

Conditionnalité des droits

Travail collectif



Associations partenaires du
Rapport général sur la pauvreté

Table des matières

Introduction.....	5
1. Résumé de la méthode.....	5
2. Un fait pour situer l'enjeu.....	6
3. Activation et droit au travail.....	7
3.1 Droit au travail ?.....	8
3.2 L'activation mène à quoi ?.....	10
4. Le droit à une adresse de référence ... et sa mise en application.....	12
4.1 Introduction.....	12
4.2 Un exemple concret.....	13
4.3 Perdre son toit = perdre ses droits.....	14
4.4 Deux façons d'obtenir une adresse de référence.....	15
5. La reconnaissance formelle d'un droit : un combat difficile.	16
5.1 Le combat de Louis.....	16
5.2 Réflexions tirées de l'histoire de Louis.....	17
5.3 Obtenir gain de cause en justice, est-ce toujours obtenir ses droits ?.....	18
6. Comment a évolué la société au cours des dernières décennies ?.....	20
7. Les obstacles à l'application des droits.....	22
7.1 L'arbitraire.....	22
7.2 La peur ... Le courage d'aller en justice.....	23
7.3 Victimes malgré soi.....	24
7.4 Le manque d'information, la complexité des démarches.....	25
7.5 Une assistance juridique conditionnée.....	25
Conclusions.....	26

Introduction.

En Belgique, le travail qui a conduit à la réalisation du Rapport général sur la pauvreté (RGP)¹ reste une référence importante, en particulier pour les associations qui ont participé à sa rédaction. Depuis lors, ces associations qui rassemblent des personnes très pauvres dans les trois régions du pays ont continué à travailler ensemble. En 2008, l'idée de développer une recherche commune sur les exigences nouvelles qui conditionnent l'application des droits s'est imposée. Enraciné dans le vécu des personnes et familles parmi les plus pauvres, le projet apparaissait comme important, voire prioritaire.

La plupart des associations partenaires du suivi du RGP, tant en Région et Communauté Flamandes qu'en Communauté Française et Région Wallonne et en Région Bruxelloise, constatent que, loin de contribuer à une émancipation des plus pauvres, les conditions imposées produisent pour beaucoup une situation de « misère durable » de laquelle il est de plus en plus difficile de sortir.

1. Résumé de la méthode.

Une des caractéristiques essentielles du RGP est qu'il a été réalisé directement avec des personnes vivant dans la pauvreté. Ces personnes ont travaillé entre elles au sein de leurs associations d'abord, dans des rencontres entre associations ensuite et enfin en dialogue avec d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté.²

¹ Rapport général sur la pauvreté réalisé par la fondation Roi Baudouin, ATD Quart Monde Belgique et Union des Villes et des Communes belges – section CPAS. On peut le télécharger sur www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf

² On trouvera des explications détaillées sur cette méthode dans les deux premiers rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (SLP) (voir www.luttepauvrete.be). Certains participants au présent travail ont également contribué à la rédaction d'un article intitulé « Le partenariat avec les plus pauvres ne peut se faire dans la précipitation », paru dans *Pauvreté, dignité et droits de l'homme*, ouvrage collectif publié par le SLP, à l'occasion des 10 ans de l'accord de coopération. Cet article apporte des éclairages pertinents sur les conditions de participation et les méthodes de dialogue.

La démarche qui a conduit au présent travail n'a réuni que des membres d'associations et pas d'autres acteurs comme cela est réalisé dans des lieux de concertation. Mais pour les associations il s'agit d'un travail essentiel. Il est nécessaire, en effet, que des personnes vivant dans la pauvreté qui militent dans des associations puissent échanger entre elles leurs expériences, confronter leurs points de vue et construire une parole collective qu'elles peuvent ensuite adresser à d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté.

Il s'agit d'un travail qui prend du temps. D'autant plus de temps que les participants venaient des différentes régions du pays et ne parlaient pas tous la même langue. Un effort important a été effectué pour assurer des traductions. Pour former les groupes de travail, on s'est basé sur la langue, de manière à faciliter les échanges. Les documents de base préparés dans les associations ont été traduits. Une traduction (simultanée ou consécutive, selon les moments) a été assurée durant les sessions plénières.

Cette réflexion collective s'articule donc sur les réalités de vie des plus pauvres, confrontés qu'ils sont aux exigences de plus en plus nombreuses qui conditionnent l'accès à de nombreux droits. C'est au départ des contributions qui relatent des faits de vie apportés par les associations que les réflexions collectives et les échanges se sont élaborés.

Des groupes de travail se sont constitués pour analyser ces situations, mettre en évidence les conditions imposées et les conséquences que celles-ci peuvent avoir sur la vie quotidienne des personnes concernées.

2. Un fait pour situer l'enjeu

Une jeune femme bénéficie d'une allocation chômage. Elle est enceinte. Elle a signé un plan d'accompagnement des chômeurs. Elle ne s'est pas présentée à une convocation et n'est pas en mesure de prouver sa recherche d'emploi. La sanction est prise : elle est exclue du chômage. Après cette exclusion, il a fallu un peu

de temps à cette femme pour se retourner. Finalement elle s'adresse au CPAS pour y obtenir une aide. Cette aide lui est refusée sous prétexte que le CPAS ne veut pas aller à l'encontre d'une décision prise ailleurs (dans ce cas-ci, au niveau de l'ONEM).

On retrouve ici une problématique rencontrée dans des situations de plus en plus fréquentes : pour avoir droit à l'allocation de chômage, il faut être disponible sur le marché de l'emploi ; pour obtenir le RIS, l'exigence est la même.

La jeune mère décide de poursuivre le CPAS. Il faudra plusieurs actions en justice pour que, finalement, on applique le droit à l'aide sociale et qu'elle puisse en bénéficier. Mais cette action en justice n'est pas facile à mener. Cette jeune mère a pu le faire parce qu'elle a été soutenue par les militants d'une association.

Il faut souligner plusieurs points. Ce qu'elle a reçu, c'est l'aide sociale. Si, dans ce cas précis, le montant perçu est semblable au RIS. A la différence de celui-ci, le CPAS peut exiger le remboursement de l'aide sociale, si la situation du bénéficiaire s'améliore. Le risque qu'a couru cette jeune mère est de se retrouver sans droits à la fin de sa grossesse..

3. Activation et droit au travail

C'est au quotidien que les personnes et les familles les plus pauvres sont confrontées à des exigences souvent insurmontables, mais imposées, pour accéder à l'ouverture ou au maintien de l'un ou l'autre droit. Bien souvent, l'accès à ce droit est indispensable pour garantir aux personnes ou aux familles des conditions minimales d'existence et de survie.

Nous proposons d'analyser deux situations concrètes pour comprendre comment l'accès à certains droits est rendu de plus en plus difficile.

3.1 Droit au travail ?

Un groupe d'associations néerlandophones a commencé **par mettre en évidence les lieux où les droits sont conditionnés : les hôpitaux, les logements sociaux, le règlement collectif des dettes, la politique communale, etc.** Les participants ont également souligné que de plus en plus souvent le revenu (comme les allocations de chômage ou le RIS) est soumis à conditions. C'est ce que d'autres ont appelé l' « arme alimentaire ».

Ils ont alors abordé le *droit au travail* qui a été lié à l'obligation d'effectuer certains travaux ou à celle de suivre certaines formations. Le non-respect de ces obligations étant sanctionné (notamment par la suspension des allocations chômage).

A partir de plusieurs situations concrètes, ces associations ont analysé le parcours auquel sont confrontés de plus en plus de personnes. Les participants expriment leur souhait d'obtenir un travail et leur fierté quand ils en ont un. Mais ce souhait est rarement réalisé. De nombreuses circonstances empêchent les personnes vivant dans des conditions difficiles de trouver un travail. Sans vouloir être exhaustif, le groupe a relevé les points suivants :

- Les conditions de misère font que la personne est physiquement et psychologiquement éprouvée ; ce qui souvent l'exclut du monde du travail.
- L'organisation pratique et les coûts de la garde des enfants. L'incompatibilité entre les exigences de certains jobs et la vie familiale, par exemple des horaires de travail flexibles, changeant d'un jour à l'autre ou les horaires coupés. On a cité l'exemple des mères seules qui nettoient des bureaux (travaillant surtout en dehors des heures de bureau) et qui, pour garder leur travail, sont obligées de laisser leurs enfants seuls.
- Les frais liés à l'emploi (les trajets, les exigences vestimentaires, etc.)
- Les qualifications exigées.

- Le fait que les conditions de travail ne tiennent pas compte de la situation vécue par la personne qui recherche un emploi.

Les exigences en termes de qualification, de rythme de travail sont de plus en plus grandes. Même dans les circuits du « travail adapté », de plus en plus de travailleurs sont exclus parce que le rythme et le stress augmentent sans cesse, en raison des exigences de rentabilité et de concurrence avec les autres circuits de travail.

A cela, il faut rappeler la précarité des statuts proposés : temps partiel non choisi, contrat à durée déterminée, travail pénible, article 60, formation payée un euro de l'heure en supplément à l'allocation chômage, etc. Ce genre de statuts n'apporte pas de sécurité financière, n'est pas satisfaisant pour la personne qui l'effectue et fait qu'après la personne se retrouve dans la même situation – voire dans une situation pire – qu'avant.

L'activation ne concerne pas que le travail. En d'autres termes ces conditions ne sont pas imposées uniquement à des personnes qui bénéficient d'une allocation chômage. La situation analysée est la suivante. Une personne est bénéficiaire du RIS. On lui dit que, conformément à la loi qui stipule qu'une personne bénéficiaire du RIS doit être disponible sur le marché de l'emploi, elle doit apporter des preuves d'emploi. Or précisément cette personne s'est adressée au CPAS parce qu'elle avait été sanctionnée à l'ONEM. La sanction avait été prise parce que la personne n'était pas parvenue à apporter le nombre requis de preuves de recherche d'emploi. Ce sont donc les mêmes conditions qui sont imposées à l'ONEM et au CPAS.

Les participants qui ont réfléchi à cette situation ont voulu, en outre, souligner quelques points.

- Tout d'abord des situations de ce genre deviennent de plus en plus fréquentes.
- Ensuite il n'est pas normal, pour eux, que les mêmes conditions soient posées pour le chômage (branche de la sécurité sociale) et pour le RIS (protection prévue justement

pour ceux qui échappent à ce qui est prévu par la sécurité sociale).

- Enfin – et c’est un point essentiel – les conditions posées sont parfois irréalistes. On ne se rend pas compte de ce que cela signifie concrètement pour une personne de devoir apporter des preuves de recherche d’emploi dans un contexte où de toute façon on admet qu’il n’y a pas d’emploi pour tout le monde, où les exigences mises par les employeurs et les qualifications requises sont de plus en plus importantes et où les entreprises rechignent de plus en plus à signer ces preuves de recherche d’emploi. Les participants demandent qu’on tienne mieux compte de la réalité vécue par les personnes en situation de grande pauvreté.

3.2 L’activation mène à quoi ?

Liliane est mère de famille. Elle est au chômage. Elle éduque seule ses deux fils, l’un a quatre ans, l’autre sept. Parfois elle peut compter sur l’aide de ses parents pour conduire ses enfants à l’école ou les garder. Elle a déjà suivi plusieurs formations qui n’ont abouti à rien. En tout cas, cela ne lui a jamais permis de trouver un travail. On lui propose une formation pratique dans un manège où elle apprendra le métier de palefrenier. C’est une formation pratique où elle sera payée un euro de l’heure en plus de son chômage.

Liliane n’a guère envie d’accepter. Les formations qu’elle a suivies lui ont laissé de mauvais souvenirs. Elle craint en outre les conséquences que ce rythme aura sur sa vie de famille. Mais très vite, elle comprend que si elle refuse, elle risque des ennuis. Elle est donc engagée dans le manège.

Elle relève des aspects positifs. Elle a de bons contacts avec les exploitants du manège. Sa motivation lui a permis de progresser dans les responsabilités qu’on lui a confiées. A certains moments, on a assoupli ses horaires pour qu’elle puisse être disponible pour ses enfants. Mais elle doit récupérer ces heures-là durant le week-end.

Mais il y a aussi les aspects négatifs. On lui demande régulièrement des prestations le week-end. Le travail est parfois dur. Son travail n’est pratiquement pas payé. Mais le plus important pour elle, c’est

qu'elle n'a aucune garantie qu'après cela, elle aura un travail correspondant à sa formation.³

Quelqu'un fait remarquer à propos de la situation qui vient d'être exposée : « Les conditions posées ont aussi une utilité sociale. Je reprends l'exemple que nous avons donné en novembre. Une femme faisant une formation à un euro de l'heure (1 € / h.) en plus de son allocation chômage constitue une main d'œuvre qui ne coûte presque rien. Le bénéfice que la personne en tire à long terme est très incertain. Le bénéfice que l'employeur peut faire grâce à cette main d'œuvre bon marché est évident. »

C'est un exemple parmi d'autres, qui a trait à ce qu'on appelle l'activation. Les participants s'interrogent : quel sens cela peut-il avoir quand on sait qu'il y a beaucoup plus de demandeurs d'emploi que de postes à offrir ?

« L'aide individuelle aujourd'hui ne sert pas à soutenir la personne et à la rejoindre dans son projet, mais ça sert à la contrôler. »

« Moi aussi je suis chômeur. Je suis aussi dans cette situation de devoir rentrer des justificatifs. Mais je ne veux pas rentrer dans ce jeu là. C'est inacceptable. Mais si je ne veux pas rentrer dans ce jeu là, je risque d'être suspendu. »

« Il y a peut-être plein d'emplois, mais où est la qualité dans ces emplois ? (titres-services, ALE, plan Rosetta, ...) »

Les titres-services entrent dans la même logique. Un des objectifs clairement énoncés est de lutter contre le travail au noir. Le plus souvent, il s'agit d'emplois précaires.⁴

³ C'était la situation décrite lors des sessions de travail en 2009. Aujourd'hui, il s'avère que ses craintes étaient fondées. Après la durée de sa formation, elle n'a pas été embauchée là où elle a fait cette formation et n'a trouvé aucun travail.

⁴ Un chapitre du Rapport bisannuel du SLP de décembre 2007 est consacré au titres-services.

Maintenant, ce sont les gens qui doivent être responsables. On gomme de plus en plus la responsabilité sociale pour glisser vers une responsabilité individuelle.

Dans un tout autre domaine, on sent une évolution semblable par rapport au restaurant social.

Une dame fait la comparaison avec ce qui existait avant. Avant, elle recevait des bons pour acheter des denrées alimentaires et cuisiner elle-même. Aujourd'hui elle est contrainte d'aller au resto social. « *La banque alimentaire aujourd'hui, cela revient à dire aux gens « Mangez cela, car vous avez le droit de ne pas mourir de faim.» Mais il n'y a aucune considération pour un projet personnel.* »

La question de l'ingérence dans la situation financière revient régulièrement. Une dame qui avait déjà suivi au CPAS une guidance budgétaire de sa propre initiative et l'avait stoppée, a fait la demande au CPAS pour un remboursement du voyage scolaire de sa fille. Le CPAS a dit d'accord mais la dame devait alors rentrer à nouveau dans la médiation de dettes et la guidance budgétaire. C'était une nouvelle condition posée ; elle l'a refusée.

4. Le droit à une adresse de référence ... et sa mise en application

4.1 Introduction

Le sujet a été apporté par des associations engagées avec des personnes sans abri. Ce droit est inscrit dans la loi mais il appartient aux communes de le mettre en œuvre. Différentes procédures mises en place couramment dans certaines communes constituent des obstacles évidents à la mise en œuvre de ce droit. Il est pourtant fondamental. **On sait, en effet, que, pour rester dans les conditions pour obtenir ou maintenir une indemnité de mutuelle, de chômage, une pension, ou pour recevoir un héritage ou un don, il faut pouvoir fournir une adresse, un domicile.**

Il y a quelques années, les communes possédaient un registre de population destiné aux personnes et familles « itinérantes » (forains, bateliers, gens du voyage, habitants en camping, etc..) qui permettait une domiciliation particulière. Actuellement, pour répondre aux problèmes engendrés par la perte du domicile une législation instaure « l'adresse de référence ».

4.2 Un exemple concret

Parmi les situations qui ont été décrites dans le travail, nous avons choisi de présenter la situation de Maria à Anvers.

Maria est devenue sans abri le 6 juin 2007. Elle s'est adressée le jour même au CPAS d'Anvers pour obtenir une adresse de référence. Le travailleur social l'a adressée au service de la population de la commune qui l'a renvoyée au CPAS qui, finalement, l'a référée à la « cellule sans-abri » du CPAS. Là on lui a dit qu'elle n'avait pas droit à l'adresse de référence car elle n'était pas officiellement répertoriée comme sans domicile. Beaucoup plus tard, après de nombreuses démarches pressantes, le responsable du service social de la « cellule sans-abri » enregistre la demande. Quelques semaines plus tard, le Conseil de l'aide sociale décide de ne pas octroyer d'adresse de référence, alors que Maria est toujours sans domicile.

Entretemps, Maria a effectué diverses démarches tant à Anvers qu'à Berchem pour obtenir une adresse de référence chez un particulier. On n'a jamais voulu lui délivrer une attestation disant qu'elle avait introduit une demande d'adresse de référence. A ce moment-là, depuis longtemps déjà, Maria avait été inscrite comme sans domicile. Mais le CPAS continuait à ne pas vouloir prendre en compte sa demande. La dernière demande qu'elle a introduite auprès du CPAS pour obtenir une adresse de référence date du début du mois de mars 2009.⁵

En raison du refus du service de la population de la commune et du CPAS d'octroyer à Maria une adresse de référence, celle-ci ne peut pas obtenir un travail. Elle a suivi avec succès une formation pour

⁵ La rencontre de travail où cette situation a été présentée a eu lieu le 21/03/09.

conduire des bus, mais elle ne peut pas exercer le métier. Elle a bien obtenu le certificat médical requis, mais sans adresse officielle, on ne peut pas apposer le timbre sur son permis de conduire. Comme « sans-abri », sans domicile, elle n'a aucune possibilité de trouver une place sur le marché de l'emploi. Sans adresse, elle a également toutes les peines du monde à accéder à un compte bancaire.

Enfin Maria a quand même obtenu le RIS comme cohabitant. Mais dans les faits, elle ne perçoit que 56 euros par semaine. Le travailleur social dit que le reste est retenu pour la garantie bancaire et les premiers coûts quand elle aura un logement.⁶ Avec un tel revenu, il lui est impossible de s'inscrire à une formation.

4.3 Perdre son toit = perdre ses droits

L'accès aux droits est lié au fait d'avoir un domicile. Les participants qui ont travaillé sur ce thème ont insisté sur ce point. Et il convient ici de bien distinguer les textes et les faits. Dans les textes, les droits ne disparaissent théoriquement pas pour les personnes sans abri ; ils restent inscrits dans les textes de lois, mais dans les faits, la personne n'y a plus accès.

Perdre son toit a beaucoup de conséquences :

- C'est une perte d'identité, car on ne peut plus avoir le renouvellement de sa carte d'identité.
- On perd son droit de vote (droit civil et politique) car on ne reçoit plus de convocation qui est envoyée au domicile.
- On ne verse plus les revenus ou allocations.
- On n'a pas le droit à l'*omni pass* (document délivré pour avoir accès aux transports en commun). Donc il y a de fait une réduction de la mobilité, ce qui a des conséquences notamment sur la possibilité de chercher un travail.

⁶ Cette pratique qui consistait à limiter le RIS des sans-abri à 56 euros par semaine et à retenir le reste est illégale depuis septembre 2009. Cette victoire a été obtenue grâce à la mobilisation d'associations engagées avec des personnes sans abri.

Dans un tel contexte, on voit combien il est essentiel de pouvoir disposer d'une adresse de référence. C'est une étape nécessaire pour recouvrer ses droits.

4.4 Deux façons d'obtenir une adresse de référence

Une personne se retrouvant sans domicile a deux possibilités pour obtenir une adresse de référence. Soit elle demande à être domiciliée au CPAS. Elle peut alors recevoir son courrier au CPAS, mais bien entendu, elle ne peut pas y loger. La loi prévoit aussi que la personne peut demander à être domiciliée chez un particulier (une association ou une personne privée). Dans ce cas, le demandeur sera inscrit dans un registre particulier de façon à ne pas être considéré comme cohabitant, sauf s'il y a un lien de parenté direct entre la personne qui donne son adresse et la personne sans abri qui y met son domicile.

Comme on l'a vu dans l'exemple donné, la mise en œuvre de cette mesure peut être très compliquée. Tout d'abord, dans de nombreuses communes, l'administration ne permet pas que l'adresse de référence soit mise chez un particulier. Le motif invoqué le plus souvent est la crainte de fraude. Ce serait, pour l'administration, une façon de contourner les règles liées au statut de « cohabitant ». Si l'adresse de référence est mise au CPAS, celui-ci peut mieux contrôler la situation.

Il y a souvent des allers–retours entre l'administration communale (service de la population) et le CPAS.

La personne doit faire la preuve qu'elle est sans abri. Dans un certain nombre de situations, la personne est encore inscrite à l'endroit de son dernier domicile. Dans ce cas, la législation prévoit une procédure pour que la personne soit rapidement rayée de ce domicile qu'elle n'occupe effectivement pas. On constate, dans les faits, que les communes résistent à mettre en œuvre cette procédure. Tant que la personne a un domicile, la demande d'adresse de référence n'a pas lieu d'être. C'est ce qui s'est passé au début des démarches réalisées par Maria.

Se pose aussi la question de la commune où l'adresse de référence doit être donnée : normalement la commune où la personne a eu son dernier domicile. Mais parfois cela remonte à très longtemps ; la personne sans abri peut ne plus avoir aucun lien avec cette commune. Cela peut donc être la commune où la personne se trouve. Mais là encore, on constate que les communes rechignent à octroyer l'adresse de référence sur leur territoire.

Une fois l'adresse de référence obtenue, la personne a le droit d'obtenir une allocation. Dans l'exemple donné, on a parlé d'une pratique aujourd'hui interdite. Au départ, la personne sans abri se voyait octroyer toujours une allocation au statut de cohabitant. Aujourd'hui, la personne peut obtenir une allocation d'isolé.

5. La reconnaissance formelle d'un droit : un combat difficile.

5.1 Le combat de Louis

Louis se trouve dans une commune de la région bruxelloise où il souhaitait obtenir une adresse de référence. Mais cette commune la lui refusait.

« Là, il n'y avait pas d'adresse de référence. Je dormais devant le CPAS et donc, ça devenait gênant. On me demandait où je voulais aller... On me payait le ticket de train pour que j'y aille. Mais je ne suis pas parti de là. Je ne suis pas parti de là et j'ai eu mon adresse de référence. Jusqu'où il faut arriver pour avoir droit à la loi.

Tous les soirs, quand le CPAS fermait, je rentrais et ils devaient appeler la police pour me faire sortir. Tous les jours, il y avait un procès verbal et donc, j'avais la preuve que j'étais bien sur la commune. Les communes devaient recenser les personnes qui étaient sur le territoire et c'est comme ça que ça a commencé.

J'ai fait de la résistance. J'ai dû passer par là pour faire admettre que j'étais bien sur la commune... C'est un peu comme devoir faire la grève de la faim. Parmi les assistants sociaux, il y en avait un ou deux qui avaient un geste mais ils ne pouvaient rien faire. Avec ma persévérance, je suis arrivé à mes fins. »

5.2 Réflexions tirées de l'histoire de Louis

Suite à cet exemple, plusieurs participants ont partagé des réflexions qui montrent les difficultés face auxquelles on se trouve pour faire valoir ses droits et recourir à la justice :

- **La peur des conséquences est toujours bien présente** ; les gens se demandent – à juste titre – si leur démarche ne va pas se tourner contre eux. *« Les gens ont peur d'aller au tribunal contre le CPAS car le CPAS fait de la répression après. Et je comprends les personnes qui n'osent pas, de peur d'avoir encore moins après. Chaque CPAS gère son CPAS comme il le veut. »*
- **L'ignorance de la législation qui est de plus en plus complexe.** *« On n'est jamais assez au courant des droits qui sont les nôtres. On n'a pas assez d'informations. » « Cela devient tellement compliqué alors qu'on peut faire plus simple. Mais il y a de plus en plus de conditions. »*
- Il y a aussi **le découragement devant une situation bloquée.** *« Pendant trois ans, on m'a refusé mon adresse de référence. On m'a dit que je devais bien être quelque part pendant tout ce temps et après, il était trop tard. »*
- **On se trouve dans un rapport de force où la personne est en position de faiblesse.** *« Demander dans des conditions pareilles, c'est inacceptable. On est dans une violence terrible. Au bout, on arrive à quoi ? Faire reconnaître par la police qu'on habite sur la commune... »*

Il faut souligner que faire valoir son droit de manière non violente est un exercice parfois bien difficile quand on est quotidiennement

confronté à la violence de la vie dure, des incompréhensions, du manque total de considération.

L'expérience montre que, souvent, il faut se mettre ensemble pour y arriver. C'est vrai tant pour obtenir des droits individuellement (comme on l'a noté dans l'exemple du pt. 2.) et collectivement (voir note infrapaginale 6, concernant le RIS des personnes sans abri).

5.3 Obtenir gain de cause en justice, est-ce toujours obtenir ses droits ?

Fred est chômeur indemnisé au taux isolé. Il participe à des activités dans un club de sport. Il s'y est fait des amis et voudrait continuer cette activité sportive. Il demande une aide au CPAS pour payer une partie de l'abonnement annuel.

« J'ai fait une demande au CPAS pour le remboursement de mon abonnement sportif. Normalement, j'ai droit au remboursement de la moitié de mon abonnement sportif. J'ai décidé de m'inscrire dans une salle de musculation car c'était important pour moi, j'en avais envie. Je ne dépends pas du CPAS, je suis chômeur. Suite à ma demande, le CPAS était d'accord pour 3 mois. On verrait bien après les 3 mois. Mais comme mon loyer avait diminué entretemps, le CPAS n'a pas voulu reconduire ma demande. J'ai introduit un recours au tribunal du travail pour que le CPAS intervienne pour toute l'année. »

Le recours introduit au tribunal est examiné par le juge qui donne raison à Fred : le CPAS doit intervenir. Fred demandait une intervention de 75 % de la part du CPAS. Le juge accorde seulement 50 %. Pour Fred, avec une aide de 50 %, il peut envisager de s'inscrire. Mais il demande de pouvoir rembourser la partie qui lui revient de payer sous forme de mensualités : 25 euros par mois. Ainsi au bout de 12 mois il aurait remboursé trois cents euros (ce qui correspond à la moitié des 600 euros à payer). Cela n'est pas accepté. Il doit tout payer d'un coup et le CPAS lui remboursera 50 %.

Mais Fred est incapable d'avancer cette somme. Le tribunal lui donne raison, mais les modalités d'application sont telles qu'il ne peut pas s'inscrire dans le club sportif. Son avocat lui dit : « *Vous avez gagné ; le CPAS a été condamné.* »

Cette situation a été analysée dans des groupes de travail. Un premier échange a eu lieu sur le droit pour un chômeur indemnisé de faire appel au CAPS pour obtenir une aide. C'est effectivement un droit qui n'est pas réservé aux seuls bénéficiaires du RIS ou de l'aide sociale. Dans les discussions, on s'aperçoit que certaines personnes ignorent cela. Pour pouvoir faire valoir un droit, il faut d'abord avoir une bonne information, claire et précise. Mais certaines personnes font remarquer que souvent les gens ont peur d'introduire de telles demandes au CPAS.

Fred gagne au tribunal mais n'obtient pas gain de cause puisque finalement, malgré le jugement rendu, il n'a pas les moyens de s'inscrire au club de sport. Pour les participants au travail, c'est vraiment le nœud du débat. Le juge reconnaît que Fred est dans son droit et que le CPAS n'a pas à refuser cette aide. Mais les conditions qu'il pose – que Fred avance la totalité de la somme – rend impossible l'application du jugement. Dans les faits, Fred n'aura pas accès à la salle de sport.

Il y a plusieurs conséquences. Outre le fait que le droit de fréquenter une salle de sport est nié pour Fred, d'autres conséquences apparaissent. Ce non–accès à la salle de sport a des répercussions négatives sur sa santé. En outre, cela entraîne une rupture dans ses liens sociaux ; il perd le contact avec les amis qu'il avait connus à la salle de sport.

Les participants ont abordé, à propos de cette situation, le fonctionnement des CPAS. La demande de Fred se réfère à une législation existante ; mais chaque CPAS l'interprète et la met en pratique comme il le souhaite. Si l'utilisateur n'est pas satisfait, il a la possibilité de recourir au tribunal du travail. Ce sont en général des procédures longues et coûteuses. Beaucoup de personnes hésitent à le faire.

Les participants ont relevé plusieurs niveaux d'incompréhension. Tout d'abord au niveau du CPAS qui ne semble pas percevoir l'importance pour Fred de pouvoir poursuivre une activité sportive. Ensuite l'avocat qui analyse le jugement en disant uniquement : « Vous avez gagné ; le CPAS a été condamné. » Le point de vue juridique est une chose. Mais si l'application du jugement est impossible, à quoi cela sert-il d'avoir gagné ? Enfin il y a le juge qui, en imposant certaines modalités, ne prend pas en compte la réalité vécue par Fred et rend, finalement, son jugement inapplicable.

6. Comment a évolué la société au cours des dernières décennies ?

Toutes les situations à partir desquelles les participants ont réfléchi sont récentes. Mais elles se situent dans un contexte qui a évolué. A ce niveau-là, il a paru intéressant de comparer les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi sur le Minimex (1974) et ceux qui ont précédé l'adoption de la loi sur l'intégration sociale (2002).

Travaux parlementaires de la loi de 1974⁷

« Parmi les causes immédiates des situations de misère, de pauvreté et de détresse, il faut citer principalement : la faiblesse des revenus, l'ignorance, la maladie et l'invalidité, un comportement déviationniste, l'alcoolisme, le nombre d'enfants, les handicaps, un degré peu élevé de scolarisation, le chômage, l'arriération, la vieillesse, le désordre familial. Il faut y ajouter **d'autres causes, plus profondes encore : l'évolution de la société, les structures socio-économiques, la répartition inégale des revenus, l'impossibilité d'exercer une pression politique, l'insuffisance de la sécurité sociale et de la politique fiscale (...).**

⁷ Source : Rapport doc. Parl. Sénat, sess. Extr. 1974, n° 247/2. P.5

Tout effort sérieux en vue d'éliminer la pauvreté se heurte à des **structures sociales entièrement fondées sur l'inégalité**, parce qu'il faut trouver des fonds pour les pauvres aux dépens des riches – ou de ceux qui, du moins, sont plus riches – mais aussi parce que les tentatives de cette nature mettent en péril un ordre de valeurs qui consacrent l'inégalité sociale et les privilèges existants. Tant que la société sera organisée sur une base résolument compétitive, il paraît inéluctable que l'échec de certains reste une réalité. »

Travaux parlementaires de la loi de 2002⁸

« Sur le plan des principes, la loi de 74 est dépassée. Elle accorde en effet une place centrale à l'aide financière ; or, si l'aide financière reste indispensable, elle ne constitue plus, dans bien des cas, un instrument suffisant de réinsertion des personnes les plus démunies. (...) **Chacun doit pouvoir trouver sa place dans notre société, contribuer solidairement à son développement** et se voir garantir un droit à l'émancipation personnelle. **La solidarité responsable, garante de la cohésion sociale de notre société, doit être dynamique ; elle ne peut être synonyme de résignation impuissante.** Pour répondre aux attentes, tant des personnes précarisées elles-mêmes, qui aspirent à 's'en sortir' que des CPAS, les politiques sociales doivent évoluer de l'assistance strictement financière vers l'action sociale. »

« Le CPAS ne doit pas seulement être le dernier rempart contre l'exclusion sociale, il doit surtout être un tremplin vers l'intégration sociale. » (...) « Participer à la vie sociale peut prendre plusieurs formes ; néanmoins accéder à un emploi rémunéré reste l'une des manières les plus sûres d'acquérir son autonomie. »

« Les personnes aptes au travail doivent être disposées à travailler. Ceci signifie que tant le centre que les intéressés recherchent activement du travail (...). Ceci traduit la volonté du législateur de responsabiliser les CPAS autant que les demandeurs dans une vision active de la disposition au travail.

⁸ Source : Doc. parl., Ch. repr. , sess. 2001-2002, n° 1603/001, p. 4

(...) Le CPAS doit aussi aider les demandeurs à trouver un emploi. Désormais, la charge de la preuve de la disposition au travail ne repose plus sur le seul demandeur. »

La lecture de ces deux textes illustre à souhait l'évolution dans laquelle nous nous trouvons face aux diverses législations qui sont destinées à assurer un minimum socio-vital aux personnes et familles. Cette mise en évidence a pour but de nous pousser à réfléchir à ce qui se cache réellement derrière les mots « solidaires », « actif », « accéder à l'emploi », etc.

7. Les obstacles à l'application des droits

Arrivés à ce point de notre contribution, il nous paraît opportun de relever de manière plus systématique un certain nombre d'obstacles à l'application des droits. Il ne s'agit pas de vouloir être exhaustif, mais de mettre en évidence certaines problématiques graves telles qu'elles sont apparues au cours de notre travail collectif.

7.1 L'arbitraire

A chaque « droit » on trouve liées, des procédures de demande et d'application, des conditions d'application, des procédures de recours, une mise en œuvre par des administrations, des services, ou des instances judiciaires.

Le fonctionnement de tout cela fait en permanence appel à des « arbitrages » entre des réalités de vie et des « règles ». En matière d'aide sociale, la loi sur le MINIMEX de 1974 ainsi que la loi organique des CPAS de 1976⁹ prétendaient mettre fin aux « arbitraires » qui régnaient dans « l'assistance publique » telle que pratiquée par les CAP¹⁰ vis-à-vis des « nécessiteux ». Le minimex ouvrait un droit pour tous à un revenu minimum et les services des CPAS s'adressaient à toute la population.

⁹ Toutes deux revues à différents moments.

¹⁰CAP: Commission d'Assistance Publique qui est réformée par la loi organique qui met en place les CPAS en 1976.

Au regard des situations que nous rencontrons tous les jours et à travers les exemples que nous avons analysés il nous semble que l'augmentation des conditions (devoirs) qui accompagnent de nombreux droits permet de recréer un certain arbitraire dans l'application de ces droits.

On observe que malgré l'existence des lois il y a toujours une forme d'arbitraire qui règne : « Là, il y a un arbitraire qui joue car certains CPAS accordent parfois une aide sociale. Le chômage est lié à la disponibilité sur le marché de l'emploi. Mais il y a toujours moyen d'accorder un minimum sous forme d'aide alimentaire.

Il y a eu des modifications successives dans la législation. En fait pour bénéficier du revenu minimum, il a toujours fallu être disponible sur le marché de l'emploi. Les conditions ont évolué et ont été accrues, notamment les preuves à apporter pour montrer qu'on est disponible et qu'on recherche du travail.

En 1995, on a assermenté les travailleurs sociaux. De ce fait, on a augmenté leur pouvoir. Si un conflit survient, on se fie à ce que dit le travailleur social puisqu'il est assermenté. En 1995, on a aussi renforcé le fait que les jeunes (18 – 25 ans) qui sollicitaient le Minime ou l'aide sociale soient disponibles sur le marché du travail et on a mis la pression là-dessus. En 2002, cela s'est étendu à l'ensemble des personnes. »

7.2 La peur ... Le courage d'aller en justice

Une peur de mettre en péril d'autres membres de la famille, de se mettre une « dette sur le dos »....

Le fait que certaines personnes sont seules face à des difficultés pour faire reconnaître ou maintenir le bénéfice de l'un ou l'autre droit nous montre que, tout compte fait, des situations « d'arbitraire » que le droit prétend supprimer, sont toujours à l'œuvre.

La jeune maman (voir pt. 2.2) n'aurait sans doute pas pu faire seule de telles interventions en recours : « Le droit au recours. Cette dame a eu la chance de connaître une association qui l'a soutenue et ça a permis de faire avancer les choses. Des personnes qui sont seules,

isolées, n'auront pas les mêmes possibilités d'introduire un recours. »

Le nombre des « conditions » permet de « réguler » l'accès ou le refus par rapport à certains. Cette « régulation » s'opère au niveau des premières demandes en fonction de la capacité que le demandeur aura de réunir toutes les conditions pour accéder au droit. Cette conditionnalité agit tout au long de l'accompagnement du bénéficiaire du droit par les services compétents. Les « conditions » (devoirs) seront régulièrement évaluées afin de juger du maintien ou de la suppression du droit.

7.3 Victimes malgré soi...

De plus, on fait remarquer que certains droits (comme celui du logement) peuvent être mis en péril du fait de la faute ou de la négligence de quelqu'un d'autre. *« Il y a même des conditions à des droits dont tu n'es pas responsable. Exemple : une commune rend un arrêt d'inhabitabilité pour insalubrité. C'est le locataire qui est pénalisé, alors que c'est le propriétaire qui ne remplit pas les conditions. »*

Des personnes dont le loyer pris en charge par un CPAS n'est pas payé à temps, se sont trouvées en situation délicate par rapport au propriétaire. On doit mettre en évidence les « opérations » contre les taudis ou les petits logements que mènent certaines communes. L'insalubrité et l'expulsion qui en découlent ne donnent pas une obligation de relogement par la commune. Nous avons les plus grandes craintes sur la manière dont les situations de logement évolueront, pour beaucoup d'entre nous, dès que des normes énergétiques seront appliquées sur les habitations.

D'autres situations qui se rapportent à des démarches d'insertion professionnelle, nous montrent des personnes qui sont suspendues de leurs revenus, à cause des « procédures » mal réalisées par des institutions de formation : la pénalisation étant l'exclusion du droit aux allocations de chômage, des refus d'aide par le CPAS et des jours de démarches pour comprendre ce qui se passe. Or, la faute

provient des administrations qui gèrent un « parcours d'insertion ». Pour oser fouiller de telles situations il faut un fameux courage aux personnes qui en sont victimes.

7.4 Le manque d'information, la complexité des démarches

Le manque d'information a déjà été souligné et mis en évidence à travers des exemples. Il est évident que la législation complexe est de plus en plus éloignée de ceux qui devraient pouvoir en bénéficier. Elle ne semble pas conçue pour soutenir les personnes qui en ont besoin mais plutôt pour les contrôler.

Un personne bénéficiaire d'une allocation chômage et atteint d'une maladie chronique fait remarquer : « Quelqu'un au chômage ou à la mutuelle a beaucoup de mal d'avoir quelque chose du CPAS. J'ai dû faire un choix dans mes médicaments. J'ai demandé une carte médicale et cela a dû passer trois fois au conseil avant de l'avoir et j'ai dû photocopier 47 papiers pour avoir ma carte médicale ».

7.5 Une assistance juridique conditionnée

Comment accéder à une aide juridique ? Faut-il toujours un avocat pour introduire un recours ? Et quelle est la meilleure manière de faire reconnaître un droit ? Qui a accès aux avocats pro-deo ? Des nuances : « Un avocat, ce n'est pas une garantie qu'on sera bien défendu ».

Pour obtenir l'aide juridique gratuite il faut être dans des conditions de revenus et il faut effectuer les démarches auprès de la commune, des services de justice, et des contributions. Si on n'est pas dans les conditions, on n'y a pas droit.

On peut introduire des recours seul ou en se faisant aider et accompagner par un tiers. A propos de l'aide juridique il n'y a pas de passe-droits, certains trouveront peut-être un avocat qui les défend gratuitement. Si on a recours à des passe-droits pour obtenir la reconnaissance d'un droit, cela sort bien entendu du cadre légal des

procédures. De plus cela ne permet pas de faire évoluer une reconnaissance des droits pour tous.

Par exemple pour la carte médicale, le fait d'aller voir le bourgmestre a aidé... C'est finalement du clientélisme et ça ne fait pas avancer le droit pour tous.

Conclusions

Aujourd'hui, on parle de plus en plus de responsabilisation, affirmant que les gens doivent « se prendre en main » ou « devenir autonomes ». Pourtant, comme le montrent beaucoup d'exemples cités, la multiplication des conditions imposées a l'effet contraire : cela renforce la dépendance.

« Les gens doivent pouvoir être acteurs de leur intégration. Mais ce n'est pas comme cela que ça se passe, aujourd'hui les gens doivent remplir des devoirs. C'est tout le contraire. » « Des conditions seraient acceptables si cela permettait aux gens de sortir de l'assistance et les rendre plus autonomes. Mais ici on voit que les conditions rendent encore plus dépendants et plus assistés. »

Au vu des quelques situations de vie que nous avons partagées, il nous semble que nous pouvons mettre en évidence une série de tendances qui contribuent à renforcer la précarité pour de nombreuses personnes et familles, poussant beaucoup vers l'extrême pauvreté.

- L'augmentation du nombre de critères dans de nombreux droits sociaux instaure de fait des situations proches de « l'arbitraire » fréquent dans le fonctionnement de « l'assistance publique » et des CAP avant les réformes législatives des années 70.
- Les parcours étant rendus de plus en plus compliqués, parsemés d'exigences et de contraintes parfois impossibles à remplir, positionnent les « demandeurs d'aide » en dépendance totale de la bienveillance, de la bonne

compréhension, des travailleurs sociaux et autres interlocuteurs.

- Depuis les réformes de 1994, les travailleurs sociaux sont assermentés et c'est à « l'usager » de prouver que la demande d'aide n'est pas justement entendue. Dans certains cas les travailleurs sociaux informeront largement certains demandeurs et les accompagneront dans « le parcours » qui impose de multiples conditions. Parfois, on fait le constat que certains travailleurs sociaux « ferment les yeux » sur certaines conditionnalités.
- Pour d'autres demandeurs qui se voient refuser leur demande d'aide on constate que les « conditionnalités » jouent pleinement. Nous connaissons les difficultés rencontrées pour introduire un recours. La peur. Comment faire pour introduire une procédure ?
- Même si les conditions pour réaliser la procédure de recours sont réunies cela ne garantit pas le sens des décisions futures. La multiplication des conditions imposées à certains, et interprétées avec « largesse » dans d'autres cas témoigne du caractère arbitraire que recouvre l'application d'un droit.
- L'application très variable par différentes communes de la loi sur « l'adresse de référence » est aussi une illustration de nouvelles formes d'arbitraire.

Ce que nous mettons en évidence dans le cadre de quelques législations peut être élargi à de nombreuses pratiques de « non droit » auxquelles les plus pauvres sont confrontés quotidiennement.

Annexe : Liste des associations dont les membres ont contribué à ce travail :

APGA (Antwerps Plateform Generatiearmen vzw).
Sint-jansplein, 53 – 2060 Antwerpen
03 7708679

ATD Quart Monde Belgique asbl / ATD Vierde Wereld België vzw.
Avenue Victor Jacobslaan, 12 – 1040 Bruxelles / Brussel
02 6479900

Centrum Kauwenberg vzw
Korte Winkelstraat, 1 – 2000 Antwerpen
03 2327296

DAK (Daklozen Actie Komitee).
Luikstraat, 2 Bus 1 – 2000 Antwerpen
0495 530092

DAL Mons-Borinage
Contact : 0472 360889

De Vrolijke Kring vzw.
Priestersstraat, 38 B01 – 9600 Ronse
0495 636135 (055 316791)

Front commun SDF asbl.
Rue du Progrès, 225/1 – 1030 Bruxelles
0479 686020

La Rochelle asbl. Espace de développement communautaire
Rue des Ecoles, 2 – 6044 ROUX
071 451522

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST)
Rue Pépin, 27 – 5000 Namur
081 221743

Promotion communautaire – Le Pivot asbl.
Rue Louis Hap, 51 – 1040 Bruxelles
0475 927673

Solidarités Nouvelles asbl.
Rue Léopold, 36 – 6000 Charleroi
071 303677

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a apporté son soutien logistique à ce travail collectif.

Editeur responsable :
Régis De Muylder
12, avenue Victor Jacobs
1040 Bruxelles

novembre 2010