

ACTES DU SÉMINAIRE

**« VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT : QUELS
ENSEIGNEMENTS TIRER DES LÉGISLATIONS FRANÇAISES ET
ÉCOSSAISES ? »**

18 MARS 2011

INTRODUCTION	3
INTERVENTION DE PAUL TRIGALET	6
1. EXPERIENCES ETRANGERES	10
1.1. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. L'EXPERIENCE FRANÇAISE.....	10
1.1.1 Origine du droit au logement opposable	11
1.1.2 Fonctionnement du droit opposable.....	14
1.1.3 Bilan du DALO.....	18
1.2. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. L'EXPERIENCE ÉCOSSAISE	23
1.2.1 Cadre général.....	23
1.2.2 Fonctionnement du système	26
1.2.3 Bilan	30
2. REFLEXIONS SUR L'EFFCETIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT EN BELGIQUE.....	33
2.1. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. QUELQUES RÉFLEXIONS QUANT À LA FAISABILITÉ D'UN SYSTÈME IDENTIQUE À CELUI MIS EN PLACE EN FRANCE OU EN ECOSSE.....	33
2.1.1 Plusieurs lois en matière de logement manquent d'effectivité	34
2.1.2 Aperçu du contexte social en matière de logement.....	36
2.1.3 Examen des indices, en Belgique, d'une obligation de résultats	37
2.1.4 Examen des indices d'une judiciarisation du droit au logement.....	38
2.1.5 Vertus et les limites d'un DALO tel qu'il serait transposé en Belgique.	39
2.1.6 Quelques pistes de réflexion sur la faisabilité de la transposition d'une mesure de ce type en Belgique	41
2.2. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. RÉFLEXIONS SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION.....	42
2.2.1 Article 23.....	43
2.2.2 Caractère contraignant.....	44
2.2.3 Effet horizontal.....	44
2.2.4 Quelques pistes importantes pour l'applicabilité du droit au logement 45	
2.2.5 Titulariat.....	48
3. Débat.....	49
3.1. INTRODUCTION AU DÉBAT PAR BERNARD HUBEAU	49
3.2. QUESTIONS ET DISCUSSION	50
ANNEXE : DROIT AU LOGEMENT ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES DE L'ÉTAT ESPAGNOL.....	57

INTRODUCTION

Le droit à un logement décent est consacré par l'article 23 de la Constitution. Cela ne veut pas dire pour autant que l'accès à un logement décent soit une réalité pour tous en Belgique : les listes d'attente pour accéder à un logement social sont longues, les prix sur le marché privé sont impayables pour beaucoup, la salubrité de nombreux logements fait défaut, etc. A la lumière de ce problème aigu en matière de logement, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après 'le Service') a été interpellé par des associations de lutte contre la pauvreté qui lui ont demandé d'examiner comment le droit au logement pouvait devenir plus effectif en Belgique. Vu que l'accès à un logement décent est une condition essentielle pour mener une vie digne, le Service est partisan de tout type d'initiative qui pourrait contribuer à l'effectivité du droit au logement.

Une réflexion a ainsi été entamée au départ de deux expériences étrangères dans le domaine du logement. L'Écosse et la France ont en effet décidé de faire de la réalisation du droit au logement une obligation de résultat pour la puissance publique. Dans ces deux pays, certaines personnes ont le droit d'obtenir un logement moyennant le respect de certaines conditions.

Dans un premier temps, vu la nouveauté et la complexité du sujet, il a été jugé opportun d'organiser un séminaire juridique pour cerner les tenants et les aboutissants des deux législations étrangères, mais également pour dégager les questions que cela suscite en Belgique quant à la manière dont le droit au logement y est consacré et appliqué. Nous vous présentons ici les actes du séminaire qui a eu lieu le 18 mars 2011.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le séminaire, était présidé par Bernard Hubeau¹ et a réuni différents acteurs concernés par le droit au logement. A cette occasion, deux orateurs (Bernard Lacharme² et Robert Aldridge³) ont présenté les législations relatives au droit au logement de leurs pays respectifs. En Espagne aussi, le droit au logement a connu des développements importants et notamment des tentatives pour le rendre plus effectif. Il n'a cependant pas été possible d'aborder la situation espagnole lors du séminaire. Une note, reprise en annexe, lui est néanmoins consacrée. Les deux orateurs étrangers ont été suivis par deux experts belges (Nicolas Bernard⁴ et Gunter Maes⁵) qui ont interrogé les pratiques et les législations en Belgique sous l'angle d'une meilleure effectivité du droit au logement. Enfin, un débat a eu lieu au sujet de l'opportunité et la souhaitabilité de la mise en œuvre d'une obligation de résultat en matière de logement en Belgique.

Depuis ce moment, la réflexion s'est poursuivie. Le Service attache beaucoup d'importance dans la participation et la contribution des acteurs de terrain. Sur base des interventions lors du séminaire, deux réunions de concertation ont ainsi été organisées. Les idées issues de ces deux réunions de concertation et du séminaire forment la base de l'un des chapitres du rapport bisannuel du Service. Un moment d'approfondissement du débat avec un public plus large est prévu au début de l'année 2013 sous la forme d'une journée d'étude qui sera co-organisée par le Service, l'Université d'Anvers et les Facultés universitaires Saint-Louis.

¹ Professeur de droit à l'Université d'Anvers.

² Bernard Lacharme est secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Il a déjà collaboré au travail du Service dans le cadre de la publication commémorant les 10 ans de l'Accord de coopération de lutte contre la pauvreté : Lacharme, Bernard (2008). "Le droit au logement opposable : une réforme porteuse de fortes implications pour l'action publique" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. p. 112-119.

³ Robert Aldridge est secrétaire général du *Scottish Council for Single Homeless*.

⁴ Professeur de droit aux Facultés Universitaires Saint-Louis.

⁵ Professeur de droit à l'Université de Hasselt.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Au travers de ces différentes initiatives et sur base des réflexions qu'elles suscitent, nous espérons pouvoir contribuer au débat politique sur l'effectivité du droit au logement et pouvoir aussi, in fine, contribuer à ce que l'accès à un logement décent devienne une réalité pour tous.

INTERVENTION DE PAUL TRIGALET

« Croyez bien que j'ai nullement l'intention de me comparer à Zola, mais pour donner mon témoignage lors de l'introduction de vos travaux, j'ai l'audace, au nom des plus pauvres qui sont la plupart du temps exclus du droit au logement, j'ai l'audace de dire : j'accuse. Notre association est quotidiennement à leur écoute, tant dans nos « permanences logement » hebdomadaires que dans divers collectifs droit au logement. Cela fait de nous des révoltés.

C'est pourquoi je dis : j'accuse la 'puissance publique', comme on dit dans l'invitation à ce séminaire ! Disons : j'accuse les responsables politiques et les autres acteurs du logement public à tous les niveaux, qui se servent des plus beaux principes pour ne pas assurer le droit au logement aux plus pauvres. Pour justifier mon interpellation, je vais rapidement décrire quelques situations criantes vis-à-vis desquelles nous sommes la plupart du temps impuissants.

Tout d'abord, les expulsions qui se multiplient de plus en plus, dont certaines peuvent être considérées comme légales. Même pour vivre dans un taudis, la plupart des plus précaires doivent y consacrer un pourcentage insupportable de leurs maigres ressources : payer son loyer, c'est accepter de ne pas se chauffer, de ne pas payer des lunettes à ses enfants, de tirer le diable par la queue à toutes les fins de mois. En quoi, me direz-vous, les pouvoirs publics sont-ils responsables de ces situations ? Les lois de protection des locataires sont peu ou prou appliquées : l'affichage obligatoire du montant des loyers dans les lieux publics : 60% des propriétaires n'appliquent pas ! Comment alors retrouver un logement à loyer abordable ? Il faut courir un peu partout pour découvrir des montants inabordables. Les villes refusent d'appliquer les amendes pénales prévues par la loi, soi-disant parce qu'il manque des policiers ! Beau prétexte ! Pas d'application non plus des dispositions légales pour obtenir une garantie locative !

A côté de ce type d'expulsions, il y a celles que nous appelons 'sauvages', pratiquées par des propriétaires qui font la loi eux-mêmes : on change les serrures, on menace, on passe même à des actes de violence pour chasser les indésirables ! Que d'interventions de notre part auprès des responsables de la police pour que les agents acceptent de prendre la déposition des locataires lésés : elle est nécessaire pour pouvoir se défendre en justice.

Pour moi, c'est le plus grave : j'accuse particulièrement les responsables des grandes villes wallonnes qui expulsent les locataires qui, faute de mieux, vivent dans des logements insalubres. Vous me direz que ce n'est pas 'expulser' : les bourgmestres prennent des arrêtés d'insalubrité (cela pourrait concerner 100 logements à Charleroi !). La plupart du temps, ce ne sont pas les locataires visés qui sont responsables de l'état de leur logement ou du manque de permis de location et maintenant, en plus, de permis d'urbanisme. Et pourtant, ce sont eux qui sont pratiquement sanctionnés lorsqu'ils doivent quitter leur logement dans les trois mois. Un policier viendra leur dire sans humanité ce qui leur arrivera s'ils ne respectent pas le délai. Quant au propriétaire, s'il n'y a pas de suivi de la ville, il n'est pas rare de le voir, après quelque temps, reloger d'autres candidats désargentés dans le cadre d'un contrat illégal, qui risque de pénaliser le nouveau locataire.

J'accuse plus gravement encore les auteurs d'arrêtés de surpeuplement qui jettent des familles nombreuses dans le plus grand désarroi, parfois pour des manquements peu importants à des règles strictes qu'elles doivent respecter. Comment pourront-elles se reloger ? Dans le privé, non seulement les logements familiaux comportant 3-4 chambres ou plus sont inabordable pour des familles dont les revenus ne sont pas à la hauteur de ce qui est réclamé, mais aussi ils sont rares. En effet, les propriétaires estiment que les petits logements sont plus rentables. Vous me direz à nouveau que ce n'est pas l'affaire des politiques ! Savez-vous que dans le logement social wallon, il y a très peu de logements de plus de trois chambres ? Un directeur d'une société de ce parc public nous a

expliqué que, pour construire de tels logements, le montant de l'intervention de la Région est identique à celui octroyé pour un logement à une chambre, 2 chambres, cinq chambres, etc. C'est donc la même logique de rendement que dans le privé ! Pas étonnant qu'il y ait trop peu de logements disponibles pour les grandes familles. Pas question, pour tous ces expulsés par les bourgmestres, de bénéficier de la part de la ville d'une proposition sérieuse de relogement. Ils sont envoyés à l'AIS ou vers des sociétés de logement où il n'y a pas de logements adaptés pour eux. J'accuse donc les édiles communaux de ces villes de chasser les pauvres de leur entité sous couvert du beau prétexte de faire la chasse à l'insalubrité et au surpeuplement.

Reste, pour les pauvres, la solution de la caravane ou du chalet dans les campings ou autres lieux touristiques. C'est moins cher, on s'y habitue vite. Beaucoup y mettent du leur pour que ce soit plus confortable et très peu ont envie de quitter ces lieux qui sont devenus leur choix... faute de mieux. Jusqu'à présent, le plan gouvernemental « habitat permanent » se contentait, au moins de manière générale, de favoriser le départ de ceux qui le souhaitaient, mais voilà qu'aujourd'hui, le gouvernement doit bien constater que d'autres exclus remplacent les partants et que même les occupants de ces lieux ne font qu'augmenter. Même argument : c'est insalubre, il faut supprimer ces favelas wallonnes. A nouveau, j'accuse : il manque tellement de logements un minimum salubres et abordables financièrement et on veut refuser la solution que ces personnes ont pris l'initiative de se créer elles-mêmes !

Dans le DALO français, il y a aussi des recours prévus pour les sans-abri qui ne sont pas hébergés dans les abris de nuit. Chez nous, il manque des lits dans ces locaux régulièrement, même l'hiver. Officiellement, les relais sociaux affirment que chacun peut y être accueilli. Ce n'est pas le constat de notre éducateur de rue qui, cet hiver, a installé des tentes pour accueillir sommairement ceux qui ne peuvent trouver à loger dans l'abri de nuit

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

J'en resterai là, mais j'espère que ce tableau réaliste de l'exclusion au droit au logement dont nous sommes témoins vous convaincra qu'il est urgent que, dans notre pays aussi, les acteurs publics acceptent de se considérer comme responsables, d'assurer un vrai droit au logement pour tant de pauvres ».

1. EXPERIENCES ETRANGERES

1.1. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. L'EXPERIENCE FRANÇAISE

Rapport de l'intervention de Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) a été créé en décembre 1992 à la demande de l'Abbé PIERRE. Placé auprès du Premier Ministre, il assume un rôle de conseiller du Gouvernement...

Il est composé d'un président (Xavier EMMANUELLI), de 14 membres et d'un secrétaire général nommés par le Président de la République, engagés dans la question du droit au logement et qui sont issus d'horizons divers (monde associatif, experts, ...).

Le comité est chargé de faire toute proposition, rapport ou alerte concernant le logement des personnes défavorisées. Il remet un rapport annuel, avec des propositions, au Président de la République et au Premier Ministre.

C'est le comité qui a proposé dès 2002 de rendre le droit au logement opposable et c'est lui qui, actuellement, anime le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO.

1.1.1 Origine du droit au logement opposable

Le droit au logement est inscrit dans des engagements internationaux ratifiés par la France et mentionné dans de nombreuses lois depuis 1982. L'une d'entre elle peut être qualifiée de loi fondatrice. Il s'agit de la loi « Louis Besson » du 31 mai 1990 qui a donné une définition du droit au logement et organisé des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Depuis lors, chaque département est en effet tenu de mettre en place un plan d'action gouvernemental. Enfin, s'il n'est pas inscrit dans la Constitution, il a toutefois été reconnu par le Conseil Constitutionnel en 1995 comme « objectif à valeur constitutionnelle ».

Malgré les différents dispositifs légaux existants, il n'a pas été mis fin au mal logement. Au contraire, on a dû constater des situations extrêmes de « mal-logement » de plus en plus nombreuses : de 2,8 millions (selon l'Insee) à 3,6 millions (selon la Fondation Abbé Pierre) de personnes mal logées dont 33 000 sans abri, 85 000 en habitation de fortune, et 100 000 en hébergement social. Il semblait que les processus d'exclusion allaient plus vite que les outils pour les combattre. A cet égard, Bernard Lacharme précise que tous ces outils ne peuvent suffire tant qu'il manque des logements bon marché

- ***Les raisons de l'échec du droit au logement.***

Selon le secrétaire général du HCLPD, une des raisons de l'échec peut être trouvée dans le « désordre institutionnel » français qui nuit à la cohérence et à la responsabilité des politiques en matière de logement. Il existe en effet un éclatement des compétences entre cinq niveaux de puissance publique : l'État, la région, le département, l'intercommunalité et la commune, chacun de ces niveaux possédant des compétences pour lutter contre le mal-logement . Dans un tel désordre institutionnel, il est difficile d'avancer même si quelques progrès

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

ont été enregistrés au niveau de l'intercommunalité. Le cas le plus préoccupant est celui de l'Île-de-France, qui constitue un vaste bassin d'habitat regroupant quelques 1280 communes différentes avec des politiques du logement différentes et aucun pilotage commun pour assurer un minimum de cohérence.

Ce désordre institutionnel favorise le protectionnisme communal et les réflexes de peur de l'autre. C'est ainsi que des communes ont un véritable pouvoir de blocage, par exemple en limitant les possibilités d'urbanisation et en refusant des permis de construire. Certaines communes évitent de construire du logement social par crainte d'attirer un public plus précarisé.

Le droit au logement tel qu'il était défini avant la loi DALO constituait « un objectif pour l'ensemble de la société ». Impliquant tout le monde, il n'obligeait personne. Objectif proclamé, il entrait en concurrence avec d'autres objectifs des politiques publiques, qu'il s'agisse de politiques urbaines locales (ne pas étendre la ville, ne pas la densifier...) ou de la politique budgétaire nationale (diminuer la dépense publique).

- *L'émergence du DALO : une réforme arrachée par le mouvement associatif.*

Depuis 2002, le Haut Comité proposait de réformer le droit au logement en le rendant opposable à la puissance publique. Une telle réforme était exigeante pour la puissance publique notamment sur le plan de l'organisation de la responsabilité entre l'État et les différentes collectivités territoriales et sur le plan budgétaire. Il était dès lors difficile de faire entendre au gouvernement la nécessité de mettre en place un droit opposable. Celui-ci restait une perspective pour l'avenir. Jusque là, le discours prônait d'abord la construction de logements sociaux avant de rendre le droit opposable.

Finalement la loi DALO est intervenue à la faveur du contexte particulier de la fin de l'année 2006. A cette époque, le monde associatif s'était emparé de la

question et avait mis en place une plateforme qui militait pour le DALO. Sur le plan politique, le candidat Nicolas Sarkozy s'était engagé à mettre en place le droit opposable au logement. Enfin, l'association «les enfants de Don Quichotte» avait installé des tentes le long du canal Saint-Martin en plein cœur de Paris.

C'est dans ce contexte que le Président Jacques Chirac, lors de ses vœux de nouvel an aux Français, a fait part de son souhait de consacrer le droit au logement opposable. Quelques semaines plus tard, la loi était votée dans l'urgence, laissant de côté la question de l'articulation des responsabilités et celle des moyens de la solidarité.

- *En quoi l'opposabilité est-elle une réponse nécessaire ?*

Avec la loi sur le DALO, le droit au logement est devenu un droit opposable. De cette manière, le législateur est allé au bout de la notion de droit, en faisant assumer à la puissance publique une obligation de résultat garantie au citoyen par des voies de recours. Le droit au logement acquiert ainsi la même valeur que d'autres droits comme le droit à la scolarité ou à l'accès aux soins de santé, opposables à la puissance publique depuis longtemps. Le problème du logement a ainsi été remis à l'endroit : désormais le droit au logement n'est plus le résultat espéré de l'action publique mais bien le point de départ.

Selon M. Lacharme, cette nouvelle démarche doit conduire à réinterroger les politiques en plaçant les besoins au centre et à établir la cohérence des interventions.

Le Haut Comité avait identifié trois conditions pour rendre le droit au logement opposable :

- désigner une et une seule autorité politique responsable devant le citoyen;
- ouvrir des voies de recours (et pas seulement des voies de recours amiables);

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

- doter l'autorité responsable de l'ensemble des moyens d'agir.

La loi DALO du 5 mars 2007 a répondu clairement aux deux premières conditions. Il reste du chemin à parcourir pour la troisième.

1.1.2 Fonctionnement du droit opposable

L'article 1er de la loi rend l'État garant du droit au logement :

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

Une précision doit être apportée : le droit au logement envisagé ici n'est pas garanti aux personnes sans papier. Seul le droit à l'hébergement leur est garanti par la loi.

La loi désigne trois catégories de personnes pouvant faire un recours DALO :

- un demandeur de logement social en délai anormalement long (ce délai est fixé dans chaque département en fonction du contexte local) ;
- un demandeur de logement non logé ou mal logé ; entrent dans cette catégorie les personnes de bonne foi et dépourvues de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logées dans des locaux impropres à

l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logées avec un enfant mineur ou une personne handicapée dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent

- une personne sollicitant l'accueil dans une structure adaptée (structure d'hébergement, établissement ou logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale).

- ***Un calendrier a été prévu pour ouvrir progressivement la procédure de recours***

Dès le 1er janvier 2008, un recours amiable devait se mettre en place dans chacun des 100 départements de France. La deuxième échéance du calendrier du DALO était fixée au 1er décembre 2008. A cette date, un recours contentieux devait être ouvert pour les demandeurs se trouvant dans les situations les plus critiques, c'est-à-dire les demandeurs de logement qui sont autorisés à faire un recours amiable sans condition de délai et les demandeurs d'hébergement. La troisième échéance, fixée au 1er janvier 2012, sera celle de l'ouverture du recours contentieux aux demandeurs dont le recours est uniquement basé sur l'ancienneté de leur demande de logement social.

- ***Le recours amiable et le relogement***

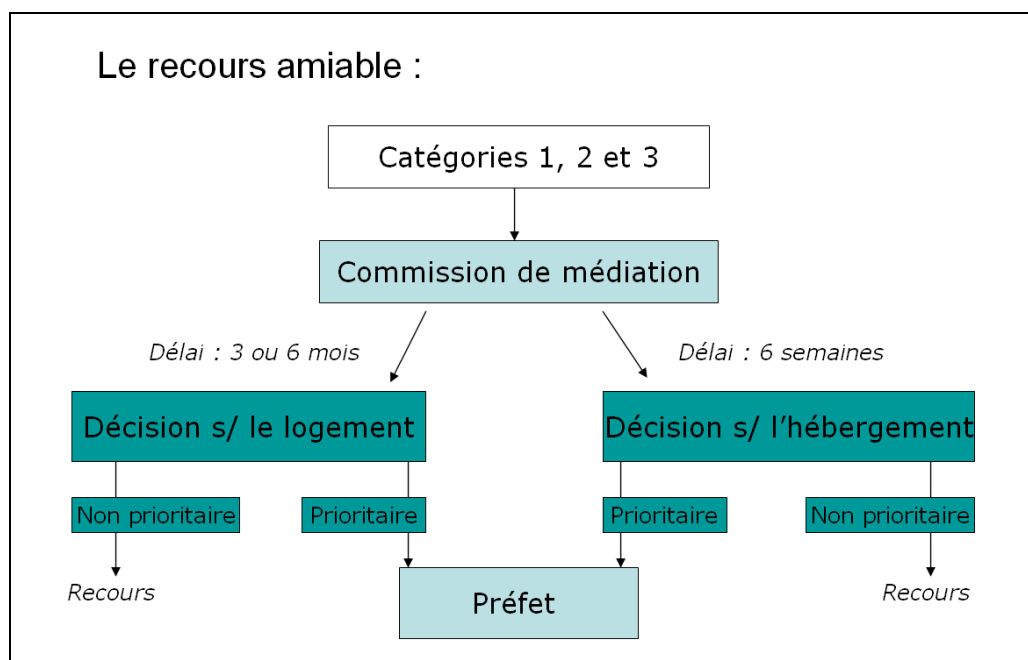
Les demandeurs peuvent introduire un recours amiable auprès d'une commission de médiation. Celle-ci est présidée par une personnalité désignée par le préfet et comprend quatre collèges de trois membres issus respectivement de l'État, des collectivités locales, des bailleurs et des gestionnaires d'hébergement, des associations de locataires et des associations d'insertion. Son secrétariat est assuré par un service désigné par le préfet.

La commission recueille des éléments auprès des bailleurs et des intervenants sociaux. Elle statue sous 6 mois ou trois mois selon les départements pour les recours logement, et six semaines partout pour les recours hébergement. Les

décisions peuvent être contestées devant le tribunal dans les conditions du droit commun. Une jurisprudence est d'ailleurs en train de se former.

La commission de médiation transmet au préfet la liste des demandes prioritaires et devant être satisfaites d'urgence. Le préfet doit ensuite désigner les demandeurs à un organisme Hlm, en fixant un périmètre et un délai. L'attribution du logement s'impute sur le contingent réservé au préfet qui correspond à 25 % des logements sociaux (la loi du 25 mars 2009 lui permet aussi de disposer d'un quart des réservations des entreprises).

Le préfet peut aussi mobiliser des logements privés conventionnés mais dans la pratique, cette possibilité est très peu utilisée. En Île-de-France, le relogement peut être proposé sur un département autre que celui de la commission de médiation saisie (Loi du 25 mars 2009). Enfin, le logement proposé doit être adapté aux besoins et aux capacités du demandeur. Le demandeur ne peut en principe pas refuser sauf si ce logement est inadapté (par exemple s'il est trop éloigné du lieu de travail).

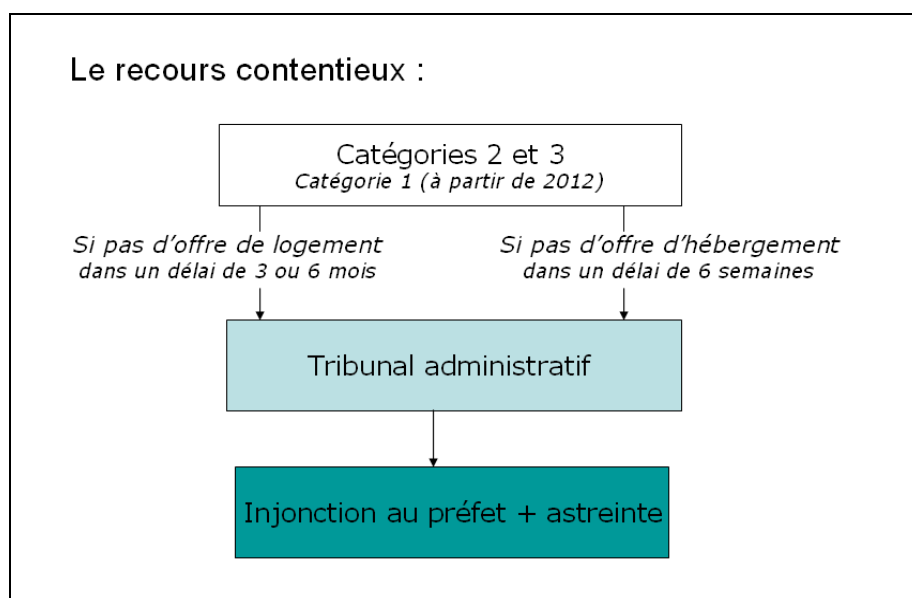


- ***Le recours contentieux***

Le tribunal administratif peut être saisi pour obtenir l'application d'une décision favorable non mise en œuvre dans le délai réglementaire (6 mois ou trois mois pour le logement, six semaines pour l'hébergement). Il dispose de deux mois pour statuer. S'il constate qu'aucune offre adaptée n'a été faite dans le délai, il fait injonction au préfet avec la possibilité d'assortir sa décision d'une astreinte en cas de retard d'exécution.

Le montant des astreintes a été encadré par la loi du 25 mars 2009. Elles sont versées au fonds d'aménagement urbain mais sont puisées dans le budget «logement» de l'État. De la sorte, le montant de l'astreinte passe d'une ligne du budget logement à une autre ligne de ce budget.

Parallèlement à ce recours contentieux prévu par la loi DALO, des recours indemnitaires ont été déposés devant les tribunaux par certains demandeurs insatisfaits. Les premières décisions condamnant l'État à indemniser ces demandeurs commencent aujourd'hui à tomber.



1.1.3 Bilan du DALO

Conscient que la loi DALO n'était qu'un début mais pas encore un aboutissement, le Haut Comité avait demandé l'instauration d'un organisme chargé de suivre la suite du chantier inspiré par le « Monitoring group » écossais. La loi DALO a dès lors institué un comité de suivi de la loi qui est constitué autour du HCLPD et rassemble des représentants de tous les acteurs impliqués (collectivités locales, bailleurs sociaux et privés, locataires, associations d'insertion...), soit 63 membres au total. Depuis octobre 2007, il remet chaque année un rapport au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement.

Dans la cadre de son 4ième rapport, intitulé «L'État ne peut pas rester hors la loi», le comité de suivi dresse un bilan très contrasté : le DALO fait bouger les lignes, mais il n'est pas assumé par le Gouvernement. Le droit est respecté dans une majorité de départements mais il y en a encore beaucoup où il ne l'est pas.

M. Lacharme regrette que les propositions du comité ne soient pas écoutées aujourd'hui.

- ***Un effet révélateur (chiffres sur trois ans d'application)***

Les chiffres relatifs au recours ne renseignent pas sur l'état du mal-logement en France. En effet, le comité constate qu'il y a encore une carence en termes d'information sur le DALO et que dès lors, beaucoup de personnes mal-logées n'exercent pas de recours parce qu'elles ne connaissent pas les possibilités existantes. D'autre part, pour certains, il n'est pas nécessaire d'aller jusqu'au recours, la situation se règle avant d'en arriver à cette étape. C'est le cas notamment lorsque les outils de la loi Besson fonctionnent bien.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le DALO révèle cependant des différences territoriales. On peut par exemple constater que l'île de France concentre une très grosse majorité des recours : à ce stade, 180 000 recours déposés dont 112 000 (62%) en Île-de-France. On constate aussi que des départements de province sont très inégalement sollicités : de 0 à 200 recours par mois. Dans certains départements, il y a beaucoup de recours mais les décisions sont bien appliquées et les personnes sont relogées tandis que dans d'autres départements, ce n'est pas le cas.

Après trois années d'application, on dénombre 12 500 relogés ou hébergés avant la commission et 68 300 décisions favorables dont 27 000 relogés ou hébergés. On constate aussi un retard d'au moins 22 500 décisions non mises en œuvre dans le délai légal dont 19 200 en Île-de-France. Ce retard continue de croître. On constate enfin une non application du droit, surtout en île de France.

- ***Un effet mobilisateur relatif.***

Si le calendrier de mise en œuvre de la loi a été respecté, plusieurs critiques peuvent être formulées. Ainsi, l'information fait l'objet d'un service minimum. On voit aussi certaines commissions sélectionner très fortement et ajouter des critères à ceux prévus initialement par le législateur. Les commissions de médiation doivent se prononcer uniquement au regard de la situation du demandeur. Elles ne doivent pas lui opposer l'insuffisance d'offre disponible. Elles sont cependant souvent tentées de le faire. Il y a dans certains départements un taux de rejet anormalement élevé (les rejets peuvent être contestés au tribunal mais ils le sont peu).

Des ménages sont certes relogés grâce au recours : 39.000 depuis 2008... mais l'État est défaillant sur certains départements.

Enfin, l'État se réapproprie ses outils : contingent de réservation Hlm, des réformes sont menées (refondation de l'hébergement, attribution Hlm)... mais on est face

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

à une certaine schizophrénie de l'État qui diminue son budget du logement social et ne tranche pas les problèmes de gouvernance.

- ***Le DALO non respecté : l'État condamné***

L'État a été condamné pour ne pas avoir respecté ses obligations au terme de la loi DALO. Il y a 4 000 condamnations de l'État par an dont 85% en Île-de-France. Des demandeurs obtiennent en outre des indemnités du tribunal.

Par ailleurs, le relogement des ménages prioritaires se heurte de plus en plus souvent aux réticences des maires, qui mettent en avant l'objectif de mixité sociale. Le logement social est en effet très inégalement réparti à l'intérieur des agglomérations et les ménages prioritaires DALO sont naturellement orientés là où sont les logements sociaux. C'est pourquoi le Comité de suivi demande à l'État de mobiliser des logements privés.

- ***Des solutions existent : les propositions du comité de suivi.***

Plusieurs propositions sont mises sur la table pour améliorer le système.

Sur le moyen terme, il pourrait être utile de créer un syndicat du logement pour l'Île-de-France, de renforcer les compétences des intercommunalités et de doter l'État d'un droit de substitution lui permettant d'agir en cas de défaillance des collectivités territoriales.

Dans l'urgence, il faudrait créer un organisme chargé d'acquérir des logements vacants diffus pour en faire des logements sociaux affectés au DALO, conventionner des logements privés et refinancer certains logements sociaux pour baisser les loyers lorsqu'ils ne sont pas accessibles aux ménages les plus pauvres.

Il faudrait assumer la solidarité budgétaire qui est indispensable pour résoudre le problème du mal-logement ! Il faut des moyens et actuellement, une grande partie du budget du ministère du logement n'est pas orientée vers le social.

- ***Conclusion : en France, le droit au logement reste un combat***

Le droit au logement ne peut pas être un objectif « facultatif » de l'action publique. Il fait partie des droits de l'Homme et c'est pourquoi il était indispensable qu'il soit rendu opposable.

Cependant il n'y a ni fatalité à ce que la loi DALO ne soit pas partout respectée, ni automaticité à ce qu'elle le soit : sa mise en œuvre reste un combat.

La loi a incontestablement produit des effets positifs : elle est à peu près respectée sur la majeure partie du territoire et, là où elle ne l'est pas, on relogé davantage de ménages en difficulté qu'avant. Cependant, faute de s'être donné les moyens d'honorer partout l'obligation de résultat, au scandale humain du mal-logement s'ajoute le scandale politique d'un État « hors la loi ».

Dans une France qui est plus riche qu'elle ne l'a jamais été, comment accepter que certaines personnes n'aient pas de logement, se demande M. Lacharme ? Il s'agit là d'une question de choix politique. La mise en œuvre du droit au logement est possible dès aujourd'hui, encore faut-il réorienter les moyens, il s'agit d'une question politique et c'est à ce niveau-là qu'il faut porter une exigence.

Assumer le droit au logement opposable, cela suppose de ne pas le réduire à une procédure, un nouveau dispositif, voire à une filière d'attribution des logements sociaux comme on le fait parfois. Le droit au logement opposable, c'est une obligation de résultat posée sur la satisfaction d'un besoin élémentaire. Encore faut-il en dérouler toutes les implications. Le DALO est une démarche qui

impose à la puissance publique de placer les besoins de tous au cœur des politiques à mener.

Le DALO n'est pas non plus un droit réservé aux pauvres. C'est un droit pour tous et l'on voit bien que lorsqu'il n'est pas assumé, ce n'est pas seulement l'exclusion des plus pauvres, c'est la crise du logement pour le plus grand nombre : les loyers flambent, l'accès à la propriété devient impossible, la part du budget familial absorbée par le logement ne cesse d'augmenter... Faute de placer les besoins au cœur des politiques, on ne se met pas en situation d'arbitrer entre les différentes collectivités locales sur les objectifs de construction, et on ne se donne pas les moyens d'atteindre ces objectifs, notamment à travers les choix budgétaires.

Assumer le droit au logement, ce n'est donc pas seulement agir pour les plus défavorisés, c'est s'attaquer aux causes profondes d'une crise qui touche le plus grand nombre. Le respect du droit au logement est indispensable pour les plus fragiles, qui connaissent des situations dramatiques de non-logement ou de mal-logement, mais il bénéficiera à tous.

1.2. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. L'EXPÉRIENCE ÉCOSSAISE

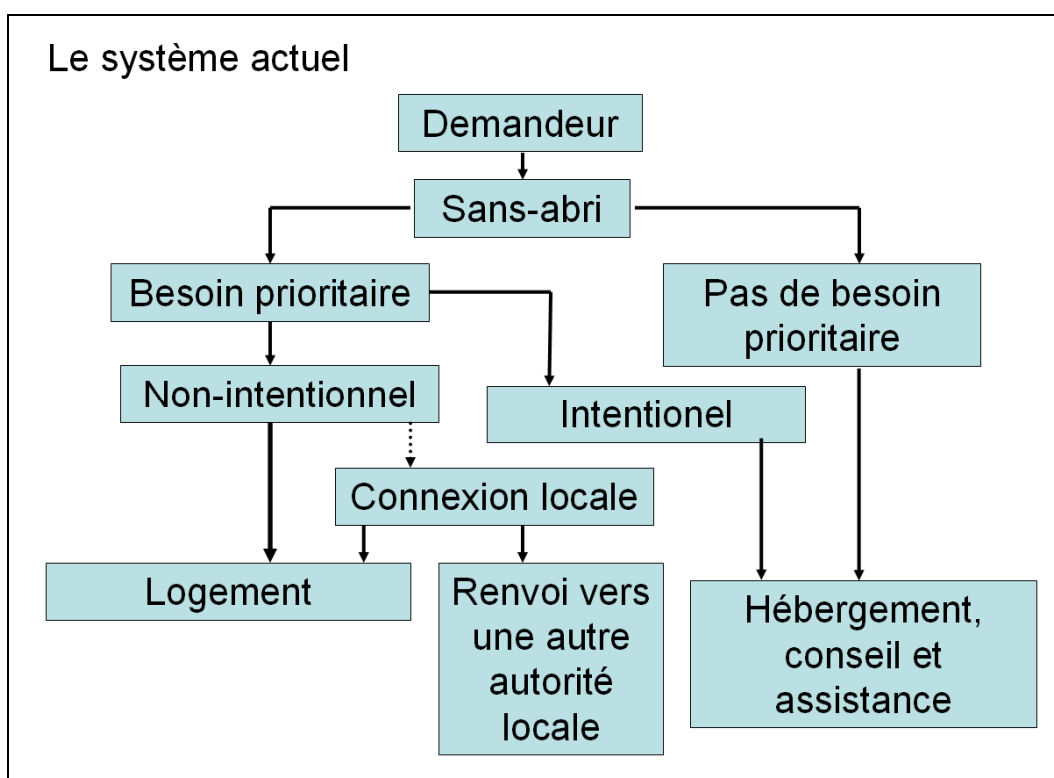
Rapport de l'intervention de Robert Aldridge, secrétaire général du Scottish Council for Single Homeless.

1.2.1 Cadre général

- *Contexte écossais*

L'Écosse compte cinq millions d'habitants administrés par deux niveaux de pouvoir : le niveau national et 32 autorités locales compétentes en matière de logement. L'Écosse, faisant partie du Royaume-Uni, connaît un système de santé gratuit pour tous les usagers et financé par le biais de l'impôt.

La législation relative au sans-abrisme date de 1977. Elle est actuellement fondée sur quatre « obstacles » : être sans abri, se trouver dans un besoin prioritaire de logement (ceci signifie qu'outre le fait d'être sans abri, il faut faire face à un besoin particulier, comme par exemple avoir des enfants à charge, avoir un handicap ou un problème de santé mentale, etc), ne pas être délibérément devenu sans-abris et avoir une connexion locale. Si une personne « franchit » ces quatre obstacles, l'autorité locale est légalement tenue de lui fournir un logement.



Au niveau de la structure du logement, la part du logement social par rapport à l'ensemble du parc locatif atteint aujourd'hui 25%.

Il n'existe pas en Écosse de système de contrôle des loyers. Les propriétaires sont donc libres de déterminer le loyer qu'ils demandent.

- *Histoire et exercice des droits*

Beaucoup de personnes ont contesté les décisions des autorités locales sur chacun des quatre « obstacles ». Depuis 1977, cette législation avait suscité pas mal de jurisprudence qui est moins importante aujourd'hui dans la mesure où les autorités locales respectent leurs obligations légales et parce que la jurisprudence a éclairci les termes de la loi.

Les personnes non satisfaites d'une décision prise ont différentes manières pour faire respecter leurs droits. Ils peuvent s'adresser à l'autorité locale (local

authority') pour demander à ce que la décision soit revue. A défaut pour l'autorité locale de remplir ses obligations, la personne sans abri pourra faire un recours interne devant l'autorité locale. Il peut ensuite contester la décision en justice. Le tribunal saisi effectuera une révision de la décision. Un appel est enfin possible mais le juge ne statuera dans ce cas que sur des points de droit. Il est cependant rare que des personnes aillent en appel des décisions prises. De manière générale, explique Robert Aldridge, les procédures vont assez vite ce qui n'est pas sans importance lorsqu'il s'agit de personnes sans abri.

Parallèlement aux recours judiciaires, un individu peut soumettre son cas à un 'ombudsman' en cas de mauvaise gestion du dossier par l'autorité locale (dépassement des délais, discrimination, non respect de la procédure).

- ***Ratio legis et concept de sans-abrisme délibéré.***

Le texte original de la loi de 1977 est le résultat d'une préoccupation par rapport à l'éclatement des familles. Les personnes particulièrement vulnérables sont prioritairement visées par la loi : personnes handicapées, personnes âgées, personnes ayant des problèmes psychiques, ... La plupart des sans-abris célibataires ne sont par contre pas couverts. Ils ne bénéficient, dans le cadre de cette législation, que de conseils et d'informations .

Le droit à un logement prévu par la législation comprend, comme troisième obstacle, le concept de « sans-abrisme délibéré ». Trois conditions doivent être remplies pour être considéré comme sans-abris « délibéré ». Il faut :

- avoir délibérément adopté un comportement qui a provoqué le sans-abrisme ;
- en ayant quitté un logement dans lequel la personne aurait raisonnablement pu continuer à vivre ;
- et avoir été conscient de l'ensemble des faits avant de passer à l'acte

Robert Aldridge précise aussi qu'auparavant le caractère intentionnel était interprété strictement et parfois mal utilisé par l'autorité locale.

Il est important de noter que lorsqu'une personne est considérée comme sans-abris délibéré, cela ne signifie pas qu'elle restera dans la rue. Elle aura tout de même droit à un hébergement et à un accompagnement dans le cadre de la législation actuellement en vigueur. Cette dernière étant conçue pour résoudre les causes de sa situation de sans-abrisme.

Le programme écossais ne vise pas seulement les sans-abris au sens strict mais bien toute personne logée de façon précaire.

1.2.2 Fonctionnement du système

- *La nouvelle approche écossaise*

L'implémentation de la législation écossaise pour lutter contre le sans-abrisme est issue de la nouvelle approche écossaise, composée de deux phases.

Dans la première phase, un groupe de travail (composée notamment de fonctionnaires, d'autorités locales, d'ONG, d'académiques, d'associations pour le logement, etc. .) a été mis sur pied pour s'attaquer de manière radicale au sans-abrisme.

Il en a résulté deux priorités initiales pour lutter contre le sans-abrisme.

La première est la consécration de droits de base pour tous les sans-abris. A ce titre, toute personne sans abri jouit du droit à un logement temporaire ainsi qu'à des conseils et un soutien pendant un délai raisonnable (généralement de quatre à six semaines).

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

La seconde exige que chaque autorité locale soit tenue de développer une stratégie pour lutter contre le sans-abrisme (prévention et solution). L'idée est ainsi de prévenir le sans-abrisme et aussi d'y trouver une solution sur le long terme.

La deuxième phase (l'étape la plus importante) vise à éviter les tracasseries administratives et octroie un droit au logement à toute personne qui n'est pas devenue sans-abris de manière intentionnelle. Pour y arriver, il est prévu de supprimer, d'ici 2012, les quatre critères pour ne garder que la question : êtes-vous sans-abris ? Si c'est le cas, la personne pourra prétendre à un logement ou à un hébergement. Il s'agira d'un filet de sécurité pour tous. Au final, on aura mis dix ans pour y aboutir.

En effet, cette avancée vers un filet de protection pour tous s'est faite progressivement dans le cadre d'un plan échelonné sur 10 ans.

Au départ, certains sans-abris ont été prioritairement visés. Il s'agit des personnes:

- âgées de 16 et 17 ans;
- qui souffrent de maladie chronique, qui ont vécu une fausse couche ou devant subir un avortement:
- qui sont vulnérables suite à un séjour en prison, à l'hôpital ou les personnes ayant servi dans les forces armées;
- qui sont exposées à un risque de violences conjugales;
- qui sont victimes de harcèlement ou de violences en raison de leur race, de leur religion ou de leur orientation sexuelle.

La priorité a ensuite été étendue aux personnes :

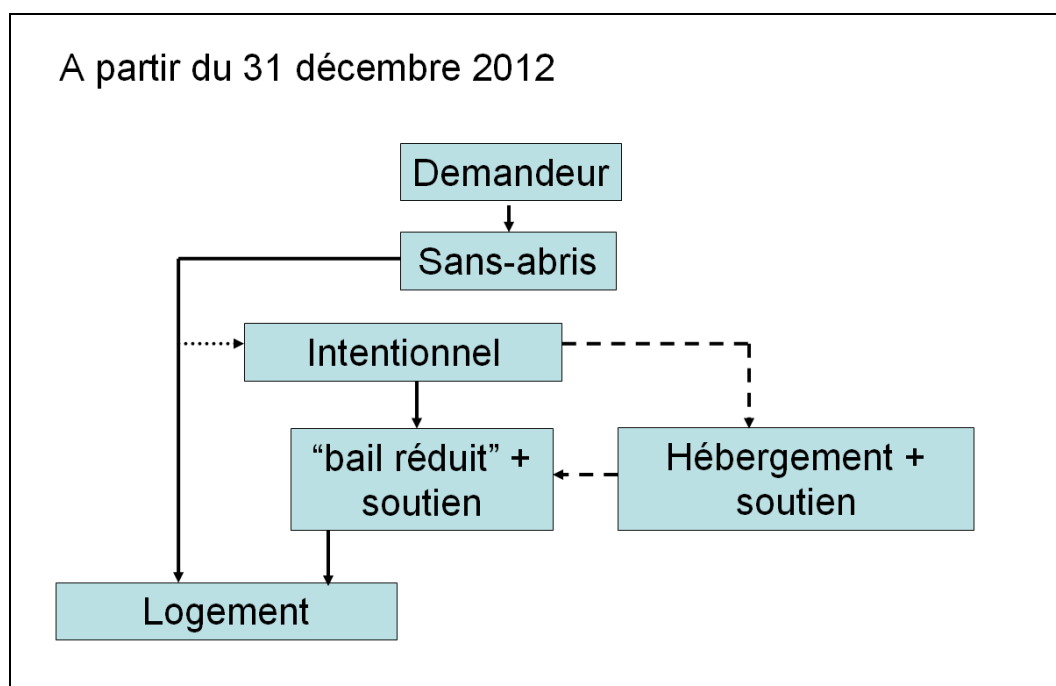
- qui souffrent de troubles de la personnalité;
- âgées de 18 à 20 ans qui sont exposées à un risque d'exploitation sexuelle ou financière;
- qui vivent avec quelqu'un qui rencontre l'un des critères de priorité.

.

A partir de là, la notion de besoin prioritaire sera graduellement étendue à tous les autres sans-abris (cet objectif doit être atteint pour la fin de l'année 2012).

Il existe une seule exception à ce droit acquis à tous les sans-abris : si une personne a été expulsée d'un logement obtenu via le système mis en place par la loi, et est à nouveau sans abri, elle ne peut plus prétendre à un logement permanent mais bien à un hébergement et à un soutien pour réintégrer le système.

L'une des principales différences entre le système actuel et celui qui prévaudra à partir de 2013 est la simplicité du second. Dans le nouveau système, la question de l'intentionnalité peut être posée alors que dans le premier, elle devait être posée.



Quant au type de logement proposé via le programme écossais, Robert Aldridge précise qu'il s'agit d'un logement permanent. Il peut s'agir d'un logement dans le parc locatif social ou sur le marché privé. Lorsqu'il s'agit d'un

logement « privé », il existe un système d'allocation-loyer qui permet de rendre plus accessible le loyer à payer. Le montant de l'allocation est déterminé sur base d'une répartition par catégories. Par exemple, pour des jeunes célibataires, une surface d'habitation bien déterminée est nécessaire tandis que pour une famille, il s'agira d'une autre surface. Sur cette base, le loyer moyen par type d'habitation est déterminé. Il y a donc un plafond à l'allocation accordée.

- *Tout ne dépend pas de la législation*

En Écosse, on a voulu aller vers une autre approche du sans-abrisme et réaliser une révolution totale. Toutes les parties prenantes se sont associées pour trouver une solution au problème des personnes sans abri. Robert Aldridge parle ici d'un véritable changement de culture. Au lieu de l'ancienne bureaucratie, qui imposait de satisfaire à de nombreuses conditions, les travailleurs sociaux adoptent une attitude qui consiste à trouver une solution. Si quelqu'un se présente avec un problème, on recherche une solution.

Pour ce qui concerne les politiques de santé, les services responsables ont dû adopter un plan d'action spécifique pour les sans-abris (2005). Le lien avec la politique de santé est essentiel pour aborder le domaine du logement. Par exemple, lorsqu'une personne doit faire face à un problème récurrent de santé mentale, il n'est pas possible de résoudre ses problèmes de logement sans s'attaquer en même temps à ses problèmes de santé mentale. Ces personnes sont souvent prises dans une sorte de tourniquet (elles se logent mais seulement temporairement parce que leurs problèmes sous-jacents de santé les empêchent de conserver ce logement). A côté des problèmes de soins de santé, Robert Aldridge souligne aussi l'importance du réseau social, de la formation, l'emploi et enfin du soutien et de l'assistance dans la prise en charge d'une problématique d'accoutumance.

Ce changement de culture nécessaire a permis une évolution positive en termes de partenariats. Ainsi, les bailleurs sociaux ont aujourd'hui une approche plus

préventive. Ils communiquent avec les différentes instances et essayent de ne pas mettre des personnes à la rue. Ce faisant, ils contribuent à diminuer le nombre d'expulsions.

1.2.3 Bilan

En raison des coûts et des désagréments liés à une expulsion, on a essayé de les prévenir.

Aujourd'hui, 87% des personnes sans abri sont définies prioritaires. Sur trente-deux autorités locales, treize identifient 100% des sans-abris prioritaires et seulement quatre qui en identifient moins de 80%. Il y a environ 30 000 personnes par an qui bénéficient du programme écossais.

Toutes les autorités locales ont une stratégie « sans-abris ».

Le nombre de sans-abris augmentait au début car les problèmes cachés sont apparus au grand jour. De plus, les personnes sans abri ont compris qu'elles pouvaient obtenir une aide. A présent, le nombre de sans-abris diminue à nouveau. Il y a par exemple le phénomène des femmes qui vont habiter chez une amie et puis chez une autre (coachsurfing).

Il est essentiel que le sans-abrisme caché soit rendu visible.

- ***Il existe toujours des difficultés.***

Dès lors qu'un droit au logement est reconnu à un nombre important de personnes, il devrait y avoir une plus grande offre de logements. Or, la différence entre la demande et l'offre entraîne des tensions sur le marché locatif social. En conséquence, le marché locatif doit croître.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Chaque autorité locale devrait en plus faire un inventaire de toutes les données pertinentes : combien de logements sont nécessaires et quelle est l'offre disponible. Il faudrait des mesures de soutien accessibles. Il est difficile de trouver l'aide adéquate au bon moment.

Il y a des tensions entre les sans-abris et d'autres personnes qui ont besoin d'un logement. Les difficultés se font d'autant plus ressentir que les budgets diminuent.

Il y a aussi des difficultés d'accompagnement dans le logement ; les budgets diminuent surtout pour les services de première ligne. Pourtant, on constate aussi une amélioration des services.

De manière générale, l'opinion publique est plutôt favorable. Il y a moins d'hostilité dans l'opinion publique que ce qui était initialement redouté.

Plusieurs réformes en matière de sécurité sociale ont été planifiées et pourraient à nouveau faire augmenter le nombre de sans-abris. Elles constituent une menace pour l'approche actuelle de lutte contre le sans-abrisme. Par ailleurs, la crise économique et financière est aussi un facteur qui rend la lutte contre le sans-abrisme plus difficile.

- ***Critères d'évaluation***

Comment évaluer le taux de réussite? Cinq mesures ont été prises à cet égard. Elles doivent être prises en compte ensemble:

- plus personne ne doit dormir à la rue ;
- les personnes sans abri sont plus visibles aujourd'hui (dès lors que le problème est visible ;
- il existe des solutions de relogement durable (et donc pas de situation "tourniquet" qui renvoie rapidement la personne à la rue) ;

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

- la prévention fait que de moins en moins de personnes deviennent sans-abris ;
- la durée du sans-abrisme a diminué.

Il reste bien entendu certains problèmes mais l'expérience écossaise est quand-même un succès. L'évaluation est mitigée.

Il y a certes encore du chemin à parcourir mais sur chacun de ces cinq 'terrains', des progrès ont été réalisés.

- ***Ce qui était important?***

Tous les partenaires se sont emparés de ce processus parce qu'ils ont été associés à l'élaboration de la stratégie.

L'échéance de 2012 est inscrite dans la loi. Si l'objectif n'est pas atteint, les pouvoirs publics seront responsables. Le ministre compétent doit faire rapport au parlement sur les progrès accomplis. Un groupe de suivi a été mis en place. A ce stade, il n'est pas sûr que l'on atteigne complètement l'objectif d'ici 2012 mais il y a un changement véritable et positif tant culturel que réglementaire par rapport à la lutte contre le sans-abrisme.

2. REFLEXIONS SUR L'EFFCETIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT EN BELGIQUE

2.1. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. QUELQUES RÉFLEXIONS QUANT À LA FAISABILITÉ D'UN SYSTÈME IDENTIQUE À CELUI MIS EN PLACE EN FRANCE OU EN ECOSSE

Rapport de l'intervention de Nicolas Bernard, professeur de droit aux Facultés Universitaires Saint-Louis.

Nicolas Bernard propose d'examiner la faisabilité d'un DALO en Belgique. Pour ce faire, il propose de partir de la situation en Belgique pour vérifier si on y retrouve certains des éléments qui ont justifié en France la mise en place du DALO.

Son exposé se scinde en six temps.

1. Un constat : le manque d'effectivité de plusieurs lois en matière de logement;
2. Un aperçu du contexte social en matière de logement;
3. Un examen des indices, en Belgique, d'une obligation de résultat;
4. Un examen des indices de judiciarisation du droit au logement;
5. Les vertus et les limites d'un DALO tel qu'il serait transposé en Belgique;
6. Quelques pistes de réflexion sur la faisabilité de la transposition d'une mesure de ce type en Belgique.

2.1.1 Plusieurs lois en matière de logement manquent d'effectivité

Nicolas Bernard identifie quelques réglementations relatives au logement qui sont en déficit d'effectivité :

- La loi sur les réquisitions
- La réglementation relative au droit de gestion publique
- Les dispositions relatives à l'affichage des loyers
- Les dispositions relatives aux obligations des banques en matière de garantie locative
- Les dispositions des codes flamand et wallon du logement qui permettent à la commune de faire, à la place du propriétaire défaillant, les travaux destinés à rendre le bien conforme et ensuite à se faire rembourser par le propriétaire défaillant.
- Les dispositions pénales en matière de lutte contre l'insalubrité ou de lutte contre les marchands de sommeil.

Outre qu'elles ne sont pas appliquées, certaines lois sont bafouées. C'est le cas notamment de la loi sur la domiciliation : les communes refusent des domiciliations en arguant des problèmes de salubrité, de légalité d'installation ou d'urbanisme. C'est aussi le cas pour le suivi des arrêts d'inhabitabilité : malgré un arrêt d'inhabitabilité pris par le Bourgmestre, il arrive que le bien soit remis en location.

Plusieurs causes peuvent expliquer ces problèmes d'ineffectivité.

Une première cause tient au manque de sécurité juridique de certains dispositifs. C'était le cas du droit de gestion publique. Quand il a été inscrit dans le code du logement wallon en 1998, un recours a été introduit devant la Cour constitutionnelle au motif que ce droit violait le droit de propriété. La Cour a

partiellement annulé le dispositif et, ce faisant, elle l'a bétonné juridiquement. Malgré cela, il reste inappliqué.

Une autre cause tient dans le manque de moyens comme, par exemple, en matière de lutte contre les logements vides. Si un pouvoir public veut réquisitionner ou prendre en gestion publique un logement vide pour le rénover et ensuite le mettre en location, il faut des moyens. Or, ces moyens sont là mais parfois, ils ne sont pas utilisés ce qui fait dire à certains que le vrai problème est peut-être un manque de volonté politique.

Une autre raison de l'ineffectivité tient à ce que certaines lois ne sont pas assez coercitives. Il en va ainsi pour toute une série de lois qui laissent la faculté aux acteurs publics d'enclencher ou non les mesures qu'elles prévoient. En matière de réquisition, par exemple, on n'oblige pas les bourgmestres à réquisitionner des immeubles vides. On lui laisse la faculté. C'est le cas aussi de la loi sur la garantie bancaire. Pour éviter de devoir avancer le montant de la garantie locative, certaines banques exigent des frais de dossiers prohibitifs.

Une autre cause tient dans l'absence de mesures d'exécution. On le remarque par exemple dans les dispositions relatives à l'affichage du loyer, qui nécessitent que les communes prennent un règlement sanctionnant le défaut d'affichage du loyer, ce qu'aucune ou très peu de commune ont fait.

Ceci fait dire à Nicolas Bernard qu'un défaut de concertation en amont constitue sans doute une cause d'ineffectivité. Parfois, explique-t-il, le législateur prend des mesures de manière un peu abrupte en se disant que l'intendance suivra, mais l'intendance ne suit pas toujours parce qu'on n'a pas acquis leur adhésion en amont

2.1.2 Aperçu du contexte social en matière de logement

Nicolas Bernard se penche à présent sur le contexte social en Belgique pour vérifier dans quelle mesure il se rapproche du contexte français dans lequel le DALO est apparu.

Il épingle une série de différences qui expliquent que les difficultés en matière de logement sont plus aiguës encore qu'en France. En effet, nous ne connaissons pas, en Belgique, l'allocation-loyer ou des aides financières à la location. Il n'existe pas chez nous de contrôle d'encadrement des loyers ni de moratoire hivernal sur les expulsions. Enfin, il n'y a pas non plus de contingent préfectoral (qui permet à une autorité de se servir dans un quota de logements notamment pour aller placer des personnes qui sont expulsées).

Au niveau du logement social, les files d'attentes pour un logement social sont au moins aussi élevées en Belgique qu'en France d'abord parce que la proportion du parc public y est beaucoup plus faible (8% en Belgique contre +/- le double en France) et ensuite parce qu'il existe des règles strictes en matière d'habitabilité (notamment la règle sur la chambre individuelle pour les enfants) ce qui fait que l'entrée dans le logement social prend du temps (dans un logement social à Bruxelles, il faut attendre 10 ans).

Force est dès lors de constater qu'il y a, en Belgique, une urgence sociale, au moins aussi importante qu'en France (où elle a entraîné la mise en œuvre du DALO). Ceci justifie, selon Nicolas Bernard, que l'on ne balaye pas d'un revers de la main le DALO au motif qu'il serait trop compliqué à mettre en œuvre ou parce qu'il y aurait des réalités culturelles différentes.

2.1.3 Examen des indices, en Belgique, d'une obligation de résultats

Ces indices sont maigres et peu nombreux parce qu'il n'existe pas en Belgique de logique d'obligation de résultat.

Les termes utilisés dans nos réglementations sont assez éloquents. Ainsi, en cas de fermeture d'un bien pour raison d'insalubrité, le bourgmestre doit examiner, le cas échéant, toutes les possibilités de relogement. En matière de relogement, le Conseil d'État vérifie que le bourgmestre s'enquiert des solutions de relogement possibles.

En matière de loi contre la discrimination, force est de constater que si un bailleur est contrevenant, on ne pourra pas le forcer à contracter avec la personne victime de discrimination.

S'agissant du permis de location, on pourrait penser, puisqu'on a le droit d'obtenir ce document, qu'il y a quelque chose de l'ordre de l'obligation de résultat. Dans la réalité, il n'en est rien parce que l'administration n'a pas les moyens pour aller inspecter tous les logements avant la mise en location. Elle se contente d'une déclaration sur l'honneur émanant du bailleur.

Même lorsque le citoyen a droit à des aides pécuniaires, on ne peut pas parler non plus d'obligation de résultat parce que ces aides sont octroyées « dans la limite des crédits budgétaires disponibles ».

Dans certains domaines, on a même l'impression de faire un retour en arrière au niveau de cette obligation de résultat. C'est le cas en matière de conciliation devant le juge de paix. Rendue obligatoire en 2002, elle a été supprimée en

2008 sur base de ce que le juge pourrait très bien faire une conciliation à l'audience contentieuse sans avoir l'obligation de le faire au préalable.

Il en va de même pour le recours dans un logement social à Bruxelles : le locataire qui conteste une décision peut très bien ne jamais recevoir une réaction de la société du logement ni de la société de tutelle puisque le défaut de réaction de la société du logement et de la société de tutelle équivaut à chaque fois à un rejet du recours. Auparavant, la solution inverse prévalait : l'absence de réponse signifiait une acceptation du dossier. Ceci prive dès lors le locataire d'une décision motivée qui lui indique pourquoi il n'a pas obtenu le logement social demandé.

2.1.4 Examen des indices d'une judiciarisation du droit au logement

Nicolas Bernard note des évolutions assez intéressantes au niveau de la judiciarisation du droit au logement.

On constate par exemple une montée en puissance de l'action en cessation qui est née, notamment, dans la sphère de la protection des consommateurs, et qui permet à un juge d'intimer l'ordre à un contrevenant de cesser le comportement litigieux. Cette action en cessation commence à déteindre sur la matière du logement. Nicolas Bernard en épingle deux occurrences.

La première concerne la matière de la lutte contre les discriminations : l'action en cessation permet au juge d'ordonner à la personne qui commet la discrimination, de stopper cette discrimination avec éventuellement le paiement d'une astreinte.

La seconde occurrence concerne le domaine de la lutte contre les logements inoccupés. L'ordonnance bruxelloise de 2009 permet, quand il s'agit

d'associations, de saisir le juge pour qu'il intime l'ordre au propriétaire d'un logement inoccupé de mettre fin à une inoccupation soit en le vendant, soit le mettant en location, soit en l'occupant lui-même.

Il est impossible, lorsqu'on parle de judiciarisation, de ne pas évoquer l'article 23 de la Constitution. Cette disposition est, selon le Constituant de 1994, dépourvue d'effet direct : on ne peut pas s'en prévaloir en justice. Malgré tout, des plaideurs ont décidé de ne pas attendre que ce droit soit directement applicable pour l'invoquer. Ils l'ont mobilisé, pensant que c'est l'invocation de ce droit devant les tribunaux qui allait lui donner son effectivité. Certains juges ayant accueilli ces demandes, on a maintenant une bonne centaine de décisions de justice qui brassent le droit au logement, dans lesquelles le juge n'hésite pas à asseoir sa décisions sur l'article 23 de la Constitution.

Au début, cet article était utilisé à l'encontre de propriétaires privés à qui on demandait de sursoir à l'expulsion ou à une série de mesures qui étaient défavorables au locataire. Au fil du temps, on a aussi mobilisé cet article à l'encontre de propriétaires publics à qui le juge oblige de trouver une solution de relogement avant d'expulser la personne. Par là, on en vient à assortir cet article 23 d'une obligation de résultat.

2.1.5 Vertus et les limites d'un DALO tel qu'il serait transposé en Belgique

Ce droit a des vertus et des limites.

La première vertu est que l'on désigne une autorité à laquelle s'adresser. Il y a trois exemples de difficultés que l'on rencontre chez nous en matière de répartition de compétences. Tout d'abord, la matière du logement est éclatée sur plusieurs niveaux de pouvoir : le fédéral, les régions, les communes et, pour une part marginale, les communautés. Ensuite, entre mêmes niveaux de pouvoir,

il y a des concurrences, notamment fiscales, qui peuvent compliquer la donne. Enfin, le troisième facteur de complication est lié au fait que les compétences sont évolutives. Si pour l'instant, la matière du bail est fédérale, elle va glisser un jour ou l'autre dans l'escarcelle des Régions ce qui induit une certaine immobilité de cette matière au niveau fédéral.

La deuxième vertu est la prise au sérieux du travail des associations. L'associatif a un rôle à jouer, ce que les pouvoirs publics reconnaissent de plus en plus. En matière de logement, on l'a vu, les associations peuvent agir en cessation en cas de logements inoccupés. Elles peuvent aussi, dans le cadre du droit de gestion publique à Bruxelles, dénoncer les situations d'inoccupation auprès des communes. On voit donc que les pouvoirs publics commencent à jouer avec l'associatif. Il y a un partenariat qui s'instaure de plus en plus.

La troisième vertu tient dans l'idée d'avoir une phase de médiation avant la phase contentieuse. Des expériences pilotes ont été menées en ce sens chez nous. Il y a ainsi eu des expériences pour rassembler le locataire et le propriétaire afin d'éviter d'aller en justice, notamment faire de la médiation pour parvenir à écrire un bail-type qui serait commun, etc. Malheureusement, elles n'ont pas été pérennisées. Il faudrait pourtant s'inspirer de l'idée française pour mettre en œuvre une commission en matière de loyer.

La quatrième vertu est de donner une effectivité à un droit qui, jusque là, était à l'état gazeux pour le rendre à l'état solide. Ce faisant, on sort de l'incantation pour transformer l'obligation de moyens en obligation de résultat. Ceci s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du Comité européen des Droits Sociaux qui insistent à chaque fois sur les droits sociaux effectifs et non théoriques, concrets et non programmatiques.

Une cinquième vertu consiste à dire que le droit au logement est aussi important que le droit du logement. On voit en effet se développer toute une série de mesures pour le locataire, dont on veut protéger la situation, mais cela peut se

faire au détriment de l'accès au logement. Plus on bétonne le statut du locataire, et plus, proportionnellement, l'accès à ce logement peut devenir compliqué. Il est donc intéressant de ne pas faire que du droit du logement du locataire, mais aussi faire du droit au logement et favoriser ainsi l'accès au logement.

Le droit au logement présente aussi des limites. D'abord, le droit au logement ne répare pas le déséquilibre de la répartition des logements sociaux. Au contraire, il le renforce : les communes qui ont déjà du logement social reçoivent des demandes en plus. On accentue ainsi la pression sur les bons élèves. Par ailleurs, en termes de droit au logement, c'est peut-être plutôt un droit au procès. Or, la difficulté c'est que beaucoup de locataires ne vont pas en justice. Donc, est-ce que vraiment c'est un droit au procès qui va corriger cette situation ? Nicolas Bernard n'en est pas sûr. Il faudrait l'accompagner.

2.1.6 Quelques pistes de réflexion sur la faisabilité de la transposition d'une mesure de ce type en Belgique

Une première piste serait de tenter de sortir de l'acteur logement social. Il existe en effet d'autres logements publics non sociaux (les logements des agences immobilières sociales, les logements de transit-insertion en Wallonie et à Bruxelles, les logements des communes et des CPAS) qui pourraient être mobilisés. On pourrait aussi ouvrir au secteur acquisitif. On pourrait aussi penser à mettre des priorités pour l'accès auprès du fond au logement.

Deuxième piste : quelles devraient être les autorités responsables ?

Nicolas Bernard estime que la Région devrait être désignée comme autorité responsable. Pour les logements sur lesquels elle n'a pas d'emprise (logements communaux, ceux des CPAS), elle pourrait imposer une série de règles de rétribution. Elle aurait alors un droit de regard sur ces logements.

La troisième piste de réflexion concerne les bénéficiaires. Selon Nicolas Bernard, il faudrait être plus large qu'en France et en Écosse et inclure par exemple ceux qui affectent une part trop importante de leurs revenus à un loyer. Dans le même ordre d'idée, on pourrait inclure ceux qui sont dans une situation de précarité énergétique (ceux qui auraient par exemple un logement de type D. De la même manière, on pourrait avoir des catégories plus sectorielles dont on parle beaucoup : les femmes qui vivent des violences domestiques, des personnes atteintes de troubles mentaux.

Enfin, il serait intéressant de travailler sur la notion de bonne foi et sur le caractère délibéré. S'il est évident qu'un droit comme le DALO ne peut être accordé de façon inconditionnelle, sans aucun garde-fou, il faut aussi veiller à ne pas en faire un droit acquis au mérite. Cela conduirait à trier les pauvres, à les sélectionner, avec la conséquence implicite que les pauvres non-élus soient complètement laissés à leur compte.

2.2. VERS UN DROIT EFFECTIF AU LOGEMENT. RÉFLEXIONS SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION.

Rapport de l'intervention de Gunter Maes, professeur de droit à l'université de Hasselt.

L'approche de Gunter Maes est une approche procédurale, basée sur l'article 23 de la Constitution.

2.2.1 Article 23

En 1994, l'article 23 a été inscrit dans la Constitution. Il comprend trois parties :

- 1) Le premier alinéa stipule que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
- 2) Il est indiqué dans le deuxième alinéa que les droits doivent être exercés en tenant compte des obligations correspondantes. C'est donc une histoire de droits et d'obligations, de liberté et de responsabilité. Les droits doivent être réalisés aux différents niveaux de pouvoir (État fédéral, communautés, régions et communes).
- 3) Suit enfin une sorte de catalogue dans lequel figure le droit au logement.

Les parlementaires voulaient à l'époque éviter que le droit au logement ne soit juridiquement opposable, qu'il n'ait un effet direct. Ils voulaient se limiter à une obligation de moyens. On pourrait comparer cela à quelque chose de typique dans la constitution néerlandaise, dans laquelle on trouve toute une série de «dispositions programmatiques» du genre «Les pouvoirs publics veilleront à ce que... »

Cette idée est toutefois en contradiction flagrante avec celle de la Constitution belge de 1831. En 1831, le but était d'inscrire dans la Constitution des droits clairement exigibles, dont on pouvait se prévaloir à l'encontre des pouvoirs publics.

L'attitude du législateur au moment de l'inscription de l'article 23 dans la Constitution laisse entendre que les droits sociaux et économiques seraient des droits autres que les droits fondamentaux classiques. Gunter Maes pense toutefois que c'est un faux débat. Il propose des pistes pour faire du droit au logement un droit exigible.

Dans l'article 23, on parle explicitement des obligations correspondantes. C'est donc une histoire de liberté et de responsabilité. Les pouvoirs publics voulaient par là même mobiliser le citoyen. Nous devons bien sûr prêter attention à l'idée de la « bonne foi » (à laquelle Nicolas Bernard a déjà fait référence et qui a aussi été évoquée dans les exposés de Bernard Lacharme et de Robert Aldridge). Mais le fait que l'on tienne compte de la responsabilité du citoyen est aussi un argument positif. Par exemple lors de l'expulsion d'un locataire qui ne paie pas son loyer, il faut aussi se placer du côté du bailleur (qui perd de ce fait un revenu et dont le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine peut aussi être menacé dans certains cas).

D'un autre côté, nous constatons une fois encore que l'on a explicitement inscrit les obligations correspondantes dans l'article 23, alors qu'elles sont au fond inhérentes à l'exercice de tous les droits fondamentaux.

2.2.2 Caractère contraignant

Dans le cadre de l'article 23, le caractère contraignant est généralement interprété de façon trop limitée. Gunter Maes donne une dimension plus large à ce caractère contraignant. Lorsqu'un organe compétent établit une norme appropriée, cette norme doit être appliquée. Le citoyen et les pouvoirs publics ont alors l'obligation sociale de respecter cette règle. Si le pouvoir constituant inscrit le droit au logement dans la Constitution, ce droit doit être progressivement mis en œuvre par les pouvoirs publics. Une réalisation progressive signifie que tout ne doit pas se faire en une fois, mais qu'on doit y œuvrer. Dans ce cas-ci, ne pas avancer équivaut à reculer.

2.2.3 Effet horizontal

Les droits fondamentaux ont traditionnellement trait à la relation entre le citoyen et les pouvoirs publics. L'effet horizontal signifie que les droits ont également trait à la relation entre les citoyens.

La réalisation de droits fondamentaux sociaux est difficile vu que celle-ci nécessite des moyens. Mais l'horizontalisation peut en grande partie résoudre le problème. En effet, la réalisation des droits n'incombe pas seulement aux pouvoirs publics. Le droit fondamental se réalise pour ainsi dire naturellement.

La distinction entre droits civils et politiques d'une part et droits économiques et sociaux d'autre part s'en trouve estompée. Le droit au logement n'est alors plus fondamentalement différent, par exemple, du droit à la liberté d'expression. Dans ce cadre, on peut cependant déplorer le fait que la Cour européenne des droits de l'homme soit peu empressée à reconnaître le droit au logement. On y accorde bien une certaine attention, mais on l'associe généralement à l'un des droits classiques, comme le droit à une vie familiale.

2.2.4 Quelques pistes importantes pour l'applicabilité du droit au logement

1) Application indirecte de l'article 23

Lorsqu'une disposition légale peut être interprétée de différentes manières, il faut toujours opter pour l'interprétation qui rejoint le plus la Constitution. Cela permet d'interpréter des concepts fourre-tout, des normes ouvertes et vagues, dans l'esprit de la Constitution.

2) Principe du standstill

L'orateur précédent a donné l'exemple d'une situation dans laquelle le principe du standstill n'a malheureusement pas été respecté, à savoir la conciliation obligatoire. Mais ce principe du standstill est logiquement une piste intéressante.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le principe du standstill signifie qu'une protection existante ou réalisée ne peut pas être supprimée, sauf raisons particulières et alternatives suffisantes.

3) Application du principe d'égalité et du principe de non-discrimination

Le principe d'égalité et le principe de non-discrimination s'appliquent par exemple à l'accès au marché locatif. En d'autres termes, on ne peut pas pratiquer de discrimination dans la mise en location d'un logement. L'interdiction de discrimination est bien inscrite dans la législation en la matière, mais elle ne couvre évidemment pas la réalité sociale. Le gros problème qui se pose ici est celui de la charge de la preuve. Il est très difficile de prouver que le refus d'un contrat de location a été inspiré par des motifs discriminatoires.

4) L'article 23 comme droit fondamental classique

Cela impliquerait que l'article 23 se voie attribuer le même contenu et la même interprétation qu'un droit fondamental classique, comme la liberté d'association.

La Cour constitutionnelle a rendu en juin 2008 un arrêt dans lequel une disposition du code flamand du logement a été supprimée parce que cette disposition décrétole menaçait de toucher à l'essence même du droit au logement. L'article 23 a donc été utilisé dans cet arrêt comme un droit de se défendre pour annuler une disposition décrétole qui menaçait de toucher au droit au logement.

5) Applications alternatives

L'opposabilité ne doit pas seulement nous faire penser à l'intervention d'un juge. Des alternatives non juridictionnelles sont également possibles :

- Comité de suivi administratif

Par analogie avec, par exemple, le comité de contrôle du respect du Pacte ECOSOC.

On ne peut pas exagérer l'importance de ces comités de suivi, mais on ne peut certainement pas non plus la sous-évaluer. Les recommandations ont généralement un certain poids moral. Aucune autorité publique n'aime être clouée publiquement au pilori.

- Médiation

La médiation peut être un instrument efficace, pour autant que les résultats de la médiation soient contraignants.

6) Applicabilité directe de l'article 23

L'inscription de l'article 23 dans la Constitution était un signal. Une mission a par là même été donnée aux pouvoirs publics. Cette mission implique une obligation positive pour les pouvoirs publics qui sont incités à entreprendre des actions (contrairement aux droits fondamentaux classiques où les pouvoirs publics doivent s'abstenir d'entreprendre des actions pour ne pas violer ces droits). Les pouvoirs publics peuvent donc prendre un éventail de mesures aussi large que possible pour réaliser le droit au logement.

Dans son applicabilité directe, l'article 23 peut faire naître dans le chef du citoyen un intérêt qui lui permette d'invoquer un droit subjectif. En Belgique, vous

avez en effet besoin d'un droit subjectif pour pouvoir porter votre affaire devant un juge. Cet intérêt est donc un moyen nécessaire d'accès au juge.

L'article 23 peut aussi avoir un effet d'orientation et de correction dans la résolution de litiges. Par exemple, concernant le droit à un logement décent dans un litige entre particuliers, l'article peut être pris en compte dans la décision.

Nous ne devons pas tomber dans un « gouvernement des juges », ce ne sont pas les juges qui doivent établir les règles. Mais les juges ne doivent pas non plus être trop hésitants. Le pouvoir constituant a donné une mission claire. Plus les pouvoirs publics mettent du temps à prendre des mesures claires, plus le rôle et la responsabilité des juges seront importants. C'est précisément le manque de clarté d'une règle qui fait qu'on s'adresse au juge. Le juge a en la matière une tâche importante à accomplir et peut/doit intervenir de façon active.

2.2.5 Titulariat

Pour les gens qui vivent dans une situation précaire, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure on peut déléguer le droit d'action à des tiers. Ce droit peut-il être exercé dans une sorte d'action collective ? Selon la lettre et l'esprit de la Constitution, le titulariat du droit est individuel. La collectivisation du droit d'action comporte des dangers. Selon Maes, la réalisation de droits sociaux et économiques n'est en principe pas intrinsèquement différente de la réalisation de droits fondamentaux classiques qui sont, par excellence, des droits individuels. Une collectivisation risque de creuser encore le fossé entre les droits classiques et les droits de la deuxième génération. Mais il faut bien sûr une accessibilité satisfaisante à l'assistance juridique.

3. DEBAT

3.1. INTRODUCTION AU DÉBAT PAR BERNARD HUBEAU

En fin de matinée, Bernard Hubeau a résumé quelques premières idées.

On parle aujourd'hui du caractère effectif des droits fondamentaux.

Les droits sont stipulés dans des textes normatifs. Mais il y a une différence entre la 'law in the books' (loi des livres) et la 'law in action' (loi en action) ou la 'living law' (loi dans la vie). On veut essayer de dépasser cette différence.

L'idée est de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Les deux exemples étrangers ont été très instructifs à ce propos.

Selon Bernard Hubeau, le débat peut s'articuler autour des cinq thèmes suivants:

1. Contexte institutionnel et partage de la responsabilité

Il est important d'indiquer précisément qui a quelles responsabilités. Il faut également établir le lien avec les autres domaines politiques (cf. exemple écossais : soins de santé...)

2. Détermination du groupe cible

Dans l'exposé d'Aldridge, il était tout d'abord – semble-t-il – uniquement question des sans-abri mais une porte reste ouverte sur l'ensemble de la population. Lacharme a également souligné que la loi DALO est importante non seulement pour les pauvres mais aussi pour toute la population.

3. Arbitrage et possibilités d'appel

Il faut faire quelque chose pour combler le fossé des connaissances (s'il y a des possibilités d'appel, ces possibilités doivent être accessibles et connues).

4. Relation entre la politique et le droit

La loi DALO avait une action préventive et mobilisatrice. Mais il reste des problèmes au niveau de son application. Les autorités manquent à leurs obligations ; le politique n'en fait pas vraiment une priorité fondamentale. Et ce malgré le fait qu'il y a un comité de suivi et que la situation est surveillée de près. Une loi forte ne suffit pas.

5. Stratégie

Quelques leçons importantes :

- Il faut qu'il y ait un ancrage juridique ;
- Importance du débat public ;
- Les résultats sur le terrain comptent.

3.2. QUESTIONS ET DISCUSSION

Cinq thèmes ont été balisés pour la discussion. Au lieu de les traiter de manière chronologique (et ainsi courir le risque de n'aborder que le premier), nous avons laissé aux intervenants la liberté de débattre du thème de leur choix.

Pour rappel, voici les thèmes :

- Contexte institutionnel et partage de la responsabilité ;
- Détermination du groupe cible (général ou par catégorie) ;
- Arbitrage et possibilités d'appel ;

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

- Relation entre politique et droit ;
- Stratégie.

Beatrice Laloux est tout à fait d'accord avec Gunter Maes sur la nécessité d'être cohérent : l'article 23 est inscrit dans la Constitution. Nous devons donc faire en sorte que cet article soit réalisé. Mais il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs. Beaucoup de choses ont été dites pendant l'exposé sur les lois qui ne sont pas appliquées, mais on s'est limité aux lois qui imposent des obligations aux propriétaires. Selon elle, le droit au logement doit être garanti en fin de compte par les autorités (et non les propriétaires privés).

Elle affirme également que de nombreuses personnes n'ont pas un logement décent parce qu'elles ont peu ou pas de moyens d'existence. C'est donc plutôt un problème de revenu qu'un problème de logement en soi.

Pierre-Marie Dufranne attire l'attention sur les tensions engendrées par le fait que la politique en matière de logement est régionalisée alors que la loi sur les baux reste fédérale. Il partage l'avis de Nicolas Bernard : la Région est le responsable le plus logique. Selon lui, la Région wallonne assume aussi ses responsabilités (avec 2 000 logements programmés par an). La Région est donc l'autorité compétente la plus indiquée mais l'échelon communal est important pour l'exécution. Les communes doivent être placées devant leurs responsabilités. Il y a des communes qui refusent d'accueillir des logements sociaux sur leur territoire. Des sanctions devraient selon Pierre-Marie Dufranne être infligées aux communes qui ne déposent pas un projet de programme de logements devant le Gouvernement, ou n'exécutent pas le programme approuvé (sauf cas de force majeure).

Pour finir, Pierre-Marie Dufranne souligne également le facteur temps. La difficulté est celle-ci : il faut toujours attendre en moyenne cinq ans après la décision d'approbation du programme pour voir posée la première pierre.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Jacques Fierens attire l'attention sur le fait que « assurer un logement » est une obligation de résultat pour le CPAS. Si nous examinons les trois conditions postulées par Bernard Lacharme, nous pouvons à son avis les compléter comme suit :

- Niveau compétent : CPAS ;
- Possibilité d'appel : tribunal du travail ;
- Moyens : qui doivent être évidemment prévus.

Jacques Fierens veut encore mettre le doigt sur un problème majeur, à savoir l'exclusion des gens sans autorisation de séjour légal.

Il souligne encore que nous devons être conscients que pratiquement toute contribution aux droits sociaux et économiques va de pair avec un contrôle social accru.

Jacques Fierens préférerait interpréter et appliquer l'article 23 au sens large au lieu de s'orienter vers une loi indépendante au sens de la loi DALO.

Geert Inslegers attire l'attention sur le fait qu'il y a une sorte d'obligation de résultat dans le code du logement flamand. Pour 2020, un nombre X de logements sociaux doivent venir s'ajouter. C'est une obligation de résultat, car on s'engage à construire ces logements et on prévoit aussi des moyens dans le budget pluriannuel. Le problème est cependant que cet objectif est bien trop limité et qu'il ne permet certainement pas de couvrir les besoins réels.

Geert Inslegers pointe également le problème des administrations locales qui ne veulent pas de logements sociaux. Si nous laissons cette matière aux mains des administrations locales, nous constatons selon Geert Inslegers un refoulement. Pour cette raison, il est essentiel selon lui que la Région soit l'autorité compétente désignée.

Geert Inslegers retient également des exemples étrangers la valeur ajoutée d'un système de contrôle basé sur les besoins. Tant dans le système français que dans le système écossais, le suivi et le contrôle sont particulièrement soignés, ce qui contribue aussi à maintenir l'attention publique sur la thématique. La pression politique et l'importance de la vie associative ont été fortement mises en avant.

Bernard Hubeau réagit sur l'interprétation de la notion 'd'obligation de résultat'. On peut envisager l'obligation de résultat à deux niveaux : d'une part l'obligation de l'autorité de construire un nombre X de logements, de constituer une réserve de logements et, de l'autre, le droit individuel au logement.

Paul Trigalet pense qu'une importante réflexion du 'comité de suivi' est celle-ci : il ne faut pas seulement faire des plans, il faut aussi travailler en profondeur en désignant un responsable et en constituant un contingent de logements.

Isabelle Meerhaeghe est également d'avis que l'autorité compétente la plus indiquée est la région. Elle attire l'attention sur les grandes disparités – parfois arbitraires – entre les communes, p.ex. dans leur approche de l'occupation permanente des terrains touristiques ou dans l'application de la loi Tobback.

Elle est plutôt hésitante en ce qui concerne les actions axées sur des groupes cibles. Quand on définit des critères, on court toujours le risque que des gens restent sur la touche.

Elle souligne aussi l'importance de la solidarité. Bien sûr, nous ne voulons pas mettre en question le droit à la propriété. Néanmoins, nous ne pouvons pas compter uniquement sur les autorités. Le besoin est si grand que la solidarité doit également venir du secteur privé.

En ce qui concerne le contexte institutionnel, Dorien Van Cauwenberge trouve intéressant que l'on ait choisi en France un fonctionnement intercommunal. Le morcellement est toutefois important en Flandre. Les domaines d'activité des centres d'aide sociale, agences immobilières sociales, etc. ne se recouvrent pas toujours. Il est donc assurément difficile de trouver le bon niveau.

Pour la question du groupe cible, Dorien Van Cauwenberge juge essentiel de déterminer ce qu'est ou devrait être l'objectif premier du logement social. Continue-t-on d'opter pour une mixité sociale ou met-on davantage l'accent sur la fonction du 'filet de sécurité' social?

Le système écossais est selon elle une source d'inspiration compte tenu de l'ancrage juridique que les Écossais ont donné à leur politique du logement. Ils n'examinent plus de manière approfondie le comment et le pourquoi du sans-abri et posent seulement une simple question : «Êtes-vous sans abri : oui ou non?» Si oui, on cherche un logement. On peut ainsi investir moins d'énergie dans le traitement administratif et davantage dans la recherche d'un logement.

Frederik Evers signale que les résultats de la législation sur les baux à loyer sont peu visibles. La majeure partie de la jurisprudence concerne les défauts de paiement. La conciliation aboutit généralement à des facilités de paiement. Le système de la conciliation obligatoire ne se déroule pas sans encombre. Sans doute est-il temps de réaliser une étude sur les pratiques des juges de paix dans les affaires locatives.

Evers attire également l'attention sur le problème de l'inoccupation. Une éventuelle solution serait d'obliger les propriétaires à rénover ou à vendre aux autorités.

Il faudrait en outre travailler sur un système d'allocations de logement, associé à la fixation/régulation des prix locatifs.

Tom Vandromme remarque que, lorsque l'on définit les groupes cibles, on ne tient pas toujours compte des évolutions (démographiques), p.ex. des familles recomposées, de la main-d'œuvre étrangère, des étudiants, des personnes tributaires de soins... La politique du logement devrait mieux correspondre à ces besoins. De plus, l'offre de logements est toujours insuffisante. Avec l'adoption du décret relatif à la politique foncière et immobilière, nous avons raté une occasion d'agir contre l'inoccupation.

Pour conclure, Tom Vandromme attire également l'attention sur l'importance du secteur privé. On ne pourra en effet jamais prévoir assez de logements sociaux pour répondre aux besoins.

Beatrice Laloux est également d'accord avec l'importance du secteur privé. 70% des gens sont propriétaires de la maison où ils vivent et 22% louent sur le marché privé. Un propriétaire a selon elle la responsabilité d'occuper (faire occuper) sa propriété. Mais un propriétaire a également le droit de tirer un revenu de sa propriété. Elle est très sceptique en ce qui concerne un contrôle des prix à la location. Elle fait référence à la situation au Portugal où l'on est parfois amené, suite au blocage des prix locatifs, à louer une habitation au prix de deux tasses de café.

Beatrice Laloux déplore que, dans les Conseils du logement, quelques quatre personnes sur cinq présentes autour de la table sont des représentants du secteur public, malgré l'importance du secteur privé.

Bernard Lacharme a l'impression que le contexte belge est très étroitement associé au contexte français. Il souligne que la complexité du contexte institutionnel est justement un argument supplémentaire pour rendre le droit 'opposable'.

Le politique perd de vue les droits fondamentaux, estime Lacharme. L'inégalité est toujours plus présente. Le sans-abrisme est en partie engendré par de faibles revenus mais pas exclusivement. D'autres facteurs jouent également un rôle, comme la spéculation des agences immobilières.

L'autorité ne peut intervenir que si l'on crée un cadre à cette action.

Lacharme réagit encore à la remarque de Nicolas Bernard qui s'étonnait de la grande rapidité de l'instauration de la loi DALO en France. Lui-même n'était pas ravi. La proposition du Haut Comité n'était certainement pas de faire approuver la loi en quelques mois. Ils avaient proposé d'y consacrer un an. Cette durée aurait permis d'ouvrir un débat plus large (sur le plan social également).

Robert Aldridge fait allusion à la décision de travailler spécifiquement et exclusivement autour des personnes sans abri en lieu et place de poser comme principe un droit général au logement. On a ainsi voulu travailler de manière aussi concrète que possible et réunir différents acteurs autour d'un objectif commun, surtout d'un point de vue pragmatique.

En Écosse également, le marché privé joue un rôle important. Le logement social représente environ 25 % des logements, le reste est privé. Lorsqu'un propriétaire privé reçoit des revenus d'une location, il faut également y opposer le fait que son logement répond à certains critères.

À la suite de la discussion des intentions, Aldridge attire l'attention sur le fait que, lorsque des gens ne paient pas leur loyer, ils y sont le plus souvent contraints par des problèmes de dettes. Les gens prennent rarement la décision de ne plus payer leur loyer.

Beaucoup de choses ont été dites sur la pénurie de logements. Pour lui, il importe de tout d'abord formuler un objectif et ensuite de déterminer combien de logements sont nécessaires pour le concrétiser (et non d'examiner de manière pragmatique les possibilités du parc de logements existants).

Nicolas Bernard revient sur la question des revenus qui ne permet pas toujours aux gens d'obtenir un logement. L'un des résultats d'une loi DALO belge pourrait également être selon lui d'octroyer à des personnes un budget leur permettant de louer dans le secteur privé. Cette mesure ne doit pas obligatoirement rester limitée à l'attribution de logements sociaux.

En ce qui concerne le contexte institutionnel, Gunter Maes a entendu de la défiance à l'égard du niveau local. Cette défiance n'est pas toujours justifiée. S'il y a évidemment des disparités d'une commune à l'autre, c'est toutefois un niveau intéressant parce qu'il est très proche du citoyen.

Gunter Maes est également d'accord avec le rôle du marché privé de la location. La réalisation de l'article 23 relève de la responsabilité de l'ensemble de la communauté.

ANNEXE : DROIT AU LOGEMENT ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LES COMMUNAUTÉS AUTONOMES DE L'ÉTAT ESPAGNOL

Par Guillem Fernández. Associació ProHabitatge. Correspondant en Espagne de Housing Rights Watch et membre du Groupe d'Experts sur le Droit au logement de la FEANTSA.

Résumé

L'objectif de cet article est de faire une brève description des récents développements normatifs en matière de droit au logement, et particulièrement quant à son exigibilité, qui sont intervenus dans plusieurs régions autonomes d'Espagne. Il ne sera dès lors pas question ici d'aborder les dispositions normatives et procédurales de chacune d'entre elles mais bien de montrer la vivacité du débat espagnol sur le droit au logement envisagé comme droit programmatique ou comme droit subjectif, et envisagé dans une perspective "obligations de moyens contre obligations de résultat". Cet article soutient que le droit au logement en Espagne est un droit subjectif de moyens de rang constitutionnel qui peut-être mobilisé dans le cadre d'une action en justice. Cependant, pour que ce droit soit totalement effectif, il appartient au législateur de le convertir en obligation de résultat.

1. Interprétations du droit au logement en Espagne

L'État espagnol connaît deux interprétations bien différentes de l'évolution du droit au logement tel que reconnu par l'article 47 de la Constitution espagnole (CE).

« Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et adéquat. Les pouvoirs publics favoriseront l'établissement des conditions nécessaires et adopteront les normes pertinentes pour que ce droit soit effectif, en réglementant l'utilisation du sol conformément aux intérêts généraux pour empêcher la spéculation. La communauté participera aux plus-values que génère l'action urbanistique des entités publiques ».

Une première interprétation (limitée et littérale) de l'article 47 est reflétée dans le Chapitre III « *Des principes directeurs de la politique sociale et économique* » du Titre I « *Des droits et devoirs fondamentaux* » de la Constitution espagnole (et est confinée à celui-ci); elle considère que les articles repris au Chapitre III ont un caractère éminemment pragmatique, qu'ils orientent les actions des pouvoirs publics, mais qu'on ne peut en déduire de manière directe aucun droit subjectif ni aucune prétention juridique immédiate. Il est donc difficile de considérer qu'il s'agit là d'authentiques droits subjectifs étant donné qu'ils ne concèdent pas aux individus, de manière directe, un pouvoir d'action face à l'État. De ce fait, le

droit au logement n'est rien de plus qu'une attente en matière de droit⁶ ; il n'est pas configuré comme un véritable droit subjectif et ne confère pas non plus à ses détenteurs une action leur permettant d'obtenir un logement digne et adéquat. Il convient d'ajouter par ailleurs que, selon la structure définie dans la Constitution espagnole, les droits repris au Chapitre III Titre I « *pourront seulement être revendiqués devant la juridiction ordinaire conformément aux dispositions des lois relatives à leur mise en œuvre* » (article 53.3. CE). En vertu de cette interprétation, cela signifie que l'article 47 CE ne permet pas aux citoyens d'exiger directement ce droit sauf si une loi le développe.

Selon la deuxième interprétation, l'article 53.3. CE n'implique pas qu'il soit nécessaire d'attendre l'évolution législative de l'article 47 au travers d'une loi pour pouvoir invoquer ce droit à tout instant et dans toute procédure judiciaire ; effectivement, les conséquences du droit au logement découlent directement du texte constitutionnel⁷ car l'article 53.2CE⁸ garantit constitutionnellement la possibilité de recours devant le tribunal Constitutionnel en cas de violation de certains droits tels que le droit à l'égalité (article 14 CE) ou des préceptes intimement liés au logement comme le droit à l'intégrité physique et morale (article 15 CE) ou le droit à l'intimité personnelle et familiale (article 18.1 CE). Une interprétation « évolutive et systématique » de la Constitution permet donc de considérer le droit au logement comme un droit fondamental et affirme que l'article 47 CE doit automatiquement être lié à d'autres préceptes constitutionnels tels que ceux mentionnés précédemment ou d'autres comme la liberté de résidence (article 19 CE), la jouissance d'un environnement adéquat (article 45 CE), de la santé (article 43 CE) ou de l'éducation (article 27 CE). De plus, la mise en œuvre de l'article 47 peut se réaliser sur la base du terme *social* de l'article 1.1. CE qui considère l'État espagnol comme un « État social et démocratique de droit » ou de l'article 40 CE relatif à l'obligation qu'ont les pouvoirs publics d'assurer une redistribution plus équitable du revenu personnel étant donné qu'elle permet d'identifier les personnes bénéficiaires de prestations, de biens et de services publics en matière de logement, de l'article 48CE traitant de l'obligation des pouvoirs publics à promouvoir le développement politique, social, économique et culturel des jeunes (qui représentent l'un des groupes les plus affectés par la dynamique du marché du logement), de l'article 49 CE relatif à l'intégration des personnes handicapées ou de l'article 50 CE qui cherche à garantir le bien-être des personnes du troisième âge par la promotion de services sociaux traitant des problèmes spécifiques de santé, de logement, de culture et de loisirs⁹. Ces droits constituent la base du respect de la dignité humaine et de la liberté d'épanouissement de la personnalité et, de ce fait, peuvent être exigés devant les tribunaux et servir

6 Álvarez, E. (1998): El Régimen político español, Editorial Tecnos

7 Ponce, J. & Sibina, D. (2008): El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Marcial Pons, Madrid.

853.2CE. Tout citoyen peut réclamer la protection des libertés et des droits reconnus à l'article 14 (...) auprès des Tribunaux ordinaires au travers d'une procédure basée sur les principes de préférence et d'instruction et, le cas échéant, par un recours pour violation des libertés et droits fondamentaux auprès du Tribunal Constitutionnel (...)

9 Burón, J. (2006): Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Número 230, 2006, pàgs. 163-205

de mécanisme pour réclamer aux pouvoirs publics la réalisation effective d'une prestation de base pour les citoyens telle que le logement.

Donc, comme nous l'avons vu, l'article 47 CE stipule que « *les pouvoirs publics favoriseront l'établissement des conditions nécessaires et adopteront les normes pertinentes pour que ce droit soit effectif* », ce qui, sans doute aucun, entraîne des obligations pour les administrations publiques sur le plan du développement du droit au logement en Espagne. En effet, si l'on reconnaît à tout un chacun le droit de disposer d'un logement adéquat, l'État devra mettre en œuvre les politiques publiques qu'il considère opportunes pour assurer, au minimum, que toutes et tous puissent jouir pleinement de ce droit. Cependant, cette « *action positive* » implique que la prestation que l'on peut exiger des pouvoirs publics concerne « une activité » (des moyens) et non pas des « résultats ». De ce fait, l'administration doit mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour atteindre des objectifs déterminés, mais ne doit pas directement fournir un logement en tant que résultat. Dans une décision du 9 mai 1986, le tribunal Suprême faisait référence à l'article 49 CE (sur les politiques de prévision, de traitement, de rééducation et d'intégration des personnes souffrant d'un handicap physique, sensoriel et psychique) : « *malgré son inclusion sous le titre « Des principes directeurs de la politique sociale et économique », il ne s'agit pas d'une simple norme programmatique qui limiterait son efficacité au domaine de la rhétorique politique ou à la sémantique stérile d'une déclaration démagogique (...), De sorte que cet article 49, comme les autres de ce même titre (parmi lesquels il convient d'inclure l'article 47 sur le droit d'accès au logement), ainsi que tous ceux qui forment la Constitution, ont une valeur normative et sont contraignants pour les pouvoirs publics, chacun d'entre eux dans sa sphère spécifique, qui doivent les rendre opérationnels de manière efficace* ». Concrètement, s'agissant de l'article 47 CE, la Décision du tribunal Suprême du 18 février 2002 considère que ce dernier « *consacre un droit social ou de prestation qui exige par conséquent une intervention de l'État dans la sphère sociale et économique et une action positive des pouvoirs publics pour arriver à l'égalité matérielle* ». Il n'existe donc aucun doute juridique quant aux obligations qui en découlent pour les pouvoirs publics dans le domaine de la politique du logement. Comme le démontre le Rapport du Rapporteur des Nations de l'État espagnol¹⁰, trois des injonctions positives résultant de l'article 47 CE n'ont pas été réalisés à savoir protéger, promouvoir et garantir le droit au logement ; l'injonction négative de non violation de ce droit n'a pas non plus été respecté, essentiellement parce que ni les « conditions nécessaires » ni les « normes pertinentes » n'ont été favorisées de même que l'on n'a pas évité la « spéculation » ce qui, en somme, a créé des obstacles à la possibilité de « rendre effectif » le droit à un logement digne et adéquat pour une grande partie de la population¹¹. En ce sens, les pouvoirs publics de l'État espagnol devraient prendre (obligatoirement) toutes les mesures nécessaires, qu'il s'agisse de lois, de décrets ou de plans relatifs au

10 Kothari, M. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Advance Edited Version. A/HRC/7/16/Add.2. NNUU.7 de febrero de 2008.

11 Fernández, G (2008) "Awaiting the Spanish miracle: Reflections regarding the United Nations report visit". Homeless in Europe. FEANTSA

logement, pour garantir et promouvoir les droits au logement (obligations de moyens). Ceci ne veut pas dire que l'on oblige l'État à offrir un logement à un individu, mais que si ces politiques publiques ne sont pas mises en œuvre, si elles sont peu significatives ou si elles compliquent l'exercice du droit et, en fin de compte, sont une négation de l'*opportunité réaliste* de l'exercer¹² et l'on pourra recourir à la justice pour sa protection judiciaire effective (comme droit subjectif). Nous nous trouvons donc en Espagne face à un droit individuel dont les prestations doivent être correctement organisées et programmées par les pouvoirs publics compétents¹³.

2. Le droit au logement et les Communautés autonomes

Jusqu'à présent, nous avons porté l'accent sur les possibilités (et responsabilités) de l'État dans la réalisation du droit au logement, chose qui peut sembler contradictoire en soi étant donné que l'article 148.3 CE établit clairement que «*l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement*» relèvent des Communautés autonomes. La première conclusion est donc que l'organisation administrative de l'État espagnol complique la détermination de la responsabilité ultime du non respect du droit au logement étant donné que l'État, les Communautés autonomes et les municipalités disposent de compétences en matière de logement.

2.1 Droit au logement et statuts d'autonomie

Au cours de ces dernières années, nous avons assisté à une redéfinition de certains statuts d'autonomie qui ont repensé l'articulation du droit au logement en le dotant d'un lien plus fort avec les pouvoirs publics. Il ne figure plus comme principe directeur de la politique sociale et économique, mais est inscrit au chapitre des droits et des devoirs, ce qui favorise son exigibilité en tant que droit subjectif. Il en va ainsi pour le Statut d'Autonomie de la Catalogne (EAC, article 26¹⁴), le Statut d'Autonomie d'Andalousie (EEAn, article 25¹⁵), le Statut d'Autonomie des Iles Baléares (EAB, article 22¹⁶) et le Statut d'Autonomie de la

12 Ponce, J (2002). Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico la segregación espacial y la sostenibilidad social. Ministerio administraciones públicas. Fundacio Carles Pi i Sunyer.

13 López, F. (2010). Construyendo el derecho a la vivienda. Marcial Pons

14 Article 26. Droits dans le domaine du logement. Les personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes ont le droit d'avoir accès à un logement digne; les pouvoirs publics devront à cet effet établir par la voie législative un système de mesures qui garantissent ce droit, sur la base des conditions qui seraient déterminées par la législation.

15 Article 25. Logement. Pour favoriser l'exercice du droit constitutionnel à un logement digne et adéquat, les pouvoirs publics sont obligés de mener une action publique dans le domaine du logement. La loi réglera l'accès à celui-ci dans des conditions d'égalité ainsi que les aides qui faciliteront ce processus.

16 Article 22. Droit d'accès à un logement digne. Les Administrations publiques des Iles Baléares garantiront le droit d'accès à un logement digne pour les citoyens des Iles Baléares. La loi réglera les aides destinées à promouvoir ce droit, en particulier pour les jeunes, les personnes ne disposant pas de moyens, les femmes maltraitées, les personnes dépendantes et les autres pour lesquelles ces aides sont justifiées.

Communauté Valencienne (EAV, article 16¹⁷). D'autres Statuts ont envisagé le droit au logement uniquement comme principe directeur de la politique économique et sociale : cela est le cas du Statut d'Autonomie d'Aragon (EAr, article 27¹⁸) et du Statut de Castilla y León (EACL article 16.14¹⁹) ; ce n'est que pour la Catalogne (articles 26 et 47²⁰) et l'Andalousie (articles 25 et 37.22²¹) qu'il apparaît à double titre (comme droit et comme principe directeur).

Quelles sont les implications possibles de cette situation par rapport à l'exigibilité ou à la protection du droit au logement ? En fait, il faut déterminer ce qu'elle peut entraîner pour le développement du droit au logement dans l'État espagnol, mais les citoyens des quatre communautés qui les ont reconnus dans le chapitre des droits et devoirs disposent de toute manière d'un droit subjectif au logement garanti dans leurs statuts respectifs ; si les pouvoirs exécutifs concernés l'ignorent, les juges et les tribunaux compétents²² pourront intervenir pour le protéger sans toutefois disposer d'une marge pour une interprétation différente. La Catalogne est probablement la Communauté qui offre le plus haut degré de défense de ce droit étant donné qu'elle prévoit différents niveaux de protection. En ce sens, nous pouvons dire que les nouveaux Statuts d'Autonomie soulignent le caractère de droit subjectif du droit au logement et renforcent les obligations de moyens des administrations autonomes. Dans tous les cas, pour chaque Communauté autonome, en fonction de l'état de développement des statuts et des lois sur le logement, on pourrait être « *sur le point d'entrer dans le champ des obligations de résultats et pas uniquement de moyens*²³ ». A cet égard, il est indispensable de connaître les caractéristiques des différentes lois du logement promulguées récemment au sein de l'État espagnol.

2.2 Evolutions récentes du droit au logement dans les Communautés autonomes

Au cours de ces dernières années, nous avons assisté à l'évolution législative de l'article 47 CE dans les Communautés autonomes qui approfondissent la

17 Article 16. La Generalitat garantira le droit d'accès à un logement digne pour les citoyens valenciens. La loi réglera les aides pour promouvoir ce droit, en particulier pour les jeunes, les personnes ne disposant pas de moyens, les femmes maltraitées, les personnes souffrant d'un handicap et les autres pour lesquelles ces aides sont justifiées.

18 Article 27. Logement. Les pouvoirs publics de la Communauté autonome promouvoir de manière effective l'exercice du droit à un logement digne, en facilitant l'accès à celui-ci en régime de propriété ou de location, par l'utilisation rationnelle des sols et la promotion du logement public et protégé et en accordant une attention particulière aux jeunes et aux collectifs les plus démunis.

19 Article 16.14. L'accès sur un pied d'égalité pour tous les habitants de Castilla y León, à un logement digne par la mise à disposition de sols et la promotion du logement public et du logement protégé, en accordant une attention particulière aux groupes sociaux défavorisés.

20 Article 47. Logement. Les pouvoirs publics doivent faciliter l'accès au logement par la mise à disposition de sols et la promotion du logement public et du logement protégé en accordant une attention particulière aux jeunes et aux collectifs les plus démunis.

21 37.22. L'utilisation rationnelle, en adoptant toutes les mesures nécessaires pour éviter la spéculation et en promouvant l'accès pour les collectifs démunis à des logements protégés.

22 López, F. (2010). Construyendo el derecho a la vivienda. Marcial Pons

23 Burón, J (2009) "Instrumentos de políticas de suelo y vivienda en derecho comparado autonómico español; especial referencia al modelo vasco"

question du droit au logement. La Catalogne a été pionnière en introduisant symboliquement dans le titre de sa loi le concept de *droit au logement* et la Navarre la talonne avec la *Loi régionale 9/2008, du 30 mai sur le droit au logement*²⁴. Le gouvernement basque précédent a tenté de suivre le mouvement avec le *Projet de Loi de garantie du droit citoyen à un logement digne*, qui ne s'est en fait jamais concrétisé. L'Andalousie leur a emboîté le pas avec la *Loi 1/2010, du 8 de mars, réglementant le droit au logement*. Finalement, plus récemment, la Communauté de Castilla y León, a approuvé la *Loi 9/2010, du 30 août, sur le droit au logement dans la Communauté de Castilla y León*, et la *Loi de Garanties pour l'accès à un Logement dans la région de Castilla - La Mancha* devrait bientôt être approuvée ; même si elle ne comprend pas le terme *droit*, cette dernière jette un nouveau regard sur la matière. Il convient de dire que ces normes ne tombent pas du ciel étant donné qu'une plus grande intervention publique dans le secteur du logement est devenue nécessaire à la suite de la spirale inflationniste qui a obligé les différentes administrations à créer des solutions réglementaires pour se doter de logements accessibles en termes financiers. Par exemple, la *Loi régionale 35/2002* prévoyait une réserve obligatoire de terrains pour des logements relevant du domaine public, répartis sur plusieurs communes; la *Loi basque 2/2006, du 30 juin, sur le sol et l'urbanisme* crée un service minimum obligatoire pour les municipalités de 20.000 habitants et plus; la *Loi galicienne 6/2008, du 19 juin, sur les mesures urgentes en matière de logement et de sol*, modifie la *Loi 9/2002* et introduit un réseau de sols propre à la Communauté autonome galicienne créé par dotation pour le logement public qui complète les réserves de logement de protection.

2.2.1 La Catalogne ouvre la voie au droit au logement

La Loi 18/2007 sur le droit au logement en Catalogne (LDVC) ne garantit pas l'accès à un logement, mais stipule de véritables obligations de résultats pour le développement d'une politique sociale en matière de logement. L'article six de cette loi définit « l'action publique » dans le secteur du logement pour permettre le recours judiciaire contre une administration incorrecte dans ce domaine et dispose que « *tous les citoyens, dans l'exercice de l'action publique en matière de logement, peuvent exiger auprès des organes administratifs et de la juridiction contentieuse-administrative le respect de la législation en matière de logement et des dispositions et mesures établies par la planification urbanistique dans le domaine du logement* ». Un autre élément important de cette loi, tient au fait qu'elle considère la fourniture de logements destinés aux politiques sociales comme un « *service d'intérêt général* » (article 4 LDVC²⁵). Elle permet l'application de l'article 30 du Statut d'Autonomie de Catalogne reprenant le

24 Bien qu'en mai 2010, la loi régionale 10/2010 sur le droit au logement ait été adoptée en Navarre; l'intention était d'y reprendre différentes mesures pour améliorer la garantie du droit.

25 L'article 4.1 de la LDVC reconnaît le besoin d'articuler un service public « d'intérêt général » pour les logements abordables celui-ci étant entendu comme : « l'ensemble des activités liées à l'offre de logements destinés à des politiques sociales au titre de service d'intérêt général pour assurer un logement digne et adéquat pour tous les citoyens »

droit à l'accès aux services publics et une bonne administration²⁶ dans le domaine du logement et que, de manière générale, elle permet de miser sur la création d'un parc de logements abordables satisfaisant les besoins résidentiels de la population nécessitant un logement. Le concept de la Solidarité urbaine (article 73 et suivants) implique donc l'obligation pour les municipalités de plus de 5000 habitants de disposer d'un parc minimum de logements destinés aux politiques sociales²⁷ de 15% par rapport au total des logements principaux existants, sur une période de 20 ans. En outre, la loi stipule un contrôle de mise en œuvre tous les cinq ans et établit de la sorte une véritable obligation de résultat de l'action des pouvoirs publics. Cet « objectif » de Solidarité urbaine est le descendant direct de la *Loi française sur la solidarité et le renouvellement urbains n° 2000 - 1208* qui, à son article 55, reprend l'obligation d'atteindre en 20 ans un chiffre de 20% de logements sociaux par rapport aux logements principaux. Les différences les plus notables entre la réglementation catalane et la française sont probablement le contexte métropolitain (inexistant en Catalogne) et le fait qu'en France l'on établit un système de pénalités en cas de non respect tandis que la loi catalane fait référence à un décret à mettre en œuvre ultérieurement. Parmi les diverses techniques et les divers éléments créés par la loi catalane, l'on peut souligner les Contingents Spéciaux de Réserve pour les initiatives publiques qui définissent comme groupes prioritaires les personnes à mobilité réduite, en risque d'exclusion sociale et les femmes victimes de la violence conjugale. Ces contingents ne peuvent être inférieurs à 10% du total des logements de l'action publique comme stipulé à l'article 99.4 de la loi. Il convient par ailleurs de souligner que, pour la première fois en Espagne, une réglementation sur le logement reprend les directives communautaires sur l'anti-discrimination ; elle définit la discrimination résidentielle directe et indirecte ainsi

26 Article 30. Droits d'accès aux services publics et à une bonne administration.

1. Toutes les personnes ont le droit d'accéder dans des conditions d'égalité aux services publics et aux services économiques d'intérêt général. Les Administrations publiques doivent fixer les conditions d'accès et les normes de qualité de ces services, indépendamment du régime de prestation. 2. Toutes les personnes ont le droit d'être traitées par les pouvoirs publics de Catalogne pour les affaires qui les affectent, de manière impartiale et objective, et à ce que l'action des pouvoirs publics soit proportionnelle par rapport aux objectifs qui la justifient. 3. Les lois doivent réglementer les conditions d'exercice et les garanties des droits auxquels se réfèrent les paragraphes 1 et 2 et déterminer les cas dans lesquels les Administrations publiques de Catalogne et les services publics qui en dépendent doivent adopter une charte des droits des utilisateurs et des obligations des prestataires.

27 L'article 74 de la LDVC définit les logements sociaux comme « tous ceux couverts par toute modalité de protection établie par la présente loi ou par les plans et les programmes de logement, ceux-ci pouvant inclure, outre les logements de protection officielle d'achat ou de location ou d'autres formes de cession d'usage, les logements de propriété publique, les logements des dotations publiques, les logements d'accueil des immigrants, les logements cédés à l'administration publique, les logements d'insertion, les logements en copropriété, les logements privés de location administrés par des réseaux de médiation sociale, les logements privés de location de reconduction forcée, les logements cédés en régime de métayage urbain, les logements d'entreprises destinés à leurs travailleurs et les autres logements dépendant d'opérateurs publics, de prix intermédiaire entre le logement de protection officielle et le logement du marché libre, mais qui ne sont pas régis par les règles du marché libre ».

que le harcèlement immobilier et indique concrètement quelle est l'action de protection qui revient à l'administration (articles 45 – 48 de la Loi) et spécifie l'établissement d'un mécanisme de sanctions en cas de discrimination. Cette loi a donc ouvert la voie aux « *Programmes Sociaux de logement* » auxquels le Plan Catalan du Logement 2009-2012 consacre un chapitre particulier. Ces programmes sont exécutés grâce aux lignes d'aides pour le paiement du loyer, introduites pour la première fois en Espagne en 2004, et grâce à la médiation pour le loyer social. L'exécution passe aussi par la cession à l'administration de logements non occupés pour les destiner au logement social et aux logements d'insertion et d'accueil pour faire face aux situations reprises sous le concept du *sans abri* défini pour la première fois dans une législation sur le logement (article 3 m de la loi catalane) en Espagne.

2.2.2 La tentative basque en faveur du droit subjectif

En octobre 2008, le ministère du Logement et des Affaires sociales du Pays basque a présenté l'avant-projet de *Loi de garantie du droit des citoyens à un logement digne*, qui a représenté un tournant dans le développement des droits au logement en Espagne puisqu'on y formulait pour la première fois de manière explicite un droit subjectif d'accès au logement moyennant des obligations de résultat de la part des administrations publiques régionales²⁸. Javier Burón, ancien directeur de la planification et de la gestion financière du ministère du Logement et des Affaires sociales du Pays basque, a indiqué que l'avant-projet de loi du Pays basque se basait sur quatre points :

L'obligation des administrations publiques de produire un parc de logements sociaux locatifs suffisant pour satisfaire le droit des citoyens à un logement digne en régime locatif. Cette obligation devait se concrétiser par la construction de 35 000 unités dans un délai de 10 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

²⁸Article 6. Le droit des citoyens d'accéder à un logement digne.

1. Toute personne a le droit d'accéder à un logement digne adapté à sa situation familiale, économique et sociale et à sa capacité fonctionnelle.
2. En accord avec cette loi, le droit d'accéder à un logement digne se concrétise dans le droit qui revient aux individus d'accéder à un logement social, à condition qu'ils remplissent les critères exigés par cette norme et ses dispositions d'application.
3. Afin de garantir aux citoyens la jouissance de ce droit d'accès à un logement digne, les administrations publiques basques compétentes en matière de logement devraient disposer d'un parc minimal de logements sociaux répondant à l'objectif de cohésion sociale prévu dans cette loi.
4. Le respect de ce droit par les administrations publiques basques compétentes en matière de logement pourra se matérialiser par l'offre d'un logement à loyer modéré ou d'un logement attribué pour une durée déterminée ou, le cas échéant, par des subventions au loyer du logement dans des conditions déterminées par un règlement.
5. Le droit d'accès au logement des citoyens sera exigible auprès des administrations publiques basques à condition que les citoyens soient correctement inscrits au service d'attribution de logements sociaux – Etxebide – comme demandeurs de logements locatifs depuis quatre ans au moins, sans renoncement préalable.
6. L'exigibilité dudit droit d'accès aura néanmoins un caractère progressif et sera déterminée par les normes d'application correspondantes de cette loi, dans lesquelles seront établis les collectifs concernés ainsi que les conditions à respecter et la procédure à suivre pour invoquer le droit d'accès réglé par le présent article.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le droit subjectif d'accès au logement (qui s'implémentera de manière progressive), que l'on pensait structurer et matérialiser par le biais de la production de logements sociaux locatifs citée précédemment et qui envisageait, comme première étape, de garantir un logement aux demandeurs de logements sociaux locatifs à partir de 2014, cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Une obligation qui serait en outre légalement exigible auprès des administrations publiques.

La mobilisation de logements vides pour le marché locatif par des mesures positives d'encouragement à la location, mais aussi par la pénalisation fiscale, en particulier dans le cas où un propriétaire rejeterait les facilités publiques offertes pour la mise en location d'un logement vide.

La coopération de toutes les administrations publiques pour garantir la fonction sociale du parc de logements sociaux. Entre autres mesures, un régime de sanctions a été établi pour permettre une plus grande efficacité dans les tâches d'inspection et de sanction, en conférant une autorité légale à Etxebide, le service d'attribution de logements sociaux, au service d'inspection-sanction ou à la procédure d'articulation des droits de préemption.

L'avant-projet envisageait certaines mesures que l'on retrouvait déjà dans la loi du droit au logement de Catalogne, mais elle donne sa propre définition ses de l'anti-discrimination dans l'accès au logement, du logement inoccupé (et son régime juridique de dissuasion basé sur des charges fiscales plus importantes), du logement surpeuplé, et des registres de demandeurs de logements sociaux. Elle donne aussi priorité à la solidarité urbaine et de la cohésion sociale. D'autre part, il faut souligner la proposition de création explicite d'un service public du logement qui englobait toutes les administrations publiques basques et établissait la prémisse de base d'une coordination entre elles pour arriver à une intégration progressive. Pour conclure, le projet de loi basque établissait le fondement légal de ce droit d'accès au logement comme droit susceptible d'être invoqué par les citoyens basques auprès des administrations publiques dans des circonstances déterminées. Ainsi, suivant la réalisation progressive des objectifs de cohésion sociale (art. 22) et de solidarité urbaine, on pouvait garantir graduellement aux personnes inscrites au service Etxebide, le service basque d'attribution de logements, l'exigibilité du droit d'accès à un logement social ou à un logement attribué pour une durée déterminée dont le loyer ne représente pas un montant supérieur à un pourcentage défini des revenus du ménage. Dans un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, des mesures d'encouragement opportunes devaient être adoptées pour garantir le droit d'accès à un logement aux personnes inscrites au service Etxebide avec une ancienneté minimale déterminée et si leurs revenus annuels étaient inférieurs au maximum établi pour la location ou l'acquisition de logements sociaux de régime spécial. Ensuite, l'exigibilité de ce droit devait être étendue de manière progressive, via les normes d'application de la loi, au reste des demandeurs de logements inscrits au service basque d'attribution de logements sociaux – Etxebide. Mais bien que le gouvernement basque ait adopté l'avant-projet en décembre 2008, le nouveau gouvernement a suspendu le processus un peu plus tard et l'a finalement retiré, qualifiant cet avant-projet de « vœu pieux ». Un nouvel avant-projet de loi du logement est actuellement en cours de débat. Il a été approuvé par le décret du 17 janvier 2011 qui prévoit un droit subjectif au logement et un système de pénalisation du logement vide. Il doit cependant à nouveau passer par toutes les étapes du processus politique au cours duquel il peut être modifié en profondeur.

2.2.2 De la surprise à la déception en Andalousie

Lorsque la *Loi sur la réglementation du droit au logement en Andalousie* (LRDVA) a été approuvée, cette nouvelle a été diffusée par tous les médias comme s'il

s'agissait d'un droit au logement garanti pour l'ensemble des citoyens (établissant des obligations de résultat pour les administrations andalouses). Toutefois, il ressort de l'analyse de cette loi qu'elle entraîne un progrès de la réglementation quant à l'évolution de l'exigibilité du droit du logement au titre de droit subjectif, en raison de son lien avec le Statut d'Autonomie d'Andalousie. On concrétise ainsi beaucoup plus l'injonction constitutionnelle adressé aux pouvoirs publics qui doivent « promouvoir les conditions nécessaires » à l'effectivité du droit au logement tout en renforçant son contenu comme prestation ; un lien est aussi établi avec le principe d'égalité en matière d'accès au logement au travers des articles 25 et 37.1.22° EAA. Cependant, la LRDVA ne stipule à aucun moment des obligations de résultats pour les administrations andalouses, contrairement aux affirmations de bon nombre de médias. Plus précisément, le Titre V sur les *Garanties du droit au logement* en Andalousie présente une obligation de moyens (article 21 LRDVA²⁹) en établissant le devoir de fixer les *ressources économiques destinées à la promotion du droit au logement* (article 22 LRDVA³⁰), un *système d'aides aux mairies* ainsi que la création et le suivi des Registres Publics Municipaux de Demandeurs de logement protégé (article 23 LRDVA³¹). Mais il institue surtout la *protection juridictionnelle des droits* qui se base sur la possibilité d'exiger auprès des administrations publiques les obligations stipulées par la loi et de réclamer auprès de *l'Administration municipale correspondante le respect de l'obligation à approuver le Plan Municipal du Logement et du Sol et la promotion active de l'exécution de la programmation prévue au dans le cas où ce Plan a été approuvé* (art.24 LRDVA³²). L'article 7 de la LRDVA définit la procédure pour l'exercice du droit : être inscrit au Registre des Demandeurs dans le cadre des dispositions de l'article 5 de la LRDVA³³. *Les bénéficiaires éventuels de logements*

29 Article 21. Cadre général. L'effectivité du droit constitutionnel et statutaire à un logement digne et adéquat sera garantie par le biais des moyens prévus dans la présente loi.

30 Article 22. Ressources économiques. L'Administration du Conseil d'Andalousie fixera dans ses plans de logement et du sol ainsi que dans les budgets de la Communauté Autonome les ressources économiques destinées à promouvoir le droit au logement, comprenant la gestion des aides d'état qui seront réparties conformément aux dispositions de l'ensemble des plans du logement et du sol, en donnant la préférence aux groupes dont le niveau de revenus est le moins élevé.

31 Article 23. Aides aux municipalités. L'Administration du Conseil d'Andalousie établira, d'une manière déterminée réglementairement, un système d'aides aux municipalités pour l'élaboration, l'approbation et la révision des plans municipaux du logement et du sol ainsi que pour la création et le suivi des Registres Publics Municipaux de Demandeurs de logement protégé.

32 Article 24. Protection juridictionnelle des droits. 1. Les personnes titulaires du droit qui réuniraient les conditions stipulées à l'article 5 de la présente loi pourront exiger des Administrations publiques le respect des obligations découlant du droit à un logement digne et adéquat, selon les termes établis par la présente loi, au travers de l'exercice des actions nécessaires conformément aux procédures définies par les lois procédurales de l'État. 2. En particulier, les personnes accréditant un intérêt légitime, une fois le délai prévu par la deuxième disposition finale de la présente loi étant écoulé, pourront réclamer auprès de l'Administration municipale correspondante le respect du devoir d'approbation du Plan Municipal du logement et du sol et promouvoir activement l'exécution de la programmation prévue dans celui-ci au cas où il aurait été approuvé.

33 Article 5. Conditions relatives à l'exercice. Les administrations publiques andalouses, dans le cadre de leurs compétences et au travers des instruments et des mesures établis par cette loi,

mis en location et destinés à l'intégration sociale devront être reconnus en tant que tels au travers des services sociaux correspondants des mairies des municipalités. Cette loi garantit donc la protection juridictionnelle du droit des citoyens à exiger des Administrations publiques andalouses le respect de leurs obligations en matière de logement qui résultent de l'approbation et de l'exécution des plans de logement. Contrairement à ce qui se fait avec la Solidarité Urbaine en Catalogne, on ne définit pas les résultats à atteindre. Le citoyen andalou qui souhaite exiger le droit à un logement digne basera donc sa demande sur l'article 47CE, les articles 25, 37.22 et 56 de l'EAA et sur la LRDVA; il devra ainsi analyser le plan d'urbanisme de la municipalité, le plan de logement s'il existe, la disponibilité de logements abordables dans la municipalité ; il devra voir quelles actions ont été entreprises par les pouvoirs publics et, pour défendre sa cause, il devra probablement fonder ses arguments sur la violation du droit à une bonne administration qui, combinée au droit au logement et au manque d'action diligente, lui permettra de démontrer qu'il ne dispose pas d'un logement suite à l'inactivité administrative. Il lui sera difficile de gagner en formulant sa demande de la sorte. Par contre, en Catalogne, le législateur a stipulé au travers de Solidarité Urbaine des obligations de résultats à 20 ans avec une révision tous les cinq ans ; cela signifie qu'en 2013 il sera possible d'exiger la réalisation concrète de 15% des logements sociaux définis par la loi catalane. Par conséquent, en Andalousie, le législateur renforce le droit subjectif non pas par rapport au logement, mais par rapport à une bonne administration sans définir concrètement en quoi cette dernière doit consister ce qui se traduit par une opportunité très ambiguë.

2.2.3 La Navarre et les obligations de moyens

En mai 2010, la Loi régionale 10/2010 du 10 mai sur le droit au logement en Navarre (LFDVN) est adoptée; elle suit la voie ouverte par la Loi régionale 6/2009, du 5 juin relative aux mesures urgentes en matière d'urbanisme et de logement ainsi que les objectifs fondamentaux du Pacte Social 2008-2011 pour le Logement de Navarre visant à définir des espaces pour de nouveaux logements protégés, à promouvoir la culture de la location et de la rénovation, à aboutir à des consensus permettant une collaboration plus intense et de meilleure qualité entre le Gouvernement de Navarre et les municipalités et à

sont obligées de rendre effectif l'exercice du droit au logement pour les personnes respectant les exigences suivantes, de la manière déterminée règlementairement :

- a) ne pas disposer de revenus économiques qui, le cas échéant, comptabilisés avec ceux de l'unité familiale, leur permettraient d'avoir accès à un logement sur le marché libre dans la municipalité correspondante. b) ayant élu domicile administratif depuis trois ans dans la municipalité de la Communauté Autonome d'Andalousie, être inscrites au Registre Public Municipal de Demandeurs de logement protégé, sauf au cas où de manière motivée la Mairie exige une période moindre d'inscription. Ceci, sans préjudice des dispositions de l'article 48.2 de la Loi 8/2006, du 24 octobre sur le Statut des AnDALOUS dans le monde. c) Ne pas être titulaires de plein droit d'un autre logement protégé ou libre ou être en possession de ce logement en vertu d'un droit réel de jouissance ou de jouissance en viager, sauf dans le cas des exceptions règlementairement établies. d) Accréditer leur situation économique : vie indépendante avec un degré d'autonomie suffisant. e) Etre inscrites au Registre Public Municipal des Demandeurs de logement protégé règlementé à l'article 16.

donner une réponse à la crise économique du secteur. Comme l'explique l'exposé des motifs de la loi : *la Navarre est la Communauté autonome ayant le pourcentage le plus élevé de construction de logements protégés par habitant, c'est la Communauté où le rapport entre le nombre de demandeurs et celui de logements protégés est le meilleur de tout l'État, où le pourcentage de sol réservé et destiné à la construction de logements protégés compte parmi les plus élevés de l'État et où les efforts de soutien économique à la rénovation résidentielle est incomparable avec le reste du territoire national.* Cette loi n'envisage donc à aucun instant l'articulation d'un système de voies d'exigibilité du droit du logement par le biais d'obligations de résultats, mais plutôt de progresser sur le plan des obligations de moyens pour respecter à 100% la demande de logements protégés existante. Même ainsi, nous trouvons dans cette loi différentes mesures déjà envisagées dans la réglementation du Pays basque et dans la loi sur le droit au logement en Catalogne, mais elles sont abordées autrement. Par exemple, les réserves spécifiques de logement protégés pour les groupes vulnérables dans le cas de la Navarre sont très limitées : 3% pour les personnes souffrant d'un handicap moteur grave, 3% pour les autres personnes souffrant d'un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 65%, 3% pour les familles nombreuses, 3% pour les victimes du terrorisme, 3% pour les personnes victimes de violence basée sur le genre (qui peut monter jusqu'à 6% pour les actions de promotion de location sans option d'achat), un pourcentage non déterminé pour les cas de relogement urbanistique. Le reste (pour arriver à 100%) est prévu pour des personnes inscrites dans toute municipalité de Navarre pour autant qu'il n'y ait pas de réserve « territoriale » pour les personnes ayant une résidence effective non interrompue d'au moins deux ans dans la municipalité où se développe l'action (article.20.3 LFDVN). Cette loi va donc plus loin en termes quantitatifs que les 10% de réserve des contingents spéciaux et en termes qualitatifs que le nombre de groupes destinataires défini en Catalogne (article.99.4 LDVC), bien que, dans ce dernier cas, l'expression « en risque d'exclusion sociale » laisse une marge de manœuvre plus large pour traiter des autres groupes qui ne sont pas envisagés par la Navarre.

2.2.4 Castilla y León s'adapte à une situation de fait

Le 7 septembre 2010, la Loi 9/2010 du 30 août sur le droit au logement dans la Communauté de Castilla y León (LDVCyL) était publiée; elle reprend plusieurs préceptes élaborés précédemment par la législation sur le logement en Catalogne et en Navarre. Par exemple, les mesures liées à la réglementation du logement protégé ou la protection des « consommateurs de logements », qu'il s'agisse de location ou d'achat. La Loi sur le Droit au logement de la Communauté de Castilla y León est une législation qui tend surtout à jeter les bases pour faciliter l'accès à un logement digne et adéquat au travers de l'exécution de politiques actives en matière de logement en coordination avec toutes les administrations publiques, indiquant ainsi clairement que la priorité de ces dernières se fonde sur des obligations de moyens à développer les droits au logement. Selon cette loi, ce droit est systématisé par la réglementation des

compétences et par la planification du logement ; par la qualité et l'habitabilité des logements ; par la protection des acquéreurs et locataires ; par le régime légal des logements de protection publique et par le régime de sanctions. L'objectif sera dès lors, entre autres, que les efforts économiques entrepris par les citoyens de la Communauté de Castilla y León pour l'achat ou la location d'un logement protégé n'empêchent pas leur développement social, économique ou familial, en établissant les bases pour arriver à ce que les familles de la région ne consacrent pas plus qu'un tiers de leurs revenus pour l'accès à un logement protégé.

2.2.5 Castilla - La Mancha ouvre la voie avec des listes d'attente

Le Conseil du Gouvernement de la Communauté Autonome de Castilla - La Mancha a approuvé le 8 juin 2010 l'avant-projet de la « Loi de Garanties pour l'accès à un logement » qui, bien qu'elle ne reprenne pas le mot droit dans son titre, va assurer aux demandeurs l'adjudication d'un logement protégé dans un délai d'un an et, au cas où cela ne serait pas possible, une aide économique pour le surprix qu'impliquerait la location jusqu'à ce qu'il soit possible de leur offrir un logement. Parmi les principales exigences à respecter pour bénéficier des opportunités de cette loi : être inscrit depuis au moins un an au Registre des Demandeurs de logement; avoir 22 ans accomplis ; être inscrit dans la région de Castilla -La Mancha depuis trois ans ; disposer d'une source régulière de revenus inférieure à 2,5 fois l'IPREM³⁴ (25.000 € par an) et respecter l'obligation de participer à tous les processus d'adjudication de logements protégés. Cette mesure vient de l'expérience acquise dans le secteur de la santé où il existe un mécanisme pour le remboursement des frais tenant compte de la possibilité que l'utilisateur fasse appel à des services autres que ceux du système public de prestations de santé et obtienne à posteriori le remboursement des dépenses encourues. Il est aussi possible que la législation prévoie des périodes maximales d'attente pour l'accès effectif aux prestations de sorte que le non respect de celles-ci entraîne un mécanisme de compensation économique. Ces techniques déjà appliquées dans le domaine de la santé sont pleinement transférables au secteur du logement, bien que ces possibilités n'aient jamais été mises en œuvre³⁵. La province de Castilla - La Mancha sera en ce sens un pionnier si le projet de loi est finalement approuvé. S'agissant du montant de la garantie, il correspondra à la différence entre le loyer mensuel et le coût du paiement mensuel pour l'achat d'un logement protégé. Cette garantie économique d'accès au logement sera maintenue jusqu'à adjudication d'un logement protégé. Par exemple, une famille de quatre personnes disposant de 24.000 € / an ayant besoin d'un logement à Tolède, est inscrite depuis un an au Registre de Demandeurs, a participé aux processus d'adjudication de logement, mais n'en a pas encore bénéficié. Elle loue un logement dont le loyer s'élève à 635 €/mois et demande la Garantie Economique d'Accès au

34 L'IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) est un indice de référence qui est utilisé pour décider de l'octroi d'aide ou de subsides aux personnes (note du traducteur)

35 Ponce, J. & Sibina, D. (2008): El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Marcial Pons, Madrid.

Logement. Le montant mensuel de cette garantie s'élèvera à la différence entre le loyer mensuel du logement libre de 90 m² (635 €) et le montant mensuel d'un logement protégé de 90 m² (338 €), à savoir 297 €. Le principal apport de cette loi, c'est son approche de la problématique des listes d'attente pour l'accès à un logement ne tenant pas compte de l'exemple catalan ou andalou.

Conclusion

Même si la majeure partie des nouvelles réglementations en matière de logement font référence, dans leur intitulé, au concept de droit au logement, nous avons vu qu'il existe différentes façons de les interpréter dans la pratique. Nous avons essayé de montrer ici que le droit au logement en Espagne est un véritable droit subjectif, qui peut être mobilisé dans le cadre d'une action en justice, consacré au plus haut niveau par la Constitution espagnole, mais il appartiendra au législateur (ainsi qu'au gouvernement et aux administrations via leur pouvoir réglementaire) de concrétiser ce droit et de convertir les obligations constitutionnelles de moyens en obligations légales de résultat, ce qui signifie exiger des autorités publiques, et du secteur privé, qu'ils adoptent un comportement spécifique. S'il est vrai qu'une bonne loi ne garantit pas de bonnes politiques publiques et une bonne administration, il n'y a pas de doute non plus qu'une mauvaise loi rend cela encore plus difficile sinon impossible. Nous savons tous qu'une loi n'est applicable que si des budgets permettent son application et pour cela, une volonté politique doit exister.