

NOTE DE DISCUSSION

LE DROIT À UN LOGEMENT DÉCENT 10 ANS APRÈS LE RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

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

AVRIL 2005



CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME

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



.be

En collaboration avec les Communautés et Régions

EN 1994 ...

Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) avait subdivisé son analyse en trois types de logements : les logements marginaux, le marché privé et enfin, le logement social. Les conclusions essentielles du chapitre étaient les suivantes :

*« La quasi-totalité des énergies semble consacrée à l'urgence (maisons d'accueil, centres d'hébergement) sans qu'on ne reconnaisse que ceux qui sont rejetés dans des situations marginales de logement, sans abri, mal logés, expulsés, sont d'abord des victimes de la faiblesse de l'action des pouvoirs publics pour encadrer les prix, les loyers des logements, premier pas nécessaire pour assurer une sécurité d'habitat à ceux qui connaissent la pauvreté et la précarité ».*¹

*« L'existence d'un circuit marginal du logement est la conséquence du dysfonctionnement et des déficiences du marché du logement, que ce soit au niveau des habitations privées ou des logements sociaux. En fait des familles sont exclues de ces deux formes normales de logement. Si elles ne parviennent à ne se caser nulle part, cela signifie que la société et le pouvoirs publics créent eux-mêmes ce circuit marginal. La première priorité est que le marché normal du logement soit accessible à tous. Les solutions alternatives (comme les hébergements de solidarité, les centres d'accueil pour sans abri, les bureaux de location sociaux, les initiatives travail-logement) ne peuvent pas être une véritable réponse ».*²

DIX ANS PLUS TARD ...

1. Une mobilisation ininterrompue, de plus en plus pressante

Le droit au logement a fait l'objet d'actions et de campagnes permanentes de la part d'associations. Elles se sont intensifiées à mesure de l'aggravation de la crise. Aujourd'hui, le ton monte pour exiger des mesures urgentes. Le processus de mobilisation réalisé dans le cadre des 10 ans du RGP en faveur du logement ne constitue donc pas une « nouveauté » : il doit, avant toute chose, rappeler à quel point cette mobilisation est constante sur le terrain.

Une grande partie des compétences en matière de logement ont été régionalisées. Des différences existent entre Régions, mais aussi, par exemple, entre zones urbaines et rurales. Toutefois, cette note, destinée à des débats dans les provinces, vise surtout à mobiliser sur des points communs. Elle accorde une attention aux différences, mais sans entrer dans des analyses régionales ou statistiques affinées.

¹ RGP, p. 207.

² RGP, p. 209.

2. Un logement décent : bien plus qu'un toit au-dessus de la tête

Le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme³ rappelle les composantes du droit au logement : garantie juridique de l'occupation, existence de services, matériaux et infrastructures (énergie, équipements sanitaires, ...), capacité de paiement (les autres besoins fondamentaux doivent pouvoir être couverts), habitabilité (espace suffisant et sain, et protection contre les intempéries), facilité d'accès (priorité aux groupes fragilisés : personnes âgées, moins valides, ...), emplacement (à proximité de tous les services publics utiles) et respect de l'environnement naturel (protection de l'expression de l'identité et de la diversité culturelles). Les acteurs de terrain ajoutent un critère supplémentaire : la participation. Les personnes doivent pouvoir être impliquées dans les politiques de mise en œuvre du droit au logement, faire entendre leur voix dans des organes consultatifs, constituer les interlocuteurs privilégiés des décisions prises à propos d'un quartier, d'un ensemble de logements sociaux, de mesures de relogement, etc. (voir section 6).

3. Le marché privé : une accessibilité accrue ?

Selon le RGP, exercer son droit à un logement décent implique prioritairement d'avoir accès à ce marché.

« Aujourd'hui, dix ans plus tard, la situation n'est plus problématique, mais dramatique pour de nombreuses familles » (Annick Vanhove, PRISO⁴ Antwerpen).

Ø Louer

- De 1994 à 2004, les loyers se sont envolés. Une étude de 2004⁵, qui rappelle au passage que les loyers représentent une pondération de seulement 5,5% dans l'indice des prix, analyse la hausse des prix. Pour la période 1996/2001, les loyers ont enregistré une hausse moyenne de 10,6%. Élément crucial : les hausses de loyers sont plus fortes dans les loyers sociaux (+ 19,8%) et, pour le marché privé, pour les catégories de logement inférieures (jusqu'à 14,5%). Autrement dit, les hausses de loyers, toutes catégories de logement confondues, touchent principalement les personnes en situation précaire. Elles les précipitent dans des conditions de vie indignes ou finissent par les jeter carrément à la rue. La situation est particulièrement explosive à Bruxelles : « *La Région bruxelloise est désormais gangrenée par une horreur locative. (...). Par une hausse, débridée et vertigineuse des loyers de ce secteur* »⁶ (Collectif Colère⁷, 2005).

³ http://www.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs21_fr.htm.

⁴ Provinciaal Instituut voor Samenlevingsopbouw – Institut provincial de développement communautaire.

⁵ Defeyt, P., *L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers*, Institut de Développement Durable, avril 2004.

⁶ *L'horreur locative bruxelloise et ses comiques palliatifs*, Le Soir, 17.01.2005.

⁷ Collectif organisé de locataires en résistance.

Or, beaucoup de personnes pauvres n'ont d'autre choix que de se rabattre sur ce marché, faute de pouvoir accéder à un logement social (cfr. 2). Leurs dépenses locatives engloutissent alors leur maigre budget. Des associations dénoncent ainsi que des gens s'endettent jusqu'au cou pour payer leur maison ou régler leur loyer. Selon elles, des services sociaux sont impuissants devant l'explosion du nombre de ménages totalement étranglés par leurs problèmes financiers⁸. Dans son « Rapport d'évaluation 2003 », publié en 2004, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement⁹ fait état de la progression des dettes de loyer parmi les ménages usagers d'un centre de médiation de dettes en Wallonie (20% pour le Brabant wallon et Namur, 22,80% pour le Hainaut, 25,70% pour Liège et 20,80% pour le Luxembourg).

- Les problèmes récurrents liés à la caution locative constituent un véritable frein à l'accès au logement, particulièrement pour les personnes les plus défavorisées¹⁰
- De nombreuses associations soulignent depuis très longtemps qu'il est impérieux d'objectiver les loyers et de les réguler, notamment par une fiscalité axée sur les loyers réels et plus équitable: lors du conseil des ministres d'Ostende, en 2004, le Gouvernement a décidé de confier au Ministre des finances le soin d'examiner comment l'Etat fédéral pouvait intervenir pour freiner la hausse des loyers.
- Cette situation d'inaccessibilité explique aussi pourquoi les allocations-loyer¹¹ sont toujours au cœur de nombreuses revendications. Certains soulignent que cette mesure permet d'étendre la solidarité à l'ensemble du marché locatif au lieu de tout concentrer sur le logement social, où « *les pauvres paient pour les plus pauvres* » (PASH, 2005). Des acteurs précisent que l'efficacité des allocations-loyer est liée à l'encadrement des loyers privés. Sinon, elles tomberaient finalement dans la poche du bailleur (RBDH, 2004). D'autres intervenants émettent toutefois de nettes réserves quant à cette solution qui, par rapport à l'objectivation des loyers, véritable mesure structurelle, n'est qu'un pis-aller. Elle occulte aussi une autre réalité : l'insuffisance de certains revenus pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

⁸ Dans une publication du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, relative aux indicateurs de pauvreté, les familles qui vivent dans la pauvreté signalent qu'elles sont régulièrement confrontées à trois types de dettes : des retards de paiement dans les frais scolaires, des notes impayées en matière de soins de santé (en particulier des frais d'hôpitaux) et des dettes concernant le droit au logement pris au sens large (retards de loyer, gaz et électricité).

⁹ Des données actualisées ne sont malheureusement pas disponibles pour les Régions flamande et bruxelloise, celles-ci ne disposant pas d'un tel Observatoire.

¹⁰ Voir « *En dialogue* », Rapport bisannuel – décembre 2003, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, CECLR, disponible sur www.luttepauvrete.be

¹¹ La Fiche d'information n° 21 du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme citée plus haut précise, quant à la capacité de paiement : « *Des allocations de logement doivent être accordées à ceux qui n'ont pas les moyens de se loger convenablement, et les locataires doivent être protégés contre les loyers excessifs ou les augmentations de loyers abusives* ».

- La qualité des logements privés a été davantage réglementée. Le législateur fédéral a édicté des normes minimales, les autorités régionales des normes beaucoup plus élaborées (Codes du logement). L'une des priorités actuelles du législateur est de lutter contre les marchands de sommeil, qui exploitent la misère en louant des « logements » à des conditions infâmes. Cependant, dans un contexte de pénurie de logements accessibles et d'absence de véritable obligation de relogement, une politique très répressive peut avoir des effets pervers pour les victimes. Pour certaines associations, se limiter à s'occuper de la qualité ne fait que justifier les loyers élevés par une mise en conformité de l'état du bien. Qu'en est-il des politiques de relogement mises en place ?
- De nombreux intervenants continuent de préconiser un soutien accru et une multiplication des agences immobilières sociales. Cependant, la viabilité financière de ces organismes est parfois mise en cause. Une réforme de cet outil doit-elle être envisagée ? Qu'en pensent les usagers, mais aussi les professionnels du secteur : à quelles difficultés les uns et les autres sont-ils confrontés ?
- Le nombre de logements inoccupés est ressenti comme une véritable insulte par ceux qui n'ont même pas accès à un toit. Ils dénoncent que les diverses dispositions réglementaires (loi fédérale, dite loi Onkelinx, relative à la réquisition des immeubles inoccupés, et versions adoucies dans les codes du logement régionaux) ne sont pratiquement pas appliquées¹². D'aucuns estiment que face à l'absence de mise en oeuvre du droit à un logement décent pour tous par les pouvoirs publics, ils n'ont d'autre choix que de le conquérir eux-mêmes en squattant ces immeubles, allant même jusqu'à réclamer une protection légale contre les expulsions *manu militari*.

Ø Acheter

- Le RGP consacrait peu de texte à l'accès à la propriété, soulignant simplement qu'un dialogue devrait s'ouvrir avec le milieu bancaire pour permettre à certaines catégories de personnes à plus faibles revenus de contracter un emprunt au taux accessible. Pour certaines familles, nombreuses par exemple, l'acquisition d'une maison s'avère être la solution financière la plus avantageuse. Cependant l'accès à la propriété peut se retourner contre les acheteurs en cas de solvabilité très limitée¹³, en les précipitant dans le surendettement. Or, aujourd'hui, on observe une promotion tous azimuts de l'accès à la propriété « pour tous » comme solution miracle à la pénurie du logement et comme levier de lutte contre la pauvreté.

Les décideurs, toutes tendances politiques, vont dans le sens d'un encouragement à l'acquisition (mesures fiscales favorables, prêts sociaux dans les Régions, assurances « Perte de revenus » en Flandre et en Wallonie, etc.). Globalement, les acteurs de terrain

¹² A cet égard, la Ville de La Louvière a décidé de mettre en oeuvre les dispositions du Code wallon relatives à cette procédure. Un nombre considérable de logements ont fait l'objet d'une intervention de la Ville à l'égard du propriétaire, visant d'abord un accord à l'amiable.

¹³ *En dialogue*, op. cit., pp. 185-188.

soulignent que toutes les mesures mises en place bénéficient surtout aux classes moyennes, non aux groupes de personnes plus pauvres : « *Le propre des fiscalistes, c'est d'oublier les familles qui ne sont pas soumises à la fiscalité et qui sont précisément les plus pauvres...* »¹⁴. Il n'existe aucune mesure fiscale en faveur des locataires.

Par ailleurs, le fait que les décideurs politiques « subsidient » l'acquisition, réduit le parc de logements locatifs et cette rareté participe à son tour à la hausse des loyers.

- Peut-on se positionner « pour » ou « contre » l'accès à la propriété pour les personnes en situation de pauvreté ?

- L'asbl Leren Ondernemen (Leuven) a développé un projet d'accompagnement des candidats-proprétaires aux revenus très modestes, tout en soulignant que l'accès à la propriété n'est pas une piste politique exclusive. L'accompagnement concerne tous les aspects de l'acquisition : examen de possibilités adaptées de crédit, prix et procédure d'achat, recherche des primes, conseils techniques (architecte), ... Selon l'asbl, « *la possession de sa propre habitation constitue un énorme stimulant dans la vie des familles pauvres. Cela les anime et les stimule à construire leur existence* ».¹⁵

- Cet avis ne fait pas l'unanimité. Selon le chercheur anversois P. De Decker¹⁶, la promotion de l'accès à la propriété auprès de personnes à faibles revenus participe au mythe selon lequel devenir propriétaire signifie automatiquement plus de sécurité, de stabilité, de confiance en soi, etc. Il s'interroge sur la part du budget qui est engloutie par le prêt hypothécaire et ce qui reste pour vivre, de même que sur la pertinence d'un accompagnement aussi intense des personnes comme clé de la réussite de l'accès à la propriété (assistance sous contrainte ? contrôle ?). En outre, cet accompagnement est-il réaliste sur toute la durée du prêt ? P. De Decker plaide pour *la « possession durable de son propre logement »* : « *La possession de son propre logement est durable lorsque les ménages qui deviennent propriétaires peuvent également le rester, et les ménages qui ne peuvent pas le devenir disposent d'alternatives valables* ».

Dans la même lignée, des intervenants estiment que « l'appropriation » est plus importante que la « propriété ». Les concepts de « location » et de « propriété » ne doivent pas être mis en opposition, chaque cas étant spécifique et demandant la même attention. Permettre aux personnes de s'approprier son logement, c'est faire en sorte qu'elles le choisissent, qu'elles aient droit au chapitre dans la politique qui les concerne et qui touche au cadre de vie¹⁷, etc. Au niveau de l'information et de l'accompagnement, les associations estiment qu'ils peuvent être aussi importants pour les locataires que pour

¹⁴ RGP, p. 29.

¹⁵ *Leren Ondernemen : Een droomhuis voor mensen in armoede*, in Ter Zake, novembre 2004.

¹⁶ « *Handle with care* », in Ter Zake, novembre 2004.

¹⁷ L'agence immobilière sociale de Woluwé-Saint-Lambert invite les personnes à aller choisir une maison pouvant leur convenir, après quoi elle discute avec elles de leurs choix et, le cas échéant, prend contact avec le propriétaire en vue de conclure un contrat de bail.

les (candidats-)propriétaires. Lorsqu'on vit en situation de pauvreté, trouver à se loger en parfaite connaissance de cause ET garder son logement sont deux éléments vitaux: un soutien est précieux, pour la connaissance des droits et devoirs, des implications du contrat de bail, des procédures existantes (ex : logements sociaux), etc. En Flandre, ce sont notamment les « woonwinkels »¹⁸ qui remplissent cette mission.

4. Quel rôle et quel avenir pour le logement social ?

| | |
|-------------------|---|
| <u>Bruxelles:</u> | 38.345 logements sociaux ¹⁹ – 24.792 ménages ²⁰ sur les listes d'attente (8 à 10 ans d'attente) |
| <u>Wallonie:</u> | 102.045 logements sociaux – 42.000 ménages en attente d'un logement social ²¹ |
| <u>Flandre:</u> | 132.822 logements sociaux – 72.387 ménages inscrits sur les listes d'attente ²² |

Le RGP mettait fortement en question le mode d'attribution des logements sociaux et réclamait des systèmes clairs. Aujourd'hui, on relève que les attributions de ces logements se déroulent de manière plus correcte et que ce sont les catégories de familles les plus pauvres qui en bénéficient, même si certains rapportent que le clientélisme n'a pas disparu. Les démarches administratives demeurent cependant relativement complexes. Seule la Région de Bruxelles- Capitale a mis en œuvre le « système d'inscription multiple », qui permet de s'adresser à une seule société de logements sociaux pour un ensemble de communes bruxelloises, même si des initiatives locales sont rapportées.

- Le secteur du logement social, compétence régionale, est en pleine effervescence ...
 - La Wallonie a décidé de débloquer 1 milliard d'euros pour la rénovation de plus de 36.000 logements sociaux. Toutefois, ce plan comporte également des déconstructions d'immeubles en mauvais état, qui ne seront pas compensées par de nouvelles constructions, et la possibilité de vendre une partie du parc locatif. In fine, l'offre sera donc réduite. Le monde associatif s'inquiète.

« Le locataire se trouve devant une incertitude complète quant à son devenir, si ce n'est qu'on lui a annoncé la déconstruction de son logement voilà 18 mois, avec toutes les inquiétudes que cela suppose. L'assistant social vient proposer aux locataires de signer 3 documents : une demande de transfert « provisoire » des tours vers les tours sécurisées », un accord pour un retard de paiement, si ce n'est pas trop grave (sinon .. ?) et une cession de rémunération » (M., membre d'un Comité de quartier, Mons).

¹⁸ « Boutiques du Logement ».

¹⁹ Rapport annuel 2003, SRLB.

²⁰ Observatoire de la Santé et du Social, Bruxelles, 2003.

²¹ Rapport annuel 2003, SWL.

²² Statistisch Bulletin kandidaat-huurders, VHM, 2003.

- En Flandre, un nouveau décret sur le logement social est actuellement en préparation. Outre l'obligation d'apprendre la langue néerlandaise, il prévoit un contrat d'essai de deux ans, l'accessibilité à des catégories de revenus plus élevés et une plus grande liberté de fixation de prix par les sociétés de logement sociaux, au nom de la mixité sociale, de la qualité de vie et d'une plus grande rentabilité des sociétés concernées.

De nombreux acteurs de terrain s'interrogent : à combien la liste d'attente risque-t-elle de se monter si on élargit ainsi les catégories de personnes susceptibles d'obtenir un logement social ?

Quant au fait de conditionner l'obtention d'un logement à l'apprentissage d'une langue, ils sont généralement très critiques : *« La problématique du logement social est réelle, mais n'a rien à voir avec le nombre de personnes parlant une langue étrangère. C'est bien plus compliqué que ça. Il s'agit du sous-financement systématique du secteur, d'un patrimoine vieilli, d'une structure de bâtiments désuète, d'une concentration de pauvreté, etc. Je n'entends rien à ce sujet »* (Koen Philippeth, RISO²³ Gent). D'autres se posent aussi une question fondamentale: faut-il désormais « mériter » un droit constitutionnel ?

- C'est à Bruxelles que la crise est la plus aiguë. Le Gouvernement bruxellois entend notamment construire 5000 logements publics dont 70% à caractère social et 30% destinés aux revenus moyens. Des acteurs de terrain soulignent que la seule optique d'accroissement des logements sociaux ne suffira jamais à faire face à la demande.

- La question de la mixité sociale est souvent mise à l'avant-plan de l'actualité. Ce concept peut néanmoins recouvrir de multiples réalités. Certains estiment que si la mixité renvoie à des logements où l'on « mélange » des catégories défavorisées et des populations plus aisées, soit il s'agit d'une utopie pure et simple, soit il s'agit simplement d'un prétexte pour « rentabiliser » les bâtiments concernés. D'un autre côté, des acteurs plaident pour que des « ghettos de pauvres » - sources de conflits, de racisme, ... - soient évités et pour que les logements sociaux au cœur des villes, dans un habitat diversifié et un environnement bien desservi (transports publics, commerces, ...) soient favorisés. Trois choses semblent émerger des débats : d'abord, le souci des habitants de logements sociaux d'évoluer dans un environnement de vie de qualité, ensuite le fait que toute politique de mixité sociale nécessite un accompagnement dans les quartiers et enfin, que la mixité sociale doit s'envisager sur une échelle territoriale suffisamment large, et non se limiter à quelques blocs d'immeubles isolés.

²³ Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw – Institut régional de développement communautaire

5. Les « circuits marginaux »: marge et norme toujours aussi identifiables ?

- Les associations insistent sur les logements en chambre, recherchés par de très nombreuses personnes à faibles revenus et qui a été soumis dans les diverses régions à des procédures d'autorisation de location. Ces procédures sont-elles suffisantes ? Sont-elles respectées ? Ont-elles amélioré ce segment du marché ? Ont-elles eu des effets pervers ? On signale entre autres que ce durcissement des normes de qualité a diminué l'offre.
- Le RGP s'était largement penché sur l'habitat permanent en camping et autres zones résidentielles, un thème qui a récemment fait l'objet d'une concertation spécifique au sein du Service. Depuis 1994, le phénomène s'est amplifié à l'instar de la crise. La Flandre et la Wallonie ont mis en œuvre des plans visant essentiellement le relogement de ces habitants. S'il est exact que la situation de certains de ces campings cache une misère profonde, il existe une très grande hétérogénéité tant dans les domaines que parmi les habitants permanents. Les conclusions sur lesquelles ont débouché la concertation souligne la stigmatisation dont ceux-ci souffrent régulièrement. Dans la crise du logement actuelle, ce type d'habitat est souvent aussi un « choix sous contraintes » qui permet de se reconstruire, de se redécouvrir des compétences et la capacité de nouer des liens sociaux et de vivre des valeurs comme la solidarité, la créativité, etc. C'est aussi une conquête du droit au logement. Il est plaidé pour des formes alternatives d'habitat à caractère participatif.

6. Le non-logement

Ø Les sans-abri

Le RGP critiquait le manque d'homogénéité et les difficultés d'application de l' « adresse de référence », introduite en 1992. Des améliorations juridiques sensibles ont été enregistrées à cet égard, puisque depuis 1997, cette adresse peut être le CPAS compétent. Des associations signalent cependant que des difficultés subsistent (divergences quant au type de RIS à accorder - statut isolé ou cohabitant -, lenteurs pour la radiation demandée par le CPAS compétent dans l'ancienne commune malgré la procédure prévue pour ce faire, etc.).

En Wallonie, les relais sociaux sont manifestement des instruments utiles dans l'aide aux sans abri.

De nombreuses associations signalent que cette population a évolué. Ainsi, on constate l'accroissement de certaines catégories, comme les jeunes et les femmes. Mais aussi :

- on observe de plus en plus de familles complètes à la rue ;

- de nouveaux publics sont venus grossir les rangs: réfugiés politiques, demandeurs d'asile, sans papier, personnes isolées avec enfants, ...

Faute de solutions de relogement²⁴, les durées de séjour dans les foyers d'accueil augmentent.

Ø Les expulsions

- Les expulsions constituent toujours des tragédies humaines, tant dans le secteur social que sur le marché privé. Les chiffres font cependant défaut pour quantifier le problème de manière précise. Un rapport de la VVSG²⁵ a évalué le nombre de demandes d'expulsions (requêtes devant le juge de paix) à 100 par semaine en Flandre²⁶. En outre, les expulsions illégales, où le propriétaire jette littéralement le locataire à la rue du jour au lendemain pour éviter les complications d'une procédure, semblent plus d'actualité que jamais.

Les logements sociaux n'échappent pas au phénomène des expulsions, bien que les chiffres manquent également dans ce secteur. Selon Françoise Noël²⁷, à de rares exceptions près, les locataires sociaux qui ne paient pas leur loyer ne sont pas des mauvais payeurs. Le fait de ne plus payer son loyer est généralement l'aboutissement d'une longue crise parsemée de problèmes non liés au logement, qui n'a fait l'objet d'aucune démarche préventive, et qui a fini par précipiter la personne ou la famille dans une situation inextricable. L'étude témoigne d'une grande diversité dans l'approche « sociale » du contentieux locatif. Certains assistants sociaux sont désarmés, mal à l'aise face à la situation complexe qu'ils découvrent, alors qu'ils ont pour mission de récupérer une dette. D'autres intervenants adoptent une approche de recouvrement pure et dure, teintée d'une toute-puissance moralisatrice :

« Si les personnes se présentent, c'est qu'elles ont envie de s'en sortir. (...) Les locataires qui viennent sont toujours corrects. Les personnes qui en valent la peine viennent me trouver. Les personnes que je convoque et qui ne viennent pas n'en valent pas la peine ; il y en a beaucoup (...) » (un directeur gérant)²⁸.

« Parfois, j'essaie de faire peur au locataire pour qu'il paie, alors je bluffe en disant au locataire : 'Le Service d'Aide à la Jeunesse compte retirer vos enfants'. Alors, je fais

²⁴ Le loyer d'une chambre meublée à Bruxelles atteint 300-350 euros / mois pour un revenu d'insertion de 613 euros / mois ... (La Ruelle, 2005).

²⁵ Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - Union des Villes et des Communes flamandes.

²⁶ « *Gerechtelijke uithuiszetting. Naar een maximale preventie* », Probleemanalyse en beleidssuggesties vanuit de werkgroep « gerechtelijke uithuiszetting » van de Afdeling OCMW's van de VVSG, novembre 2004.

²⁷ Françoise Noël est responsable du Centre de Recherche urbaine de l'Institut de Sociologie à l'Université Libre de Bruxelles. Elle a dirigé une étude, parue en janvier 2004, et intitulée « *Le Non-paiement et les Retards de Loyers - Analyse compréhensive des comportements dans le secteur public du logement à Charleroi* ».

²⁸ Noël, Françoise, op. cit., p. 69.

semblant de téléphoner au service et je dis : 'Vous pouvez monter, la personne est devant moi' » (un employé du Contentieux)²⁹.

- Depuis le RGP, deux modifications législatives importantes sont intervenues. D'une part, la loi du 30 novembre 1998, visant à humaniser les expulsions. D'autre part, depuis 2003, une procédure obligatoire de conciliation devant le juge de paix a été instaurée en matière locative.

En ce qui concerne la première législation, l'information obligatoire du CPAS ne paraît pas déboucher sur des effets particulièrement spectaculaires (communication tardive pour une prévention, surcharge de travail des CPAS, absence de solutions de relogement, ...). Quant à la tentative de conciliation obligatoire, son utilité réelle est aujourd'hui remise en question, bien que demandée explicitement dans le RGP de 1994. Toutefois, les propos allaient au-delà de la simple phase obligatoire : « *Une vigilance particulière devrait être accordée à la présence effective du locataire, sous peine de transformer cette tentative de conciliation en simple formalité à laquelle personne ne croit* »³⁰. Faut-il réaménager cette procédure en un outil plus efficace ? Comment et avec quels partenaires ? Ou bien, comme certains le prônent, supprimer purement et simplement cette étape ? Les juges de paix signalent que dans une écrasante majorité de cas, le locataire ne se présente pas à l'audience. Certains, dont des magistrats, plaident pour un rôle accru et reconnu des associations dans cette problématique, le simple avertissement du CPAS étant inefficace (exemple : transmission des jugements rendus par défaut à une association locale).

Divers intervenants, dont certains juristes, critiquent aussi le fait que les experts, susceptibles de pouvoir être désignés lors de litiges locatifs, ne sont pas pris en charge par l'assistance judiciaire, ce qui préjudicie gravement les personnes en situation de pauvreté.

- Par ailleurs, les associations revendiquent depuis des années des outils d'interventions extrajudiciaires – donc moins formels – et plaident notamment pour des « Commissions paritaires locatives ». Celles-ci étaient inscrites à l'agenda du PAN Inclusion Sociale 2001-2003. Le Service a remis une recommandation³¹ à la Task Force fédérale logement en faveur, à tout le moins, de formules de médiation locative extrajudiciaire. Lors du Conseil des Ministres d'Ostende, ceux-ci avaient projeté de lancer des projets-pilotes dans les trois Régions. Qu'en est-il ?

²⁹ Noël, Françoise, op. cit., p. 74.

³⁰ RGP, p. 259.

³¹ Voir www.luttepauvrete.be, Rubrique, « Publications du Service », « Notes ».

7. Accès à l'énergie : un droit trop peu garanti

Le droit à l'énergie fait intrinsèquement partie du droit au logement. Par droit à l'énergie, on entend l'accessibilité des énergies de base comme l'électricité, le gaz et l'eau. Le RGP restait très succinct quant à l'accès à l'énergie³². En Flandre, les acteurs de terrain rapportent que ce n'est que depuis 1997, date à laquelle les pouvoirs publics flamands ont lancé une campagne - qualifiée de « trompeuse » par ces acteurs - sous le slogan « *Afsluiten kan niet meer*³³ », que les cas de coupures d'électricité, de gaz et d'eau ont fait l'objet d'inventaires plus ou moins systématiques.

Une directive européenne impose la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité pour 2007 au plus tard. En Flandre, c'est chose faite depuis le 1^{er} juillet 2003. Les deux autres Régions ont postposé cette libéralisation. Les (nombreux) problèmes sociaux rencontrés en Flandre indiquent qu'ils n'ont peut-être pas eu tort. Une étude de la VREG³⁴ indique que la libéralisation du marché flamand ne concrétise que faiblement les diminutions de prix annoncées. Chez certains fournisseurs, les prix ont augmenté. En 2003, 2484 ménages ont été complètement coupés de l'électricité et 1578 du gaz naturel³⁵. Avec le projet « Energie et Pauvreté », le PRISO³⁶ d'Anvers a procédé à divers constats :

ü le marché, avec ses différents acteurs (producteurs, gestionnaires de réseau et fournisseurs), fonctionne de manière très floue (difficulté de choix par manque d'information, âpre concurrence entre fournisseurs au mépris des droits des clients, facturation souvent irrégulière et peu claire, surtout en cas de changement de fournisseur, existence de listes noires de clients difficiles malgré les dénégations, ...).

ü les prestations de service de l'opérateur public laissent à désirer :

- la fourniture minimale gratuite prévue en Flandre n'est pas garantie pour les personnes qui disposent d'un compteur à budget ;
- il existe parfois de nombreux frais supplémentaires pour les groupes plus vulnérables (frais d'éviction d'un fournisseur³⁷, frais de chargement, frais de nouveau raccordement, garanties) ;
- les modalités relatives au compteur à budget ont des carences (trop peu de points de chargements, manque de compteurs disponibles, problèmes en cas de déménagement, ...) ;
- si une personne n'a pas d'argent pour recharger la carte, elle ne dispose d'aucune fourniture d'électricité ;

³² RGP, pp. 250-251.

³³ « *Les coupures ne sont plus possibles* ».

³⁴ Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt - Commission flamande de régulation de l'Electricité et du Gaz.

³⁵ Vranken J., De Boyser K., Dierckx, D., *Armoede en sociale uitsluiting - Jaarboek 2004*, Acco, 2004.

³⁶ Provinciaal Instituut voor Samenlevingsopbouw - Institut provincial de développement communautaire

³⁷ En Flandre, un fournisseur d'énergie peut décider de ne pas ou ne plus approvisionner un client, à qui il incombe alors de rechercher un autre fournisseur ou de se rabattre sur le gestionnaire du réseau.

- la fourniture des 6 ampères minimaux n'est pas gratuite.
- ü il n'existe aucun ombudsman indépendant auquel les plaintes peuvent être adressées.
- ü le fonctionnement des commissions consultatives locales, qui décident d'une éventuelle coupure, manque de clarté.

Si les marchés bruxellois et wallon ne sont pas libéralisés à ce jour et n'ont pas fait l'objet d'études aussi approfondies, les associations signalent que nombre de ces phénomènes existent déjà dans ces deux Régions. Le compteur à budgets est considéré comme un symbole de double langage. Il est censé constituer la « garantie » que nul ne peut être totalement privé d'électricité, mais dans le cas où une personne se trouve dans une situation telle qu'il n'a pas les moyens de procéder à un rechargement, c'est pourtant le cas. En réalité, la « responsabilité » est transférée des pouvoirs publics vers les particuliers, avec une culpabilisation accrue des groupes les plus pauvres.

Les associations souhaitent un renforcement du droit à l'énergie. Elles estiment que chaque ménage doit avoir droit à fourniture « minimale et raisonnable » d'énergie.

8. La participation des personnes aux politiques du logement : avancées et (dés)illusions ...

De façon générale, les déclarations politiques intègrent progressivement, bien que timidement, l'adhésion au principe du dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté. Tous les acteurs de terrain insistent sur la nécessité absolue de favoriser la participation authentique.

Des exemples positifs doivent être soulignés :

- en Wallonie, le plan « HP », relatif aux habitants permanents en camping, prévoit explicitement la concertation comme mode de travail. Même si dans les faits, ce principe est appliqué de manière hétérogène, et suscite parfois des critiques, sa prise en compte formelle est une avancée ;
- à Bruxelles et en Wallonie, les locataires de logements sociaux élisent des représentants qui siègent au sein de Commissions consultatives de locataires pour la première et de Comités consultatifs des locataires et propriétaires pour la seconde;

D'autres initiatives, à une échelle plus locale, ont vu le jour :

- en Flandre, on note entre autres des projets locaux tels que la PASH³⁸, qui associe les habitants des logements sociaux à la politique communale ou encore VIVAS³⁹, une

³⁸ Platform van Antwerpse Sociale Huurders – Plate-forme des locataires sociaux anversois

³⁹ Vereniging Inwoners Van Sociale Woningen – Associations d'habitants de logements sociaux

plate-forme d'associations de locataires sociaux de Genk, Gand, Renaix, Geel, Hoogstraten, Malines et Anvers, qui entend concrétiser un participation qualitative et structurelle des habitants.

- en Wallonie, le principe de participation a inspiré la création des relais sociaux⁴⁰ ;

Toutefois, il semble que le terme « dialogue » soit quelquefois galvaudé, et se traduise par une écoute théorique, parfois même lorsque tout a déjà été décidé. Les associations de lutte contre la pauvreté témoignent d'un agacement face à la multiplication des demandes de « participation » et de « dialogue » qui n'ont que peu, voire pas du tout d'effets, alors que la crise du logement s'est transformée en gangrène sociale et malgré les propositions concrètes qui ont été avancées. Face à ce constat notamment, des associations estiment qu'au-delà du dialogue, l'action revendicative reste nécessaire.

Rejoignant l'analyse des associations, des universitaires dénoncent la tournure « paternaliste » de certaines formes de participation, qui constituent un « *procédé pour ne rien changer et camoufler les rapports de force traditionnels à l'aide de séances de blabla populiste . (...) Une participation à part entière doit fonctionner comme un véritable rayon laser, dirigé vers les intérêts fondamentaux des citoyens concernés et doit ensuite contribuer à éliminer les mécanismes et processus structurels de discrimination et d'exclusion sociale* »⁴¹.

Par ailleurs, les acteurs de terrain soulignent également la non-application de certaines lois existantes et l'absence de mise en œuvre d'engagements formels pris par les décideurs politiques alors qu'ils correspondent à des besoins exprimés par les personnes vivant en situation de pauvreté. Dans de tels cas, la crédibilité du dialogue est en jeu. Sont notamment citées :

- la tenue d'une Conférence interministérielle sur le logement, inscrite dans l'accord gouvernemental du 10 juillet 2003. Une « Task Force » fédérale sur le logement a certes été créée au cours de cette législature, mais elle semble à l'arrêt ;
- l'évaluation de la loi sur les baux à loyer de 1991, prévue par ce même accord, en faveur d'un meilleur équilibre entre droits et obligations des propriétaires et locataires ;
- les Commissions paritaires locatives, promises dans le PAN Inclusion sociale 2001-2003 ;
- la loi fédérale sur les réquisitions d'immeubles et leurs versions « adoucies » dans les différents Codes du Logement, peu ou prou appliquées.

Débat dans les débats, la question d'une définition ou d'une redéfinition du dialogue et de la participation véritables, est posée.

⁴⁰ Dans la Charte du Relais Social de Charleroi, on note qu' « *il faut permettre à la personne en détresse le droit à être informé, à participer, à s'associer et à exercer ses droits et devoirs civiques* ».

⁴¹ Goossens, L., *De kleinburgerlijke participatie voorbij ? Snelle schets van een scharnierscenario*, in : Ter Zake, novembre 2004.

Après avoir relu le chapitre rédigé en 1994 ...

RISO Gent

« Si nous examinons la situation en nous basant sur les trois paramètres centraux, nous en arrivons à ces terribles constatations :

- Les frais de logement ont énormément augmenté, surtout pour les plus pauvres;*
- L'accessibilité, surtout des marchés du logement social, a diminué (cfr. listes d'attente notamment)*
- La qualité des logements du marché secondaire reste stable (médiocre)*

Bref : il est grand temps de mettre en place une véritable politique du logement ».

Christian Wettinck, Juge de Paix

« La pratique montre qu'à un niveau de société, le contexte de spéculation et de hausse sans frein des loyers détruit les habitudes de respect réciproque, c'est-à-dire la bonne foi dans la conclusion et l'exécution des contrats. Un nombre appréciable de candidats bailleurs émettent, pour rentabiliser leurs investissements ou à des fins dissuasives, des prétentions qui objectivement excèdent la valeur de logements de qualité médiocre et qui sont inadaptées aux facultés des personnes à revenus modestes. Celles-ci, candidats locataires dont l'accès au droit fondamental à un logement décent est entravé par les prix chers, sont poussées par un besoin fondamental (...).Elles acceptent des conditions insupportables quitte à ne pas les respecter. Les règles de forme et de proportionnalité des mécanismes de défense que le droit leur donne, comme l'exception d'inexécution, sont inconnues ou mal mises en œuvre »

Solidarités Nouvelles Wallonie

« La relecture du rapport général sur ce sujet n'est guère réjouissante : les constats, les analyses et recommandations ne convainquent pas que les 10 ans écoulés ont abouti à une amélioration. Au contraire, le droit au logement pour les plus pauvres conçu comme la disposition d'un logement convenable à un prix abordable n'est guère en progrès. Heureusement, il semble que le logement revient à l'avant de certaines préoccupations politiques tant au régional qu'au fédéral. Jusqu'à présent, c'est tout au moins dans les déclarations. Il est urgent que nos responsables passent aux actes ».