

Avis du 9 décembre 2025

Avis relatif au Décret-programme de la Communauté germanophone du 23 décembre 2024 en ce qu'il supprime certaines allocations au logement



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



Table des matières

1 **Objet de l’avis** 3

 1.1 Dispositions faisant l’objet du recours en annulation et signalement à Unia3

 1.2 Compétence d’Unia.....5

 1.3 Compétences du Service de lutte contre la pauvreté6

2 **Contexte** 7

 2.1 Le marché du logement abordable en Belgique et spécifiquement en Région wallonne7

 2.2 Le marché du logement en Communauté germanophone.....11

3 **Analyse juridique au regard de la législation belge et internationale** 16

 3.1 Législation antidiscrimination et articles 10 et 11 de la Constitution16

 3.1.1 Domaines protégés 17

 3.1.2 Comportements interdits..... 17

 3.1.3 Critères protégés 17

 3.1.4 Justification 19

 3.2 L’analyse d’impact sur la pauvreté19

 3.3 Le droit au logement et à l’aide sociale21

 3.3.1 Textes nationaux et internationaux 21

 3.3.2 Le manque d’effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique..... 22

 3.3.3 Le sans-abrisme et l’absence de chez-soi..... 25

 3.3.4 Les droits fondamentaux spécifiques aux personnes en situation de handicap 27

4 **Application au cas d’espèce** 28

5 **Conclusions**..... 30

6 **Contacts**..... 31



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



1 Objet de l'avis

1.1 Dispositions faisant l'objet du recours en annulation et signalement à Unia

Cet avis a pour objet de soutenir les victimes et les associations ayant introduit un recours en annulation devant la Cour Constitutionnelle contre certaines modifications législatives prévues par le Décret-programme du 23 décembre 2024, publié au Moniteur belge le 5 mars 2025.

En mai 2019, le Parlement de la Région wallonne a approuvé le transfert des compétences en matière de logement à la Communauté germanophone de Belgique, lui conférant ainsi l'autorité complète pour concevoir et mettre en œuvre ses propres stratégies et réglementations dans ce domaine sur le territoire de langue allemande.

Les dispositions contestées par le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle correspondent aux articles 19 à 25 du Décret-programme du 23 décembre 2024, publié au Moniteur belge le 5 mars 2025. Ces derniers abrogent plusieurs articles du Code wallon de l'habitat durable (toujours applicable au territoire de la Communauté germanophone), à savoir:

« Art. 14. [...] § 2. Selon les conditions et modalités définies par le Gouvernement, il est accordé, dans la limite des crédits budgétaires disponibles :

1° une aide de déménagement ou de loyer :

a. aux ménages de catégorie 1 qui prennent en location un logement salubre ou un logement améliorable qui deviendra salubre dans les six mois de leur entrée dans les lieux, soit en quittant un logement inhabitable ou surpeuplé, occupé pendant une certaine période fixée par le Gouvernement, soit en quittant une situation de sans-abri telle que définie par le Gouvernement ;

b. aux ménages de catégorie 1 dont un membre du ménage est handicapé qui prennent en location un logement salubre ou qui deviendra salubre dans les six mois de leur entrée dans les lieux et adapté après avoir quitté un logement inadapté, occupé pendant une certaine période fixée par le Gouvernement ;

c. aux locataires, de catégorie 1 ou 2, d'un logement appartenant à une société de logement de service public et géré par elle ou d'un logement appartenant au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie qui, à la demande de la société ou du Fonds, acceptent de quitter un logement sous-occupé et prennent en location un logement non visé à l'article 1er, 7° à 9° ;

2° une aide de déménagement, aux locataires d'un logement appartenant à une société de logement de service public qui, à la demande de la société, acceptent de quitter un logement sous-occupé géré par celle-ci pour prendre en location un logement de la même société ou d'une autre société de logement de service public, proportionné à leur composition de ménage ;



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



3° une aide de loyer aux ménages qui prennent en location un logement appartenant à une société de logement de service public et qui quittent un logement pour lequel une indemnité de fin de bail est due.

Concernant le 1°, l'aide au loyer est accordée seulement si le logement pris en location n'est pas géré par une société de logement de service public ou n'appartient pas à un descendant ou un ascendant d'un membre du ménage ;

4° une aide au loyer aux candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, § 1er ;

5° une allocation de loyer et d'énergie aux candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, § 1er.

Le paiement des aides de loyer intervient à la date fixée par le Gouvernement ».

« Art. 29. [...] § 4. Les aides peuvent être accordées sous forme :

1° de prime ;

2° d'avance remboursable ;

3° de subvention ;

4° d'allocation d'intervention dans le loyer d'un logement pris en gestion ou en location ;

5° toute autre forme déterminée par le Gouvernement ».

« Art. 59ter. La Société wallonne du Logement peut accorder une aide à toute société de logement de service public qui prend en gestion ou en location un bien immobilier pour le donner, aux conditions fixées par le Gouvernement, en location à un ménage de catégorie 3, 2 ou 1 ».

« Art. 62. § 1er. Les aides au logement sont versées sous forme de subventions ou d'avances remboursables. Elles prennent notamment la forme d'une allocation d'intervention dans le loyer d'un logement pris en gestion ou en location conformément à l'article 59ter.

(...) ».

Ce décret a donc pour effet d'abroger les aides au déménagement et relogement, ainsi que les réductions de loyer.

Les travaux préparatoires du Décret-programme ajoutent :

« L'article 14, paragraphe 2, du Code du logement durable, qui prévoit l'octroi d'une aide au déménagement ou au loyer pour certains ménages, est abrogé, car les bénéficiaires de cette aide profitent déjà d'autres mesures d'allègement et la suppression de cette aide doit donc être considérée comme une mesure d'allègement pour le budget de la Communauté germanophone. En outre, les aides multiples ne se justifient pas en période d'économies. En



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



cas de situations sociales, familiales et financières difficiles, des aides peuvent être demandées auprès des centres publics d'aide sociale »¹.

L'article 23 du Décret-programme dont question prévoit une exception, permettant aux personnes bénéficiant d'une des aides abrogées au jour de l'entrée du texte de la maintenir jusqu'au 31 décembre 2026.

Unia a été interpellé afin de se positionner sur le caractère discriminatoire ou non de cette abrogation, objet de cet avis.

1.2 Compétence d'Unia

L'article 3, § 1^{er}, de l'Accord de coopération² définit les missions d'Unia comme suit :

« Le Centre a pour missions :

a. de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discriminations, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'origine sociale, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé, la conviction politique ou la conviction syndicale, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ;

b. de remplir les tâches prévues dans l'article 33, § 2, de la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées ».

Unia s'est ainsi vu confier des missions liées à la promotion de l'égalité et à la lutte contre toutes formes de discrimination ou d'exclusion. Elle est par ailleurs l'institution désignée par l'Etat belge, en qualité de mécanisme indépendant, pour remplir les tâches prévues à l'article 33, § 2, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à savoir notamment les missions « *de promotion, de protection et de suivi de l'application de (...) [cette] Convention* ».

En vertu de l'article 6, § 2, de l'Accord de coopération, Unia est habilité, dans les limites des missions définies à l'article 3 précité, à recevoir des signalements, à les traiter et à accomplir toute mission de conciliation ou de médiation qu'il juge utile. Enfin, conformément à l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'Accord de coopération, Unia est également habilité à ester en justice, dans les limites des mêmes missions définies à l'article 3 précité, dans tous les litiges auxquels pourrait donner lieu notamment l'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.

¹ Parlement de la Communauté germanophone, Doc. parl., 2024-25, n° 38/1, p. 9.

² Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, Moniteur belge, publié le 5 mars 2014.



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



1.3 Compétences du Service de lutte contre la pauvreté

L'article 5, § 1er de l'accord de coopération, du 5 mai 1998, entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, qui porte création du Service de lutte contre la pauvreté définit ses missions comme suit :

- « *répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;*
- *formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;*
- *rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;*
- *à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;*
- *organiser une concertation structurelle avec les plus démunis. »³*

³ Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, Moniteur belge du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.



2 Contexte

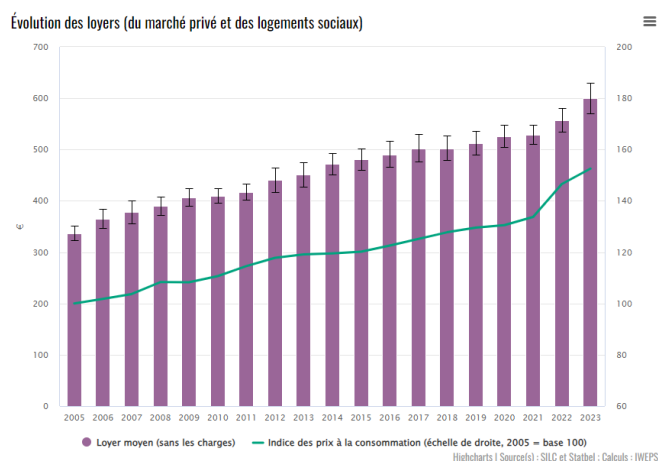
2.1 Le marché du logement abordable en Belgique et spécifiquement en Région wallonne

En Belgique, notamment en Wallonie, les loyers augmentent considérablement depuis plusieurs années et ce, bien plus rapidement que les revenus. Comme le souligne l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), « On observe sur l'ensemble de la période une augmentation significativement plus rapide des loyers que celle de l'indice des prix à la consommation »⁴ :

Dernières données régionales disponibles au: 01/09/2024

LOYERS EN WALLONIE

En 2023, le loyer mensuel moyen versé par les ménages locataires wallons est de 600 €.



Selon le baromètre mi-annuel de la Fédération des agents immobiliers francophones de Belgique (Fедeria) concernant la hausse des loyers en Wallonie : « le loyer moyen en Wallonie grimpe à 879 €, cela représente une hausse de 6,2 % ; la plus élevée depuis les premiers relevés du baromètre de locations Federia (2018). C'est bien plus qu'à Bruxelles (+2 %) et qu'en Flandre (+1,8 %) à la mi-année 2025 »⁵.

⁴ Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, *Loyers en Wallonie*, disponible sur en ligne.

⁵ Fédération des agents immobiliers francophones de Belgique, *Baromètre de locations*, disponible sur en ligne.



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



Prix de location moyen Wallonie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution
Maisons mitoyennes (2 façades)	711 €	704 €	726 €	746 €	787 €	809 €	835 €	863 €	918 €	6,4 %
Maisons jumelées (3 façades)	777 €	785 €	804 €	834 €	873 €	903 €	964 €	1.010 €	1.060 €	5,0 %
Maisons individuelles (4 façades)	906 €	960 €	982 €	1.034 €	1.057 €	1.088 €	1.149 €	1.182 €	1.275 €	7,9 %
Appartements	600 €	628 €	650 €	661 €	676 €	710 €	740 €	771 €	810 €	5,1 %
Tout type de logement	650 €	674 €	695 €	710 €	726 €	761 €	795 €	827 €	879 €	6,2 %

Source : Federia avec le soutien de Korfiné

Comme le constate Federia : « Toutes les provinces wallonnes ont vu le prix des loyers des nouveaux baux augmenter : de +4,6 % (à 811 €) dans le Hainaut, qui reste la province la moins chère et creuse encore l'écart, à +8,4 % (à 1.214 €) dans le Brabant wallon, porté par l'exode bruxellois vers les Brabants et vers Namur (+6,9 %). La Wallonie agit à la fois comme zone d'accueil pour des ménages en quête de logements plus abordables et comme espace-relais à proximité des pôles d'emplois, en particulier le Brabant wallon et Namur, sans oublier la province du Luxembourg qui bénéficie de la proximité immédiate du Grand-Duché »⁶.

« L'aspect le plus préoccupant de cette situation réside dans l'accélération de la disparition des logements abordables. Ceux-ci partent rapidement sur le marché, souvent dans des délais très courts, ce qui empêche les ménages à revenus modestes de trouver un logement adéquat. Parallèlement, Federia prévoit une nouvelle hausse des loyers à l'automne 2025, alors que les biens les plus abordables continueront de se raréfier, accentuant ainsi la difficulté de se loger »⁷.

Ce phénomène de croissance désordonnée des loyers entraine une trop forte demande par rapport à l'offre de logements et donc une possibilité pour les bailleurs d'être extrêmement sélectifs, voire discriminatoires, ce qui est constaté dans notre rapport annuel 2022⁸ et qui rend l'accès au logement très compliqué, notamment pour les personnes présentant des critères de discrimination. Tel est notamment le cas des personnes bénéficiaires d'allocations sociales (la fortune étant le premier critère de discrimination sur le marché du logement⁹) et du handicap (deuxième critère de discrimination en Région wallonne dans l'accès au logement¹⁰), visées par les suppressions d'allocations dont question dans la présente procédure.

⁶ Ibid.

⁷ Econostrum Info, *Hausse des loyers record en Wallonie : un marché locatif tendu qui rend l'accès au logement plus difficile*, publié le 6 septembre 2025, disponible en ligne.

⁸ Unia, *Rapport annuel 2022 - cahier thématique 3*, disponible en ligne.

⁹ *Rapport annuel d'Unia de la Région wallonne 2024*, disponible en ligne, p. 50.

¹⁰ Ibid.

Dans un rapport de novembre 2025, le Groupe du Vendredi pointe qu'au sein du marché locatif privé belge « l'offre stagne, la qualité se dégrade et les loyers augmentent. Pour les revenus les plus faibles, le taux d'effort logement (part des revenus d'un ménage consacré à son habitation) dépasse souvent 50% du revenu net »¹¹.

Parallèlement, la Belgique affiche une part particulièrement faible de logements sociaux locatifs dans son parc immobilier total, bien en dessous de la moyenne de l'OCDE¹². Les trois régions connaissent ainsi une pénurie de logements sociaux, ce qui se traduit par des listes d'attente particulièrement longues¹³. Près de 300 000 ménages attendent un logement abordable, ce qui reporte la pression sur le marché locatif privé, où les publics les plus vulnérables sont les plus touchés¹⁴.

Les listes d'attente pour les logements sociaux sont énormes et s'allongent chaque année. Fin 2024, la Flandre comptait 187 874 ménages sur liste d'attente¹⁵. En Région wallonne, 49 945 ménages étaient sur liste d'attente fin 2024, tandis qu'en Région bruxelloise, la liste d'attente comptait 60 419 ménages la même année¹⁶. Ces chiffres témoignent de la pénurie de logements abordables et de qualité sur le marché locatif privé. Or, comme le constate le Centre d'études en habitat durable de Wallonie, « *le coût du logement pour les locataires au prix du marché est considérablement plus élevé que pour les locataires sociaux et les propriétaires. En Wallonie, ils sont de 831 € contre 572 € pour les locataires sociaux et 504 € pour les propriétaires. Des différences équivalentes sont observables dans les deux autres régions. Ne pas être propriétaire de son logement et ne pas bénéficier d'un logement social augmente donc nettement la charge que représente le logement* »¹⁷.

Un indicateur clé pour évaluer l'accès au logement est le taux de privation grave de logement selon le statut d'occupation. Cet indicateur reflète la part de la population vivant dans des logements à la fois surpeuplés et touchés par au moins une forme de privation de logement, telle qu'un toit qui fuit ou l'absence de baignoire, de douche ou de toilettes intérieures. Selon les données EU-SILC, en Belgique, parmi les propriétaires ayant contracté un prêt hypothécaire ou un emprunt, le taux de privation sévère de logement était de 0,5 % en 2023. Parmi les locataires payant un loyer au prix du marché, ce taux était nettement plus élevé, à 5,2 %¹⁸. A cet égard, les personnes handicapées sont confrontées à des difficultés disproportionnées. Les données EU-SILC 2023 indiquent que 16,8 % des personnes handicapées ont signalé des problèmes tels que des fuites dans le toit, des murs humides ou des cadres de fenêtres pourris (contre 12,6 % chez les personnes non handicapées), 9,3 % n'étaient pas en mesure

¹¹ Groupe du Vendredi, *Des fondations pour un logement abordable*, novembre 2025. disponible en ligne.

¹² Voir Graphique PH4.2.1, *Relative size of the social rental housing stock*, OECD Affordable Housing Database, disponible sur <http://oe.cd/ahd> et https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf.

¹³ Le Soir, *Le logement social, parent pauvre du marché locatif*, publié le 18 septembre 2025, disponible en ligne.

¹⁴ Groupe du Vendredi, *op. cit.*

¹⁵ Agentschap Wonen in Vlaanderen (2025). *Jaarverslag 2024. Gelijke toegang tot wonen. Kandidaten sociaal wonen*, disponible en ligne.

¹⁶ Société wallonne du Logement SWL (2025). *Rapport d'activités 2024*, Charleroi, SWL, p. 7 ; SLRB (2025). *Rapport annuel 2024*, Bruxelles, SLRB, p. 79.

¹⁷ Centre d'études en habitat durable en Wallonie, *Chiffres clés du logement en Wallonie*, Sixième édition, 2023, disponible en ligne.

¹⁸ Eurostat (2025), *Severe housing deprivation rate by tenure status*, disponible en ligne.



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



de chauffer suffisamment leur logement (contre 4,7 % chez les personnes non handicapées) et 7 % vivaient dans des logements considérés comme trop sombres (contre 4,9 % chez les personnes non handicapées)¹⁹.

Le Comité des Nations unies des droits sociaux économiques et culturels s'est entre autres déclaré préoccupé, dans ses dernières observations finales concernant la situation en Belgique, par l'insuffisance de logements sociaux et ce, malgré les efforts déployés par les régions (§38). Il a notamment recommandé à la Belgique de garantir une offre plus large de logements abordables et de meilleure qualité, notamment par l'augmentation des offres de logements sociaux, la lutte contre l'inoccupation d'immeubles privés et publics, et l'encadrement des loyers sur le marché locatif privé (§ 39)²⁰.

Afin d'atténuer les effets de cette crise du logement abordable, les différents gouvernements d'un côté, tentent de développer le parc immobilier social et de l'autre, octroient des allocations allégeant le coût de la location pour les profils de locataires vulnérables. Les allocations de déménagement ou de loyer existent ainsi, sous formes diverses, dans les trois régions belges :

	Région wallonne	Région de Bruxelles capitale	Région flamande	Communauté germanophone
Sortir du sans-abrisme	x	x ²¹	x ²²	Ce qui est en question
Sortir d'un logement inadéquat ²³	x	x ²⁴	x ²⁵	Ce qui est en question
Logement inadapté (handicap)	x	x ²⁶	x ²⁷	Ce qui est en question
Sur liste d'attente d'un logement social ou d'une AIS ²⁸	X (aide au loyer)	x ²⁹ (allocation loyer)	x ³⁰	Ce qui est en question
Locataire AIS			x ³¹	Ce qui est en question

¹⁹ Eurostat (2025), *Persons living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor by level of disability (activity limitation), sex and age*, disponible en ligne.

²⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 26 mars 2020, disponible en ligne.

²¹ Région de Bruxelles-Capitale, *Allocation de relogement*, disponible en ligne.

²² Région flamande, *Voor wie is de Vlaamse huursubsidie?*, disponible en ligne.

²³ Pour des raisons de sécurité, salubrité ou équipements nécessaires.

²⁴ Région de Bruxelles-Capitale, *op. cit.*

²⁵ Région flamande, *op. cit.*

²⁶ Handicap Brussels, *Les aides financières pour le logement*, disponible en ligne.

²⁷ Région flamande, *op. cit.*

²⁸ « AIS » pour agences immobilières sociales

²⁹ Région de Bruxelles-Capitale, *Allocation loyer*, disponible en ligne.

³⁰ Région flamande, *op. cit.* ; Note: Cette allocation est accordée aux personnes inscrites depuis au moins quatre ans sur la liste d'attente pour un logement social, mais pas aux personnes sur la liste d'attente d'une AIS.

³¹ *Ibid.*



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



2.2 Le marché du logement en Communauté germanophone

2.2.1. La vulnérabilité des locataires de logements sociaux et d'agences immobilières sociales

En Communauté germanophone coexistent deux agences immobilières sociales (ci-après "AIS") : « Wohnraum für Alle » et « Trilandum ». La première a attribué des logements sociaux à 122 ménages locataires en 2024³², tandis que la deuxième accompagne 156 ménages³³. Les locataires de ces deux AIS sont susceptibles d'être protégés par plusieurs critères de discrimination :

1.- Le critère de la **fortune**: selon « Wohnraum für Alle », il apparaît qu'en 2024, moins de 45 % des locataires disposaient d'un revenu provenant d'une activité professionnelle. Tous les autres ménages percevaient des prestations sociales (pension, des allocations de chômage, des indemnités de la mutuelle, une rente d'invalidité ou un revenu d'intégration)³⁴.

2.- Il est également intéressant de noter que les motifs invoqués à une inscription sur la liste d'attente pour obtenir un logement social sont souvent liés à des facteurs de vulnérabilité, voire des caractéristiques en lien avec le critère de l'origine sociale, comme³⁵ :

- Le fait d'être sans-abri ou sans chez-soi : **5 %**
- La recherche d'autonomie (déménagement du domicile parental ou d'une structure résidentielle): **5 %**
- Les personnes devant quitter une institution ou une structure d'accueil d'urgence (NAW, ILA, centre pour demandeurs d'asile, hébergement privé d'urgence) : **19 %**
- Le mauvais état du logement ou le loyer devenu inabordable : **12 %**
- Les conséquences d'une séparation : **16 %**
- La mauvaise attribution d'un logement ou une situation conflictuelle : **21 %**
- La Résiliation ou la fin d'un contrat de bail sans prolongation : **13 %**

3.- Au niveau de la **hauteur des revenus** (protégée également par le critère de la **fortune**) des candidats à un logement de la société de logement public ÖWOB (Öffentlicher Wohnungsbau Ostbelgien GmbH) en 2024 :

- 69 % des ménages candidat appartenaient à la catégorie des revenus dits « précaires », c'est-à-dire soit :
 - une personne seule avec un revenu jusqu'à 17 000 € ;

³² Wohnraum für Alle, Agence immobilière sociale en Communauté germanophone, *Rapport d'activités 2024*, p. 6.

³³ Chiffres fournis à Unia par Trilandum dans son email du 26 novembre 2025. Ces chiffres sont représentatifs de la situation à la date du 26 novembre 2025.

³⁴ Wohnraum für Alle, *op. cit.*, p. 6.

³⁵ *Idid*, p.12.



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



- une famille dont les revenus s'élèvent à maximum 23 200 €, majorés de 3 200 € par enfant à charge.
- 24,7 % des ménages relevaient de la catégorie des revenus modestes, soit une personne seule avec un revenu jusqu'à 34 100 € ou une famille jusqu'à 42 600 €, également majorés de 3 200 € par enfant à charge³⁶.

En 2024, le revenu moyen imposable des locataires du ÖWOB s'élevait à 26 659,83 € par an³⁷. Seuls 29% des ménages candidats disposaient d'un revenu professionnel. Tous les autres bénéficient majoritairement d'une aide sociale³⁸.

4.- 158 personnes en situation de **handicap** ont été accompagnées en 2024 par le service « Habiter et Vie quotidienne » de la Direction pour une Vie Autonome de la Communauté germanophone³⁹. Toutes ne vivent pas de manière indépendante dans leur propre logement, mais cela montre le besoin proportionnellement élevé en logements pour les personnes en situation de handicap au sein de la Communauté germanophone. De plus, il est probable que le besoin réel soit bien plus important, car toutes les personnes en situation de handicap ayant besoin d'un logement ne s'adressent pas à la Direction pour une Vie Autonome.

5.- Enfin, les **responsabilités familiales** ont également un impact important en matière de logement, tant en lien avec le montant des revenus (par exemple familles monoparentales) qu'au niveau de la taille du logement (par exemple familles nombreuses).

2.2.2. Les besoins insatisfaits de logements sociaux et de soutien de locataires vulnérables

Bien que les logements sociaux de « Wohnraum für Alle » soient en grande partie occupés, plus de 100 demandes ont été enregistrées en 2024. Parmi ces ménages, seulement 30 % disposaient d'un revenu professionnel⁴⁰. A l'heure actuelle, la liste d'attente de « Trilandum » compte 153 ménages⁴¹.

En 2024, la société de logement public « Öffentlicher Wohnungsbau Ostbelgien GmbH » (ci-après ÖWOB) a reçu 860 candidatures⁴². La liste d'attente de cette société de logement public compte environ 650 candidats. Le délai moyen d'attente pour obtenir un logement social en Communauté germanophone varie de six mois à six ans, selon la commune et les besoins du candidat locataire⁴³. La demande est en outre en augmentation ces dernières années : alors qu'en 2022, 700 ménages

³⁶ Öffentlicher Wohnungsbau GmbH, *Rapport annuel 2024*, p. 7.

³⁷ *Ibid.*, p. 13.

³⁸ *Ibid.*, p. 8.

³⁹ Dienststelle für Selbstbestimmtes Leben der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Rapport annuel 2024*, disponible en ligne, p.41.

⁴⁰ Wohnraum für Alle, *op. cit.*, p. 10 ; pour le calcul de 30%: 28 des 93 ménages repris dans la statistique.

⁴¹ Chiffres fournis à Unia par Trilandum dans son email du 26 novembre 2025. Ces chiffres sont représentatifs de la situation à la date du 26 novembre 2025.

⁴² Öffentlicher Wohnungsbau GmbH, *op. cit.*, p. 6.

⁴³ Interview avec Annabell Pommé, directrice d'ÖWOB GmbH, *Steigende Lebenshaltungskosten verändern Publikum der ÖWOB*, Belgischer Rundfunk / BRF, publié le 09 juillet 2025, disponible sur en ligne.



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



demandaient un logement au ÖWOB, ce sont 860 en 2024⁴⁴ qui en ont fait la demande, portant l'augmentation des candidatures de 22,8 % en deux ans.

Au 31 décembre 2024, l'ÖWOB possédait 1 327 unités de logement (693 maisons unifamiliales et 634 appartements)⁴⁵. Le logement social en Communauté germanophone représente 3,51 % du parc immobilier⁴⁶, ce qui est peu par rapport aux niveaux observés dans l'Union européenne. Par exemple, les Pays-Bas comptent 28 % de logements sociaux, l'Autriche 23 %, le Danemark 20 % et la France 17%⁴⁷. Ce parc immobilier devrait augmenter, puisque la Communauté germanophone promet d'y investir 37 millions d'euros jusqu'en 2032. L'ÖWOB indique cependant que ce plan du gouvernement ne suffira pas pour satisfaire les besoins des locataires vulnérabilisés. Selon lui, un investissement d'au moins 50 millions serait nécessaire selon une estimation du ÖWOB⁴⁸.

En Communauté germanophone, le dernier dénombrement a été effectué en 2022. Au total, lors de celui-ci, 192 personnes sans-abri et sans chez-soi ont été dénombrées, soit 131 adultes et 61 enfants.⁴⁹

En ce qui concerne la situation de personnes en situation de handicap, les structures d'hébergement dans la Communauté germanophone sont saturées. Les demandes d'accueil de personnes adultes nécessitant un accompagnement dans une institution ou une structure résidentielle, ainsi que les demandes de répit pour un hébergement temporaire, ne peuvent donc être que très partiellement satisfaites⁵⁰.

La Belgique a récemment été condamnée par le Comité européen des droits sociaux⁵¹, qui a considéré qu'en Flandre (seule région contre laquelle le recours était introduit), sur le marché du logement, l'article 16 de la Charte sociale européenne (le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) était violé, pour les raisons suivantes :

- La Région flamande ne prend pas suffisamment de mesures pour améliorer l'accessibilité économique des logements pour les groupes vulnérables.
- La proportion de logements d'un niveau insuffisant est élevé et les mesures visant à faire respecter les normes de logement dans la tranche basse du marché locatif privé sont inadéquates.
- il y a une prolifération de contrats de location de courte durée au détriment des baux standard de 9 ans ; les mesures prises pour prévenir les expulsions de logements loués sont insuffisantes.

⁴⁴ Öffentlicher Wohnungsbau GmbH, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁶ Pour le calcul : 1327 unités de logement social divisé par 37.775 unités de logement au total. Source des chiffres : Portail des statistiques de la Communauté germanophone, *Soziales Wohnungswesen*, disponible en ligne.

⁴⁷ Eurofound (2023), *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, p. 45.

⁴⁸ Interview avec Annabell Pommé, *op. cit.*

⁴⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Dénombrements & chiffres*, disponible en ligne.

⁵⁰ Dienststelle für Selbstbestimmtes Leben der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *op. cit.*, p.31.

⁵¹ Unia, *Comité européen des droits sociaux*, 19 mars 2025, disponible en ligne ; Beersmans, Hugo (2025). « Woonzaak remporte une victoire dans la plainte collective contre la politique du logement défaillant en Flandre. », *Revue droits fondamentaux et pauvreté*, n° 2/2025, pp. 17 à 22.



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



Commenté [VL1]: Un verbe en trop.

Les constatations du Comité peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à la situation de la Communauté germanophone décrite ci-dessus, où la crise du logement abordable fait rage.

Pourtant, dans ce contexte, la Communauté germanophone a pris la décision de supprimer 3 allocations d'aide au logement, essentielles à un public vulnérabilisé, alors que les données disponibles semblent indiquer qu'une combinaison de logements sociaux et d'allocations de logement semble être la meilleure solution pour améliorer l'accessibilité économique du logement⁵².

2.2.3. Les aides au profit des locataires en Communauté Germanophone jusqu'au 31 décembre 2024

Deux régimes d'aides actuellement en cours sont prévus en Région wallonne (et donc en Communauté germanophone):

- les aides au loyer (ou allocation d'attente logement) et au déménagement (ADeL), qui peuvent être octroyées aux locataires sur le marché locatif privé (en ce compris les biens gérés par les AIS). La législation wallonne prévoit diverses hypothèses dans lesquelles un locataire peut avoir droit à cette aide, entre autres au profit des personnes:
 - sans-abri ;
 - en situation de handicap ;
 - candidats à l'attribution d'un logement social
- Les réductions de loyer, qui sont uniquement octroyées à certains locataires via des AIS et qui sont directement déduites du loyer à payer aux AIS. Les personnes concernées (bénéficiant d'un revenu précaire) ne les reçoivent pas elles-mêmes, mais bénéficient d'un loyer réduit.

La combinaison de ces deux régimes d'allocations permet à un **certain nombre de personnes** en situation de vulnérabilité de bénéficier d'au moins une aide au loyer ou au déménagement. Ainsi, à titre d'exemple, en 2024, des aides ont été octroyées à :

- **278** ménages locataires des deux AIS en Communauté germanophone⁵³ ;
- **158** personnes en situation de handicap qui ont été accompagnées en 2024 par le service «Habiter et Vie quotidienne » de la Direction pour une Vie Autonome de la Communauté germanophone ;
- **650** candidats locataires sur sa liste d'attente du ÖWOB.

En ce qui concerne le **montant**, 93 ménages locataires de « Wohnraum für Alle » ont bénéficié en 2024 des aides financières mensuelles suivantes⁵⁴ : 79,60 € (logements 1 chambre), 106,13 €

⁵² Eurofound, *op. cit.*, p. 56.

⁵³ 122 ménages suivis par « Wohnraum für Alle » et 156 par « Trilandum ».

⁵⁴ Wohnraum für Alle, *op. cit.*, p. 15.



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



(logements 2 chambres), 132,66 € (logements 3 chambres), 159,19 € (logements 4 chambres) et 185,72 € (logements 5 chambres ou plus).

L'allocation d'attente logement, en Wallonie, équivaut à 125-185 euros par mois, tandis que l'allocation de déménagement est de 400 euros⁵⁵. Ces sommes représentent des montants importants pour les personnes en situation de pauvreté.

2.2.4. Le droit à un revenu décent et à une aide financière supplémentaire

Dans le cadre du processus de concertation du Rapport bisannuel 2022-2023, les personnes en situation de pauvreté et les associations qui les représentent ont souligné que la pauvreté ne se résumait pas à un manque d'argent. Pour autant, elles estiment aussi que la pauvreté commence toujours par un manque d'argent pour faire face aux dépenses nécessaires pour vivre dans la dignité⁵⁶. Par ailleurs, « *de nombreuses personnes en situation de pauvreté doivent se contenter d'un revenu minimum pour pouvoir joindre les deux bouts* »⁵⁷ : salaire minimum, allocation de remplacement ou allocation sociale.

La plupart de ces prestations minimums sont, cependant, inférieures au seuil de pauvreté. Par exemple, en août 2022, le montant du revenu d'intégration pour une personne seule correspondait à 78 % du montant du seuil de pauvreté, à 87% pour l'allocation minimale de chômage à 87 % et à 93% pour la GRAPA⁵⁸. Pour le Service de lutte contre la pauvreté, les allocations minimales ne protègent donc pas suffisamment les bénéficiaires de la pauvreté monétaire et en raison d'un manque structurel d'argent, l'effectivité des droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté – dont le droit à un logement décent - est constamment menacée.

Dans des conditions bien déterminées, les personnes à faibles revenus peuvent prétendre à différentes formes d'aides financières complémentaires tels que l'Allocation d'attente logement (AAL) ou l'allocation de déménagement et de loyer (ADEL) en Wallonie. Pour les personnes en situation de pauvreté, dont les revenus sont bien souvent inférieurs au seuil de pauvreté, un tel soutien financier supplémentaire peut donc aider ces personnes à joindre les deux bouts et leur permettre de vivre dans la dignité.

Ainsi, dans son Rapport Bisannuel 'la Dimension financière de la pauvreté', le Service de lutte contre la pauvreté recommande aux gouvernements de garantir le droit à une aide financière supplémentaire pour toutes les personnes à faibles revenus afin que chacun puisse participer pleinement à la société⁵⁹. Pour autant, si celles-ci disposaient d'un revenu décent, une aide supplémentaire ne serait pas nécessaire. Le Service recommande donc également aux gouvernements de réaliser pour chacun le droit à un revenu décent, dans le cadre du droit à une vie digne, tel que prévu à l'article 23 de la Constitution⁶⁰.

⁵⁵ Région wallonne, *L'allocation d'attente logement*, disponible en ligne

⁵⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, p. 11.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 26

⁵⁹ *Ibid.*, p.73

⁶⁰ *Ibid.*, p. 37



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



3 Analyse juridique au regard de la législation belge et internationale

3.1 Législation antidiscrimination et articles 10 et 11 de la Constitution

La législation antidiscrimination belge est une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination compris dans la Constitution belge, en ses articles 10 et 11.

Ces principes s'opposent à ce qu'il soit fait, sans justification raisonnable, une distinction entre des personnes ou des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables. Il s'agit de ce qu'on appelle l'interdiction de discrimination active⁶¹.

Ils s'opposent également à ce que « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »⁶². « Le concept « de « discrimination passive » renvoie, à la situation où une norme ou une pratique s'abstient, sans justification objective et raisonnable, d'opérer une distinction de traitement entre des catégories de personnes qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation comparable vis-à-vis de cette norme ou de cette pratique »⁶³.

Cette interdiction de la discrimination passive bénéficie d'un ancrage de longue date dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle. La Cour indique ainsi, notamment dans son arrêt n° 4/92, que « *les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »⁶⁴.

La législation antidiscrimination est déclinée dans différents textes pris par les entités fédérale et fédérées de Belgique, lesquels s'appliquent en fonction des compétences en jeu, et du lieu en cause.

En Communauté germanophone, c'est le Décret du 19 mars 2012 visant à lutter contre certaines formes de discrimination (publié au Moniteur belge le 5 juin 2012, ci-après « le décret anti-discrimination ») qui est d'application.

⁶¹ B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

⁶² Service de recherche du Parlement européen (EPRS), *Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé*, disponible en ligne.

⁶³ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, « La discrimination fondée sur le handicap », in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, p. 104.

⁶⁴ C. Const, arrêt n°4/92 du 23 janvier 1992 ; arrêt n°12/2008 du 14 février 2008 ; arrêt n°19/2009 du 12 février 2009, www.const-court.be.



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



Ce décret ne comportant pas de clause de sauvegarde, la validité des décrets votés par la Communauté germanophone peut être analysée tant au regard du décret antidiscrimination, que des normes supérieures, notamment des articles 10 et 11 de la Constitution.

Ce décret définit la discrimination, en partant de domaines protégés (3.1), en définissant des comportements interdits (3.2), en énumérant des critères protégés, en ce compris le handicap (3.3) et en intégrant un système de justification, qui varie également en fonction des domaines et des critères (3.4).

3.1.1 Domaines protégés

Le Décret antidiscrimination s'applique tant en matière d'avantages sociaux (art. 4,6°) que de logement (Art. 4,7°).

3.1.2 Comportements interdits

La décret anti-discrimination liste les comportements qui sont interdits. Il s'agit de la discrimination directe, la discrimination indirecte, le refus d'aménagement raisonnable, le harcèlement, les discours de haine, les délits de haine et l'injonction à discriminer.

Seuls les deux premiers comportements seront analysés dans le cadre du présent avis, les autres comportements n'étant pas directement pertinents pour le sujet qui nous occupe.

On parle de **discrimination directe** (art. 3, 3°) lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable en raison d'une caractéristique qui est protégée par la loi. En d'autres termes, il y a discrimination directe lorsqu'une personne ou un groupe de personnes est traité différemment en raison d'un critère protégé, traitement qui n'est pas justifié.

On parle de **discrimination indirecte** (art. 3, 5°) lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés et lorsque cette distinction ne peut pas être justifiée.

3.1.3 Critères protégés

Comme expliqué plus haut, la suppression des allocations de loyer et de déménagement est susceptible de créer une distinction indirecte de traitement sur la base du handicap, de la fortune, et de la condition sociale et des responsabilités familiales. Le critère de la condition sociale (le fait, par exemple, de vivre dans un logement social ou la situation socio-économique d'une personne) et celui des responsabilités familiales ne sont pas insérés dans la législation antidiscrimination de la Communauté germanophone, contrairement aux autres entités en Belgique.

Les personnes bénéficiant de ces allocations sont caractérisées par une situation de vulnérabilité au niveau socio-économique. La vulnérabilité peut se définir comme « *une expérience influençant négativement la capacité d'agir des individus, leur capacité à créer des situations socialement*



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



valorisantes pour s'intégrer pleinement dans la société »⁶⁵. La vulnérabilisation vise un processus dynamique influencé par une série d'éléments contextuels (comme la crise du logement abordable) qui interagissent avec les caractéristiques protégées des personnes pour faire obstacle à leur pleine participation à la société sur une base d'égalité avec les autres⁶⁶.

Dans un contexte de crise d'accès à un logement abordable, la disposition ne prend pas en compte que chacun n'a pas un accès égal au logement.

Certains locataires sont en situation de vulnérabilité sur le marché du logement, en crise. Les statistiques citées ci-dessus démontrent que la suppression des allocations a un effet négatif direct sur plusieurs groupes de personnes vulnérables, entraînant un risque de difficulté de paiement du loyer.

Ainsi, à titre d'exemple, les personnes en situation de handicap sont touchées de manière disproportionnée par le surcoût du logement et les mauvaises conditions de logement⁶⁷. Elles sont également plus susceptibles d'être locataires⁶⁸, font face à de nombreuses discriminations sur le marché locatif privé⁶⁹ et sont confrontées à une pénurie importante de logements accessibles et adaptés⁷⁰.

Il ne peut être ignoré que ces dernières années, l'enchaînement des crises tend à toucher les mêmes personnes vulnérables, ou en tout cas des personnes qui ont déjà été ébranlées par d'autres crises : crise environnementale, crise du logement, crise sanitaire, crise de l'accueil, crise énergétique, etc. Ces situations de crise ou de changement créent, ou en tout cas cristallisent et renforcent, l'état de vulnérabilité préexistant chez certaines personnes.

Or, la maîtrise de l'environnement par l'individu ne dépend pas de sa seule volonté mais présuppose un rôle actif de l'Etat, qui doit rendre possible cette interaction - en particulier lorsque les situations de vulnérabilités extrinsèques à l'individu le limitent et l'empêchent d'agir pleinement - en gommant au maximum ces situations de vulnérabilité. Ces situations de vulnérabilité requièrent donc une attention particulière de la part des autorités publiques dans les stratégies de logement et de service public au sens large.

Les personnes en situation de **handicap** bénéficient d'une protection particulière en droit national et international. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a défini les personnes avec un handicap de manière large, comme étant « *des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de*

⁶⁵ P. Brotcorne, L. Damhuis, G. Valenduc et P. Vendramin, « Diversité et vulnérabilités dans les usages des TIC », Gand, *Academia Press*, 2010, p. 63.

⁶⁶ Voy. sur cette conception dynamique de la vulnérabilité : I HACHEZ *et al.*, « Des personnes vulnérables aux situations de vulnérabilité : à quoi sert le droit en temps de Covid ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2021/128, p. 931.

⁶⁷ Eurostat (2025), *Disability statistics – housing conditions*, disponible en ligne.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Verhaeghe, P.-P. and Dincer, B.E. (2024), *Discriminatie op de huurwoningmarkt van Leuven: opvolgmeting 2023-2024*, Brussels Institute for Social and Population Studies, Vrije Universiteit Brussel.

⁷⁰ Unia (2020), *Consultation des personnes handicapées sur le respect de leurs droits 2020*, disponible en ligne, p.43.



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



l'égalité avec les autres ». Cette définition englobe donc bien plus de personnes que celles disposant d'un handicap officiellement reconnu ou attesté. Depuis 2021, l'article 22ter de la Constitution établit que « Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ». La deuxième partie de l'article 22ter stipule « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit » et impose des obligations positives aux pouvoirs publics. Ainsi, chaque législateur, dans son champ de compétences, est tenu de mettre en œuvre de manière progressive le droit constitutionnel de pleine inclusion des personnes en situation de handicap. Le législateur se voit ainsi rappeler avec force les obligations de la CDPH : il est tenu d'adopter des lois, décrets et ordonnances qui introduisent des réformes structurelles afin d'éliminer les obstacles à la participation des personnes en situation de handicap.

3.1.4 Justification

Les distinctions indirectes doivent pouvoir être justifiées de façon objective et raisonnable – c'est-à-dire être proportionnées, soit appropriées et nécessaires, au but légitime poursuivi – pour ne pas être considérés comme des discriminations.

C'est également en ce que la Cour constitutionnelle analyse les justifications apportées à une distinction de traitement : « *le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »⁷¹.

3.2 L'analyse d'impact sur la pauvreté

Dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, l'impact de ces mesures sur la pauvreté doit également être analysé. En effet, comme le relève Olivier De Schutter dans son Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté :

« *L'exigence d'égalité de traitement repose sur quatre préceptes distincts*⁷². Premièrement, les États devraient garantir l'égalité devant la loi, en veillant à ce que les cadres réglementaires et politiques ne soient pas discriminatoires à l'égard des personnes en situation de pauvreté. Deuxièmement, les États devraient garantir l'égalité de protection de la loi, en veillant à ce que les agents de l'État ne commettent pas de telles discriminations. **Ce précepte devrait inclure l'obligation faite aux organismes publics d'évaluer en amont l'impact de leurs décisions sur les inégalités et la Pauvreté (nous soulignons) (...)** Sur ces différents aspects, les dispositions légales qui interdisent la discrimination fondée sur les

⁷¹ C.C., 27 juin 2024, 70/2024, B.8.

⁷² Cité par Olivier de Schutter : voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.



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



désavantages socioéconomiques devraient s'attaquer non seulement à la discrimination directe (la prise de décisions défavorables en raison de la faiblesse de revenus ou de richesses), mais aussi à la discrimination indirecte, lorsque la référence à des critères ou procédures apparemment neutres affecte délibérément ou inconsciemment les personnes en situation de pauvreté de manière disproportionnée (nous soulignons). Tel est le cas pour des critères comme le niveau d'alphabétisation, le chômage, l'absence de domicile fixe, le lieu de résidence (quartiers défavorisés par exemple) ou, comme mentionné plus haut, la source de revenus (comme le recours à l'aide sociale) ou l'occupation de formes d'emploi précaires (...) »⁷³.

C'est également en ce sens que s'est prononcé à plusieurs reprises le Comité européen des droits économiques et sociaux : « il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté »⁷⁴.

En effet, de nombreuses mesures politiques peuvent avoir un impact sur les situations de pauvreté et sur l'accès aux droits dans les différents domaines de la vie. Afin d'estimer les impacts éventuels de ces mesures et d'éviter leurs écueils pour les personnes en situation de pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté recommande depuis plusieurs années que des analyses d'impact ex ante sur la pauvreté puissent être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. Ainsi, dans les conclusions de son dernier Rapport bisannuel, le Service indiquait qu'« au cours de la prochaine législature, et pour les nouvelles mesures (ou les ajustements aux réglementations existantes) qui seront élaborées par les différentes autorités, une analyse d'impact ex ante systématique – un test d'impact sur la pauvreté – est nécessaire afin d'évaluer, en amont, l'impact possible de ces mesures sur les situations de pauvreté et de précarité et de prévoir ainsi les ajustements nécessaires ».⁷⁵

Le Service de lutte contre la pauvreté définit l'analyse d'impact ex ante sur la pauvreté comme « un outil d'aide à la décision politique qui permet d'évaluer, lors du processus de décision politique, les incidences d'un projet de mesure ou de politique sur la pauvreté. Cela permet de prendre des décisions politiques plus justes et inclusives »⁷⁶. Ce type d'analyse d'impact permet, notamment, d'éclairer les décideurs sur les attentes et les besoins des personnes en situation de pauvreté afin de mieux y répondre. À ce jour, de nombreux instruments et pratiques en matière d'analyse d'impact sur la pauvreté existent en Belgique et peuvent constituer des exemples inspirants. Il s'agit, notamment, de l'analyse d'impact sur la réglementation au niveau fédéral, de l'*armoedetoets* en Flandre, de l'analyse d'impact sur l'égalité des chances au sein du Service public régional de Bruxelles ou encore des avis d'impact du Haut Conseil Stratégique en Wallonie⁷⁷.

⁷³ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, *Interdire la discrimination fondée sur les désavantages socioéconomiques : un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté*, A/77/157, 13 juillet 2022, disponible en ligne.

⁷⁴ Voy. not. Comité européen des droits sociaux, *Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.

⁷⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, p. 136.

⁷⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Séminaire 'L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques', disponible en ligne.

⁷⁷ *Idem*.



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



Le Service de lutte contre la pauvreté regrette donc qu'une analyse d'impact ex ante sur la pauvreté n'aient pas été réalisée lors de l'élaboration du Décret-programme du 23 décembre 2024. Il recommande dès lors au Gouvernement de la Communauté germanophone qu'une telle analyse soit réalisée dans le cadre de l'élaboration de prochaines mesures politiques ou de réglementations.

Comme formulé dans le Rapport bisannuel 2022-2023, « *cette analyse devrait impliquer les personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, ainsi que d'autres parties prenantes. (...) Une attention particulière doit être portée à la définition du/des groupe(s) cible(s) de la mesure, au risque de non-recours (non-utilisation et non-accès) et aux effets Matthieu, et donc à la rencontre des intérêts des bénéficiaires. Enfin, il s'agit de garantir l'effectivité de la politique : le soutien profite-t-il bien aux personnes que l'on souhaite atteindre ?* »⁷⁸ Qui plus est, le Service de lutte contre la pauvreté soutient également que cette analyse d'impact soit fondée sur une approche de la pauvreté en termes de droits humains. Considérant que la pauvreté porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains, le Service juge en effet que l'analyse d'impact ex ante peut contribuer à restaurer l'effectivité des droits des personnes en situation de pauvreté.

3.3 Le droit au logement et à l'aide sociale

3.3.1 Textes nationaux et internationaux

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce droit englobant notamment le droit à l'aide sociale, à la sécurité sociale (2°) et à un logement décent (3°).

Au niveau international, La Déclaration universelle des droits de l'Homme, proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948, consacre, dans son article 25, le droit au logement pour tous : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux* ».

L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée notamment sur base d'une série de critères, y compris la fortune, le handicap et l'âge.

Par ailleurs, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est ainsi libellé : « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie* ».

Dans son article 31, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe stipule, en matière de droit au logement, qu'« *en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*

⁷⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, p. 141.



1° à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;

2° à prévenir et à réduire l'état de sans-abri (nous soulignons) en vue de son élimination progressive ». le droit au logement fait partie des besoins primaires des individus.

Comme le relève le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « *Le droit de chacun à un logement convenable est un droit fondamental duquel dépend la jouissance de tous les droits économiques, sociaux et culturels ; il est intégralement lié à d'autres droits humains, y compris ceux consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit au logement doit être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques, et les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires et agir au maximum de leurs ressources disponibles pour parvenir à la pleine réalisation de ce droit* (nous soulignons) »⁷⁹.

Le principe 19 du Socle européen des droits sociaux prévoit également, au sujet du logement et du sans-abrisme, que :

- *Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité.*
- *Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.*
- *Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale »⁸⁰.*

Au niveau wallon, le droit au logement est notamment reconnu à l'article 2, §1^{er} du Code wallon de l'habitation durable : « *La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles* ».

On peut donc conclure que le droit national, comme le droit international, imposent aujourd'hui aux États, au vu des nombreuses crises auxquelles sont confrontées les personnes vulnérables, plus que jamais de mettre en place une protection adéquate du droit à un logement décent, ou à tout le moins de garantir le niveau des mesures préexistantes.

3.3.2 Le manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique

Dans le cadre du processus de concertation du Service de lutte contre la pauvreté, les participants ont régulièrement souligné le caractère fondamental du logement qui constitue un élément de base pour

⁷⁹ Conseil économique et social, *Constatations adoptée par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication no 61/2018*, disponible en ligne.

⁸⁰ Commission européenne, *Brochure - Socle européen des droits sociaux*, 16 novembre 2017, disponible en ligne.



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



pouvoir mener une vie digne⁸¹. Se loger dépasse ainsi le fait de s'abriter, le logement faisant en effet office de support pour pouvoir accéder à toute une série d'autres dimensions de l'existence qui sont considérées comme nécessaires dans notre société : être en bonne santé, être nourri, être scolarisé, etc. A cet égard, de façon plus concrète encore, en Belgique - comme dans beaucoup d'autres pays -, disposer d'un logement ouvre, ou du moins facilite, l'accès à différents droits humains fondamentaux (droit à la santé, à l'éducation, etc.) et aux droits et aux aides plus spécifiques qui les matérialisent⁸².

Au contraire, comme le soulignaient les participants au processus de concertation qui a conduit à la rédaction du Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté », ne pas disposer de logement ou habiter dans un logement qui pèse lourdement sur le budget du ménage et/ou qui est en mauvais état, et/ou qui n'est pas adapté à la composition de la famille, augmente pour ces personnes certains risques et certaines inégalités liées à d'autres dimensions de leur vie. Ainsi, les mauvaises conditions de logement peuvent avoir d'importants impacts négatifs sur la santé physique et mentale, sur la scolarité des enfants ou encore sur des décisions de placement par rapport à ces derniers⁸³.

Le droit à un logement décent est certes consacré par l'article 23, 3° de la Constitution belge, pourtant on observe encore aujourd'hui des freins majeurs à son effectivité pour tous. La principale cause de cet état de fait est - de façon assez connue - le manque, dans de nombreuses zones en Belgique, de logements à la fois abordables pour les ménages qui disposent de budgets limités et présentant une qualité matérielle suffisante⁸⁴.

3.3.2.1. Le coût du Bati

Pour de nombreux ménages en situation de pauvreté, louer comme acheter un logement qui soit à la fois adapté à la composition de la famille et d'une qualité suffisante engendrent des coûts qu'ils ne peuvent pas assumer, du moins sans sacrifices⁸⁵.

Concernant la location, le dépôt de la garantie locative et les montants non négligeables des loyers qu'on peut observer dans certaines communes belges ne sont pas en adéquation avec les faibles revenus et l'épargne dont disposent de nombreux ménages en situation de pauvreté. A cet égard, les participants à la concertation pointaient tout particulièrement le rapport problématique qu'on peut observer entre le montant des loyers pour de nombreux logements et celui des revenus de remplacement que perçoivent certaines personnes, comme le revenu d'intégration, les allocations de chômage ou les indemnités de la mutuelle. « Quelqu'un vivait dans un logement insalubre. On lui a trouvé un super logement mais le loyer étant de 600-650 euros avec charges, il ne lui restait plus rien pour vivre ».⁸⁶

⁸¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles.

⁸² F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem (2021). *Logement : une approche socio-constructiviste. Eléments autour de la question du logement sur la base de concertations avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté*. Deliverable D2.3.1, Re-INVEST.be. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 9.

⁸³ *Ibid.*, p.10

⁸⁴ *Ibid.*, p.11

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques'*. Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, p. 94.



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



Le contexte est aussi marqué par un manque en logements sociaux disponibles par rapport à la demande qu'on observe dans les trois Régions (cfr chiffres liste d'attente ci-dessus).

3.3.2.2. La qualité du bâti

A côté de la question du coût du logement qui s'avère souvent problématique pour de nombreux ménages en situation de pauvreté, le mauvais état matériel et l'inadéquation du logement aux besoins du ménage participent également à l'ineffectivité du droit à un logement de qualité pour tous. Un logement inadapté et/ou de piètre qualité peut avoir des conséquences néfastes sur ses occupants notamment en matière de santé, physique et mentale, et de scolarité ou de maintien de la garde des enfants. Si les codes du logement respectifs des trois Régions précisent les normes de salubrité minimales auxquelles doit répondre tout logement, de nombreuses personnes en situation de pauvreté continuent aujourd'hui à avoir peu d'autre choix que de vivre dans un logement aux conditions matérielles problématiques et inadaptées à la taille du ménage⁸⁷.

Ce contexte qui se caractérise par une pénurie globale de logements abordables et décents a pour conséquences de renforcer au moins deux autres tendances qui participent elles aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent en Belgique :

3.3.2.3. Risque d'expulsion

3.3.2.3.1. Pour insalubrité

Une autre conséquence de la pénurie globale de logements abordables et de qualité, et plus particulièrement des mauvaises conditions matérielles dans lesquelles se trouvent de nombreux logements, est que beaucoup de personnes en situation de pauvreté doivent vivre avec un risque d'expulsion de leur logement pour cause d'insalubrité. Dans le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté », le Service identifiait les deux causes principales d'expulsion comme étant le non-paiement des loyers par le locataire et l'état d'insalubrité du logement⁸⁸. L'accent avait surtout été mis sur les situations où la seconde cause intervient parce que dans ce cas, il est indéniable que le ménage locataire n'est en aucun cas responsable de la décision d'expulsion.

Lorsqu'un bourgmestre a pris une décision d'inhabitabilité, l'expulsion du locataire est inévitable. « En plus d'être traumatisante - comme l'est toute expulsion - l'expulsion pour cause d'insalubrité a pour caractéristique une moindre garantie des droits du locataire ».⁸⁹ En effet, d'une part, le locataire ne bénéficie pas de la possibilité de passer devant un juge de paix pour défendre ses arguments et, d'autre part, il ne sera pas protégé par les mesures prévues en cas d'expulsion ordonnée par un juge de paix, telles que l'avertissement automatique du CPAS et l'intervention d'un huissier de justice dans la procédure.

⁸⁷ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem, *op. cit.*, p. 13.

⁸⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *op. cit.*, pp. 106-114.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 110.



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



Sans pour autant remettre en question l'importance des normes de salubrité, les participants à la concertation s'étaient interrogés sur leur application. En effet, lorsque leur application est trop sévère, ces normes peuvent rendre la situation de personnes en situation de pauvreté encore plus problématique, et opèrent dès lors peut-être comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire dans un contexte où une solution de relogement rapide, durable et de qualité est rendue compliquée par l'offre insuffisante en logements abordables et décents.⁹⁰

3.3.2.3.2. Pour arriérés de loyers

Depuis 2008, le nombre annuel de locataires de logements privés menacés d'expulsions oscille autour de 12 000, soit 2,5 % de l'ensemble de ces locataires. Comme le relève le Comité européen des droits sociaux⁹¹, « les expulsions ont été attribuées à des problèmes concentrés dans la tranche basse du marché locatif privé, comme le **surendettement**, le **poids excessif des frais de logement** (nous soulignons) ou la procédure de déclaration d'habitations inhabitables sans possibilité de relogement ». La plupart des études relatives aux expulsions constatent que le premier motif d'expulsion réside dans les arriérés de loyers, en raison du coût excessif des loyers à l'heure actuelle⁹². Une enquête consacrée aux conséquences de l'expulsion en France menée par la fondation Abbé Pierre⁹³ a montré que, suite à une expulsion :

- un ménage sur trois n'a toujours pas retrouvé de logement et vit encore dans une forme d'habitat précaire, temporaire ou à la rue dans les 1 à 3 ans de l'expulsion.
- 29 % des personnes n'ont pu poursuivre leur activité professionnelle
- 43 % des ménages avec enfants font face à des difficultés scolaires
- 71 % des ménages souffrent de problèmes de santé ou de difficultés psychologiques.

Par ailleurs, le CESCR, dans ses dernières Observations finales concernant la situation de la Belgique, s'est déclaré préoccupé par l'augmentation des expulsions forcées et l'invisibilité du phénomène, notamment en raison de l'absence de données globales à cet égard au niveau fédéral⁹⁴.

3.3.3 Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi

« Le fait qu'une part de la population vive des situations de sans-abrisme et d'absence de chez-soi pour des périodes plus ou moins longues est également dû en grande partie au contexte marqué par un

⁹⁰ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem, op. cit., p.14

⁹¹ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique*, Réclamation n° 203/2021, p. 40.

⁹² Voy. not. P., Godart, E., Swyngedouw, M., Van Crieckingen, B., van Heur, *Les expulsions de logement à Bruxelles : combien, qui et où ?*, disponible en ligne.

⁹³ Fondation Abbé Pierre, *Les cahiers du logement, Que deviennent les ménages expulsés de leur logement*, disponible en ligne.

⁹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 26 mars 2020, disponible en ligne, §§ 46-47.



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



manque global en logements abordables et de qualité. D'une façon des plus évidentes, ces phénomènes participent eux aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent. »⁹⁵

Il y a de plus en plus de personnes à la rue. Toutes les associations de terrain parlent en effet d'une augmentation importante et continue du sans-abrisme : « *un cumul de crises qui fait que de nouveaux publics arrivent constamment, crise énergétique maintenant, mais avant ça, la crise du logement, la crise économique, la crise migratoire, cette succession de crises fait que effectivement les rangs n'ont jamais été aussi nombreux en matière de sans-abrisme* »⁹⁶.

Conformément au mandat que lui a confié l'Accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi ⁹⁷ le Service de lutte contre la pauvreté a un rôle de point de collecte commun des données produites par différents acteurs, et ce, afin de faciliter leur partage et leur harmonisation. Cet accord de coopération sera confirmé par l'Accord de Coopération de 2024 et dont le texte est encore en cours de validation.

A ce titre, le Service a développé une rubrique sur son site internet qui propose une vue d'ensemble des données disponibles sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, en s'appuyant sur les dénombremements à différents niveaux de pouvoir ainsi que sur les méthodes de collecte qui les sous-tendent.

Extrapolation par région basée sur les deniers dénombremements (2024) ⁹⁸

	Enfants	Adultes	Total
Région flamande	14.068	6.295	20 363
Bruxelles-Capitale	1.678	8.099	9.777
Région Wallonne	5.204	14.183	19.207

En Communauté germanophone, le dernier dénombrement a été effectué en 2022. Au total, lors de celui-ci, 192 personnes sans-abri et sans chez-soi ont été dénombrées, soit 131 adultes et 61 enfants.⁹⁹

⁹⁵ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem, *op. cit.*, p.14

⁹⁶ RTBF, "C'est intenable, on envisage de fermer certains services", l'aide aux sans-abri est en difficulté, publié le 25 janvier 2023, disponible en ligne.

⁹⁷ Accord de coopération du 10 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, Moniteur belge, publié le 10 novembre 2014.

⁹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Dénombrements & chiffres*, disponible en ligne.

⁹⁹ *Idem*.



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



3.3.4 Les droits fondamentaux spécifiques aux personnes en situation de handicap

L'accès effectif à un logement est une condition préalable à l'exercice de nombreux droits fondamentaux. Dès lors, Unia estime que les citoyens en situation de handicap sont particulièrement désavantagés par la suppression des allocations de logement, ce qui peut violer :

- **Les articles 10 et 11 de la Constitution** : Conformément au concept de discrimination passive (cfr. supra) et compte tenu de la situation extrêmement défavorable des personnes en situation de handicap sur le marché du logement, il est nécessaire de prévoir des mesures de soutien pour ce public particulièrement défavorisé.
- **L'article 22ter de la Constitution** qui stipule que les personnes en situation de handicap ont droit à une pleine inclusion dans la société.
- **L'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** qui reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.
- **L'article 5 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** (égalité et non-discrimination) qui stipule que les États parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes en situation de handicap une protection juridique égale et efficace contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour garantir la mise en place d'aménagements raisonnables.
- **L'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** (Autonomie de vie et inclusion dans la société) qui indique que les États Parties reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que : a) Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier; [...] c) Les services et équipements sociaux destinés à la population générale soient mis à la disposition des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, et soient adaptés à leurs besoins »
- **L'article 28 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** qui consacre le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, y compris un logement adéquat.

Le Comité ONU des droits des personnes handicapées rappelle qu'« une obligation dont la mise en œuvre est progressive implique aussi qu'aucune mesure régressive ne soit prise en matière d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ce type de mesure empêche les personnes handicapées



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



d'exercer pleinement leur droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. En conséquence, les mesures régressives constituent une violation de l'article 19 »¹⁰⁰.

Le Comité rappelle également que l'obligation de non-régression doit toujours être garantie lors des crises économiques et financières. Il indique que l'Etat doit « *garantir la non-régression dans la réalisation du contenu de l'article 19, à moins que les mesures proposées n'aient été dûment justifiées et qu'elles soient conformes au droit international* »¹⁰¹.

En l'occurrence, selon Unia, la suppression des allocations de loyer et de déménagement, sans mesure compensatoire autre que le renvoi vers d'autres aides non équivalentes - voire inexistantes - engendre incontestablement un recul significatif dans les droits fondamentaux des bénéficiaires en situation de handicap qui sont consacrés par l'article 22ter et 23 de la Constitution, ainsi que par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

4 Application au cas d'espèce

La disposition attaquée supprime des allocations qui consistaient en des avantages préalablement accordés à certains groupes vulnérabilisés, protégés par des critères de discrimination. Elle instaure donc un régime de traitement strictement égal de toute personne, indépendamment de sa vulnérabilité et crée donc une distinction passive de traitement (art. 1 et 11 de la Constitution) ou indirecte (Décret germanophone antidiscrimination), puisque cette suppression cause un effet particulièrement problématique à des personnes protégées par des critères de discrimination et aggrave ainsi leur vulnérabilités préexistantes.

A cette première différence de traitement passive s'ajoute une différence de traitement active, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, résultant de la période transitoire, s'étalant du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2026, puisque des locataires déjà inscrits auprès des AIS continueront à bénéficier d'allocations, tandis que les nouveaux locataires ne pourront pas en bénéficier.

La *ratio legis* de ces différences de traitement consiste en l'effort budgétaire à effectuer, comme cela est expliqué dans les travaux préparatoires (*op.cit.*).

Unia et le Service de lutte contre la pauvreté et la précarité ne contestent aucunement la légitimité de l'objectif poursuivi et, en raison de la séparation des pouvoirs, n'analysent pas la façon dont les budgets sont établis.

Il convient cependant de se poser la question de savoir si les mesures adoptées sont proportionnelles et appropriées à l'objectif poursuivi.

¹⁰⁰ Comité ONU des droits des personnes handicapées, *Observation générale n°5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société*.

¹⁰¹ *Idem.*



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



Tout d'abord, il ne peut être que constaté que les économies budgétaires susceptibles d'être réalisées par la suppression des allocations mentionnées restent limitées. Au vu des montants des aides précités et du nombre de locataires en bénéficiant, celles-ci ne sont pas de nature à avoir des répercussions significatives sur le budget de la Communauté germanophone, alors qu'elles ont un impact important – voire vital – sur la vie de ces personnes.

Ensuite, dans son analyse de proportionnalité de mesures affectant un public vulnérabilisé, la Cour procède à un contrôle strict de proportionnalité en raison des critères invoqués en l'espèce et de la multiplicité de ceux-ci. En ce qui concerne le handicap par exemple, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰², la Cour juge que « [d]ès lors que la différence de traitement indirecte est fondée sur la situation de handicap, elle doit reposer sur des raisons particulièrement impérieuses »¹⁰³.

Pour examiner cette proportionnalité et cette nécessité dans le domaine du logement, le Comité mis en place en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pose plusieurs conditions, y compris qu'il ne peut pas exister d'autres mesures permettant raisonnablement d'atteindre le même but et moins restrictive des droits¹⁰⁴. En l'espèce, il est difficile d'imaginer que la suppression de ces allocations constitue la seule mesure dont dispose le gouvernement pour améliorer le budget de l'État et réduire les dépenses publiques.

En outre, l'Etat doit prévoir des garanties évitant le risque de sans-abrisme et d'absence de chez-soi¹⁰⁵ (le Comité parle en effet de logement de remplacement convenable) et doit prendre en compte la situation personnelle des occupants, c'est-à-dire notamment leur vulnérabilité face au marché du logement. Or, un grand nombre de personnes vulnérables ayant bénéficié d'une des allocations supprimées se trouvent dès à présent exposées à un risque accru de se retrouver sans-abri ou sans chez-soi. Tant les locataires des AIS que les personnes vulnérables sur le marché privé devront assumer cette charge financière supplémentaire, et il n'est nullement évident que toutes les personnes concernées puissent y faire face. C'est précisément la caractéristique principale d'un revenu précaire: il n'existe aucune marge de manœuvre pour des dépenses supplémentaires.

¹⁰² Cour eur. D.H., arrêt Glor c. Suisse, 30 avril 2009, § 84 ; Cour eur. D.H., arrêt Kiyutin c. Russie, 10 mars 2011, § 63.

¹⁰³ C.C., 21 mars 2024, 33/2024, B.12.2.

¹⁰⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Walters c. Belgique*, E/C.12/70/DR/61/2018, § 9.2, disponible en ligne.

¹⁰⁵ « Mot correct pour ledit « sans-abrisme », celui-ci englobant, en réalité, la situation de toutes les personnes dépourvues d'un authentique chez-soi et non seulement d'un abri. Sont donc également concernées les personnes temporairement hébergées chez un proche, dans un squat ou une occupation, dans un centre d'hébergement d'urgence, dans un hébergement de transit (type hôtel) ou dans une maison d'accueil. Ainsi, on ne doit plus parler de personnes sans-abri mais bien de personnes sans chez-soi, ou mieux, d'immenses », in *Le Syndicat des immenses et alli*, « Politique et Immensité : impacts et rétroactes de la première Université d'Été des Immenses ou Les Immenses à votre écoute », Maelström reevolution, 2022.

Les femmes sont notamment particulièrement touchées par l'invisibilisation de leur statut. Voir : E. Blogie, Sans-abrisme au féminin : sortir de l'invisibilité. Recherche-action sur les violences faites aux femmes les plus précaires (sans-abri) et préfiguration d'un centre de jour pour femmes, L'Ilot asbl, janvier 2022, <https://ilot.be>. Voir aussi Femmes sans-abri: doublement invisibles - rtbf.be



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



Il est vrai que la Communauté germanophone a mis en place d'autres mesures au profit des personnes vulnérables, comme le décrivent les travaux préparatoires. Un prétendu « cumul d'aides » est souvent invoqué sur la base des allocations familiales, de la réduction des frais de scolarité, des contributions parentales pour la garde d'enfants, etc. Cet argument ne saurait être suivi et ce, pour plusieurs raisons :

- Le « cumul d'aides » dont il est question, c'est-à-dire la situation dans laquelle un ménage reçoit plusieurs allocations en même temps, se présente rarement en pratique. Comme le démontrent les chiffres cités ci-dessus concernant le profil des locataires des AIS et de l'ÖWOB, la composition des ménages est loin d'être l'unique source de vulnérabilité des ménages concernés. De plus l'AIS « Wohnraum für Alle » indique que seuls 53% des ménages accompagnés comprennent des enfants¹⁰⁶. Les aides mentionnées, telles que les allocations familiales, la réduction des frais de scolarité ou les contributions parentales pour la garde d'enfants, ne s'appliquent donc même pas à la moitié des locataires.
- Les allocations de loyer ou de déménagement répondent à un objectif complètement différent de celui poursuivi par les allocations familiales, qui ont pour but de compenser les charges familiales. On ne peut donc en aucun cas parler d'un cumul d'aides, leur finalité et leur portée étant strictement différentes.

Le développement du parc de logements sociaux : la Communauté germanophone justifie également cette suppression d'allocations par son pouvoir discrétionnaire et son choix de prioriser la construction de logements sociaux. Cependant, seul le projet de financement ne suffit pas. En effet, comme le rappelle le Comité européen des droits sociaux dans sa décision précitée sur le logement en Belgique, la solution à l'heure actuelle la plus efficace pour lutter contre crise du logement abordable est de cumuler tant l'augmentation du parc locatif social que d'octroyer des allocations d'aide aux locataires : *« les allocations de logement ont l'avantage de permettre un accès rapide au logement pour les demandeurs et les demandeuses, comparé au fait de construire de nouveaux logements. Les disparités susmentionnées dans le contexte européen laissent à penser qu'il est possible de développer le système d'allocations de logement en Région flamande sans effets indésirables, à condition qu'elles soient correctement ciblées et appliquées parallèlement à des mesures visant à augmenter l'offre de logements d'un coût abordable »*¹⁰⁷.

5 Conclusions

Au regard de ces éléments, il doit être considéré que la suppression de ces allocations est discriminatoire, problématique au regard des droits humains et peut rendre inefficace le droit à un logement décent et abordable pour des personnes extrêmement vulnérables, dont les personnes en situation de pauvreté.

¹⁰⁶ Wohnraum für Alle, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique*, Réclamation n° 203/2021, p. 30.



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



6 Contacts

- Gregory Maraite - gregory.maraite@unia.be
- Vincent Lorge – vincent.lorge@cntr.be
- Anaïs Lefrère – anais.lefrere@unia.be



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

