit.*, pp. 175 et s. ; M. VERDUSSEN et N. BONLEDE, « Les droits culturels et sociaux en Belgique », *op. cit.*, pp. 66-75.

<sup>37</sup> *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4, p. 5.

<sup>38</sup> Voy. *supra* le point I et la note infra-paginale 22.

<sup>39</sup> C.E., 11 mars 2009, n° 191.272, ASBL *Inter-Environnement Wallonie* ; Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F.

<sup>40</sup> La Cour de cassation juge cependant que les pratiques administratives ne doivent pas être incluses dans les normes sujettes à l'obligation de *standstill* (Cass., 15 décembre 2014, J.T.T., 2015, p. 118 et obs. Ph. Gosseries, « À propos de l'obligation de *standstill* »).

<sup>41</sup> Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 693.

au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général<sup>42, 43</sup>. Ainsi, d'une part, seuls les reculs significatifs dans le degré de protection d'un droit sont prohibés, non les reculs légers. L'éventuelle réduction du niveau de protection d'un droit s'apprécie par rapport à la législation qui était applicable jusqu'alors, et non par rapport à la législation applicable au moment de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution<sup>44</sup>. D'autre part, de tels reculs significatifs sont admissibles s'ils se fondent sur un ou plusieurs motifs d'intérêt général.

Force est de constater que la Cour constitutionnelle censure rarement une norme législative pour violation de l'obligation de *standstill*. Tout d'abord, elle reconnaît un large pouvoir d'appréciation au législateur dans les matières socio-économiques<sup>45</sup>. Selon la Cour, « [il] relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet [l'objectif que lui assigne l'article 23 de la Constitution]<sup>46</sup>. La Cour considère que l'obligation de *standstill* ne prive pas le législateur « du pouvoir d'apprécier de quelle manière [le] droit est le plus adéquatement assuré »<sup>47</sup>. Aussi, elle ne censure que les appréciations du législateur qu'elle juge manifestement déraisonnables. Toutefois, en matière de logement, la Cour considère que le pouvoir d'appréciation du législateur est moins large « lorsque [la politique de logement en cause] risque d'entraîner pour une catégorie déterminée de personnes la perte de leur logement, ce qui est effectivement considéré comme une des ingérences les plus extrêmes dans le droit au respect du logement »<sup>48</sup>. Plus l'ingérence touche aux conditions

<sup>42</sup> Voy. p. ex. récemment C.C., 8 mai 2019, n° 64/2019, B.7.

<sup>43</sup> Voy. toutefois C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008 où la Cour annule une disposition permettant l'insertion d'une clause résolutoire expresse dans les contrats de logement sociaux pour violation de l'article 23 sans mentionner explicitement l'obligation de *standstill* (B.26) (N. BANWARD, « L'arrêt *Wooncode* de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt », J.T., 2008, pp. 689-698).

<sup>44</sup> Ch. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 692. Voy., à tort selon nous : C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729 (« Considérant que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir à défaut de meilleure solution concrète et effective ; que ce droit n'implique toutefois pas celui de mendier sans qu'aucune restriction ne puisse être apportée à cette pratique par l'autorité administrative ; que, sous réserve de l'examen des autres moyens, le règlement attaqué se fonde sur les pouvoirs de police de l'autorité communale, dont l'existence est beaucoup plus ancienne que les dispositions invoquées au moyen et ne peut contrevenir à un principe de *standstill* ; que les interdictions édictées à ce titre peuvent limiter la mendicité tout comme elles peuvent restreindre d'autres activités de nature à procurer des ressources, par exemple le commerce ou l'organisation de spectacles ; que le moyen n'est pas sérieux ») (nous soulignons).

<sup>45</sup> C.C., 5 décembre 2019, n° 195/2019, B.13 ; C.C., 3 juillet 2008 n° 99/2008, B.62 ; C.A., 26 avril 2007, n° 66/2007, B.10.4.

<sup>46</sup> C.C., 19 juillet 2018, n° 104/2018, B.6.1.

<sup>47</sup> C.C., 19 juillet 2018, n° 104/2018, B.6.3.

<sup>48</sup> C.C., 19 juillet 2018, n° 104/2018, B.9.2 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.16 ; C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.21.2 ; C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.23.3.

tion renforcerait le caractère conditionnel du droit à l'intégration sociale. La Cour constitutionnelle a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'examiner si la mesure litigieuse constitue un recul significatif pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale qui sont désormais tenus de s'engager par un projet individualisé d'intégration sociale, dès lors qu'elle est justifiée par un motif d'intérêt général, à savoir favoriser l'intégration professionnelle et sociale des personnes qu'elle concerne<sup>53</sup>. Une autre question est de savoir si le projet individualisé d'intégration sociale, tel qu'il est conçu dans les textes et tel qu'il se concrétise dans les faits, est bien adéquat et pertinent au regard des objectifs poursuivis et de la situation des personnes concernées<sup>54</sup>. En l'occurrence, la Cour n'a pas approfondi son contrôle à ce sujet.

Ceci étant, l'inconstitutionnalité d'une norme législative ou réglementaire pour cause de contrariété avec l'obligation de *standstill* ne se conçoit que si le recul allégué découle directement, certainement, de la norme en cause. Ainsi, la Cour constitutionnelle a jugé récemment que l'obligation d'information passive que l'article 46bis/1, §§ 1<sup>er</sup> et 2, du Code d'instruction criminelle met à charge des institutions de sécurité sociale qu'il désigne ne contient pas de disposition qui réduise, *a fortiori* de manière significative, le niveau de protection des personnes qui ont recours à la sécurité sociale ou à l'aide sociale. Selon la Cour, le phénomène de non-recours aux droits qui pourrait engendrer un recul dans l'effectivité des droits à l'aide sociale et à la sécurité sociale ne résulte pas de la disposition précitée<sup>55</sup>.

Les articles 10 et 11 de la Constitution peuvent être invoqués conjointement avec l'article 23. Cette combinaison ne permet pas d'exiger une action positive du législateur, mais de faire en sorte qu'il consacre les droits économiques, sociaux et culturels dans le respect du principe d'égalité, sans priver indûment une catégorie de personnes des droits qu'il consacrerait au bénéfice d'une autre catégorie de personnes. Des distinctions sont toutefois possibles. Selon la Cour constitutionnelle, « l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution n'exige pas que les droits visés soient garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu, et [...] cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée »<sup>56</sup>. Les distinctions peuvent être fondées, selon

<sup>53</sup> C.C., 5 juillet 2018, n° 86/2018, B.19 à B.22.

<sup>54</sup> Sur cette problématique, voy. N. BERNARD, « Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des "obligations correspondantes" de l'article 23 de la Constitution ? », in H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOCHENBERG (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 325-353.

<sup>55</sup> C.C., 14 mars 2019, n° 44/2019, B.33.1.

<sup>56</sup> C.C., 23 janvier 2019, n° 3/2019, B.13 ; C.C., 22 mai 2014, n° 83/2014 ; C.C., 9 août 2012, n° 102/2012.

élémentaires de vie d'un individu, moins le pouvoir d'appréciation du législateur est étendu<sup>49</sup>.

Ensuite, un motif d'intérêt général peut justifier un recul significatif. En toute rigueur, le recul doit être pertinent au regard du motif d'intérêt général qui est invoqué par le législateur. Il doit aussi exister un rapport de proportionnalité entre le recul et le but poursuivi<sup>50</sup>. La Cour constitutionnelle exerce à cet égard un contrôle d'amplitude variable. Toutefois, comme l'a montré Daniel Dumont, la Cour fait preuve de davantage de systématisme dans plusieurs arrêts récents<sup>51</sup>. L'idée défendue par cet auteur est que la Cour constitutionnelle exerce un contrôle d'autant plus minutieux de l'admissibilité d'une régression dans le degré de protection d'un droit visé à l'article 23 de la Constitution que le législateur a négligé de s'en expliquer lors de l'élaboration de la loi ou qu'il l'a fait avec désinvolture.

Citons, en guise d'illustration, l'arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018 par lequel la Cour considère que l'instauration d'une contribution financière à charge du bénéficiaire de l'aide juridique de deuxième ligne constitue un recul significatif dans la protection du droit à l'aide juridique qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie valablement. La Cour juge que l'objectif de faire participer les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne au financement de celle-ci n'est pas un motif admissible, dès lors que cette aide est précisément destinée aux personnes qui ne disposent pas des moyens leur permettant de prendre en charge elles-mêmes les frais relatifs à leur défense en justice et que les abus procéduraux dans le chef des justiciables bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne invoqués par le législateur ne sont pas étayés<sup>52</sup>.

Mentionnons aussi l'arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, où les requérants faisaient grief au législateur d'avoir violé l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution en étendant à toutes les catégories de bénéficiaires de l'intégration sociale l'obligation de conclure un projet individualisé d'intégration sociale. Selon les requérants, une telle généralisa-

<sup>49</sup> Dans le même sens, il convient de relever que la section de législation du Conseil d'État considère qu'il faut tenir compte du caractère vulnérable des destinataires de la mesure considérée dans l'application du respect du principe de *standstill* (C.E. (sect. lég.), avis n° 59.182/4 du 25 avril 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé, Deuxième partie, Livre V, Titre XI, relatives aux services résidentiels et d'accueil de jour pour personnes handicapées et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 relatif au subventionnement des mesures de l'accord tripartite pour le secteur non-marchand privé wallon », p. 12), C.C., 14 janvier 2016, n° 4/2016. Voy. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 417-438.

<sup>50</sup> DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré », J.T., 2019, pp. 601-611 (première partie), 621-628 (seconde partie).

<sup>51</sup> Voy. sur cet arrêt J.-M. PICARD et J. FIENS, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », J.T., 2019, pp. 733-736.

le cas, sur l'existence d'un lien de rattachement fort avec la Belgique, sur la nature d'un régime de sécurité sociale (contributif ou non), sur des conditions de revenus, sur l'existence d'une situation de besoin, sur les liens familiaux entre les personnes<sup>57</sup>... Un seuil de protection indérogable doit toutefois être pris en compte : la dignité humaine doit être reconnue indistinctement à tous les individus<sup>58</sup>.

Par exemple, la Cour constitutionnelle a jugé en 2005 que le Code judiciaire violait le principe d'égalité et de non-discrimination, lu notamment en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qui consacre l'aide juridique, en ce qu'il ne permettait pas à un assuré social ne disposant pas de moyens financiers suffisants d'obtenir l'assistance judiciaire pour la désignation d'un médecin-conseil et la prise en charge de ses frais et honoraires, dans le cadre d'une expertise judiciaire décidée en vue de trancher un litige d'ordre médical portant sur des prestations de sécurité sociale<sup>59</sup>.

Enfin, il est important de souligner que les droits constitutionnels peuvent se conjuguer aux droits consacrés par ailleurs en droit international. Il est ainsi possible d'invoquer, dans l'ordre juridique belge, une disposition de la Constitution lue en combinaison avec une disposition de droit international. Les plaideurs ne s'en privent pas. Ainsi, la Cour a jugé que l'article 23 de la Constitution, l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte sociale européenne et l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte sociale européenne révisée garantissent chacun le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables et qu'ils forment dès lors un ensemble indissociable<sup>60</sup>. La protection des droits constitutionnels se nourrit donc du droit international des droits de l'homme. Il n'est nul besoin d'insister sur l'importance, à ce sujet, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qu'il s'agisse d'accès à la justice<sup>61</sup>, de protection sociale et du droit au respect des biens<sup>62</sup>, de vie privée et familiale, ou encore de droit au logement (sous l'angle de l'admissibilité des limitations au droit de propriété)<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> C.C., 22 mai 2014, n° 83/2014.

<sup>58</sup> Voy. C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015.

<sup>59</sup> C.A., 26 octobre 2005, n° 160/2005.

<sup>60</sup> C.C., 4 mai 2005, n° 87/2005, B.45 et B.46 (C. Rosoux, *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux ? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*, thèse de doctorat (Liège, 2014), Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 158).

<sup>61</sup> Cour eur. D.H., *Alirey c. Irlande* 9 octobre 1979.

<sup>62</sup> Voy. F. TULKENS, « La Convention européenne des droits de l'homme et la crise économique », J.E.D.H., 2013/1, pp. 8-20 ; L. LAVRESEN, « Strengthening the protection of human rights of persons living in poverty under the ECHR », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/3, 2015, pp. 293-325.

## D. La responsabilisation des plus démunis et le concept d'obligations correspondantes

Les droits économiques, sociaux et culturels peuvent s'assortir d'obligations correspondantes. Selon la conception du constituant, les droits vont de pair avec les devoirs. La philosophie de l'État social actif – même si celui-ci est à ses balbutiements en Belgique en 1994<sup>64</sup> – tend à poser la responsabilité de l'individu au cœur de la politique sociale<sup>65</sup>. Une logique assistancielle, déresponsabilisante, est jugée contraire à la dignité humaine<sup>66</sup>. Ce n'est pas un hasard si l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution mentionne « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », et non « le droit à la dignité humaine ». La volonté des rédacteurs de l'article 23 a été d'insister sur la démarche participative, responsable, qui est attendue du titulaire des droits économiques, sociaux et culturels<sup>67</sup>. Ainsi que l'expriment les travaux préparatoires, ces droits ne sont pas conciliables avec un rôle passif de leur titulaire<sup>68</sup>, lequel a le devoir de « collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit »<sup>69/70</sup>.

Applaudies par certains, considérées avec méfiance et circonspection par d'autres, les obligations correspondantes ne sont pas sans risques. Elles peuvent, si elles sont mises en œuvre d'une manière inopportune, méconnaître la situation des personnes vulnérables et dépourvoir les droits de celles-ci de toute effectivité. D'une manière générale, comme l'écrit un auteur, « la responsabilisation charrie [...] son lot de dangers pour les droits fondamentaux de l'individu. Les bénéficiaires des droits sociaux sont contraints d'entreprendre des démarches positives, de collaborer activement à leur propre prise en charge et de faire preuve d'autonomie, alors qu'un grand nombre d'entre eux ne disposent pas des ressources nécessaires (financières, sociales, psychologiques, cognitives...) pour assumer ces nouvelles exigences »<sup>71</sup>. « [L]'État

<sup>64</sup> I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », in H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOCHENROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 299.

<sup>65</sup> D. DUMONT, « Vers un État social actif ? », *J.T.*, 2008, pp. 134-135 ; A. MECHELYNCK, « Activer l'individu sans lécraser : une utopie ? Réflexions à partir des expériences flamandes de l'inburgering et du Wooncode », *R.I.E.J.*, 2013, pp. 225-265.

<sup>66</sup> I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », *op. cit.*, p. 301.

<sup>67</sup> *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-2/4<sup>e</sup>, p. 9. Voy. I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », *op. cit.*, p. 299.

<sup>68</sup> C.C., n° 135/2011, B.8.3.

<sup>69</sup> *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/40, pp. 16-17.

<sup>70</sup> Aussi, « les "obligations correspondantes" ne se confondent pas avec d'éventuelles restrictions apportées aux droits économiques, sociaux et culturels qui se justifieraient, quant à elles, par des contingences matérielles ou par le respect d'autres droits » (I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », *op. cit.*, p. 307).

<sup>71</sup> A. MECHELYNCK, « Activer l'individu sans lécraser : une utopie ? Réflexions à partir des expériences flamandes de l'inburgering et du Wooncode », *op. cit.*, pp. 235-236.



faire l'objet d'un contrôle judiciaire préalable<sup>76</sup>. La Cour constitutionnelle attache une importance particulière à l'intervention d'un juge indépendant et impartial en la matière<sup>77</sup>. En toute hypothèse, les sanctions ne peuvent aboutir à nier la dignité de l'individu concerné.

Cette jurisprudence a amené la Cour constitutionnelle à valider des obligations d'apprentissage linguistique en matière de logement social<sup>78</sup>. Selon la Cour, « [l]e législateur décrétal a pu juger que le but général poursuivi par les dispositions attaquées, qui est d'améliorer la qualité de la vie et de l'habitat des complexes de logements sociaux, ne pouvait être atteint si chaque locataire ne participait pas activement à sa réalisation. Il a pu estimer que la condition d'être prêt à apprendre le néerlandais de façon à atteindre un niveau de maîtrise élémentaire de cette langue pouvait être considérée comme une "obligation correspondante" au sens de l'article 23 de la Constitution. Il peut en effet être admis que "le fait d'être disposé à apprendre le néerlandais dans un moyen permettant d'augmenter l'implication du locataire dans la réalisation, avec le bailleur, d'un logement social décent", spécialement dans les quartiers où cohabitent des personnes de nombreuses origines différentes »<sup>79</sup>.

Récemment, la Cour constitutionnelle a également admis l'impossibilité, pendant une certaine période, de demander à bénéficier à nouveau d'un règlement collectif de dettes après la révocation, par le juge, d'un règlement collectif de dettes précédent<sup>80</sup>. Selon la Cour, il est justifié d'infirmer une telle sanction aux personnes qui ne respectent pas leurs obligations dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, « obligations qui, en l'espèce, sont intrinsèquement liées à l'objectif qui est de permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine »<sup>81</sup>.

### E. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, un droit autonome ?

La question se pose de savoir si une valeur autonome peut être accordée à l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution et au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, en dehors d'une intervention du législateur, eu égard au caractère éminemment flou de ce droit<sup>82</sup>. Plusieurs auteurs défendent

<sup>76</sup> Voy. C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008.

<sup>77</sup> Voy. aussi C.C., 21 mai 2015, n° 67/2015.

<sup>78</sup> C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008 ; C.C., n° 24/2015, B.27 et s.

<sup>79</sup> C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.34.

<sup>80</sup> C.C., 21 mai 2015, n° 67/2015.

<sup>81</sup> C.C., 21 mai 2015, n° 67/2015, B.11.

<sup>82</sup> Comme l'écrit très justement Jacques Fierens, « [l]'utilité de la notion est justement de n'avoir pas de contours précis. La dignité humaine est en droit un principe fonctionnel, évolutif, opératoire. [...] La dignité humaine indique au législateur et au juge un sens et une mesure, et cela suffit pour élaborer

social actif représente un risque non négligeable pour les droits fondamentaux des individus : les nouvelles exigences qui s'imposent aux bénéficiaires des prestations sociales risquent d'engendrer une stigmatisation, voire une discrimination au détriment des catégories de la population les plus faibles, soumises à un contrôle social irrespectueux de leur droit au respect de la vie privée et exposées, dans certains cas, à l'exclusion du bénéfice de leurs droits sociaux les plus fondamentaux.<sup>72</sup> Pour ne prendre qu'un seul exemple, lorsqu'il est question, dans les travaux préparatoires, des obligations correspondantes relatives au droit à un épanouissement culturel, il est assez symptomatique qu'il soit fait mention du « devoir d'entreprendre les efforts nécessaires pour se former soi-même »<sup>73</sup>. Mais, en matière culturelle, si l'on veut éveiller l'intérêt pour l'art du grand public, ne faut-il pas, au contraire, aller chercher ce dernier là où il est (et dès le plus jeune âge), en tenant compte de sa situation et, bien souvent, de la perception du caractère ésotérique et inutile que l'art peut revêtir pour lui ? Le recours aux obligations correspondantes doit avoir lieu avec précaution et doigté, mais aussi avec bienveillance. S'agissant en particulier des plus démunis, la création d'obligations correspondantes doit tenir compte du profil de vulnérabilité particulier de ceux-ci.

Selon la Cour constitutionnelle, « [l]es citoyens bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels énoncés à l'article 23 de la Constitution peuvent [...] se voir imposer des obligations pour accéder à ces droits. Les mots "à cette fin", placés en tête de cet alinéa 2, indiquent toutefois que ces obligations doivent être liées à l'objectif général inscrit à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23, qui est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine en bénéficiant des droits énumérés à l'alinéa 3 du même article. Ces obligations doivent permettre aux personnes à qui elles sont imposées de contribuer à la réalisation effective de cet objectif pour elles-mêmes ainsi que pour les autres bénéficiaires des droits énumérés à l'article 23, et doivent être proportionnées à l'objectif ainsi défini »<sup>74</sup>. Puisque « la fixation d'"obligations correspondantes doit concourir à [...] la poursuite de la dignité humaine", [...] [d]un point de vue juridique, l'imposition d'"obligations correspondantes" s'apprécie [...] comme un progrès – non comme une régression – y compris pour ses débiteurs »<sup>75</sup>. Enfin, le non-respect des obligations correspondantes peut être assorti de sanctions. Celles-ci doivent cependant être proportionnées aux manquements reprochés. Dans certains cas, elles devront

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Doc. part.*, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4<sup>e</sup>, p. 18.

<sup>74</sup> C.C., 21 mai 2015, n° 67/2015, B.10. Voy. aussi C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.33 ; C.C., 27 juillet 2011, n° 135/2011, B.83 ; C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.28 et B.29. Voy. aussi C.C., 18 janvier 2012, n° 7/2012, B.18 (en matière d'enseignement). Voy. I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », *op. cit.*, pp. 293-324.

<sup>75</sup> I. HACHEZ, « Les "obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », *op. cit.*, p. 306.

l'idée selon laquelle l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution consacrerait à tout le moins un socle minimal, un noyau dur de protection, que l'autorité aurait l'obligation de respecter, autrement dit, de ne pas y attenter<sup>83</sup>.

La Cour constitutionnelle semble admettre l'idée. Elle n'exclut pas de contrôler le respect d'une disposition législative avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Dans l'arrêt n° 66/2007 du 26 avril 2007, la Cour, saisie d'une question préjudicielle, examine la compatibilité de l'article 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés avec le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le juge de renvoi interrogeait la Cour sur le point de savoir si la limitation du bénéfice de la majoration des allocations familiales aux seuls enfants handicapés ayant un taux d'incapacité minimum déterminé offrait un accès suffisant à un minimum de dignité humaine au sens de l'article 23 de la Constitution aux autres enfants affectés d'un handicap. Sans définir la notion de dignité humaine, la Cour précise que, pour apprécier si le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine est méconnu, il convient de tenir compte de l'ensemble des dispositions législatives qui contribuent à ce que ce droit soit garanti<sup>84</sup>. Elle juge que « subordonner l'octroi des allocations familiales majorées à une incapacité physique ou mentale de 66 pour cent au moins ne repose pas sur une appréciation manifestement déraisonnable ». « Le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide médicale sont en effet garantis par d'autres législations qui peuvent s'appliquer à un enfant atteint d'un handicap, et en particulier par le droit aux allocations familiales ordinaires ou par la réglementation relative à l'assurance maladie et invalidité. »<sup>85</sup> On peut sans doute voir l'expression d'un même principe dans la jurisprudence de la Cour selon laquelle le législateur jouit d'un pouvoir d'appréciation plus limité concernant les ingérences « les plus extrêmes » dans le droit à un logement décent consacré à l'article 23 de la Constitution<sup>86</sup>.

La Cour constitutionnelle a abordé les contours du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine à plusieurs reprises. Le droit des étrangers est le domaine d'élection de la détermination de ces contours. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, relevons que, pour la Cour, « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine inclut celui de disposer

des lois et prononcer des jugements » (J. FERENS, « La dignité humaine comme concept juridique, J.T., 2002, p. 582).

<sup>83</sup> P. MARTENS, « Les communes et les droits économiques et sociaux », *Rev. dr. comm.*, 1996, p. 207 ; J. FERENS, « Existe-t-il un principe général du droit du respect de la dignité humaine ? », *R.C.J.B.*, 2015, p. 372.

<sup>84</sup> C.A., 26 avril 2007, n° 66/2007, B.10.5.

<sup>85</sup> C.A., 26 avril 2007, n° 66/2007, B.10.6.

<sup>86</sup> C.C., 19 juillet 2018, n° 106/2018, B.52. Voy. *supra* le point II.C.

des moyens nécessaires pour assumer la charge de ses enfants, que ceux-ci soient hébergés par l'autre parent ou placés en institution »<sup>87</sup>. L'aide médicale urgente constitue également un minimum. Par l'arrêt n° 131/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015, la Cour juge que l'exclusion de l'aide médicale urgente pour certains étrangers titulaires d'une autorisation de séjour provisoire viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour précisant que « l'objectif budgétaire invoqué lors des travaux préparatoires de la loi attaquée ne peut décharger le législateur de son obligation de garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, lorsqu'un étranger a besoin d'une aide médicale urgente »<sup>88</sup>. En revanche, l'allocation d'une aide sociale matérielle aux enfants mineurs séjournant illégalement sur le territoire belge avec leurs parents n'est pas contraire au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>89</sup>. De même, la Cour considère que « [l]e maintien d'enfants mineurs [dans un lieu adapté] en vue de leur expulsion n'est pas [...] contraire au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »<sup>90</sup>. Enfin, la notion de dignité humaine est évolutive. On en trouvera une illustration avec l'arrêt n° 36/98 du 1<sup>er</sup> avril 1998, dans lequel la Cour a jugé que l'absence d'organisation, par le législateur, d'un système de fourniture minimale de gaz, d'électricité et de téléphone, alors qu'un tel système existait pour la distribution d'eau potable, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution<sup>91</sup>. Selon la Cour, « la fourniture d'eau potable répond à un besoin vital plus fondamental que les autres approvisionnements d'utilité publique mentionnés par la partie requérante ». Vingt ans plus tard, dans l'arrêt n° 42/2019 du 14 mars 2019, la Cour observera que l'obligation de fourniture de gaz et d'électricité qui pèse sur le gestionnaire du réseau de distribution, au titre d'une obligation de service public, dans l'hypothèse où le fournisseur régulier résilie son contrat avec un client résidentiel pour cause de non-paiement, « vise [...], en répondant à une nécessité de base, à garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »<sup>92</sup>. Il est plus facile pour le juge constitutionnel de valider une mesure prise par le législateur en vue de la réalisation du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, que de le contraindre à prendre des mesures positives en ce sens.

Les autres juridictions ne sont évidemment pas en reste. Loin s'en faut. Faute de temps pour approfondir ce point, on se limitera à constater qu'il

<sup>87</sup> C.A., 14 janvier 2004, n° 5/2004, B.20.3.

<sup>88</sup> C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 131/2015, B.13.

<sup>89</sup> C.A., 19 juillet 2005, n° 131/2005, B.7.3.

<sup>90</sup> C.C., 19 décembre 2013, n° 166/2013, B.14.2.

<sup>91</sup> C.A., 1<sup>er</sup> avril 1998, n° 36/98, B.6. Voy. aussi C.A., 18 février 1993, n° 14/93, B.2.12 et B.2.13.

<sup>92</sup> C.C., 14 mars 2019, n° 42/2019, B7.

### III. La problématique de la pauvreté ne se limite pas à l'article 23 de la Constitution et aux droits économiques, sociaux et culturels qui y sont cités

Comme évoqué plus haut, la dignité humaine est à l'origine de l'en-semble des droits fondamentaux. La dignité des personnes les plus démunies ne peut être respectée que si elles jouissent de l'ensemble de leurs droits.

On a déjà cité le principe d'égalité et de non-discrimination. Celui-ci est très utile, mais il n'est pas non plus le remède miracle. Outre ce qui a déjà été dit, il est intéressant de noter que les articles 10 et 11 de la Constitution peuvent contraindre le législateur de tenir compte de la situation des personnes les plus défavorisées. On en trouve une illustration dans l'arrêt que la Cour constitutionnelle a prononcé récemment à propos de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale mettant en place une zone de basses émissions à Bruxelles. Le requérant avait pris un moyen de la violation du principe d'égalité par l'ordonnance attaquée, en ce que celle-ci s'appliquerait sans distinction et ne tiendrait pas compte de la situation des personnes financièrement vulnérables. La Cour a considéré que l'identité de traitement était justifiée et qu'elle n'emportait pas d'effets disproportionnés, compte tenu de ce que le gouvernement bruxellois peut prendre des mesures visant à alléger l'impact socio-économique de la zone de basses émissions vis-à-vis de personnes qui notamment n'ont pas la capacité financière d'acquiescer immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission<sup>98</sup>.

Il est bien évident que d'autres droits fondamentaux doivent être mobilisés dans la lutte contre la pauvreté et la prise en compte de celle-ci. Citons déjà la liberté d'association<sup>99</sup>. Le rôle joué par les associations de défense des plus démunis – qui sont bien souvent aussi sans voix – est inestimable, et il faut saluer à cet égard la politique jurisprudentielle souple de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État en matière de recevabilité des recours introduits par les associations<sup>100</sup>. Le droit à l'enseignement et les droits de l'enfant présentent également une importance considérable.

Concluons en disant que la lutte contre la pauvreté doit avoir lieu dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, tels le droit au

<sup>98</sup> C.C., 28 février 2019, n° 37/2019. Voy. aussi, plus récemment C.C., 13 février 2020, n° 22/2020 (spéc. B.73), concernant l'obligation pour certains justiciables de s'acquitter d'une contribution de vingt euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

<sup>99</sup> Voy. C.C., 21 juin 2018, n° 77/2018 et J.-M. PICARD et J. FIERENS, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », *J.T.*, 2019, pp. 737-738.

<sup>100</sup> Voy. toutefois C.E., 20 décembre 2012, n° 22.1853, *VZW Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen* (à propos de la dégressivité des allocations de chômage) ainsi que C.E., 18 mars 2014, n° 226.783 et 226.784.

n'est pas rare que des juridictions inférieures, loin des beaux discours, des grandes théories, assortissent l'article 23 de la Constitution d'effets non prévus par le constituant, en l'absence d'une habilitation législative ou réglementaire. L'exemple classique en la matière est celui du juge qui décide de surseoir à l'exécution d'une expulsion, compte tenu du droit à un logement décent et de l'absence de relogement proposé à l'occupant<sup>93</sup>. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine est ainsi doté, d'une certaine manière, d'un effet direct : il justifie, dans certaines hypothèses, la limitation d'autres droits (le droit de propriété du bailleur ou de la société distributrice d'eau ou d'énergie confronté à un locataire ou à un client mauvais payeur, par exemple). Dans d'autres cas, il permet de conclure à l'existence d'un abus de droit dans le chef du créancier à l'égard de son débiteur<sup>94</sup>, ou encore de refuser au créancier le droit de mettre en œuvre l'exception d'inexécution en cas d'impayé<sup>95</sup>. Limitons-nous à citer un jugement par lequel le Tribunal de première instance de Charleroi estime que l'article 23 de la Constitution impose de prendre en compte les intérêts sous-jacents aux droits qu'il consacre et, sur cette base, alors que la législation applicable ne prévoyait pas la possibilité de modaliser la sanction en cas d'impayé, juge que l'arrêt d'alimentation en eau ne peut pas être total mais qu'il convient de maintenir un débit minimal<sup>96</sup>. L'article 23 joue aussi le rôle de principe interprétatif<sup>97</sup>. La réglementation existante doit être appliquée par l'administration et par le juge à la lumière des droits garantis par l'article 23 de la Constitution et par le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui en forme le pinacle.

<sup>93</sup> Voy. p. ex. N. BERNARD, « L'article 23 de la Constitution : pas une botte secrète, mais pas non plus dénué de toute effectivité (judiciaire) ! », *J.L.M.B.*, 2015, pp. 1080-1089 ; B. HUBEAU et N. BERNARD, « Le droit au logement », in *Les baux. Commentaire pratique*, Liège, Wolters Kluwer, 2016, pp. 15-59, spéc. pp. 40 et s. ; N. BERNARD, « Le droit à un logement décent », in M. VERDUSSEN et N. BONBALEO (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1383-1413.

<sup>94</sup> Ainsi, la Cour de cassation a jugé que se rendait coupable d'abus de droit l'ex-épouse qui réclamait l'exécution de la convention par laquelle son ex-époux avait contracté l'obligation de lui payer une pension alimentaire dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel (qui n'est donc pas une dette d'aliments légale), ce qui impliquerait, par la réduction des revenus qu'elle laisserait au défendeur, la violation de son droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, consacré par l'article 23 de la Constitution (Cass., 14 octobre 2010, C09.0608.F). Voy. aussi C. trav. Gand (div. Gand), 23 novembre 2015, 2015/AG/251 et 2015/AG/260.

<sup>95</sup> Civ. Charleroi (réf.), 19 janv. 2000, *J.J.P.*, 2000, p. 590 et note J. FIERENS, « La dignité humaine, limitée à l'application de l'exception d'inexécution ».

<sup>96</sup> Civ. Charleroi, 22 février 2013, *J.L.M.B.*, 2014, p. 231, cité par F. TULKENS et J. SOHIER, « Les cours et tribunaux – Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2013-2014 », *Rev. b. dr. const.*, 2015, p. 306. Voy. aussi J.P. Fontaine-Evêque, 15 octobre 2009, *J.J.P.*, 2012, p. 306, avec note J. FIERENS.

<sup>97</sup> Voy. not. G. MAES, « L'article 23 de la Constitution belge », *op. cit.*, pp. 201 et s.

respect de la vie privée, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>101</sup>. Il ne saurait être question, sous prétexte de garantir les droits économiques, sociaux et culturels des plus démunis, de méconnaître leurs autres droits fondamentaux.

## Conclusion

L'appréhension de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion par la Constitution présente des avantages et des inconvénients. La protection constitutionnelle contrastée des droits économiques, sociaux et culturels témoigne des difficultés d'une matière qui reste en majeure partie tributaire des moyens budgétaires disponibles. Dans un contexte de crise économique, voire sociale, elle présente cependant un intérêt certain. La Constitution permet, jusqu'à un certain point, de lutter contre les mesures qui portent atteinte aux droits des personnes les plus défavorisées, notamment en diminuant le degré de protection d'un droit déterminé, sans justification raisonnable (obligation de *standstill*). Ce n'est certainement pas de trop, dans un contexte clivant où l'on désigne facilement des boucs émissaires – l'étranger, l'« assisté », le criminel... – et où les plus vulnérables peuvent être soumis à l'opprobre, sans pouvoir faire entendre leur voix. L'atteinte doit toutefois être directe et non hypothétique, ce qui peut compliquer l'invocation d'un concept comme le « non-recours aux droits » devant une juridiction. Le principe d'égalité oblige les pouvoirs publics à prendre en compte la situation précaire de certaines personnes. Il reste qu'autant la Constitution offre des instruments pertinents pour interdire les mesures qui portent atteinte aux droits des personnes les plus défavorisées, autant elle est moins « percutante » pour aller de l'avant. Il est alors de la responsabilité des pouvoirs publics, et des législateurs au premier chef, de prendre des mesures pour concrétiser la dignité humaine et pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Les juges, dont la Cour constitutionnelle, ne peuvent qu'agir de manière marginale. Il leur est plus facile de prendre acte d'une protection existante et de veiller à son maintien que de contraindre le législateur à concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels en partant d'une feuille blanche.

<sup>101</sup> F. DELPÉRÉZ, « Le droit à la dignité humaine en droit constitutionnel belge », *op. cit.*, pp. 67-68.

## Un droit fondamental à une protection contre la crise économique ?\*

Diane ROMAN

Professeure à l'École de droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La constitution, et plus généralement les droits fondamentaux qu'elle proclame, peut-elle protéger les individus contre la crise économique ?

L'interrogation peut sembler irénique ou naïve : ne traduirait-elle pas une certaine hypertrophie de la fonction assignée au droit, qui serait une arme bien inutile pour combattre la pauvreté<sup>2</sup> ? Pourtant, la question ne doit pas être immédiatement disqualifiée d'un revers de main : si la fonction d'une constitution est d'organiser les pouvoirs publics et garantir des droits fondamentaux, elle se veut la forme juridiciée du contrat social. En ce sens, elle traduit des valeurs communes et repose sur une ambition politique. À ce titre, elle peut, selon l'idéologie des constituants, promouvoir une certaine conception du rôle de l'État en matière économique et sociale.

En Europe, bon nombre de constitutions se revendiquent comme fondant un État de droit social<sup>3</sup>. Cette version contemporaine et juridiciisée de l'État providence se définit comme une forme d'État démocratique fondé sur la conciliation de principes libéraux et de normes sociales visant à une amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population et à une protection spécifique des groupes vulnérables. Dans ce cadre, de telles constitutions proclament, outre des droits civils et politiques, des droits de nature économique et sociale, destinés à la fois à assurer une protection contre la pauvreté, mais aussi à garantir le développement individuel et la justice sociale. Selon la belle formule de Jorge Miranda, « les droits sociaux sont des droits de libération de la nécessité et, en même temps, des droits de promotion »<sup>4</sup>.

\* Cette contribution constitue une version actualisée et remaniée d'un article paru sous l'intitulé « La jurisprudence sociale des cours constitutionnelles en Europe : vers une jurisprudence de crise ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 45, 2014, pp. 63-75.

<sup>1</sup> Voy. en ce sens, Y.-Ed. Le Bos, « Combattre la pauvreté par les droits. L'ultime abandon ? », *Revue Droit & Littérature*, 2019/1 (n° 3), pp. 235-256.

<sup>2</sup> Sur cette notion, voy. C. M. HARRERA, « Sur le statut des droits sociaux. La constitutionnalisation du social », *RUDH*, 2004, vol. 16, n° 1-4, p. 33 ; Les droits sociaux, PUF, QSJ, 2009 ; Diane ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social », *Revue des droits de l'Homme*, 2012, <http://revdh.revues.org/635>.

<sup>4</sup> J. MIRANDA, « Portugal », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° 31-2015, 2016, p. 391.