

Le DALO : Un outil pour un vrai droit au logement

Le logement est un droit constitutionnel, mais cela ne suffit pas pour qu'il soit effectif. Dans plusieurs pays, il est devenu « opposable », c'est-à-dire que les citoyens peuvent exiger son application auprès des autorités locales ou nationales. Le droit au logement opposable (DALO) : un combat à mener en Belgique, un objectif pour les associations. Tour d'horizon et perspectives.

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

L'article 23 de la Constitution belge reconnaît que le « droit à un logement décent » est un droit fondamental qui découle du droit au respect de la dignité humaine. Pourtant, les sans-abri se comptent par centaines dans nos grandes villes et le nombre de mal logés ne cesse de croître. Des familles vivent dans des logements trop petits où la promiscuité rend le travail scolaire des enfants difficile et alourdit l'ambiance familiale ; dans des logements insalubres et dangereux, aux installations électriques vétustes, aux sanitaires défectueux ou insuffisants ; dans des chambres meublées surpeuplées louées à des personnes en situation illégale par des « marchands de sommeil » dénués de tout scrupule...

IL Y A « DROIT » ET « DROIT »

Quelle est donc la valeur d'un droit constitutionnel quand il est à ce point bafoué ? Pour mieux comprendre, il faut rappeler que le terme « droit » recouvre plusieurs réalités. Les droits hérités de la Révolution française, qui sont repris dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sont des droits individuels, dont on dit qu'ils sont des « droits libertés ». Ils garantissent la liberté, la sûreté, la propriété individuelles. Ils impliquent que l'Etat s'abstienne de se mêler de « ce qui ne le regarde pas », mais ne demandent pas à l'Etat une action positive pour garantir ces droits.

Plus tard, au XIXe et surtout au XXe siècle, les droits changeront peu à peu de visage : apparaîtront les droits collectifs, absents de la Déclaration issue de la Révolution française. Les droits-créances feront également leur apparition. Il s'agit

de droits sociaux pour lesquels une implication importante de l'Etat est requise : sécurité sociale, éducation, logement en font partie.

Cette distinction se retrouve clairement dans les deux pactes adoptés par les Nations Unies en 1966 : d'une part le pacte sur les droits civils et politiques, qui énonce principalement des droits-libertés, et, d'autre part, celui sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui énonce surtout des droits-créances.

Le droit au logement fait donc partie des droits-créances. Cela signifie-t-il qu'il est tenu d'aboutir à un résultat ? C'est cette question qui amène des associations et mouvements de citoyens, comme le DAL (Droit au logement) à réclamer que ce droit au logement, tellement fondamental pour la dignité humaine, soit opposable. En d'autres mots, qu'il soit possible pour un citoyen d'obliger l'Etat à lui trouver un logement s'il n'y parvient pas à cause de la faiblesse de ses revenus ou du manque de logements disponibles à un prix raisonnable.

Cette opposabilité n'est pas encore une réalité en Belgique. Mais des exemples pris à l'étranger montrent que sa mise en œuvre permet d'avancer sur le long chemin du logement pour tous.



Photo : Aude Rossignol/VEE

DANS L'HEXAGONE

En France¹, depuis le 1^{er} décembre 2008, une loi permet aux personnes considérées prioritaires en matière de demande de logement de saisir le tribunal administratif si l'Etat ne peut pas leur en trouver un. Une procédure a été mise en place ; elle concerne les personnes qui se trouvent dans cinq situations bien précises :

- être sans domicile fixe ou être hébergé par une autre personne ;
- être menacé d'expulsion sans avoir la possibilité de se reloger ;
- se trouver dans une structure d'hébergement comme une maison d'accueil ;
- habiter un logement insalubre, dangereux ou « impropre à l'habitation » ;
- être sur une liste d'attente pour un logement social depuis une durée « anormalement longue »
- qui varie en fonction des départements².

La personne doit prouver qu'elle a effectué elle-même des démarches pour trouver un logement. Par exemple :

- avoir renouvelé régulièrement sa demande de logement social,
- avoir entrepris des démarches auprès du propriétaire de son logement s'il est insalubre, etc.

¹ Source : Droit au logement, mode d'emploi. Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, septembre 2009.

Brochure téléchargeable :

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dalo_brochure-web-2.pdf

² Ce critère entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012

La première étape de la procédure se situe à la commission de médiation instituée dans chaque département. Dans un délai de 3 à 6 mois³, elle rend sa décision : si elle considère que la personne est prioritaire et qu'un logement doit lui être attribué en urgence, une proposition de logement adapté doit lui être faite dans un délai qui va à nouveau de 3 à 6 mois selon les départements. On voit ici que l'urgence est une notion toute relative dans le chef du législateur...

Et si cette proposition ne vient pas ? La personne peut alors saisir le tribunal administratif, qui peut astreindre le préfet (pouvoir local) à lui trouver un logement. Et si... eh oui, il faut aussi envisager cette possibilité, ou plutôt l'impossibilité pour le pouvoir compétent de remplir son devoir de logement – ou son manque d'implication. Ce fut le cas pour deux familles qui ont alors introduit un recours indemnitaire (hors du cadre de la loi DALO). En décembre 2010, l'Etat a été condamné à payer des indemnités à ces familles qui avaient en 2008 été reconnues prioritaires dans le cadre de la loi « DALO ». Chaque famille a reçu 2000 euros, soit environ 500€ par personne.

Une telle condamnation ne résout pas



³ Selon les départements

tout, bien entendu. C'est pourtant une victoire symbolique importante pour les associations qui militent pour le droit au logement. Avec un bémol cependant : un citoyen en situation de pauvreté, qui serait isolé, donc sans l'aide d'une association, arriverait-il à mener cette procédure longue et complexe jusqu'au bout ?

Après plus de trois ans d'application, le bilan du DALO en France est plutôt positif : il n'y a jamais eu autant de relogements ou d'hébergements (27000) y compris en Ile-de-France où la situation du logement est particulièrement délicate. L'expérience montre cependant qu'une fois qu'une loi entre en vigueur, le combat n'est pas fini : trois départements sur quatre font respecter la loi. Un sur quatre reste donc « hors-la-loi » trois ans après la promulgation de la loi. Le comité de suivi émet une série de propositions pour que le DALO soit appliqué partout en France.

L'ECOSSE EN TÊTE DU PELOTON

En Grande-Bretagne⁴, c'est depuis 1977 que les collectivités locales sont tenues de trouver un logement aux personnes sans abri qui en font la demande. Mais la fourniture d'un logement à long terme ne s'applique qu'aux personnes répondant à certains critères de priorité (par exemple : les femmes enceintes ou avec enfants à charge, les personnes sans abri suite à un incendie, une inondation ou autre catastrophe). En Ecosse plus particulièrement, la législation a continué à évoluer favorablement pour le droit au logement, au moins sur trois points.

⁴ Source : « Le droit au logement en Ecosse », Tom Mullen, dans Sans-abri en Europe, FEANTSA, Automne 2008. Téléchargeable :

http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/Magazine_FEANTSA_Sans_abri_en_Europe_FR/Sans%20Abris%20en%20Europe_Automne08_FR_FINAL.pdf

- La définition même du sans-abrisme y est plus large que partout ailleurs, puisqu'elle inclut le logement précaire et inadéquat. Mais elle va encore plus loin : une personne menacée de violence conjugale, en situation de promiscuité ou de danger pour sa santé peut aussi demander une aide en tant que sans-abri.

- La définition du « besoin prioritaire » : depuis 2003, le besoin prioritaire – qui enjoint les collectivités locales de procurer un logement à long terme - recouvre un plus grand nombre de situations. Sont notamment concernés : les personnes qui ont une mauvaise santé chronique, les jeunes particulièrement fragiles (risques d'exploitation, de toxicomanie, sortant d'institutions), les personnes menacées de violence (conjugale, raciale, religieuse...). L'objectif final est de supprimer cette notion de « besoin prioritaire » en 2012, mais cela ne semble pas facile à mettre en œuvre pour les collectivités locales.

- la question du sans-abrisme « intentionnel » : cette restriction avait été introduite dans la loi de peur que de nombreuses personnes abandonnent leur logement dans l'espoir que les pouvoirs publics leur en fournissent un meilleur. Les collectivités locales avaient l'obligation de s'assurer que le demandeur n'avait pas quitté son logement sans réelle nécessité. La loi de 2003 fera de cette obligation, à partir du 1^{er} janvier 2013, une possibilité laissée à l'initiative de la collectivité locale. En 2006/2007, cette intentionnalité ne concernait que 4,4% des demandeurs en situation de besoin prioritaire. Pas de quoi fouetter un chat, donc.

EN ESPAGNE

Tournons-nous à présent vers l'Espagne, où le droit au logement est, comme en Belgique, explicitement présent dans la Constitution : « Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et adéquat ». Mais il est dit ailleurs en substance qu'il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultats. Par contre, la Constitution garantit la possibilité d'un recours devant le Tribunal constitutionnel si sont violés des droits comme le droit à l'égalité, ou encore le droit à l'intégrité physique et morale, à l'intimité personnelle et familiale. Autant de droits qui sont liés au fait de disposer d'un logement décent.

Quoi qu'il en soit, l'article 47 de cette Constitution stipule que « *les pouvoirs publics favoriseront l'établissement des conditions nécessaires et adopteront les normes pertinentes pour que ce droit soit effectif.* » L'obligation d'agir en faveur du droit au logement est donc bien claire. Mais pas nécessairement respectée, comme le laisse entendre le rapporteur spécial des Nations-Unies qui s'est penché sur la question du droit au logement lors d'une visite dans la péninsule ibérique fin 2006⁵. Il considère que cet article 47 n'a pas été appliqué, c'est-à-dire que l'Etat espagnol n'a pas mis en œuvre tous les moyens possibles pour garantir le droit au logement, sans même parler d'obligation de résultats. L'un des reproches concerne la spéculation immobilière, qui n'a pas été combattue.

5

http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Vivienda/2008_informe_vivienda_kothari_mision_espa_a_7_feb.pdf (en espagnol)

Mais, en Espagne, l'Etat n'est pas le seul en cause, puisque le logement est aussi une compétence des communautés autonomes et des municipalités. Dans certaines communautés autonomes, le droit au logement n'apparaît que dans les principes directeurs de la politique économique et sociale. Dans d'autres, comme en Catalogne ou en Andalousie⁶, il apparaît également au chapitre des droits et devoirs, devenant ainsi un droit subjectif (= du sujet).

Dans la communauté autonome de Castilla-La Mancha, le droit au logement opposable est une réalité.

Arrêtons-nous un instant en Catalogne, justement. La loi 18/2007 sur le droit au logement y stipule que « *tous les citoyens, dans l'exercice de l'action publique en matière de logement, peuvent exiger auprès des organes administratifs et de la juridiction contentieuse-administrative le respect de la législation en matière de logement et des dispositions et mesures établies par la planification urbanistique dans le domaine du logement* ». Et quelle est-elle, cette législation en matière de logement en Catalogne ? « *Les personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes ont le droit d'accéder à un logement digne ; pour ce faire, les pouvoirs publics doivent établir par la loi un système de mesures qui garantisse ce droit, dans les conditions que les lois déterminent.* »

Pour rendre effectif ce droit, les municipalités doivent par exemple, dans un délai de 20 ans (à compter de 2007) parvenir à ce que 15% des logements principaux présents sur leur territoire soient destinés aux politiques sociales. Dans d'autres régions, dans le courant des années 2000, des réglementations

⁶ ...mais aussi aux Iles Baléares et dans la Communauté de Valence.

sont entrées en vigueur, obligeant les municipalités à réserver des terrains pour des logements publics.

Dans la communauté autonome de Castilla-La Mancha, le droit au logement opposable est une réalité depuis la promulgation de la « Loi de garanties pour l'accès au logement ». Il s'agit d'un dispositif similaire à celui de la France : si un ayant-droit⁷ n'obtient pas de logement social dans un délai d'un an, il peut louer un logement sur le marché privé et bénéficier d'une aide financière qui couvre la différence de loyer.

ET CHEZ NOUS ?

Comme nous l'avons rappelé d'entrée de jeu, le droit au logement est inscrit dans la Constitution. Cela ne signifie pas, loin s'en faut, qu'il soit effectif. Ce n'est pas ici le lieu pour dresser un état complet de la situation du logement dans notre pays, mais quelques chiffres suffisent à nous convaincre qu'elle n'est pas brillante : à Bruxelles, en 2009, 7,1% des logements étaient de type social et, au 1^{er} janvier 2010, 37 825 ménages étaient sur une liste d'attente pour accéder à l'un de ces logements. Il faudrait pratiquement doubler le nombre de logements sociaux pour satisfaire la demande actuelle.

En Wallonie, le logement social atteint péniblement les 8 % du total des logements.⁸ En 2009, 30 000 demandes de logement social sont insatisfaites, et le

⁷ Les critères sont : avoir plus de 22 ans, avoir introduit une demande de logement depuis au moins un an, résider dans la région depuis au moins 3 ans, disposer d'un revenu inférieur à un plafond déterminé, notamment.

⁸ Par comparaison, en France, ce pourcentage est de 17%, en Autriche de 23%, en Suède de 24% et en Hollande de 35%. Source : « Le logement social en mouvement, 25 ans de la Société wallonne du logement, 90 ans du logement social », publication de la Société wallonne du logement, décembre 2009.

délaï d'attente est de 4 à 5 ans⁹ ! Le droit au logement décent n'est donc pas respecté pour des dizaines de milliers de ménages qui, en attendant un logement social, se retrouvent sur le marché du logement privé, avec des loyers qui dévorent parfois plus de la moitié de leur budget mensuel, dans des maisons ou appartements – voire des chambres – insalubres et dangereux (gaz, électricité, moisissures).

Aucune loi ne permet chez nous d'exiger de l'Etat qu'il procure un logement à des personnes qui n'en trouveraient pas ou qu'il les indemnise. Les exemples pris chez nos voisins, évoqués ci-dessus, montrent cependant que ce n'est pas irréalisable. En attendant, y a-t-il des leviers, des outils législatifs qui permettent d'avancer dès maintenant vers des résultats et plus seulement des moyens ?

C'est pour examiner cela que l'asbl Solidarités Nouvelles, par la voix de Paul Trigalet, a demandé au Service de lutte contre la pauvreté de mettre en place un groupe de travail sur cette question. Un séminaire s'est tenu en mars 2011 pour faire le point sur la question et explorer avec des juristes des pistes vers une obligation de résultat en matière de droit au logement en Belgique. Deux autres réunions ont eu lieu, avec des associations de terrain. Cette démarche devrait aboutir à des propositions concrètes à appliquer dans notre pays, inspirées des exemples étrangers¹⁰. On peut d'ores et déjà évoquer quelques pistes.

DES OUTILS POUR AVANCER

Au niveau communal, le Code wallon du logement (1998) oblige à tendre vers un pourcentage de 10%¹¹ de logements à loyer conventionné sur le territoire de la commune. Par ailleurs, le parlement wallon a voté une loi obligeant les communes à disposer d'au moins 5% de logements sociaux. Dans ces 5 % entrent en ligne de compte les logements sociaux classiques, mais aussi ceux gérés par les agences immobilières sociales, les logements de transit ou d'insertion gérés par les CPAS, etc.¹²

Comment admettre alors que 8 communes wallonnes refusent de se plier à cette obligation ? Comment ne pas bondir en entendant Madame Jacqueline Galant, bourgmestre de Jurbise, déclarer sur les antennes de la RTBF : « Non seulement il n'y a pas de demandes, mais en plus il n'y a pas de bâtiment disponible et je ne vais pas faire des tours dans ma commune pour faire plaisir au ministre du logement André Antoine »¹³ ? Des sanctions devraient être prises par la Région wallonne contre les communes récalcitrantes.

Lorsqu'un logement est déclaré insalubre, le bourgmestre peut édicter un arrêté d'inhabitabilité. Dans ce cas, il a le devoir de veiller à ce que les conditions de logement soient meilleures après qu'avant l'expulsion, faute de quoi il irait à l'encontre de la philosophie du code

¹¹ Par rapport au nombre total de logements présents sur le territoire de la commune.

¹² Voir la circulaire ancrage 2012-2013 de la Direction générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Energie de Wallonie, sur <http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Log/Pages/Ancrage/Ancrage.asp>

¹³ Le 9/12/2008, voir : http://www.rtbef.be/info/belgique/detail_jurbise-commune-sans-logement-social-et-fiere-de-letre?id=5246193

wallon du logement, qui vise l'amélioration des conditions de logement. S'il ne trouve pas de solution immédiate, il devra reporter l'évacuation du logement jusqu'à ce qu'un nouveau logement, salubre et à un prix accessible, ait été trouvé par lui ou par les habitants eux-mêmes. Or, ce n'est pas toujours le cas. Des familles se retrouvent dans la rue parce que leur logement est déclaré insalubre ou surpeuplé.¹⁴

En 2007 à Charleroi, Paul Trigalet, de l'association Solidarités nouvelles, s'insurgeait : « Dès septembre, la Ville a mis en place des dispositions pour renforcer sa lutte contre l'insalubrité des logements. C'est une mesure que nous approuvons mais ses répercussions sont inquiétantes. Quatre personnes sont déjà venues nous voir parce qu'elles doivent quitter leur domicile sans qu'aucune mesure de relogement ne soit prévue. Les nouvelles autorités communales se contentent d'envoyer ces locataires vers l'Agence immobilière sociale. Celle-ci n'a guère la possibilité, faute de logements libres, de les accueillir »¹⁵.

Quatre ans plus tard, la situation ne s'est guère améliorée :

« Depuis, le nombre d'arrêtés d'inhabitabilité se multiplie et les délais fixés aux locataires concernés pour le déménagement sont parfois très courts : dans un cas concret, il était de 3 jours ! Comment trouver un abri en si peu de temps ? De source officielle récente, ce nombre dépasserait la centaine !

D'autres locataires, des ménages avec enfants, dont le nombre de chambres est

¹⁴ Source : Thibaut Ceder, Union des villes et des communes de Wallonie

<http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,3301.htm>

¹⁵ Vers l'Avenir, 27 octobre 2007.

insuffisant selon les normes officielles, reçoivent des arrêtés de surpeuplement. Cela les oblige à rechercher un logement plus grand dans des délais trop restreints.

C'est d'autant plus grave que le logement social ne dispose que de très peu de logements de plus de 3 chambres et que, pour ceux-ci, les loyers réclamés dans le privé sont inabornables pour ceux qui ne disposent que de maigres revenus.

Bien que le bourgmestre de Charleroi ait promis de n'appliquer de tels arrêtés que de manière plus restreinte, cela provoque chez des parents de véritables drames. »

Quant aux CPAS, ils n'ont pas explicitement, en vertu de la loi organique de 1976 qui les régit, le devoir de reloger les personnes sans-abri. Mais la jurisprudence affirme cette obligation : la loi de 1976 dit en effet que l'aide sociale apportée par le CPAS doit avoir "pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine". Une dignité qui est incompatible avec l'absence de logement. Pour répondre à cette obligation, les CPAS ne sont pas obligés de fournir un logement : il peut s'agir d'une aide sous la forme d'une allocation-loyer, d'une garantie locative, d'une guidance budgétaire, etc.¹⁶ Autant de mesures qui s'avèrent trop souvent insuffisantes. Par exemple, le seul fait qu'un candidat locataire évoque le CPAS comme source de revenus ou pour la constitution de la garantie locative effraie de nombreux propriétaires.

¹⁶ Source : Thibaut Ceder, Union des villes et des communes de Wallonie
<http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,3301.htm>

LOGEMENTS INOCCUPÉS

L'une des façons de remédier au manque de logements est de repérer, de réhabiliter et de remettre sur le marché des logements inoccupés. Les militants se souviennent de la fameuse Loi Onkelinx sur la réquisition des logements (2003). En vertu de cette loi, les communes pouvaient interpeller les propriétaires de logements inoccupés et, au besoin, réquisitionner ceux-ci pour les remettre en location. Cette loi n'a été appliquée qu'en une seule occasion, à Philippeville. Trop compliquée, elle a été jetée aux oubliettes. Trop exigeante aussi, puisque, avant de procéder à quelque réquisition que ce soit, les communes devaient prouver qu'elles n'étaient pas elles-mêmes propriétaires de logements inoccupés – ce qui était souvent le cas...

Au niveau régional cette fois, des mesures présentes dans les codes du logement permettent la « réquisition douce » (Wallonie) ou le « droit de gestion publique » (Bruxelles). Ces dispositifs vont de la taxe sur les immeubles inoccupés au recours au juge de paix pour faire remettre le logement en location, en passant par une proposition de gestion du bien par la commune ou une Agence immobilière sociale. Malheureusement, l'exécution de ces mesures dépend de la motivation du pouvoir communal en place. La Louvière est l'exemple à suivre, avec, entre 2002 et 2004, 648 logements remis en location sur les 1311 logements inoccupés recensés en 2002. D'autres communes, comme Namur, Verviers ou Auderghem mènent des politiques volontaristes en ce domaine¹⁷. D'autres encore rechignent à

¹⁷ Source de ce paragraphe et du précédent : « Doucement, l'étau se resserre autour des logements inoccupés », Baudouin Massart, Alter Echos n°270, 27 mars 2009. Voir

intervenir contre ce qu'elles estiment être le droit des propriétaires. Uniformiser – par le haut – cette action communale contre l'inoccupation des logements devrait être une priorité.

CONCLUSION

Il est évident que les lois et les réglementations ne suffisent pas : il faut aussi qu'elles soient appliquées et c'est, nous l'avons vu, un combat permanent pour les associations, celles qui luttent pour le droit au logement en l'occurrence.

Mais ces lois constituent des leviers que l'on peut actionner pour faire respecter les droits humains. Il faut donc les réclamer, puis rester vigilants quant à leur application une fois qu'elles sont adoptées.

Nous ne trouvons donc pas en Belgique de réelle opposabilité du droit au logement, comme c'est le cas en France ou en Espagne, notamment. Cependant, une série de textes législatifs peuvent être interprétés et appliqués dans ce sens. Un travail de concertation et été entamé, coordonné par le Service de Lutte contre la pauvreté¹⁸, afin de stimuler le débat. Différentes pistes pour rendre le droit au logement effectif en Belgique font l'objet d'un chapitre du rapport biennal du Service de lutte contre la pauvreté (décembre 2011). Les partisans du DALO auront la lourde tâche, dans les mois qui viennent, de susciter la volonté politique nécessaire, qui risque d'être défailante en ces temps d'austérité budgétaire. Rappelons cependant que ce sont les pays où la sécurité sociale était la plus

forte qui ont le mieux résisté à la crise financière que nous avons connue en 2008 – une crise qui s'approfondit aujourd'hui en crise économique et sociale.

C'est donc au moment où la crise économique sévit qu'il convient de renforcer particulièrement les barrières de sécurité contre l'exclusion et la pauvreté et non le contraire. De plus, les mesures évoquées plus haut, comme la « réquisition douce », ne semblent pas coûter des fortunes aux communes qui les mettent en œuvre. Au contraire : plus de personnes logées décentement, c'est moins d'aide sociale nécessaire, moins de coûts en termes de soins de santé, plus de cohésion sociale, ... tout bénéfice !

Isabelle Franck
Vivre Ensemble Education
2011

http://www.alterechos.be/?p=sum&d=i&c=a&n=270&art_id=18759

¹⁸ www.luttepauvrete.be