

TABLE DES MATIERES

Partie I : DROIT AU LOGEMENT

II. Droit au logement : vers une obligation de résultat

Introduction

Prologue

1. Deux exemples étrangers

1.1. *Expérience écossaise*

1.2. *Expérience française*

1.3. *Leçons à tirer des deux expériences étrangères*

2. Effectivité du droit au logement en Belgique

2.1. *Pistes offertes par l'article 23 de la Constitution*

2.2. *Manque d'effectivité*

2.3. *Obligation de résultat*

3. Pistes de réflexion

3.1. *Offre de logement*

3.2. *Monitoring et évaluation*

3.3. *Débiteur de l'obligation*

3.4. *Groupe-cible*

Liste des participants

II. DROIT AU LOGEMENT : VERS UNE OBLIGATION DE RESULTAT

Penser le droit au logement en termes d'obligation de résultat est à la base de législations en Ecosse et en France où elles ont engrangé des résultats significatifs sur le plan de l'effectivité du droit. Si la Belgique n'a pas encore franchi le pas d'inscrire dans sa législation une obligation de résultat à charge des pouvoirs publics ou de propriétaires privés, certains signes montrent toutefois une tendance à évoluer vers une telle obligation. Les participants à la concertation ont montré un vif intérêt pour que le droit au logement, consacré par la Constitution, implique l'existence d'une obligation de résultat ; ils formulent des pistes de réflexion pour avancer dans cette direction.

Introduction

Le droit à un logement décent est consacré par l'article 23 de la Constitution. Cela ne signifie pas pour autant que l'accès à un logement décent soit une réalité pour tous en Belgique. En témoignent les nombreux obstacles auxquels beaucoup sont confrontés, aussi bien sur le marché privé que dans le parc social, et qui ont été décrits dans le chapitre précédent.

A la lumière de ce problème aigu en matière de logement, 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.

Une réflexion a été entamée au départ de deux expériences étrangères dans le domaine du logement. L'Ecosse 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.

Le projet s'est déroulé en deux temps.

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. Ce séminaire, présidé par Bernard Hubeau⁷¹, a eu lieu le 18 mars 2011 et a réuni différents acteurs concernés par le droit au logement. A cette occasion, deux orateurs (Bernard Lacharme⁷² et Robert Aldridge⁷³) ont présenté les législations relatives au droit au logement de leur pays respectif. En Espagne aussi, le droit au logement a connu des développements importants et notamment des tentatives pour renforcer son effectivité. Il n'a cependant pas été possible d'aborder la situation espagnole lors du

séminaire. Par contre, une note lui est consacrée dans les actes⁷⁴. Les deux orateurs étrangers ont été suivis par deux experts belges (Nicolas Bernard⁷⁵ et Gunter Maes⁷⁶) qui ont interrogé les pratiques et les législations en Belgique sous l'angle d'une meilleure effectivité du droit au logement.

Dans un second temps, sur base des interventions recueillies pendant le séminaire, une concertation a été organisée avec des acteurs de terrain. A partir de questions posées par les deux législations étrangères, le Service souhaitait initier un débat sur l'opportunité et la faisabilité, en Belgique, d'un système fondé sur une obligation de résultat. Pendant deux réunions de concertation, des représentants d'associations de lutte contre la pauvreté se sont penchés sur ce thème. Les acteurs présents ont ainsi pu s'exprimer sur différentes questions. Le présent chapitre rend compte des réflexions menées durant le séminaire et la concertation.

Le besoin de logement est une problématique urgente qui a des conséquences graves pour les personnes pauvres. Cette urgence explique que nous voulions donner une impulsion forte au débat sur la question d'une meilleure effectivité du droit au logement. Bien que le travail entamé au sujet de l'opportunité et de la faisabilité d'un droit opposable en Belgique soit loin d'être terminé, nous voulons dès à présent faire connaître les pistes de réflexion qui ont émergé durant le séminaire et la concertation. Elles serviront de base à un approfondissement et à un élargissement à d'autres acteurs du débat.

Comme indiqué précédemment, l'origine de cette réflexion réside dans l'appel du terrain pour que l'on s'attaque à cette problématique. Le texte 'J'accuse' constitue le prologue de ce chapitre. Suit alors une partie descriptive dans laquelle les deux expériences étrangères sont expliquées et où l'on examine les questions qu'elles soulèvent au sujet d'une meilleure effectivité du droit au logement en Belgique. Enfin, l'attention se porte sur la discussion qui a eu lieu avec certains acteurs de terrain et l'on fait état des principales pistes de réflexion qui ont émergé durant le séminaire et durant les réunions de concertation.

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

72 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.

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

74 http://www.luttepauvrete.be/publications/actes_obligationderesultat.pdf

75 Professeur de droit aux Facultés Universitaires Saint-Louis.

76 Professeur de droit à l'Université de Hasselt.

Prologue

Nous reproduisons ci-dessous le texte intégral de l'intervention de Paul Trigalet (asbl Solidarités Nouvelles Wallonie), en ouverture du séminaire organisé par le Service le 18 mars 2011.

«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 inabornables. 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 inabornables 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 3 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, 5 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 logement adapté 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-abris 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.

J'en resterai là, mais j'espère que ce tableau réaliste de l'exclusion du 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.»

I. Deux exemples étrangers

1.1. Expérience écossaise

1.1.1. Origine

En Ecosse, le dispositif garantissant un logement à certaines personnes s'inscrit dans la politique de lutte contre le 'sans-abrisme' dont la législation de base date de 1977⁷⁷. Ce sont d'abord les personnes particulièrement vulnérables qui étaient prioritairement visées par la loi : personnes handicapées, personnes âgées, personnes ayant des problèmes psychiques... Par la suite, au début des années 2000, la législation a été étendue à d'autres catégories de personnes et en 2013, elle devrait concerner toutes les personnes sans abri.

1.1.2. Contenu du droit

La loi écossaise oblige les 32 autorités locales que compte l'Ecosse à fournir un logement 'permanent' à certaines catégories de personnes sans abri ou, le cas échéant, à leur fournir un lieu d'hébergement.

1.1.3. Bénéficiaires

Situation actuelle

La réunion de quatre conditions est nécessaire pour pouvoir obtenir un logement 'permanent'.

1. Il faut être sans abri. Le programme écossais ne vise pas seulement les sans-abris au sens strict, mais aussi toute personne logée de façon précaire.
2. Il faut se trouver dans une situation de besoin prioritaire de logement. Sont dans une telle situation les 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 ;
- qui souffrent de troubles de la personnalité ;
- âgées de 18 à 20 ans et exposées à un risque d'exploitation sexuelle ou financière ;
- qui vivent avec quelqu'un qui rencontre l'un des critères de priorité.

3. La personne ne doit pas être délibérément devenue sans-abri (*intentionnally homeless*). Est considéré comme sans-abri 'délibéré', celui ou celle qui :
 - a délibérément adopté un comportement qui a provoqué le 'sans-abrisme' ;
 - a quitté un logement dans lequel il ou elle aurait raisonnablement pu continuer à vivre ;
 - a été conscient(e) de l'ensemble des faits avant de passer à l'acte.

Ne serait par exemple pas consciente des conséquences de ses actes et dès lors ne devrait pas être considérée comme sans-abri 'délibéré' la personne souffrant d'un retard mental. Il en irait de même d'une personne alcoolique. Par contre, une personne qui a été expulsée en conséquence de comportements qu'elle a adoptés délibérément, et dont elle savait qu'ils pouvaient mener à son expulsion, sera reconnue comme étant devenue sans-abri de façon intentionnelle (ce serait par exemple le cas d'une personne qui refuse de payer son loyer).

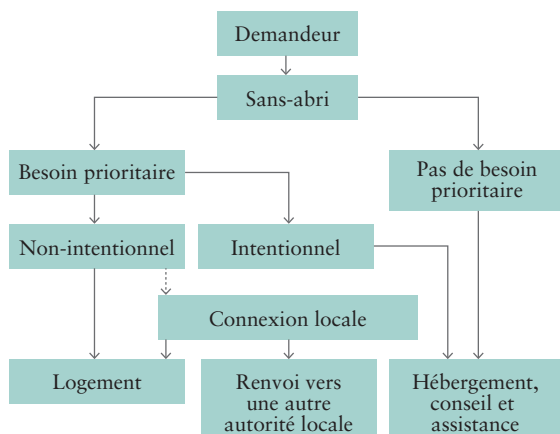
Le caractère intentionnel est toujours apprécié au cas par cas en fonction de la situation individuelle de la personne.

Il est important de noter que lorsqu'une personne est considérée comme sans-abri '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 en vigueur, cette dernière étant aussi conçue pour résoudre les causes de la situation de 'sans-abrisme'.

4. Il faut avoir une connexion locale, ou pour le dire autrement, ne pas avoir de connexion locale avec une autre autorité locale. Ce n'est que si l'autorité locale peut établir une connexion locale avec une autre zone géographique qu'elle refusera d'intervenir.

Si une personne remplit ces quatre conditions, l'autorité locale est légalement tenue de lui fournir un logement.

Le système actuel



A partir du 31 décembre 2012

Il est prévu de supprimer, d'ici fin 2012, les quatre critères pour ne garder que la question : «êtes-vous sans-abri ?» 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.

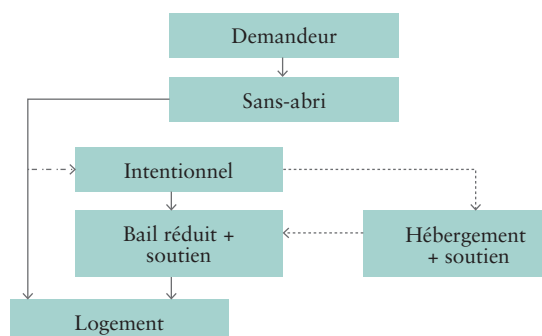
Le critère d'intentionnalité est par contre maintenu mais de façon facultative. Cela signifie que l'autorité locale pourra décider de vérifier ou non si la personne est devenue sans-abri de façon intentionnelle. Elle pourrait aussi décider de ne jamais utiliser ce critère. Si elle décide de vérifier la condition d'intentionnalité et qu'elle ne parvient pas à l'établir, elle devra fournir un logement permanent au demandeur. Si elle arrive par contre à établir le caractère intentionnel de la situation de 'sans-abrisme', elle devra lui fournir un logement dans le cadre d'un bail réduit (*short Scottish secure tenancy*) qui est un bail offrant moins de garanties au preneur que le bail sécurisé (*full Scottish secure tenancy*). Il peut par exemple être rompu après une durée de six mois.

Il existe une seule exception à ce droit acquis à toutes les personnes sans abri : 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 légal (ce qui est indiqué par les flèches en pointillé dans le schéma suivant).

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.

A partir du 31 décembre 2012



1.1.4. Exercice du droit

Aujourd'hui, la personne sans abri qui souhaite obtenir un logement doit s'adresser à l'autorité locale avec laquelle elle a un lien (notion de connexion locale). L'autorité locale examine alors si la personne est en droit de bénéficier d'un logement (voir 1.1.3).

En cas de décision négative relative à l'existence d'une situation prioritaire, la personne peut demander, auprès de la même autorité locale, une révision de la décision dans un délai de 21 jours après la réception de la décision.

Si le demandeur n'est pas satisfait de la manière dont la décision a été prise, il peut introduire un recours en légalité. Le tribunal ne se prononcera donc pas sur le fond mais bien sur la manière dont la décision a été prise.

1.1.5. Monitoring et évaluation

En Ecosse, le monitoring a d'abord été réalisé par le *Homelessness Task Force* qui, sur base des besoins identifiés, a posé les jalons de la législation actuelle. C'est ensuite le *Homelessness Monitoring Group* qui s'est attelé à analyser l'application de la législation relative au 'sans-abrisme'⁷⁸.

78 Scottish Executive (n.d.). *Helping Homeless People. An Action Plan for Prevention and Effective Response. Homelessness Task Force Final Report* ; The Scottish Government (2008). *Helping Homeless People. Homeless Monitoring Group Report*.

Le bilan de l'application de la législation écossaise est plutôt positif, même si des difficultés persistent.

A l'actif de cette législation, il faut indiquer que toutes les autorités locales ont aujourd'hui une stratégie de lutte contre le 'sans-abrisme', ce qui n'était pas le cas avant. Par an, il y a environ 30.000 personnes qui bénéficient du programme écossais. Sur 32 autorités locales, 13 identifient 100 % des personnes sans abri comme étant prioritaires et seulement quatre identifient moins de 80 % des personnes sans abri comme étant prioritaires.

Parmi les difficultés encore rencontrées, il y a le décalage important entre l'offre et la demande de logement, ce qui entraîne des tensions sur le marché locatif, notamment entre les personnes sans abri et celles qui ne le sont pas mais qui ont besoin d'un logement. Il existe aussi des difficultés dans l'accompagnement des sans-abris dues à la baisse des budgets locaux⁷⁹.

1.2. Expérience française

1.2.1. Origine

Le droit au logement est inscrit dans des engagements internationaux ratifiés par la France et est mentionné dans de nombreuses lois depuis 1982. L'une d'entre elles peut être qualifiée de loi fondatrice. Il s'agit de la loi Louis Besson du 31 mai 1990⁸⁰ qui a donné une définition du droit au logement et a prévu la mise en œuvre, par l'Etat et les départements, de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Depuis lors, chaque département est tenu de mettre en place un tel plan. Enfin, s'il n'est pas inscrit dans la Constitution, le droit au logement a toutefois été reconnu par le Conseil constitutionnel en 1995 comme « *objectif à valeur constitutionnelle* ».

Malgré les dispositifs légaux existants, il n'a pas été mis fin au mal-logement. Loin de là. En 2006, des associations manifestaient pour dénoncer l'état du mal-logement en France. Pour dénoncer la précarité dans laquelle vivent de nombreuses personnes, elles avaient

79 Des données chiffrées sont disponibles dans le dernier rapport de statistiques de la législation sur le 'sans-abrisme' : National Statistics Scottish Government (2011). *Operation of the homeless persons legislation in Scotland : quarters ending 30 June and 30 September 2010 (including households in temporary accommodation at 31 December 2010)*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344139/0114472.pdf>

80 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

installé des tentes le long du canal Saint-Martin à Paris. Cet événement, qui a bénéficié d'un important retentissement médiatique, a contribué à la décision prise par la Président de la République de l'époque d'instaurer le droit au logement opposable (DALO).

1.2.2. Contenu du droit

La loi du 5 mars 2007⁸¹, instituant le DALO, modifiée en 2009, met en place un dispositif permettant à des personnes non logées ou mal logées d'être désignées prioritaires pour l'obtention d'un logement adapté à leurs besoins et de se voir proposer une offre endéans un certain délai.

La loi offre aussi la possibilité de demander et d'obtenir un hébergement temporaire.

1.2.3. Bénéficiaires

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

1. un demandeur de logement social en délai anormalement long (ce délai est fixé dans chaque département en fonction du contexte local) ;
2. un demandeur de logement non logé ou mal logé ; entrent dans cette catégorie les personnes de bonne foi⁸² 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 ;
3. 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).

81 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.

82 La bonne foi est présumée. Pour renverser la présomption, il appartiendrait donc à la commission de médiation (voir 1.2.4) d'établir que la personne s'est intentionnellement mise dans une situation de mal-logement.

1.2.4. Exercice du droit

Recours amiable

Les demandeurs peuvent introduire un recours amiable auprès d'une commission de médiation⁸³. Celle-ci est présidée par une personnalité désignée par le préfet⁸⁴ et comprend quatre collègues de trois membres issus respectivement de l'Etat et 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 six mois ou trois mois selon les départements pour les recours logement, et sous six semaines partout pour les recours hébergement. Les décisions peuvent être contestées devant le tribunal dans les conditions du droit commun. Un demandeur pourrait ainsi saisir le tribunal administratif pour contester une décision de la commission qui le déclarerait non-prioritaire.

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 2009⁸⁵ lui permet aussi de disposer d'un quart des réservations des entreprises⁸⁶).

Le préfet peut aussi mobiliser des logements privés conventionnés⁸⁷ mais dans la pratique, cette possibilité est très peu utilisée. Pour ce qui concerne l'Ile

.....

83 Il existe une commission de médiation par département. La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 a par ailleurs prévu la possibilité d'en créer plusieurs par département.

84 Le préfet est le représentant de l'État dans les différents départements français. Il a notamment pour rôle de coordonner les politiques de l'État au niveau du département.

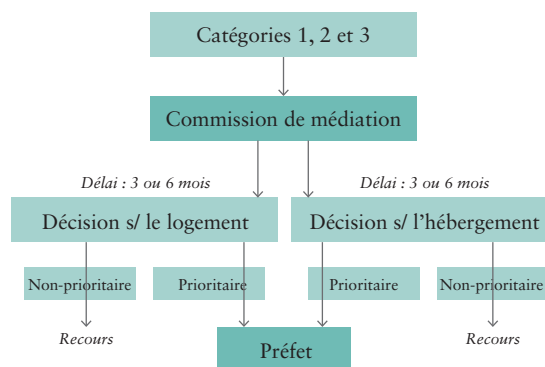
85 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

86 Depuis le milieu du vingtième siècle, le système de Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), oblige certaines entreprises à contribuer à l'effort de construction de logements sociaux par le biais notamment du prélèvement d'une cotisation sur base des salaires payés. En contrepartie, les entreprises ont un droit de réservation sur une partie du parc locatif social. C'est dans cette réserve que les pouvoirs publics peuvent désormais puiser à concurrence d'un quart du stock disponible.

87 Il s'agit d'un logement qui fait l'objet d'une convention entre l'État et un propriétaire privé qui s'engage à louer son bien à un loyer inférieur au prix du marché en contrepartie d'un avantage fiscal ou d'une aide à la construction.

de France, où le marché du logement est particulièrement tendu, la loi a prévu que le relogement puisse être proposé dans un département autre que celui de la commission de médiation saisie⁸⁸. 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 amiable :



Recours contentieux

Le tribunal administratif peut être saisi pour obtenir l'application d'une décision favorable non mise en œuvre dans le délai réglementaire (six 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 loi⁸⁹. 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

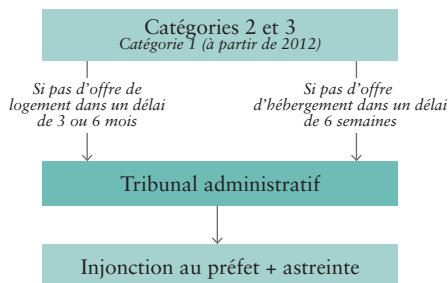
.....

88 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

89 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Cette loi précise que le montant de l'astreinte « est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ». Le Conseil d'État français, dans un avis rendu le 2 juillet 2010, considère que le juge peut moduler ce montant, conçu comme un montant de référence, dès lors qu'il le fait de manière proportionnée (C.E., avis, 2 juillet 2010, M. Abdelkrim MAACHE, N° 332825).

devant les tribunaux par certains demandeurs insatisfaits. Les premières décisions condamnant l'Etat à indemniser ces demandeurs commencent aujourd'hui à tomber. Ainsi, dans deux jugements rendus le 17 décembre 2010, le tribunal administratif de Paris a estimé que l'absence de relogement par l'Etat constituait une faute de nature à engager sa responsabilité et a condamné l'Etat à payer au requérant une somme de 2.000 euros.

Le recours contentieux :



1.2.5. Monitoring et évaluation

Un Comité de suivi de la loi DALO a été créé pour évaluer l'application de la loi sur le terrain. Ce Comité, composé de représentants de nombreux acteurs du logement, est chargé de remettre au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport annuel au sujet de l'application du DALO. Outre les chiffres du DALO, le Comité de suivi y indique les succès et les difficultés liés à la mise en œuvre de la loi. Il épingle aussi une série de bonnes pratiques et fait des recommandations aux pouvoirs publics⁹⁰.

Sur la base des rapports publiés par le Comité de suivi, nous avons pu dégager quelques constats.

En trois ans d'application, le rythme des recours n'a cessé de progresser. Arrêté en décembre 2010, le compteur affichait un peu moins de 180.000 recours, soit 5.000 recours par mois. Le rythme des relogements a lui aussi progressé. Pour la même période, on dénombrait 12.500 relogés ou hébergés sans intervention de

la commission et 68.300 décisions favorables dont 27.000 relogés ou hébergés. Cela reste évidemment peu par rapport au nombre de personnes mal logées en France, dont le nombre est estimé à 3,6 millions de personnes dont 685.000 sont privées de logement⁹¹. Un déficit d'information explique notamment pourquoi il n'y a pas plus de recours.

Même si le nombre de relogements augmente, il reste, en raison d'un manque d'offre, en-deçà des besoins. Ceci a pour conséquence que certains départements enregistrent un retard important dans la mise en œuvre des décisions. Pour y remédier, le Comité de suivi plaide notamment pour mobiliser des logements privés dans les zones tendues alors que le relogement dans le parc privé ne représente actuellement que 2,5 % de l'ensemble des relogements⁹².

Le DALO a également le mérite d'avoir un effet révélateur en mettant en évidence les besoins et les difficultés qui existent. Il montre par exemple les grandes disparités qui existent entre les départements. Le DALO permet aussi à l'Etat de se réappropriier les outils de sa politique du logement mais on constate en revanche que les budgets qu'il alloue au logement social diminuent.

1.3. Leçons à tirer des deux expériences étrangères

Les participants à la concertation ont souhaité épinglez quelques points importants qui ont émergé durant les discussions au sujet des deux expériences étrangères et qui présentent un intérêt pour la discussion sur l'opportunité et la faisabilité d'un système semblable en Belgique.

Ce qui apparaît clairement dans les deux systèmes, est le rôle important qu'a joué le monde associatif tant dans l'avènement des dispositifs légaux que dans le suivi de leur application.

L'un des grands mérites des dispositifs légaux français et écossais est qu'ils ont permis de mettre en lumière

90 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (2010). *L'Etat ne peut pas rester hors la loi - Quatrième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, s.l., 165 p. Tous les rapports du Comité de suivi sont accessibles via : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/index.shtml>

91 Fondation Abbé Pierre (2011). *L'état du mal-logement en France, 16^{ème} rapport annuel*, s.l., Fondation Abbé Pierre.

92 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable. *Op. cit.*, p. 79.

la problématique du mal-logement. Les nouvelles réglementations se souciaient d'attirer l'attention sur les besoins de logement à tous les niveaux. Le débat sociétal et politique a ainsi été stimulé. Les nouvelles législations ont eu un effet de sensibilisation indéniable.

De l'avis de tous, la mise en place d'un monitoring pour évaluer l'application des législations ainsi que la qualité du suivi qui a été réalisé jusqu'aujourd'hui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de l'effectivité de ces législations.

Il ressort également des deux expériences étrangères que le succès d'une obligation de résultat en matière de logement dépend aussi de la question cruciale de l'offre. La France a tenté d'y répondre par la mise en place d'un contingent dans lequel le préfet a le droit de puiser pour octroyer un logement aux demandeurs DALO. En Ecosse, à côté du parc social, le marché privé est également mobilisé via l'octroi d'allocations-loyer.

La reconnaissance d'un droit effectif au logement pour chacun est une étape importante et symbolique. Cela permet d'inverser la logique. Si jusqu'ici, l'accès à un logement était ou pouvait être le résultat de décisions politiques, le droit au logement sera désormais le point de départ de l'action des pouvoirs publics. Tant en France qu'en Ecosse, cette reconnaissance a induit un changement de logique à plusieurs niveaux.

Enfin, il apparaît dans les deux systèmes étrangers que l'exigibilité du droit au logement n'est pas seulement rendue possible par la voie judiciaire. En France, un véritable système de médiation a vu le jour : il s'agit de la commission de médiation. En Cosse, en cas de décision non favorable, on se dirige d'abord vers l'autorité locale qui a rendu la décision pour en demander une révision. Il arrive souvent qu'une solution puisse être trouvée avant que la personne concernée n'introduise un recours en justice.

2. Effectivité du droit au logement en Belgique

L'examen des législations écossaise et française amène à s'interroger sur les possibilités d'envisager, en Belgique, le droit au logement sous l'angle de l'obligation de résultat. Avant de s'atteler à cette question précise, un détour par l'article 23 de la Constitution et par quelques mesures existantes s'impose.

2.1. Pistes offertes par l'article 23 de la Constitution

Depuis 1994, le droit au logement est inscrit dans la Constitution belge. L'article 23 de la Constitution stipule : « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

3° le droit à un logement décent ;

[...]»

L'article 23 est une disposition programmatique, ce qui signifie que les pouvoirs publics s'engagent à la mettre en œuvre progressivement. Les droits sociaux et économiques mettent des obligations positives à charge des autorités publiques. Cela réclame des moyens pour les réaliser, ce qui ne peut arriver du jour au lendemain. Par des mesures politiques, l'on doit essayer de progresser par étapes dans la bonne direction. Le droit au logement, tel qu'il est consacré par l'article 23, est concrétisé dans plusieurs dispositifs légaux ou décrets. C'est ainsi que les codes du logement de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale tentent de donner une exécution pratique au droit à un logement décent.

On reconnaît à l'article 23 un effet de *standstill* qui prévoit que l'on ne peut aller à rebours d'une protection octroyée au citoyen. Cela signifie que le législateur ne pourrait prendre des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif inscrit dans l'article 23 de la Constitution de garantir un logement décent. Une disposition légale ne pourrait pas diminuer le niveau de protection octroyé par la législation relative au logement.

Il ressort d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qu'il

est possible de combattre des restrictions au droit au logement sur base de l'article 23 de la Constitution⁹³. Le Code flamand du logement autorisait en effet les sociétés de logements sociaux à mettre fin au contrat de location de façon unilatérale, sans intervention préalable d'un juge, lorsque le locataire ne respectait pas ses obligations. La Cour constitutionnelle a invalidé cette disposition parce qu'elle était en contradiction avec le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution⁹⁴.

Si l'article 23 est, en principe, dénué d'effet direct, certains juges n'ont pas hésité à reconnaître une applicabilité directe au droit à un logement décent⁹⁵. Naturellement, il est à chaque fois procédé à une évaluation des intérêts en présence. Progressivement se développe une jurisprudence à l'avantage d'un droit au logement plus solide et exigible en justice.

2.2. Manque d'effectivité

Il existe en Belgique de nombreuses mesures qui sont censées rendre le droit au logement plus effectif. Pleines de bonnes intentions dans leur principe, leur application n'atteint pas toujours les objectifs recherchés. Nous donnons ici quelques exemples de réglementations qui sont mal ou insuffisamment appliquées. L'objectif n'est donc pas d'être exhaustif mais simplement de montrer qu'il existe des instruments intéressants mais qui n'en-grangent aucun succès dans la pratique.

La loi relative à la réquisition d'immeubles inoccupés frappe par son manque d'effectivité. Votée en 1993, ses cas d'application se comptent sur les doigts d'une main. Il en va de même des dispositions permettant la gestion publique d'un bien inoccupé. Ceci s'explique non seulement par un manque de moyens mais aussi par un manque de volonté politique. Les dispositions

n'étant pas assez coercitives, les autorités publiques qui pourraient procéder à des réquisitions ou prendre un immeuble en gestion publique ne le font pas par crainte de prendre des mesures impopulaires.

Les dispositions relatives à la garantie locative font aussi partie de celles qui souffrent le plus d'ineffectivité. Le Service avait d'ailleurs déjà pointé leur non-respect. Malgré les nouvelles dispositions prises en 2007, les difficultés sur le terrain persistent : les banques rechignent à avancer le montant de la garantie bancaire à leurs clients malgré qu'elles y soient dorénavant tenues, des propriétaires continuent à réclamer et à obtenir une garantie en espèces, le formulaire neutre prévu par le législateur est peu utilisé⁹⁶.

Enfin, l'application de certaines dispositions a des résultats catastrophiques pour les personnes préca-risées. C'est le cas de l'application par les bourgmestres des règles régionales en matière de salubrité. Un nombre important de logements jugés insalubres (notamment pour des raisons de surpeuplement) font ainsi l'objet d'arrêtés d'inhabitabilité ; les personnes qui y habitent sont alors expulsées et se retrouvent souvent sans solution de relogement.

2.3. Obligation de résultat

Il existe une tendance, notamment en matière d'expulsion, à la reconnaissance d'une obligation de résultat. Ainsi, des juges de paix n'hésitent pas à suspendre une mesure d'expulsion tant que le locataire malheureux n'aura pas été relogé⁹⁷. Le Code du logement de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit par ailleurs que le bourgmestre doit s'enquérir des solutions de relogement avant toute expulsion. En Flandre, le Code du logement prévoit la possibilité pour le bourgmestre, qui a dû reloger une personne à la suite d'un arrêté d'inhabitabilité, de récupérer les coûts que cela a induit auprès du propriétaire négligent⁹⁸. Pour favo-

93 C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

94 « *Compte tenu de l'obligation que l'article 23 de la Constitution met à charge des législateurs compétents de promouvoir le droit à un logement décent pour tous, compte tenu de l'importance, pour la réalisation effective de ce droit pour les personnes les plus démunies, du secteur du logement social, et de l'insécurité quant à ce droit qu'elle crée, la possibilité pour le bailleur de mettre fin au contrat de bail sans contrôle judiciaire préalable, en application d'une clause résolutoire expresse, n'est toutefois pas proportionnée à l'objectif d'assurer la qualité de l'habitat dans les quartiers de logements sociaux.* » C.C., 10 juillet 2008, *op. cit.*, B.25.2.

95 Civ. Charleroi (Prés.), 19 janvier 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590 ; Civ. Bruxelles (Prés.), 19 juin 2002, J.T. 2002, p. 50 ; J. P. Uccle, 27 avril 2007, J.L.M.B. 2007, p. 1003.

96 Voir Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 29-44 et Communiqué de presse commun des membres du Groupe de travail Garantie locative (26 mai 2011), « *La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas, le parlement doit agir!* ».

97 Voir la jurisprudence citée dans : Observatoire de la santé et du social (2010). *Expulsion et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale. Une approche juridique transversale*, rapport final de la recherche menée par Nicolas Bernard et Laurent Lemaire des Facultés universitaires Saint-Louis.

98 Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, art. 15, *Moniteur belge*, 19 août 1997.

riser l'application de cette mesure, le Code du logement a été modifié afin de permettre à la Région, si un contrat de coopération est conclu avec la commune concernée, de préfinancer les coûts auxquels cette commune aurait dû faire face et de les récupérer ensuite elle-même auprès du propriétaire négligent⁹⁹. De cette façon, l'application de la faculté de récupération ne sera plus freinée par la réticence que pourraient avoir certains bourgmestres à récupérer eux-mêmes ces coûts auprès des propriétaires. Quant aux CPAS, ils doivent permettre à chacun de vivre conformément à la dignité humaine. Or, l'accès au logement fait partie des éléments inhérents à une vie conforme à la dignité humaine. Les CPAS sont dès lors compétents pour fournir une aide à leurs usagers dans l'accès à un logement décent. La personne qui estimerait que le CPAS n'a pas respecté ses obligations dispose d'un recours devant le tribunal du travail pour faire respecter ses droits. Des CPAS ont d'ailleurs été obligés de fournir une aide à des personnes mal logées. La jurisprudence diverge cependant au sujet de la nature de l'obligation qui pèse sur les CPAS¹⁰⁰.

Il semble qu'un pas de plus pourrait être franchi dans la reconnaissance d'une obligation de résultat à charge des pouvoirs publics. Ainsi, dans le projet de réforme du Code wallon du logement, un bourgmestre qui prendrait un arrêté d'inhabitabilité serait tenu de

reloger les personnes expulsées suite à cet arrêt. Dans ce cas précis, c'est une obligation de résultat pesant sur les épaules du bourgmestre qui permet de garantir le droit au logement¹⁰¹.

De son côté, dans un avis récent proposant quelques lignes de conduite pour une politique de logement durable, le Vlaamse Woonraad cite le droit au logement opposable comme une piste possible¹⁰².

Dans certaines matières, on semble cependant aller à rebours d'une logique d'obligation de résultat. C'est le cas devant le juge de paix, en matière de conciliation : rendue obligatoire en 2002, elle a été supprimée en 2008 considérant que le juge peut 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 de logement ni de la société de tutelle puisque le défaut de réaction de celles-ci 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.

99 Décret du 29 avril 2011 modifiant divers décret relatifs au logement, art. 38 5°, *Moniteur belge*, 4 mai 2011.

100 Voir Versailles Philippe (2009). « Aide et intégration sociale » dans *Guide social permanent. Tome 4 - Droit de la sécurité sociale : commentaire*, Kluwer, Suppl. 912, p. 416.

101 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Note d'orientation*, p. 28.

102 Vlaamse woonraad (30 juin 2011). *Krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid. Aanbevelingen van de Vlaamse woonraad voorafgaand aan het Woonbeleidsplan Vlaanderen*. Advies 2011/06, p. 14.

3. Pistes de réflexion

Lors du séminaire et durant la concertation, plusieurs questions ont été soulevées. Nous avons retenu les plus pertinentes pour poser les premières bases du débat sur une obligation de résultat en Belgique. Nous en rendons compte ici sous la forme de pistes de réflexion.

Beaucoup voient dans l'instauration d'une obligation de résultat à charge de la puissance publique la possibilité d'inverser la logique : le droit au logement ne serait plus la conséquence de décisions politiques mais bien leur point de départ. Il s'agirait là d'une avancée

symbolique forte qui ne resterait certainement pas dénuée d'effets concrets. Cela permettrait notamment de bâtir la politique du logement au départ des besoins pour se diriger vers l'offre et non plus, comme c'est le cas actuellement, de faire le chemin inverse. Ainsi, on ne partirait plus de ce qui est disponible pour, à partir de là, tenter de loger des personnes. On devrait commencer par le constat que chacun a un droit au logement, en conséquence de quoi, les pouvoirs publics seraient tenus de prendre des mesures afin de réaliser concrètement ce droit.

3.1. Offre de logement

L'implémentation d'une obligation de résultat ne peut être envisagée sans aborder la question de l'offre. Il existe en effet un manque criant de logements décentes et abordables et les projets actuels d'augmentation du parc locatif social pourront difficilement satisfaire la demande. Dans le chapitre précédent, ces problèmes d'accès au logement ont été identifiés.

L'instauration d'une obligation de résultat peut avoir un effet sur la politique de l'offre de logement. En mettant à charge d'une autorité publique une obligation dont l'exécution peut être exigée en justice, le cas échéant sous peine d'astreintes, celle-ci est incitée à tout mettre en œuvre pour accroître l'offre et, à tout le moins, à utiliser les outils déjà existants qui lui permettront d'y arriver (par exemple les législations destinées à lutter contre la vacance immobilière).

Ceci étant, des mesures ambitieuses doivent également être prises pour augmenter l'offre de logement. Plusieurs pistes sont possibles. Il faut bien sûr étendre l'offre du marché locatif social. Le marché privé devrait lui aussi être mobilisé, par le biais des AIS ou via l'octroi d'allocations-loyer dans le cadre plus large d'un encadrement des loyers. Un vif intérêt s'est manifesté pour la politique écossaise, qui ne se focalise pas seulement sur l'offre de logements sociaux mais aussi sur ceux du marché privé.

Certains insistent pour que la responsabilité ne soit pas le seul fait des pouvoirs publics. Il appartient au secteur privé de faire preuve de solidarité et de participer à l'effort pour rendre le logement accessible. Il faudra aussi pouvoir réellement obliger certains propriétaires d'immeubles inoccupés à faire les travaux nécessaires en vue de les mettre en location. Dans cette même logique, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) a critiqué l'idée, reprise dans le projet de réforme du Code wallon du logement, de faire assumer aux bourgmestres une obligation de relogement¹⁰³.

3.2. Monitoring et évaluation

L'une des vertus attribuées au DALO est, selon le rapport 'Bouchet'¹⁰⁴, de rendre plus visibles certaines carences de la politique du logement. La mise en œuvre du DALO a un effet révélateur par exemple de l'inadéquation de l'offre et de la demande et aussi de l'éclatement des compétences et des acteurs publics en matière de logement. Certains pensent que l'instauration, comme en France et en Ecosse, d'une obligation de résultat pourrait améliorer la visibilité des problèmes rencontrés en Belgique dans l'application du droit au logement.

Il existe certes en Belgique des organes qui étudient des aspects de la politique du droit au logement comme, par exemple, l'Observatoire de l'habitat et le Conseil consultatif du logement à Bruxelles, le Steunpunt Ruimte en Wonen et le Vlaamse Woonraad en Flandre et le Conseil supérieur du logement en Wallonie. Il faudrait cependant examiner dans quelle mesure ces organismes pratiquent un monitoring comme le font le Comité de suivi du DALO et le *Monitoring Group* écossais et, dans l'affirmative, vérifier si toutes les législations relatives au logement font l'objet d'une évaluation.

Le monitoring et l'évaluation sont importants, aussi bien en amont pour bien identifier les problèmes qu'en aval, lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets des mesures prises. Le rôle du monde associatif est à cet égard crucial. Les associations peuvent donner des impulsions pour faire adopter de nouvelles législations et jouer un rôle de 'chien de garde' quant à l'implémentation de celles-ci.

3.3. Débiteur de l'obligation

Il se dégage un souhait de rationaliser la politique du logement et de faire apparaître un débiteur unique de l'obligation correspondante au droit au logement.

Pour beaucoup, la Région est le meilleur échelon pour assumer la responsabilité de la réalisation du droit au logement. C'est donc elle qui devrait être le bénéficiaire d'une obligation de résultat en matière de logement. Même si l'échelon régional semble être le meilleur niveau pour assumer la responsabilité politique de

103 Union des Villes et des Communes de Wallonie (2011). *Réforme du Code wallon du logement, relogement par le bourgmestre et ancrage local: l'Union adresse des propositions au Ministre Nollet*.

104 *Relever le défi du droit au logement en Ile de France*, rapport du groupe de travail présidé par Paul Bouchet, 2009.

l'obligation, il est aussi nécessaire d'y associer le niveau communal. Pour ce qui concerne l'exécution de la politique du logement, le niveau local (ou éventuellement intercommunal) doit être considéré comme un partenaire important. Il en découle que des moyens suffisants doivent être mis à la disposition des communes pour qu'elles puissent assumer leurs missions. L'idée de sanctionner les communes qui ne respecteraient pas les exigences posées par le niveau régional, par exemple en matière de construction de logements sociaux, a été évoquée. Une telle configuration permettrait peut-être de limiter les disparités entre les communes dans la réalisation des politiques du logement.

La concentration de l'obligation de résultat liée au droit au logement dans les mains d'une seule autorité publique aurait en tous cas le mérite de ne désigner qu'un 'débitteur', ce qui permettrait de faciliter la lisibilité, par le citoyen, de la politique du logement. Cela permettrait aussi d'éviter les concurrences qui peuvent exister entre les différents niveaux.

3.4. Groupe-cible

Tout le monde a droit à un logement décent. Déterminer un groupe-cible est un exercice délicat puisque

l'établissement de critères aura automatiquement comme conséquence d'exclure des personnes. De surcroît, il est difficile de tenir compte des évolutions démographiques futures comme, par exemple, celles des familles recomposées, de la main-d'œuvre étrangère, des étudiants, des personnes tributaires de soins, etc. qui pourraient avoir une influence sur la demande de logement.

Les participants à la concertation estiment que la typologie ETHOS, développée par la FEANTSA, est une bonne base. Cette typologie identifie différentes situations de 'sans-abrisme' et de mal-logement : elle liste 13 catégories et s'étend de la personne qui vit dans la rue à celle qui occupe un logement précaire, instable ou inadéquat¹⁰⁵.

Certains plaident pour une approche progressive, ce qui signifie qu'il faudrait avancer par phases. Il faudrait donner la priorité à ceux qui sont dans une situation particulièrement vulnérable, par exemple ceux qui sont expulsés à la suite d'un arrêté d'inhabitabilité. Ensuite, le droit à un logement serait progressivement étendu pour couvrir toutes les situations de mal-logement.

.....

105 Voir <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=546>

Liste des participants

Séminaire et groupe de concertation

- Agentschap Wonen-Vlaanderen
- ACW
- Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement
- Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
- Ecolo - Parlementaire wallonne
- Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
- Facultés universitaires Saint-Louis
- Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS
- Fonds du Logement de Wallonie
- Groen! - Studiedienst
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
- Huurdersbond Oost-Vlaanderen
- Juge de Paix honoraire
- La Strada

- Les petits riens - Un toit à Soi
- Lokaal sociaal beleid Gent
- Luttes Solidarités Travail
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- Service public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale
- Scottish Council for Single Homeless
- Service public de Wallonie - Département du logement
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Sp.a - Kabinet van minister van Wonen en Energie
- Syndicat national des propriétaires
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
- Universiteit Antwerpen
- Universiteit Hasselt
- Vlaamse Overleg Bewonersbelangen
- Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
- Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie
- Vlaamse woonraad

Contacts bilatéraux :

- Agence Alter
- Buurthuis Bonnevie
- CECODHAS Housing Europe