



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Citoyenneté et pauvreté

CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

## RÉSUMÉ

RAPPORT BISANNUEL 2016 - 2017

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ,  
LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**



# Table des matières du rapport bisannuel 2016 - 2017

## Citoyenneté et pauvreté

---

### Introduction

### Chapitre I Être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits

#### 1. Accès égal aux droits

- 1.1. Effectivité des droits de l'homme
- 1.2. Conditionnalité accrue des droits
- 1.3. Causes de nonaccès aux droits
- 1.4. Accès aux droits en l'absence de logement reconnu
- 1.5. En guise de conclusion : l'accès aux droits demande un engagement politique

#### 2. Mesures spécifiques pour droits universels

- 2.1. Corrections sociales ou droits de second rang ?
- 2.2. Délimitation de catégories
- 2.3. Effectivité d'une politique catégorielle
- 2.4. En guise de conclusion : égalité et équité

### Chapitre II Être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités

#### 1. Droit au respect de la vie privée

- 1.1. Contrôle permanent
- 1.2. Lutte contre la fraude sociale aux allocations
- 1.3. Accès par des tiers à des données personnelles
- 1.4. Accès à ses propres données
- 1.5. Administration des biens et/ou de la personne
- 1.6. En guise de conclusion : respect de la vie privée, élément essentiel de la citoyenneté et de la politique de lutte contre la pauvreté

## 2. Cohabitation avec les personnes de son choix

- 2.1. Réglementation complexe
- 2.2. Cohabitation sanctionnée
- 2.3. Un cohabitant n'est pas l'autre
- 2.4. Solidarité et individualisation des droits
- 2.5. En guise de conclusion : protection sociale suffisante pour tous

## Chapitre III Être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités

### 1. Participation à la société

- 1.1. Participation à la vie sociale
- 1.2. Participation à la vie associative
- 1.3. Participation aux processus politiques
- 1.4. En guise de conclusion : atteinte aux droits civils et politiques

### 2. Rôle de parent

- 2.1. Importance de la famille
- 2.2. Être parent dans des conditions difficiles
- 2.3. Responsabilité des pouvoirs publics pour soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités
- 2.4. Reconnaissance des parents comme premiers responsables de l'éducation
- 2.5. En guise de conclusion : la parentalité, citoyenneté aussi ?

## Chapitre IV Focus : droit à un logement décent

### 1. Déficit de logements accessibles financièrement et de bonne qualité

- 1.1. Accessibilité financière
- 1.2. Qualité
- 1.3. Immeubles vacants et occupation
- 1.4. Formes 'alternatives'
- 1.5. Demeures mobiles

## 2. Mécanismes d'exclusion sur le marché du logement

- 2.1. Sélection et discrimination
- 2.2. Expulsions pour cause d'insalubrité

## 3. Accompagnement dans l'accès au et le maintien dans le logement

- 3.1. Accompagnement dans l'accès au logement
- 3.2. Accompagnement au maintien dans le logement
- 3.3. Médiation en cas de conflits locatifs
- 3.4. Aides à l'accès à la propriété

## 4. Vers un droit effectif au logement

## 5. En guise de conclusion : aller vers un mieux

### Conclusion "Et maintenant, que va-t-il se passer ?"

### Sources

### Annexes

1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017.
2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017
3. L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

# Introduction



Le neuvième rapport du Service de lutte contre la pauvreté est le fruit d'un travail long et collectif, entamé lors d'une première réunion de concertation le 6 juin 2016 entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent et les collaborateurs du Service de lutte contre la pauvreté. Dès le début et pendant toute la durée de la concertation, la participation de personnes qui ont l'expérience de la pauvreté a été très forte. L'énergie avec laquelle elles ont préparé les rencontres et y ont participé est remarquable. Une dizaine de réunions ont permis de mettre autour de la table des membres des associations susmentionnées, ainsi que des professionnels de différents secteurs, concernés parce qu'ils mettent en œuvre des droits, parce qu'ils forment de futurs travailleurs sociaux, parce qu'ils travaillent dans une institution ayant un mandat de protection des droits de l'homme... Ce processus de dialogue s'est déroulé, conformément à l'Accord de coopération et à la demande des participants, dans l'esprit du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP).

L'équipe du Service a aussi eu l'occasion de travailler avec les acteurs concernés de la Communauté germanophone. Le ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales a organisé, avec le Service de lutte contre la pauvreté, une journée de travail à Eupen, le 18 avril 2017, durant laquelle diverses questions relatives à la pauvreté et à la citoyenneté ont été abordées.

Pour élaborer le thème 'citoyenneté et pauvreté', nous ne sommes pas partis d'une définition existante de la citoyenneté, mais de la signification qu'en donnent les participants à la concertation, en particulier ceux qui ont l'expérience de la pauvreté. De ces réflexions se sont détachés trois aspects essentiels de la citoyenneté que nous avons traités dans trois chapitres indissociables : être citoyen,

c'est être égal en dignité et en droits ; être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités ; être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités. La reconnaissance vient renforcer ces trois piliers de la citoyenneté auxquels elle est tellement entremêlée qu'elle ressort comme un thème transversal aux trois chapitres. Au-delà des privations matérielles et sociales, les personnes en situation de pauvreté souffrent énormément du manque de reconnaissance qu'elles subissent de la part d'une société qui les considère comme 'nuls', incapables de prendre leur vie et celle de leur famille en mains. À l'image d'une chaise à quatre pieds, la reconnaissance et les trois piliers sont des éléments indispensables et liés les uns aux autres. Retirez un des pieds et c'est la chaise qui devient instable et fait tomber la personne qui y est assise.

Dans un quatrième chapitre, nous débattons de la citoyenneté dans toutes ses dimensions dans le domaine du logement. La crise de l'habitat s'étant empirée depuis le RGP, la pression exercée par le coût du logement sur les personnes les plus pauvres est devenue intenable. Sans logement décent et abordable, il est impossible de vivre pleinement sa citoyenneté. Lors de la concertation, l'accent a été mis sur le rôle régulateur qui doit être tenu par les autorités publiques par rapport à un marché qui ne laisse pas de place aux membres les plus vulnérables de la société.

Bien sûr, la citoyenneté ne se limite pas au droit à un logement décent. Dans le cadre de la concertation, les participants ont à maintes reprises souligné l'importance qu'ils accordaient à la famille, au travail, à l'enseignement, à la santé, à la justice... et le fait que tous ces droits sont indivisibles. A une époque où la tendance est à la responsabilisation individuelle de la personne en situation de

pauvreté, une approche uniquement axée sur les droits et devoirs des individus n'est pas suffisante. Il est principalement de la responsabilité des pouvoirs publics et de la société de corriger les erreurs systémiques qui poussent ou maintiennent les personnes dans la pauvreté. Parvenir à un réel changement n'est pas simple et exige une approche cohérente et transversale ainsi que des investissements majeurs.

Ce rapport sert aussi à combattre des préjugés, dans la mesure où il est notamment destiné aux services et organisations qui accompagnent les personnes en situation de pauvreté. Un soutien apporté par des décideurs, des professionnels ou des concitoyens conscients des préjugés comblerait au moins partiellement le déficit de considération dont font l'objet les personnes pauvres.

En référence à l'Accord de coopération qui demande une attention particulière aux personnes les plus démunies, l'option a été prise de partir des situations dans lesquelles les conditions de la dignité humaine ne sont pas réunies, dans lesquelles les personnes ont le plus de mal à exercer leurs droits et responsabilités, avec la conviction que de cette façon, la réflexion et les recommandations qui en découlent seront pertinentes pour garantir les droits fondamentaux de tous. Nous avons formulé les recommandations dans le corps du texte, aussi près que possible des analyses sur la base desquelles elles ont été élaborées, afin d'en éclairer le sens.

La démarche de concertation proposée par le Service de lutte contre la pauvreté a, cette fois encore, suscité l'intérêt de nombreux acteurs qui, pour la plupart, n'ont pas comme mission première la lutte contre la pauvreté. Le caractère unique de l'Accord de coopération rend possible, via le Service, ces rencontres entre personnes, associations ou organisations qui n'ont pas l'habitude de se rencontrer mais qui sont toutes

soucieuses de prendre en compte, dans leur engagement, leur travail ou leur mission, les expériences des personnes en situation de pauvreté. C'est particulièrement important, la lutte contre la pauvreté étant l'affaire de tous. Grâce à son caractère interfédéral, le Service est en position de structurer les échanges à partir des expressions du terrain, sans devoir tenir compte a priori des niveaux de compétence concernés, et de formuler des recommandations renforçant la cohérence de la lutte contre la pauvreté. L'indépendance d'action du Service lui permet d'offrir aux participants à la concertation une grande liberté de parole. Ni association, ni administration, le Service formule des critiques à l'encontre de politiques qui diminuent le niveau de protection des droits de l'homme, mais collabore aussi lorsque cela peut faire avancer la lutte contre la pauvreté.

Lors de la dernière réunion de concertation, les participants avaient l'occasion de se projeter vers l'avenir. Inévitablement, la question du suivi du travail mené s'est posée. « *Et maintenant, que va-t-il se passer ?* » L'idée a même été lancée de consacrer un an au suivi, avant de commencer le processus du prochain rapport. L'Accord de coopération prévoit une procédure de suivi des rapports bisannuels du Service qui fait de ceux-ci des contributions au débat et à l'action politiques. Nous devons investir autant d'énergie dans le suivi du Rapport que dans sa préparation et sa rédaction. Les attentes des participants vis-à-vis des responsables politiques (gouvernements et administrations, parlements) sont immenses. Nous espérons que ce rapport reflète la richesse de la concertation qui a eu lieu et qu'il aidera les responsables politiques et d'autres acteurs à prendre les initiatives nécessaires pour que tous, y compris les personnes en situation de pauvreté ou de précarité, puissent réaliser pleinement leur citoyenneté.

# Chapitre I

## Être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits

Les réflexions à propos de l'égalité en dignité et en droits s'articulent autour de deux questions. La première porte sur l'accès aux droits : quelles sont les causes du nonaccès aux droits et par conséquent de l'inégalité en droits ? La deuxième porte sur le type de mesures qui garantit le mieux l'égalité : des droits ciblés sur des catégories de personnes particulièrement vulnérables sont-ils nécessaires pour assurer l'égalité en droits ou contribuent-ils à davantage d'inégalité, faisant des droits des pauvres de pauvres droits ?

### 1. Accès égal aux droits

A la demande expresse des participants à la concertation, nous commençons par souligner l'enjeu de l'accès aux droits : l'effectivité des droits de l'homme. Inscrits dans plusieurs textes internationaux et dans la Constitution belge, ils constituent en effet l'expression de ce qui est considéré comme nécessaire aux hommes, aux femmes et aux enfants pour vivre conformément à la dignité humaine : respect de la vie familiale et privée, emploi, protection sociale, protection de la santé, logement décent, culture, alimentation suffisante... Une question préalable à celle de l'accès aux droits proprement dit se pose dès lors, celle de savoir si les initiatives prises par les responsables politiques au niveau fédéral, régional ou communautaire constituent des avancées vers la réalisation des droits de l'homme. A cet égard, le durcissement des conditions d'accès aux droits, perceptible depuis une dizaine d'années, a été

pointé comme ayant un impact négatif sur l'effectivité des droits de l'homme. Quelques législations significatives de cette tendance sont évoquées dans ce chapitre ; elle est notamment visible en matière de protection sociale (sécurité sociale et assistance sociale) et d'accès à la justice. Quatre exemples sont développés : la dégressivité renforcée des allocations de chômage, la modification de la législation relative à l'allocation d'insertion, la généralisation du projet individualisé d'intégration sociale et la réforme de l'aide juridique de deuxième ligne.

Les causes de nonaccès aux droits sont multiples. Certaines sont bien connues, comme l'information insuffisante sur les droits ainsi que les difficultés - auxquelles s'ajoute parfois le coût - des démarches à accomplir. D'autres le sont beaucoup moins. C'est ainsi que la déconsidération dont font l'objet les personnes les plus pauvres constitue une cause fondamentale de nonaccès aux droits méconnue voire ignorée. Comment croire qu'on est un sujet de droits quand on doit patienter des années sur une liste d'attente pour obtenir un logement social, quand les revenus de remplacement et parfois même les revenus du travail ne permettent pas de vivre conformément à la dignité humaine, quand les enfants sortent de l'école sans maîtriser les compétences de base ? Les effets pervers liés à l'exercice d'un droit sont aussi une cause sous-estimée. Exercer un droit peut s'avérer risqué puisque cela peut avoir pour conséquence une aggravation de la situation ; c'est le cas notamment lorsque des locataires introduisent une plainte

parce que le logement est insalubre. Une telle démarche peut aboutir à une déclaration d'inhabitabilité et in fine à l'expulsion des locataires sans garantie de relogement. Un autre facteur de non-accès aux droits réside dans le fait que des mesures législatives ne sont pas ou imparfaitement appliquées. C'est notamment le cas de la réquisition d'immeubles vacants et de l'obligation d'afficher le prix du loyer d'un immeuble mis en location. Les raisons de la non-application sont multiples, par exemple, l'absence d'un arrêté indispensable à l'application de la législation ou le manque de concertation en amont avec les acteurs concernés qui n'adhèrent dès lors pas à la mesure.

L'inscription aux registres de la population est déterminante en termes d'accès aux droits. La loi qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence auprès d'un CPAS pour les personnes sans abri qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour accéder à un logement joue un rôle primordial de ce point de vue puisque cette adresse vaut inscription aux registres de la population : elle ne procure pas de logement mais pallie certaines conséquences de l'absence de logement. Bien qu'elle soit en vigueur depuis 20 ans, cette loi n'est toujours pas appliquée de manière satisfaisante. Les difficultés sont liées entre autres au manque d'information des personnes sans abri et à une méconnaissance par certaines administrations de ce mécanisme; aux diverses interprétations données aux termes 'sans abri' et 'manque de ressources suffisantes' par les CPAS, à la méfiance vis-à-vis des personnes sans abri soupçonnées de vouloir échapper à leurs créanciers ou à la justice, à la procédure de radiation préalable à une inscription en adresse de référence. De plus, le manque de cohérence du très grand nombre de circulaires en la matière contribue aux difficultés de mise en œuvre de l'adresse de référence mais une circulaire conjointe du SPF Intérieur et du SPP Intégration sociale devrait clarifier les règles, elle devrait être finalisée avant l'été 2018. La possibilité de s'inscrire en adresse de référence auprès d'un particulier est intéressante car elle augmente les chances de maintenir le contact avec la personne inscrite. Mais elle est peu utilisée par crainte de

conséquences sur le montant des allocations (taux cohabitant). Les personnes en demeure mobile peuvent aussi obtenir une adresse auprès d'une association. Certaines administrations communales semblent cependant rendre une telle inscription difficile par des contrôles peu proportionnés à l'objectif poursuivi qui outrepassent les exigences légales (ex : exigence de prouver la mobilité par la production de tickets de caisse provenant de magasins situés dans différentes provinces).

L'inscription aux registres de la population des personnes qui habitent dans un logement ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité ou d'urbanisme et d'aménagement du territoire pose problème à de nombreuses communes, même si la loi impose la domiciliation au lieu de la résidence principale, quelles que soient les caractéristiques de l'immeuble. C'est la raison pour laquelle une loi a introduit il y a quelques années la notion d'inscription provisoire. Une proposition de loi déposée en janvier 2016 et toujours en discussion en mars 2018 tend cette fois à interdire aux communes d'inscrire aux registres de la population des personnes vivant dans un logement déclaré inhabitable, ce qui aurait comme conséquence une perte de droits pour ces dernières.

Des recommandations sont formulées, en guise de conclusion de cette première partie du chapitre I, dont l'objectif est de réduire le non-accès et d'avancer vers l'égalité en droits. La simplification administrative et l'automatisation des droits (le fait pour un service public d'examiner d'office si une personne peut ou non bénéficier d'un droit) sont des approches très pertinentes et méritent d'être poursuivies et approfondies. Elles ne suffisent cependant pas et sont même freinées par la complexité croissante des législations et la conditionnalité accrue des droits. C'est pourquoi le Service recommande de considérer le non-accès aux droits comme un indicateur d'évaluation des politiques publiques. Ex ante, il s'agit d'analyser le risque de non-accès aux droits que contiennent les législations en cours d'élaboration et ex post

d'examiner quels ayants droit potentiels n'ont pas eu accès aux droits auxquels ils pouvaient prétendre et pourquoi.

## 2. Mesures spécifiques pour droits universels

Après la question de l'égalité d'accès aux droits, nous traitons des types de mesure qui peuvent garantir à tous de bénéficier des droits de manière égale. La réponse à cette question est souvent donnée en termes de mesures universelles ou sélectives. Comme dans la réalité les mesures universelles ou générales bénéficient surtout aux groupes les moins vulnérables, les autorités publiques prennent aussi des mesures sélectives (spécifiques, ciblées ou catégorielles), qui sont exclusivement axées sur des personnes exposées à un risque accru de pauvreté. Des interventions financières (comme l'intervention majorée, les suppléments sociaux aux allocations familiales, les tarifs sociaux pour les transports publics ou les télécommunications...) ou des services d'aide spécifiques doivent contribuer à ce que les droits de ces dernières soient également assurés. Mais les personnes en situation de pauvreté réagissent autrement à cette question. *"Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, nous voulons une société dans laquelle nous sommes reconnus comme des citoyens à part entière"*. Ils se sentent des 'citoyens de second rang' auxquels s'appliquent seulement des 'sous-droits'.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les personnes en situation de pauvreté parlent de 'sous-droits'. Nous avons déjà évoqué la conditionnalité de plus en plus grande des droits sociaux. En période d'économies, les pouvoirs publics ont en effet tendance à réserver les moyens réduits à 'ceux qui en ont vraiment besoin'. Les mesures deviennent par conséquent plus sélectives et donc aussi plus exclusives. D'autre part, certaines mesures risquent de devenir un but en soi. Ainsi par exemple, les personnes en situation de pauvreté ont droit à un

trajet d'intégration sociale, mais pas à un emploi durable et de qualité. Elles ont droit à un colis alimentaire, mais pas à une alimentation saine. Enfin, ces mesures pour les personnes en situation de pauvreté ne sont pas des 'suppléments' ou des 'avantages' en plus de ce que perçoivent les autres. Il ne s'agit que d'une aide pour qu'elles puissent vivre un peu moins mal. Selon elles, la nécessité de ce type de mesures révèle des manquements structurels dans la politique générale menée.

La délimitation des publics cibles à qui s'appliquent ces mesures sélectives ('citoyens de second rang') est également problématique. Les participants à la concertation étaient d'accord pour dire que les catégories utilisées pour définir les personnes exposées à un risque accru de pauvreté ne sont pas en mesure d'englober toutes les situations et causes de pauvreté. Ils se sont par exemple demandé si les familles monoparentales sont pauvres à cause de la monoparentalité ou si elles sont monoparentales à cause de la pauvreté. Au travers des suppléments sociaux aux allocations familiales et des règles de priorité dans le cadre du logement social, nous questionnons ensuite la pertinence des critères de revenus et de statut pour définir les publics cibles. Nous soulignons par ailleurs plusieurs conséquences négatives de l'utilisation de catégories. Cela peut être stigmatisant et humiliant parce que les personnes doivent sans cesse prouver qu'elles sont dans le besoin. La catégorisation peut aussi entraîner des divisions et des jalousies entre les personnes à cause des différents 'avantages' qui s'appliquent à différents groupes. Elle peut aussi avoir des effets pervers non voulus. Des personnes en situation de pauvreté ont ainsi évoqué le cas de pères qui quittent leur famille afin que leur femme et leurs enfants s'en sortent mieux dans la catégorie de 'parent isolé'.

La concertation a conclu qu'une politique exclusivement catégorielle n'est pas efficace. En effet, il y aura toujours des personnes qui se retrouveront exclues parce qu'elles ne sont pas couvertes par les catégories utilisées, avec pour conséquence un nonaccès aux droits. De plus, les

mesures catégorielles ne suffisent pas pour permettre une vie conforme à la dignité humaine et pour offrir de véritables perspectives d'avenir. Enfin, elles ne contribuent pas suffisamment à l'autonomie : en réduisant les personnes à des catégories, on les rend dépendantes du soutien qu'elles reçoivent et on freine ainsi leur émancipation.

Idéalement, des mesures sélectives s'inscrivent dans une politique axée sur la redistribution sociale et dans laquelle on recherche un équilibre entre l'égalité et l'équité, une sélectivité dans le cadre de l'universalité. Dans un 'universalisme progressif ou proportionnel', chacun a droit à l'intervention des pouvoirs publics ou a accès aux services de base. Les groupes en situation de vulnérabilité bénéficient cependant d'un soutien supplémentaire pour faire

valoir leurs droits ou pour que l'accès en soit garanti, ou bien ils perçoivent un montant plus élevé que d'autres. Tant que des mesures catégorielles sont nécessaires pour permettre à des personnes en situation précaire de faire un mouvement de rattrapage en termes d'effectivité des droits, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de veiller à ce qu'elles ne deviennent pas un but en soi et qu'elles ne se limitent pas à combler des besoins de base. À côté de cela, il est essentiel d'utiliser des critères objectifs pour délimiter des catégories et d'éviter des critères liés aux comportements. Il paraît également pertinent de combiner de manière intelligente les critères de revenus et de statut afin que les personnes en situation de pauvreté puissent faire valoir leurs droits par différents moyens.

# Chapitre II

## Être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités



Le deuxième pilier de la citoyenneté qui a été identifié durant la concertation est la liberté. Être citoyen, cela signifie, pour les personnes en situation de pauvreté, être libre de faire ses propres choix : non pas tellement être 'libre de faire ce dont on a envie', mais avant tout être libre d'exercer ses droits et ses responsabilités, d'avoir la maîtrise de sa vie et de son avenir. Les situations de pauvreté, comme l'absence d'un revenu décent, obligent en effet à choisir quels besoins de base sont prioritaires (alimentation saine, logement, frais scolaires, frais de santé...). En même temps, les possibilités de choix sont fortement réduites qu'il ne reste que des choix forcés. Lorsque la cohabitation entraîne par exemple une réduction de l'allocation sociale que l'on perçoit, est-ce que l'on choisit réellement de continuer à vivre seul ? D'autre part, des situations de pauvreté peuvent être à l'origine d'atteintes à la vie privée des allocataires sociaux alors que les personnes qui perçoivent un revenu du travail sont moins confrontées à cela. En partant de l'analyse que les personnes en situation de pauvreté, sont rendues de plus en plus transparentes, nous commençons dans ce chapitre par aborder plus en profondeur le droit à la protection de la vie privée. Nous examinons ensuite les réglementations relatives à la cohabitation, qui sont considérées par les personnes en situation de pauvreté comme un obstacle important qui les empêche de donner la forme qu'elles souhaitent à leur vie familiale et à la solidarité.

### 1. Droit au respect de la vie privée

Le droit au respect de la vie privée veut protéger les citoyens contre les risques d'ingérence de la part des autorités publiques et est donc très étroitement lié au concept de liberté. Mais dans des situations de pauvreté, il est loin d'aller de soi. Dans le cadre de la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, l'association *Luttes Solidarités Travail* a ainsi mis en avant la notion de transparence, qui inclut deux aspects : d'une part, les personnes en situation de pauvreté doivent se mettre entièrement à nu, car différents services doivent tout savoir d'elles; d'autre part, toutes sortes de réglementations contribuent à les exclure et à les rendre invisibles.

Le respect de la vie privée est aujourd'hui mis à mal, entre autres par les évolutions numériques, par les considérations de sécurité, par l'accent mis sur le contrôle... Il est clair que ces pressions sont encore plus fortes dans des situations de pauvreté, en particulier lorsqu'une personne demande une aide ou une allocation. La concertation a constaté que de plus en plus d'exigences sont imposées pour pouvoir avoir accès à certains droits et pour les conserver. Ces exigences – et le contrôle de celles-ci – exercent un impact croissant sur la vie privée et ne sont plus toujours proportionnelles aux objectifs des mesures.

A cela s'ajoute aussi le fait que la lutte contre la fraude sociale – y compris la fraude aux allocations – s'est intensifiée ces dernières années. Durant la concertation, on n'a pas contesté la nécessité de s'attaquer à la fraude aux allocations, mais on a souligné en même temps que l'ampleur de celle-ci était exagérée et que la problématique du nonaccès aux droits était beaucoup plus vaste et méritait beaucoup plus d'attention.

Une autre question qui a été traitée est celle de l'accès des services à des données en vue d'octroyer une allocation ou un autre droit et de vérifier les conditions de leur maintien. Ici aussi, la question qui se pose est de savoir si les objectifs ont été formulés de manière suffisamment spécifique et si l'échange de données est proportionnel à ces objectifs. Un premier aspect concerne le nombre et le type de données sur la situation personnelle qui sont demandées par des services publics. Des CPAS demandent ainsi à des usagers, afin d'avoir une vision de leurs moyens d'existence, qu'ils leur transmettent leurs extraits de compte. Bien qu'en principe ceci ait uniquement pour but de vérifier les revenus, un certain nombre de CPAS s'en servent aussi pour contrôler les dépenses. Cette pratique a déjà été critiquée par le service d'inspection du SPP Intégration sociale. Un deuxième aspect concerne l'échange de données entre institutions et l'importance du secret professionnel. Les transferts de données entre institutions publiques ne peuvent se faire qu'à des conditions strictes et en respectant les principes de la loi sur la protection de la vie privée. Le contrôle de la consommation d'eau et d'électricité – qui a été introduit dans le cadre de la fraude au domicile – a été évoqué durant la concertation. Selon la plupart des participants, ce contrôle est fondé sur une méfiance vis-à-vis des personnes en situation de pauvreté. La manière dont les demandeurs d'aide sont accueillis par les services constitue un troisième aspect de la problématique, car la protection de la vie privée est aussi importante au moment de demander une aide ou un service. On continue à témoigner de situations dans lesquelles des personnes doivent parler de leur situation à portée d'oreille d'autres

personnes et de lieux d'accueil inadaptés au respect de la vie privée. Le revers de ces transferts d'information est que les services constituent souvent des dossiers sur des personnes et leur famille sans que les intéressés n'aient accès à ces documents. Leur accès à ces dossiers augmenterait pourtant sensiblement la transparence des services.

Lors des échanges, on s'est tout spécialement intéressé au statut d'administrateur des biens et de la personne. Ce statut est un exemple extrême d'une perte de contrôle de sa propre existence. Il s'agit d'une mesure destinée à protéger des personnes majeures qui ne peuvent plus assurer elles-mêmes la gestion de leurs biens ou de leur personne en raison de leur état physique ou mental. La loi pose comme condition qu'un certificat médical circonstancié soit établi, mais le concept 'd'état de santé' n'est pas défini plus en détail. Même s'il est clair que ce statut – qui poursuit donc un objectif de protection – puisse aider diverses personnes, les participants à la concertation s'interrogent sur le nombre de personnes en situation de pauvreté auxquelles ce statut est appliqué. Des juges de paix ont ainsi affaire à des personnes qui ne peuvent plus gérer leur situation financière personnelle à cause de problèmes de pauvreté, à des jeunes de 30 ou 35 ans qui viennent les supplier de leur désigner un administrateur provisoire et qui demandent à être déclarés incapables. Nous avons reçu par ailleurs plusieurs signaux indiquant que lorsqu'un CPAS ne voit plus de piste de solution dans une situation de pauvreté, il arrive que l'on conseille à la personne concernée de demander une mise sous administration. Dans de telles situations, cela s'apparente en fait à une gestion budgétaire d'un revenu trop limité.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'évaluer les instruments et les procédures de contrôle en vigueur et de vérifier entre autres si les objectifs sont formulés de manière suffisamment spécifique et si le contrôle est proportionnel à ces objectifs. Il recommande aussi d'inclure l'élément de respect de la vie privée dans les instruments actuels d'évaluation 'ex ante', comme l'analyse

d'impact de la réglementation (niveau fédéral) et le test de pauvreté (Flandre). Une évaluation impliquant des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent et d'autres acteurs, s'impose également en ce qui concerne spécifiquement l'administration provisoire des biens et de la personne afin d'éviter que cette mesure ne soit appliquée uniquement en raison d'une situation de pauvreté.

## 2. Cohabiter avec les personnes de son choix

La réglementation relative à la cohabitation constitue pour les personnes en situation de pauvreté l'une des plus grandes atteintes à leur liberté de citoyen. En tant qu'allocataires sociaux, ils ne peuvent en effet pas cohabiter avec les personnes de leur choix, même pas comme couple ou comme famille, sans subir une perte de revenus.

La réglementation relative à la cohabitation est diverse et complexe. Elle porte sur différents domaines (sécurité sociale, aide sociale, logement, fiscalité, ...) dans lesquels on n'applique pas nécessairement les mêmes définitions de la cohabitation. La détermination des revenus (de qui, au-delà d'un certain seuil, ...) qui entrent en compte dans l'octroi et le calcul de l'allocation peut aussi être différente. En outre, l'interprétation et l'application de la réglementation ne sont pas uniformes d'un domaine à l'autre. Pour les personnes qui perçoivent des allocations, c'est une source d'incertitude juridique et de problèmes financiers, ainsi qu'une restriction de leur liberté de choix.

Les personnes en situation de pauvreté soulignent que les réglementations relatives à la cohabitation les empêchent de mener une vie de couple et de famille 'ordinaire'. Au moment d'une relation naissante, ils ne peuvent pas choisir de tester la vie en commun sans perdre une partie de leurs revenus. Lorsque deux allocataires sociaux choisissent de cohabiter, cela modifie non

seulement leur situation financière, mais aussi leur relation de dépendance mutuelle. Deux parents isolés qui veulent constituer une famille recomposée et qui doivent s'en sortir avec un revenu d'intégration risquent de perdre la moitié de leur revenu commun. Lorsque leur plus jeune enfant devient adulte, des parents voient leur revenu diminuer et deviennent dépendants (du revenu) de leur enfant pour pouvoir payer les coûts du logement et du ménage. Les jeunes adultes qui continuent à vivre chez leurs parents perçoivent un revenu d'intégration ou une allocation au taux cohabitant qui ne leur permet pas de se construire une perspective d'avenir. Souvent, le seul choix pour les parents et les jeunes adultes est que le jeune aille s'installer dans son propre logement, qu'il soit prêt pour cela ou non, qu'il puisse le payer ou non. *"J'ai choisi de devenir propriétaire d'un logement suffisamment grand pour pouvoir aider mes enfants. Les gens pensent que nous sommes des profiteurs. C'est vrai : mon fils 'profite' de ma maison, mais pour créer un projet de vie, pas pour devenir milliardaire!"*

La réglementation relative à la cohabitation ne porte pas seulement atteinte au droit à fonder une famille et au droit à la protection de la vie familiale, mais entraîne aussi des inégalités entre les personnes qui perçoivent un revenu du travail et celles qui vivent d'une allocation, entre allocataires sociaux selon qu'ils cohabitent avec un partenaire et selon la nature et le montant du revenu de celui-ci, entre hommes et femmes... Les participants à la concertation se sont demandé pourquoi les personnes en situation de pauvreté ne peuvent pas choisir d'améliorer leur condition, financière ou sociale, en cohabitant avec leur famille, des amis ou des connaissances alors que les personnes qui travaillent peuvent le faire. Pour retrouver une certaine maîtrise de leur vie, des allocataires sociaux recherchent des solutions de fortune, comme louer une boîte postale ou, pour des pères, quitter 'fictivement' leur famille. Mais ces décisions améliorent rarement leur situation, sans compter qu'ils risquent d'être sanctionnés comme 'fraudeurs'.

Il est clairement ressorti de la concertation que les réglementations relatives à la cohabitation ne sont adaptées ni à la situation difficile et à l'univers de vie des personnes en situation de pauvreté, ni aux formes contemporaines d'habitat et de cohabitation. La notion de cohabitation s'applique à une multitude de formes de logement et de vie (familiale), avec des personnes qui peuvent se trouver dans des situations socio-économiques différentes et entretenir entre elles différentes relations (plus ou moins solidaires). En même temps, cette réglementation soulève des questions sur la solidarité dont les gens veulent, peuvent et doivent faire preuve.

En raison de la complexité des réglementations, il est très difficile de formuler des recommandations concrètes pour s'attaquer effectivement à cette problématique. Plusieurs pistes possibles posent en outre de nombreuses questions. En revanche, la priorité est claire pour les personnes en situation de pauvreté. Chaque citoyen doit disposer,

indépendamment des personnes avec qui il cohabite, d'un revenu conforme à la dignité humaine qui lui permet de faire librement ses propres choix de vie. D'autre part, si la réglementation actuelle est modifiée, il est important de garantir que cela n'entraînera un recul pour personne. C'est pourquoi le Service de lutte contre la pauvreté recommande de dresser l'inventaire des coûts et bénéfices réels de la suppression du statut de cohabitant – aussi bien pour le citoyen individuel que pour la société dans son ensemble. Il convient aussi de mener un débat sur la suppression de ce statut dans le cadre de la sécurité sociale parce qu'une logique du besoin n'a pas sa place dans un système d'assurance solidaire. Enfin, il est essentiel de revoir les montants pour les différentes catégories dans le régime d'assistance sociale en se basant sur une évaluation réaliste de l'économie d'échelle supposée.

# Chapitre III

## Être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités



Les personnes en situation de pauvreté assument elles aussi des responsabilités dans leur vie et dans la société. Toutefois, parce qu'elles n'ont pas un accès égal aux droits, elles ne disposent souvent pas des moyens ou des possibilités pour assumer ces responsabilités. Outre cette difficulté, régulièrement confondue avec de l'incompétence ou de la mauvaise volonté, on observe dans notre société une tendance croissante à considérer les personnes responsables de leur propre situation.

Ce chapitre traite des obstacles auxquels se heurtent les personnes en situation de pauvreté lorsqu'elles veulent prendre des responsabilités en tant que citoyens, dans la vie sociale, dans des associations ou au niveau politique ainsi que comme parents au sein de leur famille.

### 1. Participation à la société

Concernant la participation à la vie sociale, les nombreux échanges qui ont eu lieu lors de la concertation ont mis en évidence l'inégalité que subissent les personnes qui souhaitent prendre des initiatives citoyennes et qui bénéficient d'aides ou d'allocations. La peur d'être sanctionné pour avoir fait preuve de solidarité est très présente. Ainsi, le statut de cohabitant constitue l'un des principales barrières à la solidarité interpersonnelle étant donné que les personnes ayant droit à des allocations au statut d'isolé craignent de recevoir une prestation inférieure comme 'cohabitant', si elles venaient à héberger un proche en difficulté.

Autre limitation, le travail bénévole des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, d'une allocation de chômage ou d'un revenu de remplacement est soumis à des conditions particulières qui ont un effet dissuasif important. En effet, toute personne qui perçoit des allocations et souhaite participer à une activité volontaire doit introduire une demande auprès de l'Onem. Ce dernier peut refuser l'activité, le plus souvent pour des motifs d'indisponibilité au travail induite par la participation à l'activité bénévole ainsi que de suspicion de travail au noir, deux éléments parfois évalués de manière disproportionnée. En cas de refus, la personne est contrainte d'arrêter son activité bénévole sous peine de sanctions. Ce type de réglementation crée un contexte de peur, dans lequel le bénéficiaire d'allocations soit n'ose pas participer à une activité, soit ne déclare pas son activité pour pouvoir la poursuivre. Cette peur est aggravée par une mauvaise connaissance, et donc une mauvaise communication, de la part des acteurs concernés de ce qui est permis ou non. Notons que paradoxalement, les autorités publiques font dans le même temps pression sur les demandeurs d'aide sociale à travers des politiques d'activation, en les incitant à effectuer des 'services communautaires'.

Ensuite, concernant la participation à la vie associative, plusieurs participants à la concertation ont déclaré avoir retrouvé une forme de citoyenneté en s'investissant dans une association. Outre l'action positive des mouvements associatifs dans la société, ces derniers agissent très souvent

comme 'déclencheurs de citoyenneté'. Toutefois, la honte liée à leur situation, les frais de déplacement et autres coûts liés aux activités ainsi que le manque de temps sont autant d'obstacles qui se dressent une fois de plus pour les personnes vivant dans la pauvreté. En effet, contrairement aux idées reçues, elles doivent souvent jongler avec un emploi du temps rempli par les démarches administratives et les soucis du quotidien. Le défi, pour les associations, est donc de parvenir à atteindre les plus pauvres et gagner leur confiance au cours d'un processus qui nécessite du temps.

Enfin, la participation dans la société peut prendre la forme d'une participation aux processus politiques : un citoyen n'est pas qu'un individu, il est aussi un membre à part entière d'une communauté à laquelle il prend part et au sein de laquelle il souhaite apporter sa contribution et avoir un impact. Bien que tout Belge ait le droit de voter, l'exercice de ce droit ne va pas de soi : les personnes qui ne disposent pas d'une adresse ne peuvent en effet pas voter, il est beaucoup plus difficile de voter de manière éclairée pour les personnes analphabètes ou sans formation, et les personnes vivant dans la pauvreté ne se sentent généralement pas représentées par le monde politique. Il est donc important de développer et de soutenir les initiatives visant à rendre à ces personnes leur pouvoir citoyen et politique.

En conclusion, la pauvreté ne porte pas seulement atteinte aux droits sociaux, économiques et culturels, les droits civils et politiques des personnes qui vivent dans la pauvreté sont également fortement impactés. Or, la participation à la société sous toutes ses formes est un facteur puissant de cohésion sociale qui mérite d'être encouragé à tous les niveaux, tant individuel que collectif et étatique. Rendre effectifs de tels droits de l'homme implique, pour les autorités publiques de ne pas entraver l'exercice des libertés individuelles, notamment d'expression et d'association, via, par exemple, des dispositifs de contrôle trop lourds. Ensuite, il leur incombe de soutenir les associations donnant la parole aux plus pauvres, et de mettre en place des

mécanismes permettant aux personnes vivant dans la pauvreté de participer à une prise de parole collective ainsi qu'à une action politique à travers des processus décisionnels participatifs. Ainsi, donner la possibilité aux personnes les plus isolées de faire du volontariat ou de mettre en place sans entrave une solidarité spontanée, couplée à une solidarité collective imposée et institutionnalisée, est profitable à la société dans son ensemble.

## 2. Rôle de parent

Durant la concertation, il est rapidement apparu qu'il n'était pas pensable de parler de citoyenneté et de responsabilités sans évoquer la famille et la parentalité. Les personnes en situation de pauvreté ont redit à quel point elles voulaient assumer la responsabilité de leur famille en tant que parents. En particulier lorsqu'elles ont-elles-mêmes été placées durant leur enfance, leurs aspirations pour leur propre famille et leurs propres enfants sont extrêmement élevées.

Mais la pauvreté et encore davantage la grande pauvreté mettent les familles sous pression. Les difficultés auxquelles elles doivent simultanément faire face - revenus ne permettant pas de vivre conformément à la dignité humaine, absence d'emploi ou emploi précaire, logement insalubre voire absence de logement...- rendent la vie familiale difficile ou impossible. Ces difficultés, rapidement assimilées à de l'incompétence, mènent à la disqualification parentale qui peut elle-même aboutir au placement des enfants auprès d'accueillants familiaux ou dans une institution. L'existence d'un lien statistiquement significatif entre situation socioéconomique défavorable et placement des enfants est aujourd'hui objectivé. Cette réalité a comme conséquence que les parents se sentent très vulnérables dans leurs contacts avec les services et craignent de faire appel à ceux-ci. Seul un accompagnement ancré dans le milieu de vie et qui crée des possibilités pour agir de manière autonome peut constituer un véritable soutien. Des conceptions de ce qu'est 'un bon parent' véhiculées

dans la société contribuent également à mettre en question les compétences des parents.

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent craignent que l'accent mis ces dernières années sur la lutte contre la pauvreté des enfants alimente la disqualification des parents dans la mesure où il risque d'occulter le lien intrinsèque entre pauvreté des enfants et des parents. Il peut cependant contribuer à conscientiser les responsables politiques de l'impact de la pauvreté sur les enfants et de l'importance de prendre en compte leur point de vue et leurs droits. Cette attention est nécessaire dans la mesure où les mesures prises dans différents domaines (revenus, logement, santé...) ne prennent pas assez en compte l'impact qu'elles ont sur les enfants. Un exemple relatif à l'alimentation, évoqué par le Kinderrechten-commissariaat illustre de manière concrète ce lien : la première responsabilité des pouvoirs publics dans ce domaine est de veiller à ce que les enfants aient une alimentation saine en suffisance chez eux parce que *« les repas pris à la maison se rattachent le mieux à l'univers de vie des enfants : manger ensemble, jouer avant et après le repas, avoir un espace pour bouger et faire ses devoirs. Les pouvoirs publics peuvent faciliter cela en assurant des revenus suffisamment élevés »*.

Le chapitre évoque l'impact sur la protection de la vie familiale de plusieurs politiques menées : statut des accueillants familiaux, allocations familiales, mesures fiscales, accueil de la petite enfance et enseignement. Il les examine en posant la question de leurs conséquences sur la manière dont les personnes en situation de pauvreté peuvent exercer leurs responsabilités parentales. Ainsi par exemple, la loi du 19 mars 2017 instaurant un statut pour les accueillants familiaux donne à ceux-ci la possibilité de se voir attribuer la quasi-totalité de l'autorité parentale. Tant des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent que des services de placement familial estiment que cela compliquera les relations entre les accueillants familiaux et les parents et aura de ce fait des

conséquences négatives sur le maintien du lien entre parents et enfants placés.

Après avoir évoqué les responsabilités de l'Etat vis-à-vis des familles, à savoir prendre des mesures appropriées pour assurer le plein épanouissement de la famille et de ses membres, nous constatons que lorsque les parents ne sont pas reconnus comme des partenaires à part entière, nombre de celles-ci sont des coups dans l'eau. La relation entre parents en situation de pauvreté et professionnels n'est pas une relation d'égal à égal. Les premiers sont extrêmement dépendants des seconds. Cette différence de position a un impact négatif sur la qualité des relations, élément essentiel d'une aide appropriée. De plus les professionnels de terrain doivent fonctionner dans des services où une logique de contrôle l'emporte souvent sur une logique de droits. Trop peu d'attention est accordée à l'étroitesse de la marge de manœuvre des professionnels. Certains d'entre eux essaient cependant d'appliquer souplement les règles. Force est de constater que les familles dépendent des qualités des professionnels pour obtenir une aide de qualité. Les parents se sentent rarement partenaires dans une relation d'aide. Nous développons ce constat à partir de la façon dont les dossiers sur les personnes sont réalisés. La plupart des services - CPAS, services d'aide à la jeunesse... - rédigent des rapports dans le cadre de leurs missions légales. Mais les personnes concernées ignorent généralement ce que contiennent ces écrits. Ce qui y est dit d'elles et leur point de vue n'y apparaît pas ; le récit des professionnels prédomine alors même que ces rapports ont souvent un impact déterminant sur la vie des personnes et de leurs proches qui sont l'objet du rapport. L'écrit est alors un outil qui renforce le pouvoir des professionnels et fragilise encore davantage les personnes concernées. Nous évoquons dans ce chapitre une initiative intéressante qui pourrait en inspirer d'autres, dont l'objectif est la réappropriation par les familles des écrits qui les concernent.

En théorie, les parents sont de plus en plus considérés comme des partenaires mais l'écart entre la théorie et la pratique reste grand, à cause de la place accordée au contrôle, du manque de temps et de moyens... *« L'enjeu pour les associations est sur le terrain politique par rapport à une reconnaissance des parents et des familles pauvres comme partenaires réels, acteurs, citoyens et surtout parents. Or, cette idée de reconnaissance n'est plus là nulle part ».*

# Chapitre IV

## Focus : droit à un logement décent

Disposer d'un lieu pour habiter et se sentir chez soi est un élément essentiel de la citoyenneté de chacun. L'importance du droit à un logement décent, inscrit dans l'article 23 de la Constitution et dans plusieurs traités internationaux, a été soulignée par les participants. Etant donné que le logement a été longuement abordé en cours de concertation et qu'il touche aux différents aspects de la citoyenneté (droits égaux, liberté, prise de responsabilités), il est traité dans un chapitre distinct du rapport. Ce chapitre, dans lequel on trouve des données chiffrées relatives aux trois régions ainsi que des pratiques intéressantes confirme que l'effectivité de ce droit s'avère problématique dans des situations de pauvreté et de précarité.

Le constat de départ est celui d'un déficit de logements accessibles financièrement et de bonne qualité. La Belgique compte une grande proportion de propriétaires mais cette tendance s'inverse pour les tranches les moins aisées de la population et particulièrement dans la Région de Bruxelles-capitale. L'accès aux logements sociaux est très difficile vu leur très faible pourcentage par rapport au marché global du logement. Cela a pour conséquence que les listes d'attente pour en obtenir un sont très fournies et le temps d'attente fort long. Les personnes en situation de pauvreté sont donc pour la plupart obligées de se tourner vers le marché locatif privé. Les loyers y étant très élevés, le rapport entre ceux-ci et les montants des bas revenus du travail ou des allocations est problématique. Les personnes qui ne disposent que d'un faible revenu doivent consacrer une part trop importante de leur budget au logement. Les subsides en matière de logement, principalement

via la fiscalité, sont cependant davantage destinés aux propriétaires.

Deuxième élément de ce constat : les personnes pauvres sont surreprésentées dans les logements de mauvaise qualité. Des normes de salubrité existent pour combattre ce phénomène. Elles sont essentielles mais s'accompagnent d'effets pervers - hausse des prix, diminution du nombre de logements - qui provoquent une détérioration de la situation des personnes vulnérables. En référence à des pratiques locales intéressantes évoquées durant la concertation, la question d'une application plus flexible des normes de qualité dans certaines situations et dans l'intérêt des personnes, a été posée. Une telle application ne pourrait de toute façon être envisagée qu'à petite échelle, car il est primordial de veiller à la qualité du logement pour tous. Comme les attestations de conformité, les allocations de déménagement, dont l'octroi est lié à la qualité du logement, sont des mesures intéressantes mais non dénuées d'effets pervers ; de plus, leur application ne semble pas toujours optimale.

Dans un tel contexte, le nombre d'immeubles inoccupés est interpellant et en particulier le manque de connaissance précise de cette réalité. Les autorités communales et régionales disposent d'outils juridiques pour combattre le phénomène, mais s'en servent peu. L'occupation d'un immeuble vide est parfois la seule solution de 'débrouille' pour des personnes en situation de grande pauvreté. Pour d'autres, c'est un acte citoyen d'indignation et d'interpellation vis-à-vis des autorités publiques. Des pouvoirs locaux se montrent prêts à autoriser et encadrer ces occupations. Mais cette attitude

bienvueillante risque d'être mise à mal par la loi approuvée en octobre 2017 qui facilite désormais les expulsions de squatteurs et pénalise l'occupation illégale de tout bien immobilier.

Sans être un véritable choix, le recours de personnes en situation de pauvreté à des formes dites 'alternatives' de logement est une manière de résister à la crise du logement. Parfois, ces types de logement peuvent même correspondre à une aspiration à davantage de liberté et de maîtrise de sa vie. L'habitat permanent dans les campings existe en Flandre et davantage encore en Wallonie. Les deux régions ont développé des politiques spécifiques et sensiblement différentes relatives à cette forme de logement. Le développement d'un habitat à petite échelle, dans le cadre du logement social, tout en conservant les éléments positifs de l'habitat en camping, est susceptible de répondre à l'aspiration d'aller vers un mieux. Quant aux chambres meublées, les participants à la concertation sont unanimes pour dire que personne n'opte véritablement et en connaissance de cause pour ce type de logement. Le fait que des personnes et des familles sans abri vivent sous tente n'est pas acceptable dans une société telle que la nôtre. Il s'agit cependant d'un acte de résistance respectable face à l'absence de réponses ou aux réponses inadéquates données aux personnes qui se trouvent à la rue. Et enfin, la cohabitation, qui permet de diminuer les charges de loyer, implique souvent une baisse de revenus pour les personnes qui perçoivent des allocations à cause du passage d'un taux isolé à un taux cohabitant. Les labels 'habitat solidaire' ou les dispositions spécifiques au bail de colocation dans les décrets régionaux relatifs au bail d'habitation peuvent pallier cet effet pervers mais ne sont d'aucune utilité dans les cas de formes spontanées de solidarité, comme l'hébergement temporaire d'un membre de la famille ou d'une connaissance, fréquents dans les situations de pauvreté.

Les demeures mobiles constituent un cas particulier. En 2012, le Comité européen des droits sociaux, saisi par la Fédération internationale des droits de l'homme, a conclu au non-respect de

plusieurs articles de la Charte sociale européenne révisée. Un des motifs est le nombre trop restreint de terrains accessibles ; la situation ne s'est pas significativement améliorée depuis malgré des initiatives positives. Un autre motif était la non-reconnaissance de la caravane comme logement, en Wallonie. Le décret wallon relatif au bail d'habitation adopté en mars 2018 reconnaît désormais les caravanes comme logement.

Au déficit de logements accessibles financièrement et de bonne qualité, viennent s'ajouter plusieurs mécanismes d'exclusion. La sélection et la discrimination des candidats-locataires sont plus fréquentes sur le marché locatif privé mais la complexité des procédures pour accéder à un logement public constitue aussi un risque de traitement inégal. La plus fréquente des discriminations en la matière est basée sur le critère de fortune, et en particulier sur la provenance du revenu. Les bailleurs veulent légitimement s'assurer de la solvabilité des candidats-locataires mais le contrôle de celle-ci ne peut amener à exclure automatiquement tout candidat dont les revenus proviendraient d'allocations sociales. La 'règle des 30%' selon laquelle un locataire présente un risque élevé d'insolvabilité s'il consacre plus de 30% de son budget au loyer, exclut beaucoup de candidats locataires, surtout à Bruxelles. Certains agents immobiliers demandent de signer une promesse de location complétée d'un paiement pouvant aller jusqu'à 500 euros ; cette pratique est un outil de sélection supplémentaire. La difficulté de constituer la garantie locative est aussi une source de sélection. Les dispositions dont l'objectif est d'en faciliter la constitution, comme la garantie bancaire et le formulaire neutre, restent trop peu utilisées. De nombreux acteurs plaident en faveur de fonds régionaux de garanties locatives.

Le deuxième mécanisme d'exclusion abordé dans le rapport est celui des expulsions pour cause d'insalubrité. Peu documenté statistiquement, il est souvent le résultat d'une situation particulièrement injuste dans laquelle le locataire est doublement victime. Il a habité dans un logement insalubre, mais s'en retrouve finalement expulsé dans le cadre

d'une procédure administrative qui le protège moins bien qu'une procédure civile. Le droit des locataires d'être entendu est peu effectif ; les mesures répressives contre les propriétaires sont généralement peu appliquées. En théorie, les locataires peuvent - parallèlement à la procédure administrative - saisir le juge de paix pour obtenir réparation, mais les problèmes d'accès à la justice rendent cette démarche difficile. Le nœud du problème lié aux expulsions pour cause d'insalubrité réside dans le fait que l'obligation de relogement à charge des autorités publiques n'est qu'une obligation de moyens. Ainsi, des personnes expulsées se retrouvent à la rue, sans possibilité de relogement. Des autorités communales regrettent d'en être parfois réduites à faire usage de 'trucs' pour ne pas expulser les habitants de logements insalubres. Enfin, la problématique des expulsions sauvages a également été abordée.

Conscientes du déficit de logements et des mécanismes d'exclusion dont sont victimes les personnes en situation de pauvreté, les autorités publiques ont instauré des mesures d'accompagnement visant à faciliter l'accès au logement et le maintien dans celui-ci. Ces initiatives sont perçues positivement, en tant que complémentaires à une augmentation de l'offre globale de logement et pour autant qu'elles ne soient pas obligatoires. Des commissions paritaires locatives pourraient contribuer à résoudre des conflits locatifs sans passer par une action en justice, difficilement accessible pour les personnes les plus pauvres, mais l'expérience pilote menée n'a pas été prolongée. Enfin, diverses initiatives existent, qui constituent des façons alternatives de devenir propriétaires, accessibles aux personnes ayant de faibles revenus, comme le Community Land Trust mais elles ne touchent encore qu'un public très restreint.

Les questions traitées en cours de concertation ont amené les participants à poser la question d'un droit opposable au logement. Les expériences de l'Ecosse et de la France, où un tel droit existe, montrent qu'il ne s'agit pas d'une solution miracle mais que cela a permis un changement de mentalité. Le logement n'est plus appréhendé seulement en termes de logique de marché mais aussi en termes de droits de l'homme. L'instauration d'un droit au logement opposable, associé à une politique de création de logements sociaux, pourrait contribuer à répondre aux besoins de logement des citoyens, y compris des plus pauvres d'entre eux. La ratification de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, relatif au droit au logement, serait une première étape signifiant la volonté de la Belgique d'avancer vers plus d'effectivité du droit au logement.

Outre l'instauration d'un droit opposable au logement assorti d'un investissement massif dans les logements sociaux, le Service recommande de suivre trois voies pour augmenter l'accessibilité financière des logements : des mesures d'encadrement des loyers, d'intervention dans le financement des loyers, ainsi que des systèmes de loyer conventionné. Ces mesures sont à combiner avec des dispositions visant à garantir le paiement des loyers aux propriétaires. Des mesures d'accompagnement peuvent atténuer les mécanismes qui excluent les personnes en situation de pauvreté du marché locatif. Et enfin, il revient aux autorités publiques de proposer aux personnes qui vivent actuellement dans des formes 'alternatives' de logement, des solutions en adéquation avec les aspirations de celles-ci, et dans l'attente, de s'abstenir de prendre des mesures qui les fragilisent encore davantage et, au contraire, d'agir dans l'objectif de permettre aux personnes concernées 'd'aller vers un mieux'.





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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

## SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



**WWW.LUTTEPAUVRETE.BE**



@Luttepauvrete