Les Échos du Logement

Numéro 4
4 numéros par an / 2009

Vers des villages durables

Doctrine



L'ÉTALEMENT URBAIN COMME MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL WALLON

Aujourd'hui, en Wallonie, on n'a jamais tant urbanisé. Depuis la fin des années cinquante, au nom de la liberté individuelle et du choix offert d'un lieu et mode de vie, l'aspiration de sortir des villes et de gagner la campagne a poussé à son comble le modèle de l'étalement urbain. La croissance économique et démographique de l'époque, le développement du réseau routier, les prix attractifs du terrain à la campagne et les incitants communaux ont largement contribué à faire du milieu rural un enjeu foncier.

Au cours des dernières décennies, le modèle de l'étalement urbain et de la périurbanisation s'est imposé avec une occupation progressive des territoires ruraux. De nombreux signes montrent que des territoires jusqu'ici non urbanisés, particulièrement les terres agricoles, font l'objet de convoitises et spéculations auxquelles les communes sont tentées de répondre : les habitations individuelles fleurissent dans des lotissements, les zones d'activités économiques ou zones commerciales s'installent à la campagne au milieu

SPW
Service public de Wallonie



Photo : F. Dor © SPW

des champs et le secteur tertiaire quitte la ville pour s'installer en périphérie. Le plus souvent, ces évolutions urbanistiques appellent de nouveaux équipements collectifs et des infrastructures routières. Jamais la ville ne s'est autant étendue à la campagne qui n'est désormais plus dédiée à sa principale fonction : la production primaire (agriculture, sylviculture). Progressivement, la campagne devient multifonctionnelle et l'espace bâti y occupe une place importante. Les villages deviennent résidentiels et les espaces bâtis débordent des limites historiques, comme en témoignent les lotissements qui s'étalent en rubans le long des routes, lorsqu'ils ne nécessitent pas eux-mêmes une ouverture de voirie.

La périurbanisation s'est accompagnée de la croyance jugée inébranlable en l'automobile qui allait – semble-t-il – répondre à toutes les aspirations de liberté individuelle : *« Ma voiture, c'est ma liberté »*. La construction d'infrastructures routières a accompagné de manière fulgurante l'urbanisation laissant à la voiture, devenue incontournable, une place privilégiée pour participer à la vie en société ! En Wallonie, le réseau routier s'étendait sur 92.945 km en 1966 et sur… 152.255 km en 2006.

UN MODÈLE LOURD DE CONSÉQUENCES…

Pour les générations futures

Ce sont les générations futures qui auront à gérer les conséquences de l'étalement urbain et de l'accroissement de l'occupation du sol à des fins bâties. Comme il n'est pas possible de prévoir quels seront les enjeux de demain en termes de mobilité, de mode de vie, de problématique énergétique…, il est important de conserver un maximum d'espace non bâti pour que les générations futures puissent en faire ce qui permettra de répondre à leurs besoins.

En effet, l'urbanisation implique une quasi irréversibilité de l'occupation du sol, quelle que soit sa fonction (résidentielle, activités économiques, activités de loisirs, équipements et infrastructures publiques). Cela signifie que tous les actes posés aujourd'hui auront des conséquences sur la manière de vivre des générations futures.

Pour l'environnement

L'augmentation des surfaces bâties et des infrastructures routières a eu – et continue à avoir – des répercussions importantes sur l'environnement et le cadre de vie : rupture du maillage écologique due à la fragmentation des territoires, perte de biodiversité, dégradation et banalisation des paysages, imperméabilisation des sols avec les risques accrus d'inondation… Et c'est sans compter les incidences directes de la pression automobile comme la consommation des ressources énergétiques fossiles, la contribution à l'effet de serre, la pollution,



Photo : F. Dor © SPW

l'insécurité routière, l'encombrement des villes… En même temps, de nombreux sentiers et chemins communaux et vicinaux ont disparu, victimes d'une compétition déloyale perdue au profit du bâti et du tout à la route. Dans d'autres cas, ils ont été progressivement délaissés pour diverses raisons liées au bouleversement des modes de déplacement, à l'évolution du tourisme et à l'attrait croissant pour le tourisme lointain, à la diversification des loisirs et à l'allongement de la distance domicile-lieu de travail…

Pour les finances publiques

L'urbanisation a un impact important sur les coûts à charge des pouvoirs publics, et donc de la collectivité, notamment pour :

– de nouvelles infrastructures (ouverture de voiries, ronds-points…) et des équipements publics (raccordements, égouttage, épuration…) ainsi que leur entretien ;
– des services à la collectivité (collecte de déchets,…) et aux personnes (crèches, écoles…) ;
– l'organisation des transports en commun (avec un coût acceptable pour les ménages et supportable pour les pouvoirs publics).

En même temps, et c'est paradoxal, l'urbanisation est source de recettes pour les communes, via une fiscalité directement basée sur la taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP) et sur la taxe additionnelle sur le précompte immobilier (impôt foncier). La fiscalité communale est donc très dépendante de cette pression urbanistique qui amène en zone périurbaine des familles, jeunes, actives et suffisamment riches pour y construire et se déplacer vers leur lieu de travail, parfois situé en ville.

De façon générale, ce système fiscal basé sur des recettes liées au patrimoine foncier et immobilier conduit à une compétition accrue entre communes pour attirer des candidats bâtisseurs, ce qui conduit à une gestion peu rationnelle du territoire et à l'étalement urbain. En clair, la fiscalité locale basée essentiellement sur le patrimoine foncier et immobilier constitue un frein aux objectifs d'une gestion et d'un développement durable du territoire. Les communes rurales concernées n'ont pas nécessairement intérêt à freiner cette évolution.

Au niveau de la croissance des inégalités sociales

Aujourd'hui, les villes se vident de leurs habitants les plus riches, ce qui se traduit notamment par un appauvrissement relatif des grandes villes qui voient fuir les ménages aux revenus confortables. L'écart de structures de revenus entre communes se creuse avec un manque de solidarité entre les communes riches et pauvres. Par ailleurs, la ville offre un grand nombre de services qui bénéficient essentiellement à des habitants venus de la périphérie sans compensation fiscale.



Photo : F. Dor © SPW

La maison à la campagne nécessite parfois une seconde voiture pour des ménages qui doivent se rendre au travail, effectuer les déplacements scolaires ou de loisirs. Mais pour de nombreux ménages, acheter une (ou une seconde) voiture, c'est se payer une mobilité qui les ruine. Ne pas l'acheter condamne à une (im)mobilité qui les exclut ; et ce sont les femmes qui sont le plus régulièrement exposées à cette exclusion liée à la mobilité.

L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE VIE SOCIALE À LA CAMPAGNE

L'étalement urbain et l'érosion de l'espace disponible, avec l'augmentation de la surface bâtie, ont évidemment des conséquences importantes sur la vie des villages. Les lotissements sont habités par de jeunes ménages qui veulent fuir la ville, sa pollution et le bruit. Le modèle de la maison idéale, quatre façades, sur un terrain de 8-10 ares, proche des grands axes routiers, des emplois, à proximité de la ville et de ses services relève de préférences individuelles.

En quelques décennies, les rapports sociaux ont fortement évolué dans les villages. Les liens sociaux entre habitants (les ruraux), nouveaux habitants (les néo-ruraux) et usagers (qui travaillent dans une zone d'activité économique implantée en marge du village, voire bien plus loin) sont plus difficiles à tisser ; c'est d'autant plus compliqué que les centres d'intérêts des familles sont souvent très différents (culturels, politiques, professionnels, loisirs…) et que les petits commerces et services de proximité comme la poste, autrefois sources de contacts quotidiens, ont disparu.



Photo : F. Dor © SPW

Le sentiment d'appartenance à la communauté villageoise varie très fortement d'un ménage à l'autre. Les enfants ne fréquentent pas nécessairement l'école du village mais plutôt les écoles de la ville où travaillent les parents. Les activités parascolaires ne sont pas toujours offertes au village. Les enfants quittent donc le village le mercredi après-midi et les week-ends pour pratiquer leur sport ou se rendre à l'académie, ce qui entraîne par ailleurs une augmentation des transports individuels.

L'IMPASSE DU MODÈLE

Toutes ces conséquences multiples de l'étalement urbain et du « tout à la voiture » démontrent clairement les limites d'un modèle de libéralisation du territoire. Les enjeux climatiques, énergétiques et sociaux imposent de façon urgente une prise de conscience collective de la nécessité du changement des modes de vie liés en l'occurrence à l'habitat et à la mobilité. Les pouvoirs publics doivent désormais avoir le courage de remettre en cause les politiques de l'aménagement du territoire, du développement territorial et de l'urbanisme. Une vision politique claire et cohérente, inscrite dans un CWATUPE modernisé, s'appuiera sur une refonte ou une révision des outils régionaux (schéma de développement de l'espace régional, plans de secteur…) ou locaux (schéma de structure communal, plan communal d'aménagement...) ainsi que sur des processus décisionnels cohérents (en matière de permis, de dérogations aux plans de secteur…) entre des politiques régionales et communales.



Photo : F. Dor © SPW

Sur ces questions, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale ont tout intérêt à développer des synergies et des logiques cohérentes et complémentaires en terme de politiques des Villes (logement, revitalisation des quartiers, mixité des fonctions,…) de manière à assurer une gestion parcimonieuse du territoire, en l'occurrence en zone rurale. Politiques de développement urbain et rural doivent être réfléchies de manière à diminuer de façon programmée l'usage des énergies fossiles, prioritairement liées à la mobilité et à l'habitat. Il est urgent de repenser le modèle du développement territorial globalement, de l'étalement urbain et de la périurbanisation en freinant l'urbanisation des campagnes et en intégrant des logiques de retour à la ville. Rendre les villes plus viables et plus attrayantes est aujourd'hui une urgence.

En même temps, une réflexion par rapport à des logiques de financement des communes s'impose. En effet, une part non négligeable de l'alimentation des budgets communaux repose sur des recettes fiscales liées à la résidence (habitants, propriétés d'immeubles…) alors qu'au cours de ces trente dernières années, la part des recettes en provenance du Fonds des communes n'a cessé de diminuer. Des logiques supra-communales de financement, sur base critères clairs et équitables, devraient limiter la concurrence entre communes voisines.

Enfin, l'acceptation sociale d'un modèle de densification de l'habitat, de retour à la ville, de l'abandon de la voiture ne sera possible qu'avec un renforcement d'une culture participative forte. Il est urgent de susciter le débat sur des enjeux mobilisateurs pour accompagner le nécessaire changement culturel. C'est vrai pour faire émerger une prise de conscience collective de la nécessité d'évolution des modes d'habiter et des modes de se déplacer ; c'est vrai aussi dans les villages pour éviter le syndrome nimby (*« Not in my backyard »*) qui apparaît davantage comme une conséquence plus qu'une cause des difficultés qui surviennent avec le grignotage de l'espace rural pour des fonctions nouvelles, y compris d'intérêt collectif (ex : l'implantation d'éoliennes).

DU DÉVELOPPEMENT DURABLE… AU VILLAGE DURABLE

Même avec une prise de conscience forte de la nécessité de faire évoluer les politiques d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, il est évident qu'il faut gérer la situation actuelle et que les communes doivent, elles aussi, mettre en œuvre les principes du développement durable à l'échelle locale pour contribuer à un développement durable global.

La contagion du concept de développement durable doit certes encore faire son chemin à l'échelle régionale et dans les communes wallonnes, particulièrement auprès des pouvoirs locaux.

Le développement durable, c'est aussi une nouvelle manière d'aborder la chose publique à travers les objectifs généraux :
– réduire la pression sur les ressources naturelles tout en cherchant à améliorer le cadre de vie ;
– traiter à la source les causes de l'insécurité sociale (exclusion,

pauvreté, précarité…) par de nouveaux mécanismes de solidarité et de renforcement du tissu social ;
– créer de l'activité innovatrice au service de l'homme et de son environnement.

Pour avancer significativement vers le village durable, la volonté politique à l'échelle de la commune est un des éléments déterminants. Mais elle n'est pas suffisante, car bien plus qu'une gestion des dossiers, le développement durable à l'échelle locale doit constituer un projet mobilisateur, fédérateur et structurant qui fait notamment appel à la créativité, la solidarité et la générosité. La participation citoyenne, bien plus qu'une finalité, doit constituer le moteur de la dynamique locale. Mais elle ne sera possible que pour autant que les liens sociaux soient forts, tissés par un réseau associatif bien présent, des comités de quartiers actifs, des commerces de proximité, des comités de parents, des émergences citoyennes (groupements d'achats,…). Elle ne sera possible que si les pouvoirs publics mettent tous les outils en œuvre pour que la population puisse participer au projet communal, par exemple dans le cadre d'une commission locale de développement rural, d'un plan communal de mobilité ou de l'élaboration d'un schéma de structure communal.

Aujourd'hui, la seule volonté d'aboutir à des politiques de développement durable locales ne peut se contenter de solutions purement techniques (des logements, des infrastructures et services publics, des transports en commun…). Elle doit reposer aussi sur les dynamiques sociales, le développement d'activités au service de la collectivité, de la qualité de vie. Elle doit faire émerger les créations culturelles locales comme source de lien social.

Le village durable s'invente aussi à travers une nouvelle conception du développement territorial qui économise l'espace bâti, qui maintient l'activité agricole locale, qui diminue la pression globale du transport individuel, qui préserve et encourage la biodiversité. Il a également pour objectif de se passer des usages qui mobilisent les énergies fossiles. Il n'est donc pas inutile de parler de planification territoriale. Dans ce cadre, la commune a la possibilité de se doter d'un schéma de structure communal, outil d'orientation qui permet de planifier son territoire sur le moyen terme, compte tenu de son potentiel environnemental, de l'espace bâti/non bâti, de ses terres agricoles, de l'évolution démographique de la population, des informations socio-économiques… La maîtrise du territoire est indispensable dans la perspective du développement durable compte tenu des enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés à son développement.

Toutes les initiatives novatrices dans les communes méritent d'être valorisées, reconnues et servir d'expérience pour d'autres communes : un Agenda 21 local qui a pour objectif de maîtriser le développement territorial, un projet d'habitat groupé, une crèche co-gérée par la commune et les parents, un projet de production énergétique valorisant la biomasse locale, des groupements d'achats collectifs, un centre culturel local dynamique et ouvert aux dynamiques citoyennes, des échanges culturels intergénérationnels, un potager solidaire… Il existe tant de projets mobilisateurs pour les citoyens à l'échelle communale.

La contagion culturelle doit se faire, et c'est pour cette raison que des outils comme les plans communaux de développement rural, les contrats de rivière, les plans communaux de développement de la nature sont importants !

Le village n'est pas durable ; il tend vers le développement durable ! Le village durable ne se décrète pas ; il s'invente ! Le village durable ne s'impose pas ; il se dessine. Mais il n'est pas utopique.

CONCLUSION

Les communes wallonnes, en l'occurrence les communes rurales qui disposent de moyens limités, s'inscrivent dans des choix politiques décidés à d'autres niveaux de pouvoir et des réglementations et financements qui en découlent.

Plus que jamais, c'est une vision globale reposant sur les synergies villes-campagnes qu'il faut défendre pour que des initiatives locales intéressantes ne perdent pas tout le bénéfice, parce qu'elles vont à l'encontre de logiques supra-communales ou régionales. A l'inverse, il n'est pas nécessaire d'attendre des changements structurels importants à d'autres niveaux de pouvoir pour initier des politiques de développement durable local. Le développement durable local repose également sur la valeur de l'exemple à suivre et à reproduire.

Laurence Lambert,
chercheur associé d'Etopia

Ce texte est également publié dans le hors-série de septembre 2009 de la revue Politique, qui reprend les actes de la Semaine Sociale Wallonie-Bruxelles du Mouvement Ouvrier Chrétien : « Crises et sortie de crises », les 16 et 17 avril 2009. Les Semaines Sociales sont organisées par l'Association pour une Fondation Travail – Université, 579, chaussée de Haecht, 1030 Bruxelles.

Insalubrité

Jurisprudence

CONSEIL D'ETAT (VIe Ch., réf.)
n°195.360, 16 juillet 2009
(Peluso c./ Bourgmestre et Ville de Charleroi)

Art. 135, §2, de la nouvelle loi communale – Sécurité publique – Prévention des incendies – Arrêté du bourgmestre – Fermeture d'un immeuble – 1. Respect du principe de proportionnalité – Motivation (non) – 2. Risque de préjudice difficilement réparable (oui)

1 Pour établir la légalité d'un arrêté de fermeture, il incombe au bourgmestre d'établir, à l'aide du dossier administratif, que le logement dont il interdit l'occupation présente concrètement un risque en matière d'incendie, d'indiquer lequel précisément et de faire apparaître que ce risque justifie raisonnablement une mesure de fermeture. L'arrêté de fermeture devant être motivé en la forme, il est de surcroît requis que l'acte indique lui-même les considérations de fait lui servant de fondement.

2 Constituent un risque de préjudice grave difficilement réparable auquel l'exposerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué, la précarité de l'existence de l'occupant, son manque de ressources financières et l'impossibilité à laquelle il est confronté de trouver un logement dans le délai qui lui est laissé par l'acte attaqué. Dans de telles conditions, l'acte attaqué qui lui impose d'abandonner son logement, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsé par la force et sans lui laisser le temps non seulement de chercher un toit en s'inscrivant comme demandeur auprès d'une société de logement social, mais bien de trouver une autre habitation, l'expose à un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Vu la demande introduite le 10 juillet 2009 par Sabrina PELUSO tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du 22 juin 2009 du bourgmestre de la ville de Charleroi « ordonnant la fermeture de plusieurs logements dont celui de la requérante et, à ceux qui les occupent, de les évacuer dans le mois de l'arrêté » ;

(…)

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Sabrina PELUSO occupe, en qualité de locataire, une partie de l'immeuble situé à Charleroi, rue …

2. Elle expose que le 14 avril 2009 a été « établi un rapport par le service régional d'incendie relatif à l'ensemble de logements dont fait partie » le sien ; que par courrier du 25 mai 2009 la bailleresse du logement aurait été invitée à transmettre dans les 15 jours un planning de travaux en matière d'incendie, ce qu'elle n'aurait pas fait.

3. Le 22 juin 2009 est pris l'acte attaqué, qui ordonne son évacuation dans le mois. Cet acte se présente comme suit :

« Vu l'article 135 § 2 de la Nouvelle Loi Communale,

Vu le rapport ci-annexé établi par le Service régional d'incendie le 14/04/2009 après qu'il ait visité les logements sis à 6000 Charleroi, rue C. (communiquant avec le bâtiment situé rue N.) dont le propriétaire – bailleur est madame L. domiciliée à …, rue … ;

Considérant qu'il ressort des particularités concrètes relatées par le rapport dont il est question à l'alinéa qui précède, que la sécurité incendie des occupants est gravement compromise au point de vue incendie et/ou panique ;

Considérant que les parties ont été averties de la décision que le bourgmestre comptait adopter et ce par courrier daté du 25/05/2009 si madame L. ne transmettait pas un planning de travaux en matière d'incendie approuvé paør le Service régional d'incendie et ce dans les 15 jours ;

Considérant que la propriétaire ne s'est pas exécutée ;

Considérant que le logement du 3ème étage (n°8B) situé côté rue N. est fermé par arrêté du bourgmestre depuis le 03/10/2007 ;

Considérant, dès lors, qu'il convient de fermer les autres logements de l'immeuble, à savoir :

– Entresol du rez-de-chaussée et du 1er étage (côté rue N.)
– 1er étage avant (n / 27/ IA) côté rue C.
– 1er étage avant (n / 27/ 2B) côté rue N.
– 1er étage central (n / 27/ 3B) côté rue N.
– 1er étage arrière (n / 27/ 4B) côté rue N.
– 1er étage arrière (n / 27/ 2A) côté rue C.
– 2ème étage (n / 27/ 3A) côté rue C.
– 2ème étage avant (n / 27/ 5B) côté rue N.
– 2ème étage central (n / 27/ 6B) côté rue N.
– 2ème étage arrière (n / 27/ 7B) côté rue N.
– 3ème étage (n / 27/ 4A) côté rue C.
– 4ème étage (n / 27/ 5A) côté rue C.

Considérant que les locataires du 4ème étage et du 2ème étage arrière (B7) ont été invités à être entendus le 09/06/2009 suite à une demande d'audition ;

Considérant que la locataire du logement du 2ème étage arrière s'est présentée à ladite audition et qu'elle a été avertie de la suite de la procédure ;

D E C I D E :

ARTICLE 1er : De fermer les logements situés :
– Entresol du rez-de-chaussée et du 1er étage (côté rue N.)
– 1er étage avant (n / 27/ 1A) côté rue C.
– 1er étage avant (n / 27/ 2B) côté rue N.
– 1er étage central (n / 27/ 3B) côté rue N.
– 1er étage arrière (n / 27/ 4B) côté rue N.
– 1er étage arrière (n / 27/ 2A) côté rue C.
– 2ème étage (n / 27/ 3A)côté rue C.
– 2ème étage avant (n / 27/ 5B) côté rue N.
– 2ème étage central (n / 27/ 6B) côté rue N.
– 2ème étage arrière (n / 27/ 7B) côté rue N.
– 3ème étage (n / 27/ 4A) côté rue C.
– 4ème étage (n / 27/ 5A) côté rue C.
de l'immeuble sis à 6000 Charleroi, rue C. pour insécurité en matière d'incendie ;

Ordre est donné à tous ceux qui occupent les logements à quelque titre que ce soit, de les évacuer dans le mois et ce à dater de la prise de l'arrêté ;

ARTICLE 2 : Les occupants sont invités à prendre contact avec le service social du logement, rue de Montigny, n°101B – 3ème étage à 6000 Charleroi, (...), afin de leur communiquer tous renseignements relatifs aux différentes démarches à effectuer par eux en vue de leur relogement et les informer sur les diverses possibilités d'aides mises à leur portée dans ce domaine (aide financière de la Région wallonne, garantie locative, etc...).

ARTICLE 3 : Le propriétaire-bailleur est tenu de s'adresser au service régional d'incendie pour tout renseignement complémentaire.

ARTICLE 4 : Un écriteau portant la mention « logements inhabitables » sera apposé par les soins des services communaux en un endroit bien visible de l'immeuble susdit.

ARTICLE 5 : La réoccupation des lieux sera soumise à la délivrance d'un avis favorable du service régional d'incendie.

ARTICLE 6 : Les travaux ne dispensent pas la propriétaire de se conformer aux lois et impositions urbanistiques.

(...) » ;

Considérant que la partie adverse conteste le recours à la procédure de l'extrême urgence, au motif que l'acte attaqué date du 22 juin 2009 et que la demande n'a été introduite que le 10 juillet 2009 ;

Considérant que la partie adverse ne peut justifier d'aucune notification de l'acte à la requérante ni quant à la date de celle-ci ni quant au respect de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 ; qu'elle produit uniquement la copie d'un courrier ordinaire daté du 22 juin 2009, dont on ignore s'il a été adressé par envoi postal ou confié à un agent de la police communale ;

Considérant que la requérante produit également ce document mais fait valoir à l'audience que c'est le 1er juillet qu'elle a eu connaissance de l'existence de l'acte attaqué par l'intermédiaire d'un agent de police, et que, conformément à ce que lui prescrit ladite décision, elle a pris immédiatement contact avec le service du logement de la ville de Charleroi ; qu'elle s'est immédiatement inscrite à l'agence immobilière sociale AIS sous le n°6090 ; qu'elle fait valoir que c'est par un courrier daté du 2 juillet qu'elle a été avertie, par les soins de la société de logement « La Carolorégienne » que sa demande de location avait



été enregistrée ; qu'elle expose qu'il lui a été déclaré qu'elle ne pourrait pas avoir satisfaction dans le délai qui lui était imparti pour se reloger ;

Considérant que c'est donc à partir de la réception de ce courrier du 2 juillet que la requérante a pu prendre conscience de l'imminence du péril que lui causerait l'exécution de l'acte attaqué ; qu'elle justifie de sa diligence à agir, tant par les démarches qu'elle a entreprises que par les contacts pris en cette période de vacances judiciaires pour obtenir l'assistance d'un conseil afin d'introduire sa demande ; que l'extrême urgence est établie ;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de celle du principe général de motivation adéquate, de la violation des principes de proportionnalité et de bonne administration ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ; qu'elle soutient que l'arrêté du bourgmestre de la ville de Charleroi se fonde sur le seul rapport du service régional d'incendie et affirme que « rien n'indique en quoi les six constatations qui précèdent ces conclusions les fonderaient » ;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué vise l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ; que, sur la base du 5° de cette disposition, l'autorité de police communale se voit confier « le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties » ; qu'il appartient au bourgmestre, conformément à cette disposition, de prendre une mesure de police administrative (« les précautions convenables ») à l'égard de l'habitation d'un logement qui menace la sécurité publique dès lors que celui-ci ne présente pas toutes les garanties requises en matière de prévention des incendies ; que le bourgmestre dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le choix de la mesure qui convient le mieux pour remédier au risque que présente le logement et que, dans les cas graves, il peut être amené à interdire l'habitation du logement qui présente un risque d'incendie ; que le choix de la mesure est cependant soumis au respect du principe de la proportionnalité ;

Considérant que, pour établir la légalité de son arrêté de fermeture, il incombe au bourgmestre d'établir, à l'aide du dossier administratif, que le logement dont il interdit l'occupation présente concrètement un risque en matière d'incendie, d'indiquer lequel précisément et de faire apparaître que ce risque justifie raisonnablement une mesure de fermeture ; que l'arrêté de fermeture devant être motivé en la forme, il est de surcroît requis que l'instrumentum indique lui-même les considérations de fait lui servant de fondement ;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué motive la mesure de fermeture par la considération selon laquelle « la sécurité incendie des occupants est gravement compromise au point de vue incendie et/ou panique » ; qu'il ne précise pas lui-même les raisons concrètes

pour lesquelles son auteur arrive à cette conclusion mais qu'il renvoie pour ce faire au rapport du service régional d'incendie ;

Considérant que le rapport rédigé le 14 avril 2009 par le service régional d'incendie de la ville de Charleroi et sur lequel se fonde l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« (...)

B) CONSTATATIONS

1) Mise en communication de 2 bâtiments éloignés avec suppression de l'issue rue N.
2) Les planchers sont en bois, l'escalier est en bois, il y a des trous dans les murs, certaines cloisons contiennent des châssis vitrés, les portes des chambres sont légères du type remplissage « nid d'abeille ».
3) Les plates-formes intermédiaires sont en très mauvais état, un semblant d'étanchéité est constitué par colmatage avec des sacs en plastique du type « poubelle ».
4) La partie logement n'est pas correctement isolée des parties commerciales.
5) L'accès à la chaufferie n'est pas correct, il est quasi impraticable (trappe couverte de marchandises).
6) Les installations électriques ne semblent pas conformes.

C) CONCLUSION :

La sécurité des occupants est gravement compromise ».

Considérant que le simple fait de la constatation de « la mise en communication de 2 bâtiments éloignés avec suppression de l'issue rue N. » ne peut expliquer les conséquences que la partie adverse en tire pour la requérante qui habite « côté rue Chavannes » ; que l'utilisation du bois pour les planchers et pour l'escalier n'est pas en soi constitutive d'un risque d'incendie, à moins de décider qu'il devrait en être ainsi, par principe, de tous les immeubles qui en Région wallonne présentent la même caractéristique ; que les autres « constatations », à savoir celle de la présence non autrement décrite de trous dans les murs, de certaines cloisons contenant des châssis vitrés, du fait que les portes sont légères et de type « nid d'abeille », du fait que les plate-formes intermédiaires sont en « très mauvais état », que la partie logement n'est pas correctement isolée des parties commerciales et que « l'accès à la chaufferie n'est pas correct » mais serait impraticable ne peuvent, à défaut de précisions concrètes pertinentes quant au logement proprement dit de la requérante, aboutir à la conclusion que celui-ci présente un danger d'incendie ; que la mention du fait que « les installations électriques ne semblent pas conformes » ne peut, de par sa formulation hypothétique elle-même, être de nature à permettre de conclure à leur dangerosité ;

Considérant qu'il s'ensuit que le bourgmestre ne pouvait pas, sans méconnaître le principe de proportionnalité, ordonner, sur la base des ces seules constatations, la fermeture immédiate du logement de la requérante et son évacuation dans le mois, avec interdiction de réoccuper les lieux sans un avis favorable du service régional d'incendie ; que cette décision apparaît d'autant plus disproportionnée que le rapport date du 14 avril 2009 alors que ce n'est que le 25 mai 2009 que la propriétaire de l'immeuble a été invitée à transmettre un planning de travaux et que l'acte attaqué a été pris le 22 juin 2009 soit plus de deux mois après le rapport ; que le moyen est sérieux ;

Considérant qu'au titre du risque de préjudice grave difficilement réparable auquel l'exposerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué, la requérante fait valoir la précarité de son existence, son manque de ressources financières et l'impossibilité à laquelle elle est confrontée de trouver un logement dans le délai qui lui est laissé par l'acte attaqué ; que les dires de la requérante sont appuyés par des documents probants ; que dans de telles conditions, l'acte attaqué qui lui impose d'abandonner son logement, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsée par la force et sans lui laisser le temps non seulement de chercher un toit en s'inscrivant comme demandeur auprès d'une société de logement mais bien de trouver une autre habitation l'expose à un risque de préjudice grave difficilement réparable ;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont réunies,

(Suspension)

Note – Sur le pouvoir du bourgmestre en matière de sécurité-incendie des immeubles, voy. C.E., n°172.788 du 27 juin 2007, *Atasever c./ Bourgmestre et Ville de Charleroi*, cette revue, 2007/4, 24-25.

Jurisprudence

La mise en œuvre du droit au logement opposable :

IL NE FAUT JAMAIS METTRE LA CHARRUE AVANT LES BŒUFS !

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007[1] a institué le droit au logement opposable (DALO) : elle désigne l'Etat français comme garant du droit au logement ou à un hébergement décent pour toute personne qui ne parvient pas à y accéder ou à s'y maintenir par ses propres moyens.

Premier bilan sur l'application de ce nouveau droit.

1. QUI PEUT BÉNÉFICIER DU DALO ?

Le DALO est applicable depuis le 1er janvier 2008.

Le DALO s'exerce par la saisie d'une commission de médiation[2], obligatoirement créée dans chaque département, qui se prononce sur le caractère urgent et prioritaire de la demande et communique sa décision au préfet puis, le cas échéant, par un recours contentieux.

Les personnes susceptibles de voir leur demande reconnue prioritaire et urgente par la commission de médiation doivent appartenir à l'une des six catégories suivantes :

– personnes dépourvues de logement ;

– personnes menacées d'expulsion sans relogement ;

– personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ;

– personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;

– personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un handicap ;

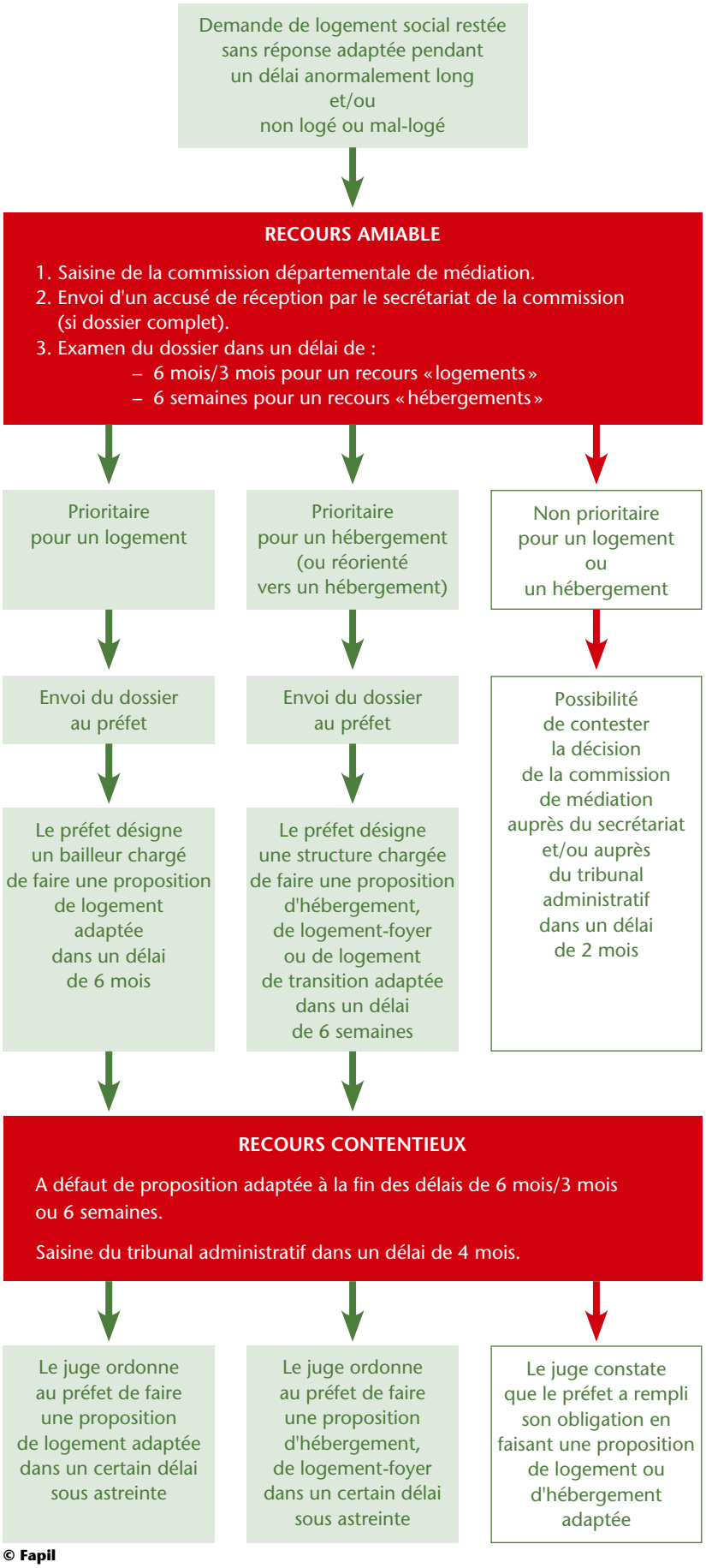
– personnes dont la demande de logement social n'a pas reçu de réponse après dépassement du délai anormalement long fixé dans chaque département.

Lorsqu'une demande est reconnue prioritaire et urgente par la commission, le préfet désigne un bailleur chargé de présenter une offre au demandeur de logement, cette proposition devant être faite dans un délai maximum de trois ou six mois, selon la taille de l'agglomération.

Le recours contentieux est ouvert, quant à lui, en deux étapes : à compter du 1er décembre 2008 pour les cinq premières catégories citées ci-dessus de demandeurs puis, à compter du 1er janvier 2012, pour les demandeurs de logement social dont la demande n'a pas reçu de réponse après dépassement du délai anormalement long fixé dans chaque département.

(1) Pour une version coordonnée du texte légal, voy. http://www.legifrance.gouv.fr/ ; voy. aussi cette revue, L. Tholomé, « Le droit au logement opposable : gadget ou véritable protection sociale ? », *Echos Log.*, 2007/2, 17-24 ; signalons également deux brochures destinées au grand public : *La loi DALO : comment ça marche ?*, Fondation Abbé Pierre et Fapil, 2009, sur http://www.fapil.net/attachments/109_GuideDALOParis.pdf.pdf ; *Droit au logement opposable. Droit au logement, mode d'emploi,* Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la mer, septembre 2009, sur http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/dalo_broch-web_cle5e51a1.pdf.

(2) La Commission de médiation est composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes bailleurs et gestionnaires de structures d'hébergement, ainsi que des associations intervenant dans le domaine du logement et de l'insertion. C'est une autorité administrative indépendante dont les décisions s'imposent au préfet. Sur la pratique des commissions de médiation, voy. *Droit au logement opposable. Bonnes pratiques des commissions de médiation*, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat, juillet 2009.



© Fapil

L'État est donc clairement désigné comme le débiteur du droit au logement, une procédure administrative est créée, un recours juridictionnel est organisé, si bien que le droit au logement, pour d'aucuns, ne peut plus être regardé comme un droit-créance, pas immédiatement mobilisable, mais qui doit être mis en œuvre par des lois particulières et par des règlements qui en définissent la portée et le contenu : il devient au contraire un véritable droit d'accès au logement[3].

La mise en place du DALO marque ainsi l'abandon de la thèse frileuse selon laquelle les droits sociaux ne seraient que des droits programmatiques et correspond au stade le plus avancé de la justiciabilité. Par rapport à la justiciabilité, l'opposabilité est un pas supplémentaire, car elle permet d'identifier des responsables en cas de non-accès à un droit. Dans le cas du logement, il s'agit de l'Etat. Pour le juge administratif, il s'agit de veiller à l'opposabilité des droits fondamentaux[4].

La loi du 5 mars 2007, en même temps qu'elle reconnaît un droit au logement opposable, crée un droit – de nature distincte – à l'hébergement opposable. Le droit au logement demeure donc écartelé entre institutions et dispositifs, entre normalisation par le droit et régulation par le marché et soumis à une forte tension interne entre sa vocation universelle – le principe – et les réalités – le niveau de service effectivement offert à chaque grande catégorie de citoyens en fonction de son niveau de patrimoine et de ressources – et à chaque personne selon sa capacité d'occuper un logement et de gérer un logement autonome[5].

(3) Sur la nature du DALO, voy. Conseil d'État, *Rapport public 2009 – Volume 2. Droit au logement, droit du logement*, La Documentation française, 2009, pp.43 à 45 [Conseil d'Etat].
(4) [Conseil d'Etat], p.87 et les références citées.
(5) [Conseil d'Etat], p.90.

2. LE DALO DANS LES FAITS

Le Comité de suivi[6] de l'application du DALO a rendu public son dernier tableau de bord[7] en octobre 2009.

Ainsi :

- Fin juin 2009, près de 100.000 recours (97.197) avaient été introduits au plan national, dont 89.635 au titre du logement et 7.562 au titre de l'hébergement.
- Près d'un demandeur sur deux met en avant l'ancienneté de sa demande de logement social, mais ce motif accompagne le plus souvent une demande fondée sur l'un des critères de non logement ou de mal-logement.
- 2/3 des recours ont été déposés en Île-de-France et 1/5 sur Paris.
- L'activité DALO en province est fortement contrastée : 10 départements enregistrent plus de 50 recours par mois tandis qu'une majorité, soit 58 départements, en ont moins de 10. Ce sont évidemment les départements les plus peuplés, mais surtout les plus urbanisés, qui concentrent le plus grand nombre de recours.
- Plus de 9 recours sur 10 concernent le logement.
- 57.099 recours logement ont fait l'objet d'une décision : près de la moitié sont favorables.
- 9.334 offres de logement ont faites par les bailleurs, dont 1.639 ont été refusées.
- Plus de 11.000 personnes (11.411) ont été relogées via les effets directs ou indirects du DALO.
- 1.070 ménages ont été hébergés ou logés temporairement suite à un recours DALO.
- 3.021 recours gracieux ont été introduits auprès des présidents des commissions de médiation, suite à des décisions n'ayant pas reconnu le caractère prioritaire des demandes.
- Les tribunaux administratifs ont été saisis de 669 recours contentieux pour excès de pouvoir de la commission de médiation, relatifs au caractère prioritaire ou non des demandes.
- Au moins 7.250 ménages désignés prioritaires pour un logement par les commissions de médiation, dont 6.500 Franciliens, n'avaient pas reçu d'offre dans le délai légal. Ce chiffre ne cesse de croître, faute d'une mobilisation effective de l'offre. « *Cette situation, qui n'est évidemment pas acceptable, constitue, de ce fait un déni de droit qui met en cause la crédibilité de la loi.* Le Comité exhorte les pouvoirs publics « *à arrêter et à faire appliquer un programme de production de logements sociaux comportant des objectifs pour chaque commune d'Ile-de-France.* »[8]

3. LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU DALO

Dans son dernier rapport, le Conseil d'Etat procède à un inventaire des difficultés soulevées par l'application du DALO[9].

Si les commissions de médiation instituées par la loi du 5 mars 2007 ont été rapidement mises en place et jouent un rôle très utile en mobilisant de nombreuses énergies, pour autant, les difficultés rencontrées sont nombreuses et rendent problématique l'application d'une loi qui souffre, selon le Conseil d'Etat, de plusieurs défauts de conception.

Frédéric Tiberghien, conseiller d'Etat et rapporteur de la section du rapport et des études, analyse, point par point, les blocages qui freinent l'application du DALO[10].

Une loi mal connue. Comme tout nouveau droit, le DALO est mal connu. Dans les premiers mois de son application, peu de demandes ont été formulées – environ 60.000 – alors que 600.000 à 800.000 demandes étaient attendues. Cet écart entre les prévisions et la réalité des chiffres trouverait son explication dans les insuffisances de l'information et la complexité du système mis en place, mal adaptée au public concerné. Le fait notamment que la procédure du droit au logement opposable soit essentiellement écrite, qu'elle fasse peser sur le demandeur la charge d'apporter la preuve du caractère prioritaire de sa situation et le caractère symbolique de la démarche de « recours » opposée à celle de demande de logement, sont autant de motifs qui ont pu contribuer à dissuader certains ménages[11].

L'articulation entre les dispositifs préexistants et le DALO. La première difficulté est de recueillir des informations sur les demandeurs (ressources, nombre de membres dans la famille,...). La loi DALO prévoit des catégories de personnes à reloger en priorité qu'il faut articuler avec des dispositifs existants (programme d'accès au logement des personnes défavorisées, sortie d'hébergement, expulsion locative, sédentarisation des gens du voyage, victimes de discrimination dans l'accès ordinaire au logement social, lutte contre l'habitat indigne,...). Par exemple : si une personne vit dans un logement insalubre, c'est au propriétaire de la reloger, mais doit-on faire prévaloir cette disposition ou admettre la personne comme demandeuse prioritaire au titre du DALO ? Un problème similaire se pose pour les expulsions : doit-on être admis quand on reçoit un avis du propriétaire ou seulement

(6) En font partie le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans les domaines du logement et de l'insertion.
(7) Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre*, 3ème rapport annuel, octobre 2009, annexe I.
(8) *Le Monde*, 30 octobre 2009.
(9) [Conseil d'Etat].
(10) *Le Monde*, 11 juin 2009. Nous reprenons ici ses remarques et nous les complétons sur la problématique des étrangers en situation illégale.
(11) *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mise en œuvre du droit au logement opposable*, n°92, Sénat, session ordinaire 2008-2009 [Rapport Dallier], p.20.



une fois l'expulsion prononcée par la justice ? Il y a clairement un manque d'uniformité et de clarté qui gêne les procédures. Deux lectures de la loi DALO ont actuellement cours : le DALO est, pour les uns, un droit préventif qui possède sa propre autonomie et, pour les autres, un droit curatif lorsque toutes procédures préexistantes ont échoué.

L'extrême concentration géographique. Il y a une disparité très importante des demandes entre les zones géographiques. On constate une forte concentration des demandes dans les agglomérations, notamment en région parisienne, alors qu'il y a des logements disponibles ailleurs[12]. A Paris, on estime que 10.000 logements accessibles aux bénéficiaires de la loi DALO se libèrent chaque année, alors qu'il peut y avoir environ 60.000 personnes éligibles au DALO. Au niveau national, le véritable nombre de logements mobilisables par les préfets serait de 55.000 logements, alors que 600.000 à 800.000 personnes pourraient, selon les estimations, demander à bénéficier du DALO.

Une mauvaise répartition des responsabilités entre les différents acteurs du logement. Les communes, les partenaires sociaux, l'Etat, les offices HLM participent au financement des logements sociaux et ont des droits de réservation sur ces derniers. La loi DALO vient percuter ces dispositifs. Il est difficile de déterminer quels logements vont être imputés aux candidats au DALO, si bien que le « contingent préfectoral », de trop faible dimension au regard du nombre des personnes reconnues prioritaires, et sa mauvaise répartition géographique ne permettront pas d'honorer la totalité des demandes. Ces insuffisances pourraient même se traduire par un renforcement de la ségrégation sociale dans les zones urbaines sensibles des grandes agglomérations où sont concentrés les logements sociaux. Par ailleurs, les communes ne participent pas à cette répartition. Idéalement, il faudrait que tous les réservataires participent via des accords locaux. La mise en œuvre, rendue éminemment complexe, car elle se greffe sur un système de réservations dans le parc locatif social, risque d'être fragilisée encore davantage, et de nourrir à son tour un contentieux abondant.

Un risque de nouveaux contentieux. Ce qui inquiète aussi dans la mise en œuvre de la loi DALO, c'est le risque de multiplication des contentieux qu'elle comporte. Que se passe-t-il quand un citoyen déclaré prioritaire ne reçoit pas une offre adaptée d'hébergement ou de logement ? Selon la loi, l'Etat peut être condamné à verser une astreinte qui sera destinée à un fonds de construction de logements sociaux. Mais la loi n'exclut pas non plus que la personne lésée engage personnellement une procédure pour obtenir des dommages-intérêts. L'application de la loi risque donc de générer un nouveau contentieux qui n'est pas celui prévu à l'origine mais dont on ne mesure pas encore l'effet. Au total, le juge administratif pourra être amené à intervenir de cinq façons au moins : comme juge du DALO proprement dit, comme juge de l'excès de pouvoir, comme juge de plein contentieux, comme juge de l'exécution et comme juge des référés.

Une ambiguïté regrettable sur la situation des étrangers en situation irrégulière et la possibilité pour eux d'accéder ou non à toute forme d'hébergement autre que l'hébergement d'urgence.

Technique de mise en œuvre des droits de créance destinée à assurer leur effectivité dans la durée, le droit opposable se caractériserait par la possibilité pour tout citoyen de saisir une administration dédiée puis un juge spécifique. Mais cette technique pose de nombreuses questions mal résolues à ce stade et a pour inconvénient d'obliger une catégorie de citoyens, peu coutumière de son usage, à saisir systématiquement la justice pour que ses droits soient pleinement appliqués.

La notion de droit opposable invite l'État à devenir davantage attentif à l'écart qui sépare souvent la proclamation de droits nouveaux de leur mise en œuvre effective, laquelle

(12) La loi n°2009-03 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a d'ailleurs instauré une régionalisation de l'offre de logements ou d'hébergement pour résoudre le cas particulier que pose l'Ile-de-France. Un logement ou un hébergement peuvent être proposés dans un autre département. Voir aussi le rapport Bouchet, *Relever le défi du droit au logement opposable en Ile-de-France*, octobre 2009.

suppose des moyens de financement suffisants, une organisation administrative adaptée et un système productif apte à répondre à la demande[13]. A l'heure actuelle, le DALO, pour le Conseil d'Etat, ne répond pas à cette exigence. Et si la cohérence entre l'objectif et les moyens alloués n'est pas rapidement assurée, le passage devant le juge administratif risque de servir de révélateur d'une certaine forme d'impuissance publique et d'accréditer l'idée que les droits opposables puissent être théoriques, voire fictifs.

De son côté, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées[14] constate que le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion reste insuffisant quantitativement et qualitativement[15]. Malgré une mobilisation réelle, les moyens de sortie du dispositif vers le logement durable restent problématiques. De plus, un pilotage territorial fort reste à construire, la régulation des places se faisant de manière inégale de département à département.

Dès lors, pour la Fondation Abbé Pierre[16], « *la mise en œuvre du DALO n'aboutira qu'à la promotion d'un droit de faible qualité si l'Etat n'oriente pas ses efforts vers la production et la meilleure répartition spatiale de logements à loyers accessibles pour les demandeurs les plus modestes.* »

De son côté, le rapport Dallier pointe au moins deux « *risques majeurs qui pèsent sur la crédibilité du droit au logement opposable. Le premier serait que le droit au logement opposable ne soit perçu et utilisé que comme une filière supplémentaire de l'accès au logement social, alors qu'il est une réponse exceptionnelle à des situations d'urgence.*

Le deuxième serait que, du fait de l'inadaptation aux besoins locaux des réponses qui seront apportées et des moyens qui seront mobilisés, le droit au logement opposable soit un facteur de renforcement des inégalités territoriales en matière de logement et de précarité. »[17]

Pour une application effective du DALO, son Comité de suivi insiste dans son dernier rapport sur la priorité à accorder à « *la bataille de l'offre* ». « *Il convient* », explique le Comité, « *de porter un regard lucide sur les graves insuffisances qui demeurent, qu'il s'agisse de l'information et du soutien permettant à tous ceux qui en ont besoin d'accéder à la procédure de recours, ou de la production des logements pour que les décisions des commissions de médiation puissent être suivies d'effet. L'Etat a programmé une diminution de ses dépenses budgétaires 2009-2011 pour le logement, partiellement compensée pour 2009 par un plan de relance. Dans un certain nombre de départements, il est aujourd'hui condamné pour non mise en œuvre de la loi, sans parler de situations qui ne font pas l'objet de procédure juridictionnelle mais où l'Etat manque à ses obligations dans le domaine de l'hébergement. Les solutions existent. Elles exigent que l'application de ce qui constitue un droit fondamental de la personne humaine recueille l'attention et les moyens qui lui sont indispensables.*

L'Etat n'est évidemment pas le seul acteur du droit au logement, mais il en est le garant. Il lui revient d'assumer ses propres responsabilités et de faire en sorte que les autres acteurs assument les leurs. »[18]

CONCLUSIONS

100.000 demandes, 11.400 relogement. Voilà, deux ans après sa promulgation, le bien maigre bilan de la loi DALO.

Promulguée en mars 2007, à la faveur de l'émotion provoquée par les tentes des Enfants de Don Quichotte, installées en plein cœur de Paris, ce texte n'a pas les moyens de ses ambitions.

Comment promettre à tous un logement décent, quand le parc du logement social ne suffit pas et quand les constructions ne suivent pas ? La question se pose dans les grandes villes. La région Île-de-France est saturée.

Un drôle de paradoxe : l'Etat réaffirme par une loi qu'un droit au logement lui est opposable et il se met lui-même hors-la-loi faute de logements disponibles[19].

Compilation : Luc Tholomé

(13) Cf. par ex. le rapport Prevot, Schmit et Rougier, *Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable (DALO)*, juin 2009, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires sociales, juin 2009. Pour diminuer les files d'attente, deux recommandations sont proposées : donner la priorité aux mutations au sein du parc social en cas de sur-occupation du logement et développer l'intermédiation locative.

(14) 15ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Hébergement des personnes en difficulté : sortir de la gestion de crise*, juin 2009.

(15) Dans ce cadre, l'accompagnement post-relogement est un levier décisif pour faciliter l'accès au logement. Il permet de conforter le ménage dans la phase d'appropriation de son logement, de favoriser l'autonomie de ceux qui ont besoin d'un accompagnement individualisé après leur sortie d'hébergement, et de sécuriser le bailleur social lors de la décision d'attribution. L'exercice par les structures d'hébergement d'un service de suite, six mois après le relogement, devrait être une mission obligatoire, prise en compte financièrement par l'Etat, prône le rapport Rougier. Le cas échéant, lorsque la situation du ménage l'exige, un accompagnement plus individualisé devrait être mis en place. Il est également recommandé de développer le recours au bail glissant. Enfin, certaines problématiques (addictions, santé mentale,...), relèvent de modalités d'accompagnement spécifiques à construire sur chaque territoire. Rapport Rougier, *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement*, Inspection générale des affaires sociales, février 2009.

(16) Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, rapport 2009.

(17) [Rapport Dallier], p.6.

(18) Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *L'an II du DALO : priorité à la bataille de l'offre*, 3ème rapport annuel, octobre 2009, p.10.

(19) France Culture, « Le magazine de la Rédaction », *Le mal logement et la loi DALO*, émission du 14 novembre 2009.

RÉSULTAT D'UN RECOURS DALO DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

Vu la requête, enregistrée le 1er décembre 2008, présentée pour M. X, et pour l'association DROIT AU LOGEMENT PARIS ET ENVIRONS, ayant son siège social au 24 rue de la Banque à Paris 75002, représentée par son président, par Me Y;

M. X demande que le tribunal :
– ordonne à l'Etat, en application du I de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, de lui attribuer un logement dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, et ce sous astreinte de 500 € par jour de retard, sur le fondement des articles L.911-1 et L.911-3 du code de justice administrative ;
– mette à la charge de l'Etat la somme de 1.500 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative ;

Il fait valoir qu'il justifie d'un intérêt à agir ; qu'il en va de même de l'association Droit au logement ; que demandeur de logement social depuis juillet 2006, il a été déclaré prioritaire par la commission de médiation de Paris, que les conditions de vie et les ressources de sa famille n'ont pas changé, qu'il vit à l'hôtel avec sa famille, qu'une partie des frais est prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance, qu'il remplit toujours les conditions réglementaires d'accès au logement social, qu'il n'a reçu aucune offre de logement, qu'il y a urgence à ce qu'il lui soit attribué un logement décent et durable qui tient compte du nombre de personnes constituant la famille pour la superficie du logement et des ressources pour le montant du loyer ;

Vu le mémoire en réponse, enregistré en janvier 2009, présenté par le préfet de Paris, tendant au rejet de la requête ;

Il expose que la mobilisation du contingent préfectoral n'a pas permis à ce jour de proposer un logement au requérant ; que l'absence de proposition de logement faite au requérant ne saurait être constitutive d'une carence de l'Etat et être interprétée comme un refus de satisfaire la demande de logement, mais uniquement comme une impossibilité matérielle de le faire à ce stade dans les délais réglementaires, l'Etat ayant pris, dans son champ de compétence, toutes les initiatives pour augmenter rapidement l'offre de logement et honorer ses obligations légales ; qu'en raison de l'impossibilité matérielle de formuler dans l'immédiat une proposition au requérant, on voit mal, à supposer que le Tribunal ordonne le relogement de l'intéressé, en quoi le prononcé immédiat d'une astreinte, dont l'objectif est de parvenir à l'exécution d'un jugement, accélérerait cette exécution ; qu'en Île de France, le bénéfice du fonds d'aménagement urbain étant ouvert aux 374 communes de plus de 1.500 habitants faisant partie des deux agglomérations de la région, Meaux et Paris, le produit de l'astreinte ne contribuerait pas automatiquement au financement de logements sociaux à Paris ; que le montant de l'astreinte doit nécessairement être proportionné aux objectifs recherchés par l'exécution du jugement et devrait avoir pour référence le loyer moyen pour le type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation ;

Vu la décision favorable de la commission de médiation de Paris en date de février 2008 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code de la construction et de l'habitation ;

Vu le Code de justice administrative ;

Vu la décision en date du 1er octobre 2008 désignant Mme Driencourt, vice-présidente de section, pour statuer sur les litiges visés à l'article R.222-13 du Code de justice administrative, l'habilitant, en vertu de l'article R. 778-1 du même Code, à statuer sur les requêtes introduites en application des dispositions de l'article L.441-2-3-1 du Code la construction et de l'habitation ;

Après avoir au cours de l'audience publique de janvier 2009, présenté son rapport et entendu ;
– les observations orales de Me Y, représentant M. X ;
– les observations orales de Mme Z., représentant le préfet de Paris ;

Sur la demande d'injonction :
Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L.441-2-3-1 du Code la construction et de l'habitation issu de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable : « I. Le demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce



que soit ordonné son logement ou son relogement. Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le représentant de l'Etat dans le département (…) Le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne, lorsqu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte. Le produit de l'astreinte est versé au fonds institué en application du dernier alinéa de l'article L.302-7 dans la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur » ;

Considérant que ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires qui ont précédé leur adoption, fixent une obligation de résultat pour l'Etat, désigné comme garant du droit au logement opposable reconnu par le législateur ; qu'ainsi, la circonstance que le préfet de Paris déclare avoir pris toutes les mesures qu'il lui était possible de prendre, compte tenu du faible contingent de logements dont il dispose et des autres priorités qui s'imposent à lui en matière de logement social, et que l'absence de proposition de logement serait donc la conséquence d'une impossibilité et non d'une carence de l'administration, ne saurait dispenser le juge de l'obligation d'injonction qui lui est faite par ces mêmes disposions, dès lors qu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et doit être satisfaite d'urgence ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la demande de M. X a été reconnue prioritaire par la commission de médiation dans sa séance de février 2008 que sa demande doit être satisfaite d'urgence et qu'il n'a reçu aucune offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités ; que, dans ces conditions, il y a lieu, en application de l'article L.441-2-3-1, d'enjoindre au préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris d'assurer le logement de M. X de son épouse et de leurs enfants ;

Sur l'astreinte :
Considérant que les dispositions précitées, en fixant un régime spécial d'astreinte, ont nécessairement exclu que le juge puisse prononcer une astreinte sur le fondement général des articles L.911-1 et L.911-3 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir l'obligation ci-dessus d'une astreinte, à verser au fonds mentionné à l'article L.302-7 du code de la construction et de l'habitation, de 100 € par jour de retard à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la notification du présent jugement ;

Sur la demande d'application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant qu'au terme de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou à défaut, la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser à M. X une somme de 600 € sur le fondement de ces dispositions ;

DECIDE :
Article 1er : Il est enjoint au préfet de la région Île de France, préfet de Paris, de procéder au logement de M. X.

Article 2 : S'il n'a pas assuré le logement de M. X dans un délai de 2 mois à compter de la notification du présent jugement, l'Etat (préfet de Paris) versera une somme de 100 (cent) € par jour de retard au fonds prévu à l'article L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation.

Article 3 : L'Etat versera à M. X la somme de 600 (six cents) € au titre de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

Article 4 : Le préfet de la région Île de France, préfet de Paris communiquera au tribunal, avant le 30 juin 2009, la copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter le présent jugement.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X, à l'Association DROIT AU LOGEMENT PARIS ET ENVIRONS, au ministre du Logement et de la Ville et au préfet de la région d'Île de France, préfet de Paris.

NOTE

Dans l'évaluation qu'il dresse de l'application du DALO, le Conseil d'Etat aborde la question des **astreintes**. Il s'agit du levier le plus important pour assurer le logement ou l'hébergement des demandeurs. Il est constitué par le pouvoir d'injonction sous astreinte et par le montant de l'astreinte qui sera prononcée et qui n'a fait l'objet, du moins à l'origine, d'aucun encadrement légal.

Ce pouvoir d'injonction sous astreinte peut être mis spontanément en œuvre par le juge : il n'a pas nécessairement à être saisi de conclusions en ce sens, ce qui le distingue du pouvoir d'ordonner des astreintes prévu dans les procédures ordinaires.

À l'initiative de la commission des finances du Sénat, soucieuse de mesurer les conséquences financières pour l'État de l'entrée en vigueur des voies de recours contentieux et de restreindre la portée de l'effet de levier des sanctions financières instaurées par la loi DALO, l'article 76 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 encadre les pouvoirs du juge en précisant que le montant de l'astreinte sera déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation, ce qui devrait à terme ramener l'astreinte entre 10 et 30 € par jour[20].

S'agissant du recours DALO proprement dit, les premiers jugements de tribunaux administratifs ont, dans un premier temps, pour la plupart retenu un montant d'astreinte de 100 à 150 € par jour de retard au terme d'un délai qui est variable selon l'urgence propre à chaque cas, mais ne dépasse généralement pas deux mois, ce qui est cohérent avec le délai imparti au juge pour statuer en urgence. Le tribunal administratif de Paris considère qu'une astreinte doit, sous la réserve ci-dessous[21], être automatiquement décidée par le juge chaque fois qu'il ordonne le relogement car seul le prononcé d'une astreinte est de nature à donner à la loi toute sa portée.

S'agissant de l'hébergement, le montant de l'astreinte est généralement plus faible, 50 € par jour, mais le délai accordé pour exécuter le jugement est nettement plus court.

Tous les dossiers n'appelleront sans doute pas une astreinte : il faudra tenir compte des efforts faits par les préfets après réception de l'avis de la commission et peut-être au moins jusqu'à un certain point des difficultés relatives à reloger ou à héberger les intéressés. En zone détendue où le relogement est facile, l'astreinte pourrait ne pas se justifier. En zone tendue, en revanche, elle se justifierait davantage, à un niveau élevé. Car la mise en cohérence du dispositif retenu pour le DALO implique probablement que le montant de l'astreinte soit fixé de manière telle que dans les zones tendues l'État soit incité à financer et à construire les logements sociaux nécessaires aux endroits appropriés et que ce montant puisse être, à l'issue de délais à préciser, supérieur à ce que lui coûterait un logement social financé en prêt locatif aidé d'intégration. C'est le raisonnement suivi par le tribunal administratif de Paris, qui est guidé par le souci de donner à la loi et au DALO toute son effectivité.

Pour permettre aux tribunaux administratifs de liquider d'office les astreintes, les jugements prononçant des astreintes enjoignent généralement au préfet de justifier de l'exécution du jugement auprès du tribunal dans un délai déterminé.

Source : [Conseil d'Etat], pp.304 à 306.

(20) M. Uhry et N. Derdek, *Petit précis évolutif d'interprétation jurisprudentielle du droit au logement opposable*, juin 2009, 6.

(21) Une autre réserve, générale, s'impose aussi : celle qui veut que le juge ne prononce pas d'astreinte lorsque la situation de droit ou de fait a changé depuis l'intervention de la décision dont l'illégalité est constatée par le juge et dont il doit tirer les conséquences pour l'administration (obligation de réexamen de la demande, octroi de l'autorisation sollicitée…). Dans cette hypothèse, il arrive au juge de provoquer un supplément d'instruction auprès des parties pour vérifier que cette situation n'a pas changé. Compte tenu toutefois des brefs délais impartis au juge pour se prononcer, la probabilité d'un changement de circonstance survenu depuis la décision de la commission de médiation devrait demeurer faible.

Le droit au logement, pour les demandeurs d'asile aussi

Jurisprudence

Le 30 avril dernier, la Présidente du Tribunal du travail de Bruxelles condamnait donc FEDASIL (l'agence fédérale chargée d'accueillir les demandeurs d'asile en Belgique et à leur fournir l'aide matérielle à cet effet) à trouver un hébergement pour des demandeurs d'asile, séance tenante, et sous peine d'astreinte[1]. Cette décision est intéressante à plus d'un titre.

1. Le juge fonde sa décision sur du droit international, la Convention européenne des droits de l'homme en l'occurrence. Voilà l'occasion de rappeler qu'il n'y a pas que des lois internes qui sont mises à la disposition des magistrats pour trancher les litiges qui leur sont soumis; les règles *supranationales* peuvent également être mobilisées, pourvu qu'elles soient pourvues d'applicabilité directe (ce qui est incontestablement le cas de la Convention européenne).

2. L'article de la Convention invoqué par le juge (l'article 3) est celui qui condamne tout « traitement inhumain et dégradant ». Il est particulièrement instructif, dès lors, de constater que le fait de devoir vivre à la rue, ne serait-ce qu'une nuit, est officiellement assimilé ici à un tel traitement inhumain et dégradant. L'audace est d'autant plus grande que la Cour européenne des droits de l'homme, gardienne de la Convention, a elle-même jugé que la souffrance endurée pendant un séjour à la rue d'un sans-abri consécutivement à son expulsion d'une chambre d'hôtel n'atteint pas, là, le degré de gravité minimal pour valoir méconnaissance de l'article 3[2].

3. Le juge appuie sa décision sur le droit de chacun de « pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine », ce qui renvoie directement à la loi organique des centres publics d'action sociale[3]; de fait, était en cause le refus du CPAS de Bruxelles-Ville d'intervenir pour héberger ces demandeurs d'asile. Également, cette formulation fait écho à l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution[4] (laquelle disposition consacre, on le sait, le droit à un logement décent, entre autres). De manière générale, la doctrine dominante s'accorde à refuser au droit constitutionnel au logement toute applicabilité directe devant les tribunaux (sans intervention législative expresse à tout le moins)[5], alors qu'en France ou en Écosse, le droit au logement a été rendu *opposable* en justice[6]. Toutefois, en ce qui concerne l'alinéa premier de cet article 23, un effet direct peut s'envisager, tant le texte apparaît univoque et dépourvu de contestation[7]. La présente décision tend à conforter cette dernière thèse[8].

(1) Somme d'argent à verser par jour de retard mis à s'exécuter.

(2) Décision *O'Rourke c. Royaume-Uni* du 26 juin 2001. Voy. sur ce thème N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement », note sous Cour eur. D.H., 13 mai 2008, Mc Cann c. Royaume-Uni, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°78, avril 2009, p. 527 et s. ainsi que Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan et perspectives », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale,* sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Ministère de la Région wallonne, Namur, collection Études et documents, 2005, p. 318 et s.

(3) « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine » (art. 1er, al. 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *err.* 26 novembre 1976).

(4) « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

(5) *Cf.*, pour une prise de position récente, A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Charte, 2008. En ce qui concerne la jurisprudence, voy. J.P. Bruxelles, 14 novembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 485 et J.P. Bruxelles, 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 488, note A. VANDEBURIE. *Contra* : J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

(6) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007 et décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.* n°277 du 29 novembre 2007. Voy. sur le thème L. THOLOMÉ, « Le droit au logement opposable : gadget ou véritable protection sociale ? », *Échos log.*, mai 2007, n°5, p. 24 ainsi que N. BERNARD, « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2008, n°3, p. 833 et s.

(7) Voy. entre autres J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ? », *D.Q.M.*, n°3, 1994, p. 9 et s. ainsi que N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 28 et s.

(8) *Cf.* aussi J.P. Bruxelles, 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, obs. N. BERNARD (à paraître), J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ (« L'alinéa 1er de l'article 23 de la Constitution crée un droit subjectif directement applicable [dès lors que] personne ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine ») ainsi que C. trav. Anvers, 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 536.

4. Sur le plan des politiques publiques, enfin, il y a lieu de regretter qu'on en soit arrivé à une telle extrémité (à savoir une décision de justice condamnant FEDASIL à héberger des demandeurs d'asile). C'est que la loi du 2 janvier 2001 a précisément conféré au « ministre ayant l'Intégration sociale dans ses attributions » le pouvoir de « réquisitionner tout immeuble abandonné, afin de le mettre à disposition pour l'accueil de candidats-réfugiés »[9]. Las, cette réglementation est restée lettre morte. Par ailleurs, c'est sur requête du président du conseil de l'aide sociale, justement, que la trop célèbre loi « Onkelinx » du 12 janvier 1993 a autorisé le bourgmestre de pareillement réquisitionner des habitations vides en vue de les mettre en location à des sans-abri[10], sans davantage de succès malheureusement. Il est temps, dès lors, que les autorités fassent emploi des mécanismes qui ont été ont aménagés à leur expresse attention.

5. Encore un mot de procédure : rendue, pour des raisons d'absolue nécessité, sur requête unilatérale (sans possibilité donc laissée à FEDASIL de se défendre ni même d'être informée à l'avance de l'imminence d'une décision à son encontre), l'ordonnance était susceptible d'être frappée d'opposition[11]. À notre connaissance, toutefois, il n'en a rien été.

Nicolas Bernard, Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Ce texte est paru sur le site « justice en ligne »
http://www.justice-en-ligne.be/spip.php?rubrique50

(9) « Le droit de réquisition ne peut s'exercer que moyennant un juste dédommagement » (art. 74, al. 1er, de la loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.*, 3 janvier 2001, *err.* 13 janvier 2001). Voy. également l'arrêté royal du 11 décembre 2001 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 74 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *M.B.*, 22 décembre 2001.

(10) Art. 134*bis* de la nouvelle loi communale, introduit par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134*bis* de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993.

(11) Voie de recours permettant à la partie absente de rouvrir le procès, avec cette fois toutes les parties concernées, devant le même juge, lequel alors se prononcera différemment peut-être. Cf. l'art. 1033 du Code judiciaire.

Législation

ROYAUME

Arrêté royal du 17 juillet modifiant l'arrêté royal du 8 janvier 2004 réglementant les niveaux des émissions des oxydes d'azote (NOX) et du monoxyde de carbone (CO) pour les chaudières de chauffage central et les brûleurs alimentés en combustibles liquides ou gazeux dont le débit calorifique nominal est égal ou inférieur à 400 kW (*MB* du 18 septembre 2009).

Arrêté ministériel du 28 septembre 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 6 septembre 1991 relatif à l'organisation de l'agrément technique et à l'établissement de spécifications-types dans la construction (*MB* du 5 octobre 2009).

Loi du 10 septembre 2009 modifiant l'article 215 de la loi-programme du 27 décembre 2004 afin d'élargir le public-cible pouvant bénéficier d'une allocation de chauffage du Fonds social Mazout (1) (*MB* du 6 octobre 2009).

Arrêté ministériel du 08 octobre 2009 modifiant l'arrêté ministériel du 20 décembre 2007 relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie (*MB* du 16 octobre 2009).

RÉGION WALLONNE

Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 portant diverses mesures d'application relatives aux établissements d'hébergement touristique, aux terrains de caravanage et à l'organisation du tourisme (*MB* du 21 septembre 2009).

Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats d'objectifs et aux critères et modalités de mise en œuvre des programmes de gestion des sociétés de logement de service public (*MB* du 25 septembre 2009).

COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2009 relatif aux modalités du registre des immeubles inoccupés et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 portant la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations (*MB* du 23 septembre 2009).

Arrêté du Gouvernement flamand du 23 octobre 2009 portant modification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 décembre 1992 instaurant un prime d'adaptation et une prime d'amélioration pour habitations et de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 mars 2007 instaurant une subvention aux frais de rénovation d'une habitation (*MB* du 29 octobre 2009).

Législation

Les emprunts verts

COMMENT AMÉLIORER SON LOGEMENT À MOINDRE COÛT ?



Photo : J.-L. Carpentier © SPW

Les pouvoirs publics supportent activement l'évolution qualitative des logement. Les investissements[1] économiseurs d'énergie étant relativement coûteux, les pouvoirs publics ont pris diverses initiatives pour conseiller le consommateur-habitant, et l'assister financièrement via l'octroi de primes et autres réductions d'impôts.

Qui est ce consommateur ? Peut-être pourrait-on le caractériser par son type de préoccupations par rapport à son habitat. Sans doute partage-t-il des préoccupations à la fois économiques (diminuer le coût énergétique de son logement), sociales (s'adapter au changement de société) et écologiques (rendre son logement plus durable ou éco-efficient en visant l'augmentation du bien-être tout en limitant la consommation des ressources).

Ce consommateur habitant, qu'il réside chez lui ou qu'il soit bailleur, peut aussi emprunter à des conditions intéressantes pour rendre son logement moins énergivore : il est possible d'obtenir des prêts à 0 %, à 2 % ou encore avec une réduction de 1,5 %.

Cependant, si les pouvoirs publics ont réellement innové dans le système des aides « énergie » destinées aux particuliers, les divers dispositifs fonctionnent assez différemment et visent des citoyens distincts…

Par ailleurs, contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce consommateur n'est pas nécessairement « Monsieur ou Madame tout le monde ». On n'emprunte pas à n'importe quel âge, sans moyen, et sans conseil avisé, au risque de sombrer dans le surendettement. Les observateurs constatent que les préoccupations écologiques varient en fonction des conditions de vie et s'amenuisent avec la précarité, la priorité allant à la survie, et non pas à la planète…

Or, comme citoyens, tous les consommateurs ne sont pas soutenus de la même façon. Sont exclus de fait les locataires du secteur privé

(1) Il ne faut pas confondre investissements et petits « gestes » qui économisent l'énergie comme par exemple l'isolation des conduits de chauffage.

ou public, les ménages surendettés, les personnes âgées, les ménages pour qui la charge du logement a atteint son plafond… Les prêts destinés à ces investissements ne sont pas destinés aux consommateurs qu'ils sont, même si les primes et réductions d'impôts peuvent concernés les logements qu'ils occupent.

C'est probablement à ce niveau que certaines associations de promotion du logement pourront développer des synergies…notamment en conventionnant des logements pour les rendre plus performants au niveau énergétique tout en garantissant leur aspect soutenable.

En termes d'accompagnement, le citoyen peut consulter différents services et personnes, soit gratuitement : conseiller-énergie, conseiller logement, info-conseils logement, guichet de l'énergie, facilitateur énergie, tuteur énergie, soit dans le cadre de fonctions rémunérées : auditeurs agréés PAE…

La fonction d'aide, outre le nombre de guichets, a généré plusieurs dispositifs poursuivant la réalisation des mêmes investissements. Comment intégrer ces différents guichets et comment détecter les habitations qui risquent d'être oubliées de fait ?

C'est dans ce contexte que sont apparues, en plus de l'écoprêt à 0 %, d'autres formules plus ou moins intéressantes : le prêt vert du Fédéral destiné exclusivement à financer des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie et qui peuvent bénéficier de la réduction d'impôt qui s'y rapporte. Ensuite, le Fonds de réduction du coût de l'énergie, mis en œuvre localement, offre de nouvelles possibilités de prêt. En outre, d'autres possibilités de financement au niveau de certaines provinces coexistent. La province de Namur propose un prêt plafonné à 12.500 € (majoré de 10 % par enfant à charge) à un taux préférentiel[2].

Comment s'y retrouver ? C'est l'occasion de faire le point sur ces différents systèmes.

LES TROIS SYSTÈMES

Premièrement, l'**écoprêt à 0 %** est octroyé par les deux opérateurs du crédit hypothécaire social désignés par le gouvernement wallon : le Fonds du logement wallon et la Société wallonne de crédit social. Il s'agit d'un prêt à taux « 0 » pour financer des travaux « économiseurs d'énergie »[3], dans le logement dont la demande de permis d'urbanisme a été déposée avant le 1er décembre 1996, et occupé à titre de résidence principale par l'emprunteur au moment de la demande. La valeur vénale maximale du logement ne peut pas dépasser 191.000 € (200.000 € et 210.000 € dans les zones à forte et très forte pression foncière ; cette valeur est augmentée pour le FLW à partir de 4 enfants). Les ménages emprunteurs ne doivent pas dépasser les revenus moyens définis par le Code wallon du logement[4], et pour l'année 2009 le plafond est porté à 60.000 €, augmenté de 2.200 € par enfant à charge. Les travaux doivent atteindre un montant minimum 2.500 € TVA comprise, être réalisés par une entreprise enregistrée, sauf l'isolation de la toiture qui peut être réalisés par le demandeur. Le montant de l'écoprêt ne peut excéder 100 % du coût des travaux économiseurs d'énergie, majoré des frais, avec un maximum de 30.000 €. Il doit être garanti par une inscription hypothécaire prise, en premier ou en second rang. Il **peut** être dérogé à cette condition pour autant que le montant prêté n'excède pas 10.000 €.

Deuxièmement, le **prêt vert** est un crédit exclusivement destiné à financer les dépenses en matière d'économie d'énergie donnant accès aux réductions d'impôts pour certaines dépenses (9 postes sont visés[5]). Il est mis en œuvre par des organismes de crédit libres de décider de vendre ou non des prêts verts. Ces prêts verts donnent droit à une bonification d'intérêt et à une réduction d'impôts sur les intérêts réellement payés. Il s'agit d'une bonification d'intérêt de 1,5 % pour un contrat de prêt conclu entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011. Les emprunteurs doivent être

(2) Taux de base (sujet à révision) moins 1 %. En octobre 09, le taux de base est de 5,54 % moins 1 % (moins éventuellement le prêt vert, 1,5 %), soit un taux pouvant descendre à 3,4 %. (offre très intéressante par rapport aux prêts personnels bancaires).
Ce taux est diminué de 0,25 % par an si l'emprunteur souscrit une assurance solde restant dû **à prime unique;**
Pour les travaux économiseurs d'énergie, il faut distinguer 2 cas
1) les conditions de l'AR du 12/07/2009 relatif à la bonification d'intérêt sont remplies et l'emprunteur bénéficie de cette bonification de 1,5 % l'an ainsi que de la diminution du taux d'intérêt provincial de 1 % l'an.
Ces avantages sont cumulables avec les déductions fiscales.
2) les conditions de l'AR ne sont pas remplies mais s'il s'agit malgré tout de travaux économiseurs d'énergie, la ristourne provinciale de 1 % est accordée.

(3) Il s'agit des travaux donnant accès aux « écoprimes régionales », hormis les capteurs solaires.

(4) **Ménage à revenus moyens** :
a. la personne seule dont les revenus annuels imposables globalement, supérieurs aux revenus modestes, ne dépassent pas 37.300 € majorés de 2.200 € par enfant à charge;
b. plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques dont les revenus annuels – imposables globalement, supérieurs aux revenus modestes, ne dépassent pas 45.200 € majorés de 2.200 € par enfant à charge.

(5) le remplacement d'une ancienne chaudière par une à condensation, par une chaudière au bois ou par un système de micro-cogénération – l'installation d'un système de chauffage de l'eau par le recours à l'énergie solaire – l'installation de panneaux photovoltaïques pour transformer l'énergie solaire en énergie électrique – l'installation de tout autre dispositif de production d'énergie géothermique – l'installation de double vitrage – l'isolation du toit – le placement d'une régulation d'une installation de chauffage central au moyen de vannes thermostatiques ou d'un thermostat d'ambiance à horloge – la réalisation d'un audit énergétique de l'habitation – l'isolation des murs et sols.

des personnes physiques, il n'y a pas d'autre restriction. La réduction d'intérêt de 1,5 % vise les prêts hypothécaires ou non, qui servent à financer exclusivement des dépenses faites en vue d'économiser l'énergie et qui ne sont pas des charges professionnelles.

Le montant du prêt est une somme variant de 1.250 € à 15.000 € par habitation, par emprunteur et par année civile. Ainsi, par exemple, un couple copropriétaire de deux maisons pourra conclure par année calendrier, quatre contrats de prêt et entrera en ligne de compte pour des bonifications d'intérêt pour un capital de 60.000 € maximum. Une reprise de l'encours du prêt hypothécaire est possible.

Le troisième système, le moins connu, est le **Fonds de réduction du coût de l'énergie**, FRCE (dispositif émanant du gouvernement fédéral), par lequel des entités locales *peuvent* offrir des prêts de maximum 10.000 €, remboursable en 5 ans[6], à un taux de 2 %[7] pour des travaux économiseurs d'énergie (même critères que les travaux donnant droit à la réduction d'impôts, mais d'autres travaux peuvent être financés suivant l'expertise énergétique).

Le prêt se réalise par des entités locales *(en Région wallonne : Mons, Charleroi, Soignies*[8]*)* désignées par les villes et les communes en concertation avec le CPAS. L'entité locale peut être une entreprise communale autonome, un bureau de location sociale, un gestionnaire de réseau… L'entité locale doit couvrir un territoire où vivent environ 25.000 habitants, une coopération intercommunale est possible. Le dispositif vise à la réalisation d'un objectif social consistant en l'étude et la réalisation des projets par l'intervention dans le financement de mesures structurelles visant à promouvoir la réduction du coût global de l'énergie dans les logements privés pour le groupe cible des personnes les plus démunies (comme le Fonds mazout) et l'octroi d'emprunts bon marché dans les habitations des personnes privées *(sans conditions de plafond de revenus),* et servant de domicile principal. Le différentiel d'intérêt est pris en charge par la Région. Une garantie de bonne fin de remboursement du prêt peut être octroyée par la Région. Les entités locales peuvent aussi prêter aux personnes morales à finalité sociale (AIS, associations de promotion du logement, FLW).

LES TROIS TYPES D'OPÉRATEURS

1. Les opérateurs régionaux

Les opérateurs *du crédit hypothécaire social* qui suivent les directives de l'autorité régionale sont la SWCS et le FLW.

La SWCS est une S.A. existant depuis décembre 2000, mais c'est en 2004 qu'elle commence à disposer des moyens humains et techniques utiles au déploiement de sa mission. Les demandes d'écoprêt sont traitées par les 21 guichets de crédit social répartis sur le territoire wallon.

Le FLW est une personne morale de droit privé. Chaque province dispose d'un secrétariat et de nombreuses permanences sont tenues dans des communes wallonnes et germanophones.

A l'instar de la SWL, l'ampleur des subventions allouées annuellement au Fonds justifie l'introduction d'un contrat de gestion avec le gouvernement wallon. A ce titre, l'écoprêt est un outil de la politique régionale du logement dont les modalités de mise en œuvre dépendent de l'autorité du gouvernement wallon. L'objectif fondamental étant de mettre en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

Un exemple au niveau du FLW :
Par acte hypothécaire, le FLW consent deux prêts à un ménage pour un immeuble sis en Brabant wallon. Ce ménage a un revenu imposable globalement de 20.181,05 € en 2007. Il a 3 enfants à charge. Revenus mensuels actuels du ménage (pension alimentaire et allocations familiales incluses) : 2.863,06 €. Du point de vue du Code wallon du logement, il s'agit d'un ménage en état de précarité. Le barème I du FLW (le plus bas) lui est appliqué[9].

Le premier prêt, pour l'acquisition-rénovation est d'un montant de 158.650 € en principal, sous forme d'un prêt hypothécaire « classique » à taux réduit (2,30 % l'an), et destiné à concurrence de :
– 150.650 € au rachat de la part du futur ex-époux et au remboursement du solde des prêts hypothécaires grevant un immeuble estimé valoir 200.000 € pro fisco et selon expertise,
– 8.000 € au financement de travaux d'assainissement (toiture, électricité et ventilation).

Le second prêt, sous forme d'un Ecoprêt à taux « 0 », se monte à 7.000 € en principal, auquel est ajouté le montant de la prime unique d'assurance vie avancée en soit 7.088,07 €, et destiné au financement des travaux économiseurs d'énergie suivants : placement de double vitrage, installation d'une chaudière à condensation et isolation des conduites de chauffage et d'eau chaude sanitaire.

Valeur estimée de l'immeuble après travaux : 214.000 €.

(6) 10.000 € maximum par habitation et par période de 5 ans.
(7) La Région prend à sa charge les 2 % d'intérêts : l'emprunteur ne rembourse que le capital emprunté.
(8) En projet : Liège, Ath, Ottignies -Louvain la Neuve, Rochefort – Marche-en-Famenne…
(9) http://www.flw.be/images/FLW/prêts_aux_familles/Tableau1.pdf

Charges de remboursement des prêts :

1er prêt : la mensualité est de 736,96 € en 25 ans (-100 € par mois pendant 2 ans et ensuite 50 € par mois pendant 6 ans dans le cadre des prêts « Tremplin »).
2ème prêt : la mensualité est de 73,83 € en 8 ans, 73,83 € x 96 = 7.087,68 €.

Mensualité totale sans réduction : 810, 79 €, soit 28,32 %

	MENSUALITE GLOBALE	POURCENTAGE DES REVENUS
Deux premières années	710,79	24,82 %
De la troisième à la huitième	760,79	26,57 %
Après la huitième année	736,96	25,74 %

L'écoprêt à 0 % peut être consenti parallèlement à un crédit hypothécaire pour l'acquisition rénovation. Les avantages, outre le taux avantageux, sont dans ce cas :
– le taux «0» du prêt de 7000 € ;
– la réduction des droits d'enregistrement de 12.5 à 10 % ;
– 50 % de réduction sur les honoraires d'acte de prêt du notaire ;
– une assurance gratuite contre la perte de revenus les 8 premières années des prêts ;
– un service « global » pour l'emprunteur visant l'accession durable à un logement proportionné, salubre et performant au niveau énergétique.

2. L'Etat

Le prêt vert mis en œuvre par des organismes de crédit est un système « fédéral ». C'est le prêteur qui introduit la demande auprès de l'Administration de la Trésorerie du Service fédéral des Finances. Il vise la relance de l'activité économique[10]. Il est principalement mis en œuvre par des organismes de crédit privés[11] ; le prêt vert est une opération commerciale au niveau du prêteur. Il s'agit donc d'un système de collaboration à court terme avec le pouvoir fédéral. S'y ajoute la réduction supplémentaire d'impôts sur les intérêts payés effectivement par l'emprunteur.

L'approche est évidemment assez commerciale. Le prêt vert est présenté dans le cadre de « crédits vert », ou d'« écocrédits », pour des « emprunteurs tout aussi verts ». Par exemple, j'emprunte à tempérament 10.000 € en 24 mois pour l'isolation d'une toiture et l'installation de capteurs solaires.

Crédit à tempérament	TAEG[12]	Durée	Mensualité	Coût total
10.000 €	5.70 %	24 mois	441,20	10.588,88
10.000 (avec le prêt vert)	4,20 %	24 mois	434,78	10.434,72
Avantages sur le crédit	1,5 %		6,42	154,16
Avantages sur les intérêts payés (40 %)				173,88
Intérêts réellement payés après l'avantage fiscal de 40 % sur les intérêts				260,84

3. Le Fonds de réduction du coût global de l'énergie

Le FRCE a été créé le 10 mars 2006. Le Fonds est une SA de droit public et une filiale de la Société fédérale de Participation et d'Investissement. Un contrat de gestion le lie au gouvernement fédéral.

L'objectif social du FRCE est décrit dans les statuts[13] comme « l'étude et la réalisation des projets par l'intervention dans le financement de mesures structurelles visant à promouvoir la réduction du coût global de l'énergie dans les logements privés pour le groupe cible des personnes les plus démunies et l'octroi d'emprunts bon marché en faveur de mesures structurelles visant à promouvoir la réduction du coût global de l'énergie dans les habitations des personnes privées et servant de domicile principal ».

Les « entité locales » pour la mise en œuvre du Fonds de réduction du coût global de l'énergie sont des organismes ayant conclu un contrat de gestion avec le Fonds de réduction du coût global de l'énergie. Le contrat de gestion du FRCE prévoit que l'Entité locale doit satisfaire aux conditions suivantes avant de pouvoir conclure une convention de partenariat avec le FRCE :
– disposer d'une personnalité juridique ;
– disposer d'une expertise sur le plan comptable, juridique et financier ;
– fonctionner selon le principe du tiers investisseur et faire office d'ESCO « Energy Service

(10) Loi de relance économique du 27/3/2009 et A.R. du 12/7/2009 – MB 31/7/2009
(11) La province de Namur octroie aussi le prêt vert.
(12) http://www.frce.be/index.html
(13) **ESCO (« Energy Service Company »).** Si le prêt est consenti au groupe cible, l'EL doit fonctionner comme ESCO locale, c.-à-d. : assurer un accompagnement complet :le CPAS est impliqué, les capacités financières des familles sont étudiées en fonction des coûts/intérêts de l'investissement, l'entrepreneur est contacté, les travaux sont préfinancés et le remboursement est calculé en fonction de l'économie réalisée sur la facture d'énergie.

Compagny »[14] pour les investissements en faveur du groupe cible ;
– pouvoir garantir l'accompagnement social du groupe cible ;
– disposer de l'agrément comme prêteur de crédits ;
– couvrir un territoire de minimum 25.000 habitants ;
– fournir une garantie communale de 95 % des montants prêtés par le FRCE.

Qui est le groupe cible ?
1° Les personnes qui remplissent les conditions pour bénéficier d'une intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, §§ 1er et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ;

2° Les personnes qui ne relèvent pas de la catégorie visée au 1° et dont le montant annuel des revenus bruts de leur ménage ne dépasse pas 11.763,02 €, majorés de 2.177,65 € par personne à charge ;

3° Les personnes qui bénéficient d'une médiation de dettes conformément à la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation ou d'un règlement collectif de dettes en vertu des articles 1675/2 et suivants du Code judiciaire, et qui ne peuvent en outre faire face aux paiements de leur facture de chauffage;

4° Les personnes visées à l'article 2, 1° de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'action sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies.

Le groupe cible représente, suivant la commune, 5 à 20 % de la population.

(14) SLSP : Société de Logement de Service Public – AIS : Agence immobilière sociale – FLW : Fonds du logement wallon – APL : Association de promotion du logement

En termes de personnel, une entité locale peut se composer de :
– un gestionnaire de crédit ;
– un architecte auditeur technique ;
– un coordinateur pour les cellules FRCE et tuteur énergie.

Le public cible est identifié par le travailleur social d'un CPAS, par les tuteurs énergie… ou à travers la démarche « proactive » d'un organisme à finalité sociale. Le choix des travaux est orienté suivant l'expertise énergétique de l'auditeur technique : hiérarchisation des travaux à réaliser et suivi après travaux qui peut être mis en place via les tuteurs énergie…

En septembre 2009, 1.000 prêts avaient été octroyés via ce système. Il n'y avait pas de défaut de remboursement.

Le CPAS de Charleroi s'est montré assez dynamique en la matière puisque, via son pôle « énergie, il est un des premiers en Wallonie à fonctionner sous « le label FRCE ». C'est l'occasion pour les *Echos* de s'entretenir avec un de ses responsables, Yves PEIGNEUR, coordinateur FRCE au Centre public d'action sociale de Charleroi.

Monsieur Peigneur, quels sont les moyens financiers et humains attribués par le CPAS de Charleroi pour mener cette mission d'expertise ?
Le FRCE attribue un montant annuel de 100.000 € pour les frais de personnel et de fonctionnement de l'entité locale. La première année, qui s'étend sur 15 mois, le financement se monte à 115.000 €.

Le CPAS de Charleroi a choisi de mettre à disposition de l'entité locale Charleroi Eco Energie une équipe de 3 personnes :
– une auditrice technique, architecte de formation et de profession, auditrice énergétique agréée par la RW ;
– une gestionnaire de crédit issue du monde bancaire ;
– un coordinateur commun aux cellules FRCE et Tuteur énergie, chargé de la mise en place du futur Pôle Energie du CPAS.

N'oublions pas le rôle joué par les 3 tuteurs énergie, en amont et en aval du dispositif, qui détectent des dossiers potentiels et assurent l'accompagnement des bénéficiaires faisant partie du public-cible.

Le FRCE met à disposition de l'entité locale un logiciel d'encodage des dossiers de prêts, mis au point par le Fonds de Participation, qui en assure la maintenance et la formation à son utilisation. Celui-ci permet d'automatiser toutes les étapes du dispositif, de l'introduction de la demande à la libération totale ou partielle des fonds. Il assure également un suivi de l'évolution du portefeuille de prêts. Aucun mouvement financier n'est généré entre le FRCE et l'entité locale.

La Région wallonne joue un rôle non négligeable dans la mise en place du dispositif en prenant en charge le différentiel d'intérêt de 2 % qui rémunère le FRCE, et en assurant la prise en charge de la garantie, moyennant une contribution de 0,2 %, assurée par l'entité locale, du montant des prêts attribués.

Pouvez-vous nous expliquer en quoi consiste l'accompagnement social du groupe cible ? Suivez-vous une méthodologie classique de travail social (analyse de la demande – élaboration d'objectifs – évaluation de l'action) ?
Nous avons choisi, lors de la phase initiale, de toucher des membres du groupe-cible, d'une part en développant des collaborations avec des personnes morales propriétaires et/ou gestionnaires de logements occupés par des publics précarisés, d'autre part en détectant des propriétaires occupants répondant aux critères définis par le FRCE et qui occupent des logements énergivores.

En premier lieu, les interlocuteurs peuvent être les *SLSP, l'AIS locale,*

le FWL, des APL[15]. Des contacts formels ont été établis avec ceux-ci afin de dégager des projets susceptibles d'être soutenus par le FRCE. Ponctuellement, les tuteurs énergie peuvent détecter, lors de leurs visites, des logements potentiellement améliorables appartenant à l'une de ces personnes morales, et transmettre l'information à la Cellule FRCE qui prend les contacts nécessaires.

L'auditrice technique entre alors en jeu. Sur base de plans existants, dans le meilleur des cas, elle va se rendre sur place pour effectuer un audit structurel des bâtiments et déterminer les postes énergétiques prioritaires. Son calcul va tenir compte des économies potentielles réalisables et des temps de retour sur investissement attendus. Son rapport pourra être complété par les observations des tuteurs énergie qui évaluent le potentiel d'amélioration comportementale des occupants, ainsi que les plaintes d'inconfort émises par ceux-ci. C'est un élément non négligeable lorsque 2 postes d'amélioration énergétique sont « concurrents »: la notion de confort peut faire pencher la balance vers l'un ou l'autre. Il s'agit de privilégier une approche pragmatique, au cas par cas, qui tient compte à la fois des demandes des occupants et des priorités techniques.

En deuxième lieu, les tuteurs énergie présélectionnent en quelque sorte des occupants-propriétaires qui présentent un profil intéressant pour notre cellule FRCE. Il s'agit de propriétaires à revenus modestes, mais présentant une solvabilité suffisante pour pouvoir soutenir le remboursement d'un prêt adapté à leur capacité financière.

Le tuteur répond à une demande d'aide liée soit à un inconfort, soit à une surconsommation énergétique, souvent les deux. Les premiers éléments de l'enquête sociale réalisée par le service demandeur (une antenne sociale, la cellule Fonds Social mazout, une demande MEBAR...) laissent entrevoir un disponible financier, et le rapport du tuteur met en avant des investissements économiseurs d'énergie potentiellement intéressants.

Le dossier est examiné par la gestionnaire de crédit qui vérifie les premières données financières. En cas de return positif, l'auditrice technique se rend chez le demandeur pour compléter le rapport technique, et un premier rendez-vous financier est alors fixé.

L'étape suivante consiste à compléter le dossier financier à partir du tableau Ressources et Charges utilisé habituellement par les assistants sociaux pour vérifier le solde réel disponible des usagers formulant une demande d'aide financière. Ce document calcule le solde journalier par personne dont dispose le demandeur après avoir déduit de ses ressources l'ensemble de ses charges. Nous y intégrons la charge du prêt FRCE envisagé, ainsi que les retours financiers autorisés (primes, crédit d'impôt, économies potentielles). Nous pouvons alors comparer l'état du disponible sans et avec prêt FRCE.

Une première analyse menée par le coordinateur, la gestionnaire de crédit et l'auditrice technique avalise (ou non) le dossier pour présentation au Comité de suivi constitué après la création de l'entité locale, et qui se réunit mensuellement. Le rôle de la gestionnaire de crédit est de défendre la demande de prêt sous l'angle de la faisabilité financière. Le comité de suivi peut donner son accord, demander un complément d'informations, ou refuser. Après accord de celui-ci, la demande est proposée au FRCE qui répond dans les 48 heures.

La libération des fonds peut être complète ou partielle, en fonction des factures reçues. Les fonds sont directement payés à l'entrepreneur.

L'emprunteur devra encore choisir l'entrepreneur ou un type d'équipement… est-il conseillé pour ce faire ?

L'accompagnement technique du projet consiste à aider au maximum le client à obtenir et à choisir les meilleurs devis, en fonction d'un rapport qualité-prix optimal. L'auditrice technique peut être plus intervenante avec des clients peu autonomes. Elle peut orienter les demandes de devis et donner un avis négatif sur certains de ceux-ci s'ils dépassent des normes de prix communément admises. Elle vérifie aussi leur validité technique. Son expérience d'architecte est bien évidemment un atout pour toute l'équipe.

Il s'agit plutôt d'un accompagnement technico-social ?

Je pense que l'on pourrait utiliser le terme de « suivi socio-technique », débutant par la signature d'une charte qui décrit les droits et obligations des deux parties, en l'occurrence l'entité locale et le bénéficiaire du prêt. Celui-ci reconnaît la validité des informations reprises dans le tableau Ressources et Charges, et accepte le passage régulier des tuteurs qui ont pour mission de l'aider à maîtriser ses consommations énergétiques, et donc de concrétiser au mieux son potentiel de réduction de facture énergétique. Leur action s'attache également à maintenir un canal de communication avec les travailleurs sociaux, notamment quand le bénéficiaire est « suivi » régulièrement par une antenne sociale.

A ce stade, vous en êtes au début, les premiers prêts « public-cible » venant d'être accordés, pouvez-vous évaluer l'efficacité de la démarche ?

Quelques constats peuvent être formulés : d'une part les clients semblent très motivés, et c'est

(15) La Région wallonne accorde une subvention aux ménages à revenu modeste pour la réalisation, dans leur logement, de travaux qui vont leur permettre d'utiliser plus rationnellement l'énergie.

certainement un préalable pour l'aboutissement du projet, et d'autre part la symbiose qui s'est développée au sein de l'équipe des tuteurs et de la cellule FRCE favorise l'échange d'informations indispensable pour appréhender la faisabilité de ce type de projets.

En outre, nous sommes en train de développer un modus operandi avec une première SLSP active sur le territoire de Charleroi, et nous espérons y associer rapidement les autres opérateurs. Un projet de rénovation énergétique d'un ensemble de 18 maisons individuelles est en phase d'évaluation avec le Fonds du Logement, et des projets devraient pouvoir se développer avec l'AIS locale.

Le rôle des tuteurs énergie semble vraiment important pour accompagner un public fragilisé, mais sont-ils bien intégrés par rapport aux nombreux dispositifs existant ?

L'approche spécifique du tuteur énergie permet d'appréhender différemment la cohérence d'une demande. Par exemple, il nous a semblé opportun d'associer la visite du tuteur lors d'une demande de prime MEBAR[16], avec l'accord du futur bénéficiaire. Initialement, la partie administrative de la demande est traitée par le CPAS, et la validation technique est assurée par le Guichet de l'Energie local.

Un exemple concret : M^me^ X, propriétaire occupante bénéficiant de revenus modestes, souhaite installer un poêle au charbon pour se chauffer, l'utilisation de son chauffage central lui occasionnant des charges insupportables. Le tuteur énergie rend compte de la vétusté de quelques châssis et des problèmes d'inconfort qui en résultent, du manque d'entretien de la chaudière et de l'absence de régulation. La solution pourrait être de remplacer les châssis défectueux, de placer une régulation peu onéreuse, d'assurer l'entretien du système de chauffage central et son utilisation optimale, et de procéder à l'isolation du plancher du grenier. L'objectif est de diminuer significativement les coûts de combustible de l'occupante, de maintenir un niveau de confort satisfaisant et d'éviter la dégradation du bâtiment. Alors, pourquoi ne pas plutôt envisager une prime MEBAR avec un complément FRCE ?

Pouvez-vous illustrer votre action en nous donnant un exemple de prêt consentis via ce système à un ménage faisant partie du public cible ?

L'emprunteur propriétaire ne disposait initialement que d'un poêle

(16) Ces critères sont distincts si le prêt est consenti par la SWCS ou le FLW. Pour la SWCS, après déduction de toutes les charges de remboursement des prêts en cours (le prêt sollicité compris) le demandeur doit disposer d'un revenu net mensuel au moins égal à 680 €. Au FLW, le pourcentage que représente la charge du logement (prêts) par rapport à l'ensemble des ressources du ménage conditionne la faisabilité du prêt.

/CIBLE		PRENOM			NOM		PRENOM	
RESSOURCES					**CHARGES MENSUALISEES**			
					Libellés	**Frais devant être payés**	**Retard de paiement**	**Frais réellement payés**
Ressources	**Titulaire**	**Conjoint ou cohabitant**	**O.A. 1er degré**	**Autres**	emprunt hypot			€ 230,00
					Précompte im.			€ 19,75
Revenus prof.					Gaz - Electricité			€ 75,00
					Eau			€ 13,33
Prestations sociales					Chauffage mazout			€ 15,00
Taux journalier :	**€ 988,00**				Téléphone			€ 15,00
Montants prestations :					GSM			
					Taxe TV			€ 12,50
Pension aliment. Cjt	€ 140,27				Brutélé			€ 13,00
					Assurance incendie			€ 20,83
Pension aliment. Par					Assurance familiale			
					Assurance Hospitalisation			
Rentes					Assurance Voiture			€ 33,33
					taxe voiture			
Intégration Prof.					**Part contributive**			
					TOTAL (1) :	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 447,74**
Ressources diverses								
					Charges particulières	**Sans plan de paiement**		
Part contributives					FRCE			€ 78,33
All. Fam. Enfants	€ 170,13							
						€ 0,00		
Loyer perçu						€ 0,00		
						€ 0,00		
ALE / ADEL / …								
					Plans de paiements	**Avec plan de paiement**		
CPAS						€ 0,00		
						€ 0,00		
						€ 0,00		
TOTAL :	**€ 1.298,40**					€ 0,00		
						€ 0,00		
						€ 0,00		
Economie facture énergie annualisée	€ 502,00					€ 0,00		
Economie / jour	**1,35 €**				**TOTAL (2) :**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 78,33**
Primes régionales								
Economie / jour					Total que l'intéressé(e) devrait payer (1 et 2)			**€ 0,00**
Crédit d'impôt								
Economie / jour	**€ 0,00**				Total Général effectivement payé			**€ 526,07**
Réduction d'impôt								
Economie / jour	**€ 0,00**				**SOLDE DISPONIBLE REEL**			**€ 772,33**
MEBAR					Nombre de personnes dans le ménage		2	
					Solde disponible / personne / jour			**12,87 €**
								13,55 €

à mazout vétuste. D'où problèmes de consommation, de maintenance, de pollution et d'inconfort important. Avant d'emménager dans ce logement, le ménage avait procédé à l'isolation du toit et remplacé les châssis, il avait déjà prévu le placement de la tuyauterie de chauffage. Le choix de l'investissement le plus approprié à la situation s'est porté sur le placement d'une chaudière mazout optimaz (il n'y a pas de gaz disponible pour alimenter ce logement). Le montant du prêt se monte à 4.700 €, pour une mensualité de 78.83 €, pendant 60 mois.

Les données sont présentées dans le tableau suivant. Y apparaissent le solde mensuel total disponible réel de 772,33 €, et le solde disponible par personne par jour, de 13,55 €, charges FRCE incluses.

(17) Si le crédit **hypothécaire** concerne l'habitation propre et unique et s'il existe encore un crédit hypothécaire antérieur au 01/01/2005 pour l'habitation propre, le contribuable a la liberté de choix entre l'ancien système et le nouveau appelé « bonus logement » : déduction fiscales des intérêts, des amortissements et de la prime d'assurance (2770 € e.i.2010).

(18) La réduction d'impôts n'est pas applicable aux intérêts :
- qui sont déduits à titre de frais professionnels ;
- qui donnent droit à la déduction d'intérêt, la déduction pour habitation propre et unique ou la déduction d'intérêt complémentaire.

Tableau comparatif

	ECOPRET	Prêt vert	FRCE
Niveau de pouvoir	Région wallonne	Fédéral	Fédéral mais prise en charge régionale des intérêts et mise en œuvre locale
Ménages visés	Revenus moyens ou inférieurs-sauf 2009	M. Tout le monde	M. Tout le monde, et public cible
Accessibilité aux personnes morales	Oui si titulaire d'un droit réel sur le logement	Non	Oui
Immeubles visés	– Demande de permis d'urbanisme déposée avant le avant le 01/12/96 – Valeur vénale limitée – Résidence principale de l'emprunteur	Immeuble d'habitation	Immeubles d'habitation de personne(s) privée(s) et servant de domicile principal
Travaux visés	Ceux faisant l'objet d'une prime « énergie », plus la protection des volumes habités. Les capteurs solaires sont exclus. Minimum de 2.500 €	Ceux donnant droit à la réduction d'impôts pour travaux « économiseurs d'énergie »	Même critères que les travaux donnant droit à la réduction d'impôts, mais d'autres travaux peuvent être financés suivant l'expertise énergétique
Condition d'expertise préalable	Expertise technique du prêteur : salubrité-énergie	Non	Oui, rôle de l'auditeur « énergie »
Type de prêt	Hypothécaire ou à tempérament	Hypothécaire ou à tempérament	A tempérament
Conditions d'octroi	Les critères de faisabilité sont les mêmes que pour le prêt hypothécaire social[17]	A la discrétion du prêteur	Le solde journalier net
Limites au prêt	Maximum 100 % des travaux et 30.000 € sur une durée maximale 10 ans	Au moins 1.250 € et au plus 15.000 € par maison, par emprunteur et par année	Maximum de 10.000 € remboursables sur une durée maximale de 5 ans. Pas de limite inférieure
Taux	0 %	Taux moins 1,5 %	2 %
Cumul avec primes	Oui	Oui	Oui
Captation des primes par le prêteur	Oui, les primes sont versées au prêteur	Non	Au cas par cas
Hiérarchisation des travaux	Oui, priorité à l'isolation du toit, des conduites d'eau chaude, des volumes habités	Non	Oui, en fonction du rapport de l'auditeur « énergie »
Accompagnement social de l'emprunteur	Aide et conseil	Non	Oui, système ESCO pour le public cible
Suivi après la réalisation des travaux	En principe non	Non	Oui
Aspect fiscal[18] du point de vue de l'emprunteur	Le cas échéant, bonus logement applicable sur amortissement de capital et prime d'assurance	Pour les intérêts, le contribuable devra le cas échéant choisir entre le bonus logement ou la réduction d'impôt égale à 40 % des intérêts payés[18]	Peu ou pas d'impact : les intérêts payés sont déductibles des revenus immobiliers, déjà exonérés de l'impôt si habitation propre
Garantie de bonne fin de La Région	oui	non	oui



Photo : J.-L. Carpentier © SPW

CONCLUSION

Selon une évaluation à mi-parcours, les crédits accordés dans le cadre du « **prêt vert – bonification d'intérêts** » sont surtout utilisés pour le financement de panneaux solaires. On peut le comprendre puisque ce type de prêt n'est pas conduit par une expertise préalable du logement (salubrité et énergie), et que d'autre part l'écoprêt régional les exclut expressément. Le prêt vert peut se résumer à une fiche produit. La technique du prêt sans expertise « énergétique » n'est pas adaptée à un public fragilisé propriétaire ou encore moins locataire de son logement. Le prêt vert ne vise pas ce type de public.

La technique de l'éco-prêt à taux zéro écarte, par le fait de ses conditions d'accès, bon nombre de logements (les logements du marché locatif notamment). En effet, l'emprunteur doit avoir sa résidence principale dans le logement objet du prêt. Néanmoins, c'est la seule qui place clairement comme condition préalable du prêt la salubrité du logement. Cette condition est aisément vérifiée puisque les opérateurs du crédit social connaissent bien les critères minimaux de salubrité régionaux. Ce type de dispositif a tendance à tirer vers le haut la salubrité du logement. En effet, il faut que le logement respecte les critères minimaux de salubrité. Dommage que ce type d'intervention n'ait pas été appliqué pour lutter contre l'insalubrité des logements en Wallonie[19]. Il est vrai que cette problématique est moins porteuse que celle de l'énergie. Rendre un logement salubre n'a pas cette dimension presque universelle qui participe à rendre la planète plus propre… Par ce biais, la mesure

(19) Seule la Province du Hainaut avance de 80 % maximum du montant estimé de la prime régionale, le calcul étant effectué sur base de l'estimation des travaux renseignés dans le dossier de la Région wallonne. L'avance est octroyée sans intérêt et considérée comme un prêt avec un taux d'intérêt égal à 0 %.

s'adresse aux citoyens qui ont choisi d'améliorer leur logement. Tant que le système fonctionne à « enveloppe ouverte », avec des règles claires, en principe, aucun problème d'attribution des crédits aux particuliers ne peut être soulevé.

La technique du FRCE est la plus portée à « aller chercher la demande » qui émane des ménages qui ont le plus besoin d'accompagnement : les ménages en état de précarité ou à revenus modestes. Mais elle ne concerne encore qu'une petite partie du territoire wallon…Elle dépend de la dynamique locale.

C'est aussi avec ce type de projet qu'on concrétise le passage de l'assistance sociale à l'action sociale. La demande concerne non pas seulement des clients, mais des logements en « état de besoin » occupés par des ménages « prévoyants », même si leurs revenus sont limités. Une ouverture de crédit est un acte volontaire. La motivation est liée aux avantages attendus. Reste que les emprunteurs faisant partie du public cible sont eux aussi « à la limite en état de besoin ». Ceci justifie la prise en charge des intérêts par la Région. Le type de calcul consistant à déterminer un solde journalier disponible se calque sur les méthodes d'assistance sociale, notamment en vue d'ouvrir un droit à une aide sociale. Les marges sont très minces, mais le travail d'amélioration du logement est réalisable. En outre, le FRCE ne s'adresse pas uniquement à des particuliers, il est le seul ouvert aux associations de promotion du logement.

Dans certains cas, le fait de prêter pourrait s'avérer plus efficient pour les pouvoirs publics que celui de donner… Cependant, la technique du prêt sans accompagnement qui consiste en un allongement de la durée des emprunts hypothécaires est une solution risquée pour l'emprunteur, du moins sans doute chez les plus jeunes peu prévoyants de leurs autres dépenses à venir. Le principe d'une ouverture de crédit avec reprise d'encours avec la participation d'un tiers investisseur (un fonds unique destiné à adapter l'habitat) pourrait être intéressant afin de faciliter l'étalement de l'amélioration du bien immobilier. Cette amélioration pourrait s'organiser « par étape » commençant par la solution aux problèmes de salubrité et se clôturant par des investissements les plus porteurs en termes de performance « énergétique du bâtiment ».

La priorité doit rester la salubrité du logement, avec la nécessité d'avoir encore plus d'attention vis à vis des ménages en état de précarité, et peut-être des outils encore mieux adaptés au secteur locatif. Car ce qui complexifie cette précarité est qu'elle trouve aussi son origine ailleurs que dans le secteur du logement... Précarité des emplois CDD, intérimaires, décohabitation ou séparation du couple se traduisent vers un glissement du statut de propriétaire à celui de locataire. Complexité renforcée sur le front du logement, lorsque le garde des enfants est alternée… Le cycle de la vie influence le parcours résidentiel…

En outre, la logique d'aide destinée à conventionner des logements est soutenue par des incitants trop peu connus ou trop peu intéressants du point de vue du propriétaire.

Les priorités des citoyens même les plus prévoyants sont aussi influencés par leur cycle de vie : la charge actuelle du prêt logement, l'entretien du logement, la mobilité, les « accidents de la vie », les études des ados, la recherche d'un travail… En conséquence, l'accessibilité au dispositif d'aide est elle-même fonction du cycle de vie des citoyens. La mensualité supplémentaire, même réduite, peut s'avérer peu soutenable, notamment lorsqu'un prêt acquisition a été consenti à la capacité maximale de remboursement; ce qui est souvent le cas vu la cherté des logements. En outre, chaque opérateur, les banques, la SWCS, le FLW et le FRCE, ont des modes d'estimation différents de ce qui est soutenable ou non. Agir sur l'habitat d'une région demande du temps… La réhabilitation, comme l'amélioration énergétique des logements, relèvent d'une logique d'aide, d'information et de conseils sur le long terme.

Paul-Emile Hérin

Le bail glissant : un projet d'avenir ?

Le 16 octobre dernier a eu lieu à l'Auberge de jeunesse de Liège un séminaire intitulé : *Le bail glissant : une solution à promouvoir en Wallonie ?* Une cinquantaine de participants, essentiellement du monde des OFS (APL, AIS, FLW), mais également des représentants communaux et régionaux, s'étaient déplacés pour comprendre ce qu'est le bail glissant, les enjeux qu'il comporte et pour débattre de la question de savoir si le système est à promouvoir.

Ce séminaire faisait suite à l'étude qualitative et financière menée par l'APL liégeoise Habitat-Service pendant plus d'un an. En 2006, la problématique du logement a suscité beaucoup d'attention, tant de la part des médias que des pouvoirs politiques. Différentes déclarations attestent d'une prise de conscience des difficultés liées au parc immobilier et à l'accès au logement. Des pistes de solutions concrètes existent. Citons une première réforme de la loi sur les loyers, destinée à protéger les droits des locataires : limitation de la garantie locative, obligation d'enregistrement du bail par le propriétaire, obligation d'affichage du prix des loyers… S'il est utile d'augmenter l'offre, cela ne peut être réalisé sans dégager parallèlement les moyens nécessaires afin d'aider les personnes en difficultés à occuper ce logement. A ce titre, beaucoup de choses restent à entreprendre.

Le système du bail glissant est une des réponses apportées dans ce domaine. Il a attiré l'attention des pouvoirs publics et motivé la demande de la Région wallonne pour que soit réalisée une recherche qualitative et financière consistant à analyser ce moyen d'aide associant locataire et propriétaire privé, afin d'en évaluer l'impact à long terme. Ce travail avait également pour objectif d'apporter des améliorations éventuelles au mécanisme, d'étudier les possibilités d'étendre et de populariser le bail glissant et d'en déterminer les conditions.

MAIS QU'EST-CE QUE LE BAIL GLISSANT ?

Il s'agit d'une formule par laquelle Habitat-Service prend en location des logements auprès de propriétaires privés et les attribue à des personnes en situation précaire. L'occupant conclut alors avec Habitat-Service un contrat d'occupation transitoire pour une durée de six mois, période durant laquelle il bénéficiera d'un accompagnement social. Cette période pourra, le cas échéant, être prolongée, à deux reprises, d'une durée de trois mois. A ce terme, et lorsque les objectifs de l'accompagnement social auront été atteints, le bail glisse. L'occupant signe alors un contrat de bail classique avec le propriétaire, devenant locataire en titre. Habitat-Service, dont la mission est achevée, se retire.

Le système permet l'accès direct et durable à un logement décent pour des personnes à faibles revenus, sans logement ou mal-logées. Ce logement est destiné à devenir le toit définitif après une phase transitoire d'apprentissage à la gestion autonome de l'occupant, tout en assurant une gestion locative sécurisée aux propriétaires.

La spécificité du bail glissant réside dans les deux axes autour desquels le travail s'articule :
- l'accompagnement des locataires ;
- la médiation avec les propriétaires.

Dans la démarche du bail glissant, nous nous situons effectivement dans l'accompagnement des personnes par le biais d'une conduite proactive de celles-ci. La réponse apportée correspond au besoin d'un logement, mais vise également à dépasser les problèmes rencontrés dans le passé par ces personnes. Des difficultés qui les ont parfois entraînées à complètement dériver vers une situation extrêmement instable. On se situe dans une intervention limitée, avec un cadre bien défini et des rôles très clairs dès le départ.

La pédagogie de l'habitat prépare le locataire à la signature d'un contrat de bail classique et à l'occupation d'un logement en bon père de famille. De son côté, le propriétaire est accompagné dans ce véritable métier qu'est la gestion immobilière et encouragé à bonifier son bien dès lors qu'il est occupé de manière satisfaisante. Le système procède également de l'action citoyenne et améliore l'image des allocataires sociaux, amenés à rencontrer les propriétaires dans un contexte valorisant.

Le bail glissant n'offre certainement pas une réponse définitive au problème du mal-logement. Il doit être entendu comme une étape dans le parcours des personnes et des ménages en grandes difficultés d'insertion. Il est par ailleurs indispensable que l'amélioration du parc de logement social soit poursuivie. A ce titre, le bail glissant apparaît comme un chaînon utile, une période d'apprentissage qui prépare le locataire à affronter les exigences que représente la signature d'un contrat de bail classique.

LES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

La pratique du bail glissant remonte à l'année 1994, mais aucune étude sérieuse n'a été réalisée sur *l'après glissement de bail*. Cette recherche, effectuée auprès de locataires et de propriétaires avec lesquels Habitat-Service a collaboré, permet d'analyser leur situation quatre ans après le glissement de bail.

On observe un progrès de la qualité de vie après la période de stabilité dans le logement. Plusieurs familles nombreuses ont pu acheter une maison avec l'aide du Fonds du Logement wallon. Pour d'autres, subsistera la perspective d'accéder au logement social. Après quatre ans, 75% des personnes occupaient toujours leur logement et se disaient globalement satisfaites de leur logement. 20% des personnes sont parties vers une situation qu'elles jugeaient plus intéressante (logement social, achat) et seulement 5% ont rencontré des difficultés qui ont entraîné le départ involontaire voire l'expulsion. Plus ou moins le même pourcentage a déclaré avoir eu de bons rapports avec le propriétaire une fois qu'Habitat-Service s'est retiré de l'échiquier.

COMPLÉMENTARITÉ

Le bail glissant se veut un système complémentaire aux logiques actuellement mises en place par les secteurs des SLSP, des OFS ou de l'hébergement. Le bail glissant peut amener une réponse hors des sentiers battus. Chaque logement proposé, chaque endroit requiert une solution différente. Chaque personne émet une demande distincte. Chaque propriétaire amène un logement et une expérience autre. Et c'est précisément à ce moment que l'accompagnement individualisé, limité dans le temps avec des objectifs clairs, devient une réelle force et permet de stabiliser des personnes qui, auparavant, naviguaient en eaux troubles, parfois depuis de nombreuses années. Ce travail trouve sa continuité sur le terrain grâce à des partenariats avec d'autres services spécialisés dans des problématiques touchant à la santé et la santé mentale, la toxicomanie, la prostitution, la formation professionnelle…

RÉPONSE SUPPLÉMENTAIRE

Nous manquons toujours d'une reconnaissance forte des initiatives qui mettent l'accompagnement social au centre de l'action. Le logement social qu'il soit classique (SLSP) ou d'un type alternatif (AIS) n'apporte pas de solution à des situations compliquées, qui gardent des personnes dans des situations de mal-logement, voire de sans-abrisme. Il faut pouvoir se poser la question du pourquoi et ensuite passer par la recherche d'une solution. Seules les APL ont la possibilité et la volonté de mettre l'accompagnement social au centre de leur démarche. Le système du bail glissant apporte, dans ce contexte, une réponse particulière.

C'est une démarche qui a été initiée en France en 1985 par *Habitat alternatif social*, à Marseille. C'est d'ailleurs de leur expérience que l'adaptation belge s'est fortement inspirée. En France, ce système est depuis longtemps soutenu et financé par les pouvoirs publics. Chez nous, le bail glissant est reconnu comme un outil fonctionnel et riche dans son approche globale de la problématique du logement. Cette reconnaissance ne s'est pourtant jamais exprimée par un soutien financier de la démarche. Actuellement, le bail glissant n'est toujours pratiqué qu'à Liège. Pour combien de temps encore ? Nul ne le sait. A l'heure actuelle, le nouveau gouvernement a inscrit le bail glissant dans sa déclaration de politique générale et a demandé une étude supplémentaire par un acteur indépendant. En attendant des actes concrets ? Le pas d'officialiser le bail glissant comme un des outils face à la crise du logement permettrait aux divers acteurs de trouver une plus grande stabilité. On donnerait en même temps un vrai coup de pouce à une des réponses possibles et nécessaires à la question du mal-logement.

Stephan Lux pour Habitat-Service

Bienvenue chez les résidents permanents !



Photo : R.W.L.P.

Bien qu'ils aient été coutumiers depuis le Moyen Age d'offrir le gîte au passant en quête d'un toit, il est certain que les murs séculaires de l'abbaye de Floreffe, s'ils pouvaient parler, assureraient que jamais leurs oreilles n'ont ouï pareils témoignages. C'est qu'ils ont accueilli le 29 octobre une assemblée bien décidée à remettre en question l'habitat à partir des réalités wallonnes de l'habitat diversifié et du Plan Habitat permanent (HP).

Il faut avouer que la problématique est de taille, d'autant qu'elle implique diverses compétences régionales et divers niveaux de pouvoir. Si la presse évoquait récemment encore le cas des résidents de Binche-Plage ou de Pincemaille, il ne faudrait pas que la triste situation de ces quelques ménages suffise à masquer tous les autres. En effet, c'est plus de 10.000 personnes qui vivent actuellement à l'année dans des campings et parcs résidentiels, certaines depuis des dizaines d'années, par choix ou par contrainte, pour leur bonheur ou leur malheur ; plusieurs milliers d'autres résident dans un habitat mobile et sont en perpétuel risque d'infraction avec la loi.

(1) Solidarités nouvelles, le Forum social de Mettet, le Miroir vagabond, la Teignouse et le Centre de médiation des gens du voyage.

Cinq associations[1] membres du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté ont organisé cette journée de « mise en dialogue et de mise au travail ensemble ». Elle s'articulait autour de divers reportages et récits. Ils ont été suivis d'un débat animé avec le tact assorti de la dose d'humour idéale pour évacuer la tension ambiante par un Jacques Bredael au meilleur de sa forme. Il fallait le faire.

Imaginez qu'en ces pierres noires, humides et glaciales, en plus de quelques personnes dépêchées par des cabinets tout frais ou par l'administration, en plus des membres des antennes sociales concernées (bref, ceux qui sont au four et au moulin), sont venus en masse des habitants permanents solidaires dans l'intention de dire ce que signifie pour eux ce mode de vie à part. Sont donc venus ceux qui habitent depuis plusieurs dizaines d'années parfois dans des zones qui furent plus tard inscrites en zone inondable ou en zone verte, ceux qui vivent dans des endroits où les domiciliations ne sont plus possibles, où des permis ne sont plus accordés… Ceux qui se voient ruinés et ne pourront rien transmettre à leurs enfants. Ceux qui ont construit sur un terrain qui leur appartient, et ceux qui ont construit sur un terrain qui ne leur appartient pas. Ceux qui ont découvert un matin par voie d'enquête publique qu'ils seront bientôt expropriés. Ceux qui se sont installés au bord d'un lac auquel l'accès leur a été supprimé par la suite, en même temps que la vue. Ceux qui louent ici où là un chalet, une caravane ou qui cherchent où installer la leur quelque part. Ceux qui n'ont rien de rien et qui tiennent le coup grâce à l'aide des autres, deux assiettes par-ci, une couette par-là, viens dîner chez moi…

Dans l'ensemble, plus de 50 % de gens retraités. Désemparés, angoissés, voire déprimés. Excédés par le ressenti aigu du mépris administratif et par les discours procéduriers confus auxquels se heurte leur douleur à assumer le quotidien. Tous déplorent depuis longtemps l'absence de volonté de solution à leur problème de la part des pouvoirs publics, qui se refileraient une patate chaude toujours plus grosse.

Le drame concerne un grand nombre de cas particuliers, de situations différentes qu'il est impossible de résumer et, bien évidemment, auxquelles il est impossible d'apporter une réponse globale.

Les paramètres récurrents par contre sont clairement identifiables : le manque de moyens des citoyens concernés, le manque de logements à prix abordables, et pardessus tout, la détresse devant l'inconnu que demain leur réserve. La peur de perdre ce qu'ils ont investi et qui se résume souvent à tout ce qu'ils possèdent. L'attachement aux habitudes, qui génère un sentiment de sécurité bien réel pour les intéressés ne comprenant pas pourquoi les décideurs les considèrent « en danger ». Le silence en réponse à leurs interrogations ou leur incompréhension face aux réglementations invoquées par les autorités communales (zones d'habitat, plan communal d'aménagement…), accusées parfois de profiter d'actions en justice pour jouer à Ponce Pilate. Sans compter l'incompréhension et les malentendus face aux objectifs du Plan HP, qui a bon dos, et qui en prend pour son grade.

Mme Janssens, directrice de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale et M. Jacobeus, du cabinet de la ministre de l'Action

« Être de quelque part,
ça se décide.
Ça se décide
assez tard. »

J. Brel

sociale Eliane Tillieux, qui assure la coordination du plan HP, étaient bienvenus pour réexpliquer la philosophie du plan et sa méthode de travail en concertation avec le secteur. Méthode qui n'a rien d'un diktat, les choses se faisant sur base volontaire. Ils ont attiré l'attention sur l'insécurité que le plan cherche à éviter en travaillant avec les acteurs locaux à la mise en ordre des personnes qui ont besoin d'aide.

Les arguments relatifs au relogement, les habitants les connaissent, mais quand bien même il y aurait des logements bon marché rapidement disponibles, quand bien même il ne faudrait pas attendre des mois pour toucher une prime finalement pas si mirobolante, pour bon nombre, ce n'est pas la réponse désirée. Ceux-là ne souhaitent ni changer d'endroit, ni changer de vie. Ils se trouvent bien là où ils ont construit leur solution à un problème qui les a minés en un temps où ils n'avaient rien, et voilà que ça recommence en pire…

Ceux-là ont du mal à intégrer l'explication d'une logique qui transforme sur plan des zones où on habite en zones où on ne peut habiter en dépit des diverses habitations habitées, ou du mal à admettre qu'ils sont impuissants face à l'acquéreur d'un terrain occupé qui décide d'en faire un autre usage ou qui ne possède pas de permis d'exploitation… Pas facile non plus de comprendre pourquoi il n'est pas nécessairement possible aujourd'hui de transformer une zone en une autre, au vu des nombreuses contraintes anciennes et nouvelles à concilier (transports, eau, électricité…). Ni que même si c'était possible, ce n'est pas non plus nécessairement la solution idéale que de transformer en zone d'habitat une zone qui deviendrait à terme soumise à la spéculation…

Pourquoi est-ce si simple de gommer leur vie sur papier et si compliqué de leur laisser une petite place dans de si grands espaces ? N'y a-t-il pas encore assez de SDF comme cela, qu'on les pousse à aller gonfler le lot ? Pourquoi n'imite-t-on pas l'Amérique du Nord qui s'est adaptée aux milliers de mobil homes en installant partout des aires à cet effet ? Pourquoi ne trouve-t-on pas de solution pour ceux qui, ayant toujours vécu en caravane, ressentent un autre espace de vie comme une forme de torture physique? Pourquoi ne revoit-on pas les critères d'habitat pour que les textes en reconnaissent d'autres formes ?

Ce qu'ils demandent, c'est qu'on reconnaisse leur droit à vivre « autrement », en les mettant si possible sur le plan plutôt que de les étouffer dessous. Ils essaient donc de s'unir pour faire remonter leurs revendications d'une seule voix. Cette journée visait à faire prendre conscience de la diversité des modes d'habiter en vue des solutions à développer. Maintenant, les intéressés espèrent créer les conditions d'échange indispensables pour construire des solutions avec les pouvoirs publics.

Anne leclercq, du RWLP, nous le confirme :
« Les personnes présentes lors de cette journée se sont investies, au travers des associations organisatrices, pour sortir du cloisonnement afin de faire connaître leurs réalités. Cela ne s'était plus fait depuis de nombreuses années. Une occasion de donner leurs arguments pour redynamiser le débat.

Les réponses ne sont pas simples à donner ni à construire. Le désir des habitants et des associations qui les accompagnent est de construire ensemble et tout de suite : leur souhait est que les cabinets et les administrations n'inventent ou ne réinventent pas seuls car... il n'est pas nécessaire de repartir de zéro : il y a déjà eu de nombreuses réflexions, les personnes ont déjà inventé ! Ils souhaitent partir ensemble des acquis pour inventer en articulant ce qui a déjà été mis en place par les personnes.

Certes, nous vivons dans un Etat de Droit. Mais un tel Etat se doit d'être juste et équitable, et de faire participer tout le monde. Or, quand ses mécanismes mis en place ne tiennent pas compte de tout le monde, il est important de le requestionner et ainsi l'adapter, le faire évoluer. Le 29 octobre, on s'est retrouvé avec un beau panel de gens prêts à participer, à mettre leurs ressources et inventer. Cela ne doit pas rester sans suites, ni donner l'impression que c'était une perte de temps. Le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, et par ce biais, les associations et les habitants, invitent donc tant les politiques que les cabinets et les administrations à se retrouver pour continuer le dialogue amorcé ce 29 octobre. »

On ne pourra en tout cas pas reprocher aux résidents permanents d'avoir traîné. Puissent-ils trouver le chemin de la sortie dans les couloirs des politiques régionales chargées d'assumer les trop nombreuses conséquences d'une pauvreté toujours croissante...

Impossible de les quitter ce soir-là sans penser à tous ceux qui n'avaient ni le bagou, ni les moyens, ni le punch pour se trouver en leur compagnie. Les quelques dizaines de braves en première ligne en représentaient dix mille, parmi lesquels certains sont manifestement au bord du gouffre, ayant atteint les limites d'une lassitude désespérée.

Geneviève Rulens

Associations

LA RÉGIE DES QUARTIERS D'ENGHIEN ET SON SERVICE DE JOB COACHING

Créée voici 15 ans, la régie des quartiers d'Enghien mène avec dynamisme sa double mission d'insertion sociale et professionnelle. Cette année elle a créé un service original de jobcoaching. Thierry Bartolomé, le médiateur social, Francisco Morales, l'ouvrier compagnon et Fanny Stiernet, jobcoacher, sont les trois chevilles ouvrières de ces projets. Fanny Stiernet nous explique en quoi consiste l'action de la Régie et pourquoi le service Hope a été créé.

L'action des Régies des quartiers vise un double objectif : l'insertion sociale dans les quartiers et l'insertion professionnelle. Comment vous y prenez-vous pour remplir cette double mission ?

La Régie d'Enghien organise des stages de pré-formation professionnelle pour des personnes qui n'ont en général aucune qualification, n'ayant pour la plupart pas dépassé le niveau de 4ème dans l'enseignement professionnel, et qui sont sans emploi. L'objectif est, par la participation à des activités d'utilité sociale et de citoyenneté, de développer le goût du travail en mettant la main à la pâte et les conditions d'une meilleure insertion sociale. Les stages durent au maximum 1 an.

Actuellement, 10 stagiaires sont engagés sous contrat de formation F70bis du FOREM. La Régie d'Enghien propose aux hommes, au nombre de 6, une pré-formation dans les travaux du bâtiment et de l'horticulture en accord avec le FOREM. Grâce au partenariat avec la SLSP de la Haute Senne, l'AIS et la ville, la Régie peut organiser des chantiers de formation polyvalente. Encadrés par l'ouvrier compagnon, les stagiaires apprennent la maçonnerie, le carrelage, la plomberie, la peinture, etc. Ils contribuent aussi à l'entretien des espaces verts de la ville.

De plus, pour les femmes et les hommes, différentes activités sont organisées comme le tri de linge pour un vestiaire social, le ramassage des déchets verts, la récupération de meubles en bon état et la distribution à des personnes en situation précaire. Depuis fin septembre, 4 femmes ont contribué à préparer la St Nicolas pour les enfants de la ville. Elles apprennent à trier les jouets selon l'âge et à faire des colis adaptés, elles les rafraîchissent et les emballent.

Les stagiaires participent également à l'organisation de la journée « Quartier en fête », « ville propre », carnaval, St-Nicolas.

Suffit-il d'organiser ces activités pour redonner le goût au travail ?

Non, bien sûr. Lorsqu'ils arrivent, les stagiaires n'ont pas ou n'ont plus les réflexes nécessaires pour accéder à un emploi : se lever le matin, être ponctuels, prévenir en cas d'absence, fournir un certificat quand on est malade, faire une journée complète… Les manquements à cet égard sont des symptômes qu'un employeur ne peut accepter. Il est donc important de développer ces réflexes, ce qui se travaille sur le long terme.

Les chantiers de préformation commencent à 8h. Les stagiaires sont invités à coopérer au démarrage de la journée : l'un retranscrira les adresses pour le ramassage des déchets verts, un autre fera le café ou mettra les outils dans la camionnette, etc. On veille à une tournante des tâches. Cela permet de développer la communication entre les stagiaires et un esprit de coopération.

Les travaux servent à prendre conscience de ses compétences individuelles, à acquérir des savoir-faire et savoir-être en groupe, à se responsabiliser, etc.

Les stagiaires qui s'inscrivent à la Régie sont-ils, au départ, demandeurs et motivés par cet objectif de pré-formation ?

Au départ, les personnes ne sont pas vraiment demandeuses. Souvent elles viennent à la Régie parce qu'elles se sentent menacées de sanction au chômage et qu'elles doivent prouver qu'elles suivent une formation pour pouvoir encore en bénéficier. La plupart du temps, ce sont des personnes isolées souvent amères en raison de décisions négatives, de sanctions à leur égard. Elles nourrissent des sentiments d'exclusion liés à des parcours personnels et familiaux difficiles, semés de conflits ou d'échecs. Elles n'ont, au départ, pas la tête au travail, à cause de ces autres préoccupations.

Tout l'art, c'est d'arriver à arrêter de mettre un pansement sur une blessure et à réellement la guérir. Il faut pour cela être à l'écoute, donner beaucoup de temps pour régler des problèmes administratifs et sociaux. C'est bien de vouloir conduire à l'emploi, mais en cas de surendettement il faut prendre contact avec les médiateurs de dettes. S'il n'y a pas de logement, il faut faire les démarches pour poser sa candidature, comprendre le système d'attribution, remplir les formulaires de demande de prime adel… Il faut aussi veiller à l'inscription comme demandeur d'emploi pour être prêt à l'insertion professionnelle en fin de stage.

La Régie offre en quelque sorte un nouvel ancrage pour ces personnes. Ce qui fait l'accroche, c'est le réseau social qu'elle leur offre. Elles y rencontrent d'autres stagiaires qui ont des vécus semblables, avec qui elles peuvent échanger et qui peuvent les comprendre. De nouveaux liens se créent, des relations de confiance s'établissent avec nous. Petit à petit, les stagiaires prennent goût à se retrouver et à travailler. La confiance est une clé essentielle à la socialisation : confiance des stagiaires en eux-mêmes, en leurs compétences, sans laquelle ils ne pourront acquérir l'autonomie et susciter la confiance de l'employeur, mais aussi confiance vis-à-vis de nous et vis-à-vis des autres stagiaires.

Pour y arriver, il faut une étroite concertation entre l'ouvrier compagnon et le travailleur social pour être à l'écoute des difficultés des stagiaires.





Photos : © Régie des quartiers d'Enghien.

On peut se dire qu'on a réussi quand on peut laisser plusieurs stagiaires seuls sur un chantier, qu'ils savent communiquer entre eux et qu'ils peuvent faire confiance à l'autre. Car un peu comme des parents, notre objectif, c'est de pouvoir les voir prendre leur envol en fin de parcours.

La Régie de quartier a créé un service de job coaching qui semble avoir beaucoup de succès. Qu'est-ce qui vous a motivé à créer ce service ?

En fin de stage, s'ouvre la question du projet professionnel et des moyens à mettre en œuvre pour accéder à un emploi. On peut se demander quelles sont les chances de réinsertion dans le monde du travail. Les stagiaires ont-ils tous les outils adéquats ? La Régie n'offre pas de qualification, mais une préformation et les premières armes pour se donner de nouvelles perspectives. Quand on a acquis les réflexes et le goût à travailler, il reste à accéder à un emploi.

C'est l'heure de vérifier ses compétences, d'envisager une formation complémentaire. Les stagiaires peuvent avoir besoin de mises à niveau en calcul ou en écriture, pour pouvoir suivre les cours et formations,







Photos : © Régie des quartiers d'Enghien.

etc. S'ils ont acquis une certaine confiance en eux dans le cadre de la Régie, encore faut-il qu'ils soient à l'aise pour se présenter à un employeur et s'intégrer dans un milieu de travail. Sans cela, ils risquent un nouveau décrochage.

HOPE a été créé pour permettre aux stagiaires de se donner un vrai projet professionnel et de mettre en œuvre les moyens de le réaliser. Quand le stage se termine on commence par refaire le point avec chacun : qu'est-ce qui le motive ? Qu'est-ce qu'il souhaite ? Son projet ne sera pas toujours réaliste. Il sera mis au défi et confronté à la réalité, il pourra ainsi être ajusté. Selon les projets, le stagiaire envisagera les possibilités de formation et fera les démarches pour s'inscrire. Il sera incité à poser sa candidature pour des emplois. Il apprendra à rédiger un CV ou s'exercera à des interviews d'embauche par une simulation d'entretien.

Au départ prévu pour les stagiaires de la Régie, Hope est maintenant ouvert plus largement à la population d'Enghien. Nous organisons des bilans de compétences, des ateliers-débats sur des thèmes liés aux multiples freins à l'emploi, des ateliers cuisine et des séances de groupe basées sur les jeux de rôle. Ces activités permettent aux gens du quartier de sortir de chez eux, de faire des rencontres qui permettent les échanges d'expériences, et surtout de lever les premiers verrous de l'emploi.

D'où viennent les moyens qui permettent de financer ces activités ?

La régie des quartiers d'Enghien est agréée OFS et reçoit donc son financement conformément à l'arrêté du gouvernement du 23 septembre 2004 via le Fonds du Logement wallon. Nous participons activement aux commissions du Forum ELIS. Quant au service HOPE, il est financé par le Fonds social européen (FSE). Nous avions répondu à l'appel à projet : « plateforme stratégique pour l'emploi » et avons obtenu l'accord du FSE en juillet 2008 pour un subside de 700.000 € pour 2007-2013. Les activités ont pu démarrer début 2009 et le financement est assuré jusqu'en 2013. L'objectif de la Régie ne s'arrête pas au job coaching. Nous voulons prolonger l'action menée par la création d'une entreprise de formation par le travail en horticulture et bâtiment. Ceci nous permettrait d'offrir aux stagiaires la possibilité de poursuivre leur formation dans le cadre d'un vrai contrat de travail.

Propos recueillis par Anne Quévit
Fonds du Logement Wallon

UN SOUTIEN JURIDIQUE AUX INTERVENANTS SOCIAUX DES ORGANISMES À FINALITÉ SOCIALE

Associations

L'asbl Droits Quotidiens, association de promotion du logement, veut permettre à tout citoyen belge d'éviter des situations d'exclusion ou de mieux réagir face à elles en lui faisant connaître ses droits liés aux événements de la vie de tous les jours.

Droits Quotidiens veut faciliter la compréhension de ces droits en les rendant accessibles et concrets. L'association diffuse l'information via un réseau d'intermédiaires professionnels ou directement vers les personnes fragilisées.

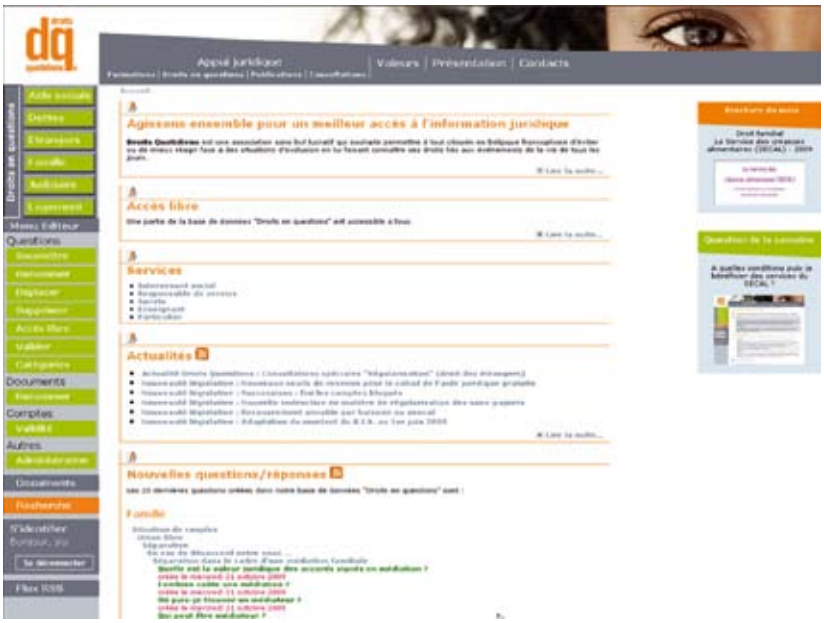
Les intervenants sociaux des régies des quartier, agences immobilières sociales et associations de promotion du logement en Wallonie bénéficient d'un soutien juridique. Ce soutien comprend l'accès à une équipe de juristes, à des formations juridiques, à une base de données et des publications[1].

L'idée centrale est d'offrir un accès inconditionnel à l'information juridique pour ces travailleurs de première ligne. Droits quotidiens, par son expérience et son réseau, identifie les questions juridiques pertinentes et diffuse ces réponses par différents canaux. Droits quotidiens garantit sa mise à jour et sa « traduction » en langage compréhensible.

NOS CONSTATS

La société est de plus en plus complexe. Les réglementations nouvelles se multiplient. Les professions juridiques se spécialisent mais les problèmes sociaux sont globaux. La part du droit prend de plus en plus d'importance dans le travail social. Le travailleur social rencontre des besoins juridiques spécifiques. Les sources d'informations juridiques prolifèrent sur le Net notamment mais sont-elles à jour ? Sont-elles compréhensibles ? Répondent-elles aux questions ?

NOS OUTILS



UNE BASE DE DONNÉES UNIQUE EN BELGIQUE FRANCOPHONE

- une **structure simple**, logique et accessible à tous : une structure qui suit les classifications juridiques classiques au sein d'une matière tout en veillant à aborder celle-ci avec le regard d'un citoyen ordinaire ;
- des **questions** concrètes concernant des matières juridiques quotidiennes : logement, famille, endettement, immigration, aide sociale et procédure judiciaire (aujourd'hui plus de 1.150 questions/réponses juridiques concrètes sont disponibles) ;
- des **réponses** juridiques de qualité, formulées en langage simple, proche du citoyen, et dont la mise à jour régulière est garantie ;
- des **modèles d'actes** essentiels dans la vie quotidienne pour se réapproprier l'information (plus de 150 modèles à ce jour) ;
- des **illustrations**, des **brochures et** des **outils pédagogiques** pour compléter l'information ;
- des **liens** vers d'autres ressources web ;
- des **références légales** pour soutenir la réponse ;
- deux **modes de recherche** possibles : par la table des matières ou par un moteur de recherche performant ;
- un **lexique** des termes juridiques les plus rencontrés.

(1) Ce service est actuellement disponible sans intervention financière de l'OFS et ce, depuis janvier 2009 jusque décembre 2009. En 2010, le même service pourra probablement être offert à un coût réduit pour les OFS qui le désirent. Pour en savoir plus contacter le secrétariat de Droits Quotidiens : 010/22.53.55.



DES FORMATIONS JURIDIQUES DE DROITS QUOTIDIENS

Des **rencontres formatives** sont organisées autour de 17 thématiques juridiques. Ces rencontres regroupent des travailleurs sociaux de provenances professionnelles et géographiques diverses.
Chaque année, les thématiques sont réévaluées et adaptées pour coller au mieux à la réalité sociale.

Nos principes sont :

- Ancrer la formation dans les problèmes d'application **concrète du droit**;
- Inscrire la démarche **pédagogique** au centre de son approche;
- Développer une attention particulière par rapport au **langage employé**;
- Offrir systématiquement un **support de formation**;
- Répondre à toutes les **questions juridiques des participants** dans le cadre prédéterminé;
- Cibler des **objectifs d'apprentissage** et s'y tenir;
- Favoriser **l'échange des expériences** et des solutions entre les apprenants.

CONCLUSION

Nous devons agir ensemble pour garantir une information juridique actualisée, compréhensible et ancrée dans la réalité sociale.

Par un accès universel à l'information juridique, nous pourrions permettre à l'ensemble des citoyens et plus particulièrement aux plus fragilisés d'améliorer leur situation matérielle en évitant des procès inutiles, un endettement supplémentaire, en augmentant leur capacité de négociation, en rendant effectifs un certain nombre de droits et devoirs ignorés et, par delà, en renforçant leur pleine citoyenneté.

Didier KETELS

Droits Quotidiens

LE DROIT AU LOGEMENT : VERS LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT FONDAMENTAL DE L'ÊTRE HUMAIN

Ed. Bruylant, Coll. Droit et Justice, 2009



Faisant suite à un colloque organisé en 2007 par l'Institut des droits de l'homme du barreau de Bruxelles, cet ouvrage fait le point sur les avancées que l'on constate notamment dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à partir du droit au respect du domicile et de la vie familiale, ce qui permet à Pierre LAMBERT de constater qu'au fil du temps, le droit à un logement décent ne fait que se renforcer. A tout le moins « *le respect de la dignité humaine, qui est la matrice de tous les droits de l'homme, impose la reconnaissance du droit à un logement décent qui constitue un élément important d'un niveau de vie suffisant.* »

La consécration dans notre constitution du droit au logement implique que les pouvoirs publics doivent en faire une priorité dans leurs politiques. Matthieu LYS et Céline ROMAINVILLE se sont attachés à répondre aux conséquences juridiques de cette constitutionnalisation, notamment au niveau des obligations à charge de l'Etat, mais aussi des particuliers.

Il est inévitable que le droit au logement entre en conflit avec un autre droit fondamental qu'est le droit de propriété. Après avoir analysé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle belge, sous l'angle du droit au logement et du droit de propriété, Nicolas VAN AKEN estime que « *la notion de proportionnalité, mise en exergue par le biais de la limitation, apparaît comme l'instrument juridique le mieux à même de consacrer le droit fondamental au logement, tout en assurant le juste équilibre entre des intérêts le plus souvent divergents.* »

L'expulsion est sans conteste le domaine qui cristallise le mieux la problématique du mal-logement, surtout dans le parc locatif privé. A nouveau, comme le démontre Nicolas BERNARD, un équilibre est à trouver entre les intérêts du bailleur et la protection du preneur. Pour ailleurs, la question du relogement est la pierre d'achoppement sur laquelle butent les politiques de lutte contre l'insalubrité et l'action des bourgmestres sur le terrain. « *Reloger, c'est bien. Empêcher, en amont, que la situation se dégrade et conduise à l'éviction, c'est mieux. Même fructueux, le relogement ne parvient pas toujours, estime le Conseil d'Etat, à compenser le traumatisme que peut constituer le déménagement pour certaines personnes. Parce qu'elles cherchent à éradiquer les causes qui mènent aux expulsions, les actions préventives doivent être privilégiées* ». La filière de la médiation devrait notamment être davantage développée, tout en capitalisant l'expérience des commissions paritaires locatives.

C'est une évidence : ne demandons pas au droit de répondre seul aux attentes des personnes en situation de précarité à un logement décent, tant que structurellement, il existera un manque flagrant de logements abordables et aussi un travail de plus en plus en miettes.

Luc Tholomé

LES SANS-DOMICILE

par C. Brousse, J.-M. Firdion et M. Marpsat

Col. *Repères*, La Découverte, 2008

LES MONDES DU SQUAT

par F. Bouillon

Col. *Partage du savoir*, P.U.F., 2009

Être sans-abri : un processus de désaffiliation, des dynamiques de résistance

Dans des registres différents, voici deux ouvrages qui abordent en filigrane les questions du droit au logement, les problématiques de justice sociale, de pauvreté et d'inégalités. De quoi balayer les idées reçues ou simplement remettre les pendules à l'heure.

La question des sans-abri est entrée au cœur des préoccupations politiques et de la recherche à la fin des années 1980, au moment où la thématique de la lutte contre l'exclusion sociale a fait surface, sous la pression du public et des associations.

À partir des connaissances de la sociologie, Cécile Brousse, Jean-Marie Firdion et Maryse Marpsat tentent de dresser le portrait des personnes sans-abri.



Les sans domicile connaissent des conditions de logement diverses, ce qui les rapproche d'autres catégories de personnes mal logées, dont ils font souvent partie à un moment donné ou à un autre de leur parcours. Toutefois, en analysant leurs caractéristiques sociodémographiques, leur position sur le marché du travail, ainsi que leur histoire familiale, des traits communs apparaissent (plutôt assez jeunes ; presque un tiers des sans domicile travaillent ; un contexte familial défavorable ; des conditions de vie et des ressources très diverses ; un état de santé déficient).

Le profil des sans domicile est le produit tout à la fois de leur histoire familiale et professionnelle et des contraintes qui régulent l'accès aux diverses formes de logement (critères d'admission en logement social et en structure d'hébergement, coût des logements du parc locatif privé).

L'adaptation à une vie sans logement personnel et les modes de survie des personnes exclues du logement dépendent pour partie des politiques publiques et des formes d'aide pour répondre à ce problème. A cet égard, deux éléments ressortent dans l'évolution récente des politiques s'adressant aux sans domicile : d'une part, l'accent mis sur les politiques d'urgence et, d'autre part, la multiplication des formes de logement à mi-chemin entre l'hébergement et le statut ordinaire tant au niveau physique que statutaire.

Délicates sont également les difficultés de concilier l'élaboration d'un projet à moyen ou à long terme, ce que réclament les travailleurs sociaux qui interviennent auprès des sans-abri, avec les évènements positifs ou négatifs que rencontrent les sans domicile et qui concourent à modifier l'horizon temporel des sans-abri. Le traitement social réservé aux personnes sans-abri demeure étroitement adossé à une normalisation de l'espace public et à un contrôle social de plus en plus accentué.

Malgré des conditions de vie accablantes et des choix fortement contraints, bien des personnes sans domicile démontrent une capacité à inventer des modes de subsistance et de résistance face aux épreuves qu'elles traversent. La sortie de la situation de sans-abri est un processus fait d'allers et de retours, de tentatives, d'échecs et de nouveaux essais.

Sans nier pour autant le rôle joué par les ruptures sociales ou familiales, les sans domicile constituent sans doute la face visible la plus extrême des difficultés économiques, de la précarisation croissante des emplois et des tensions sur le marché du logement, de l'insuffisance des logements bon marché et en particulier des logements sociaux.

Dans cette optique, le squat est, pour Florence Bouillon, le produit de la spéculation immobilière et des insuffisances du droit au logement. Loin de n'être qu'un logement illégal, il constitue un refuge, un domicile, un espace de solidarités. Quant aux squatteurs, ils s'avèrent capables de mobiliser des compétences relatives, cognitives et urbaines insoupçonnées.



Le monde des squats est complexe, diversifié, il est traversé par des conflits aux dimensions morales et politiques, autant qu'il est marqué par la précarité économique et résidentielle.

L'originalité qui fait la richesse du travail de Florence Bouillon est de décrire et de déconstruire la complexité de ces mondes, unifiés par leur statut juridique – des occupations sans titre d'un logement vacant – mais profondément divers sur le plan social et le plan culturel.

En ethnologue, elle nous fait découvrir les squats marseillais, en nous faisant pénétrer dans des squats dits d'activités artistiques et politiques et des squats dits de pauvreté, mais très vite, ces catégories seront insuffisantes pour décrire la diversité des ressources trouvées ou créées dans ces logements.

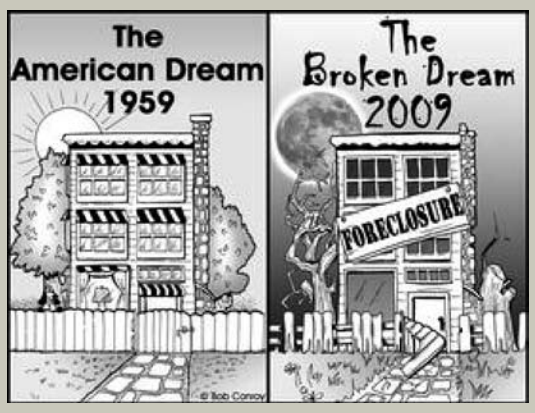
L'ethnographie des squats est replacée dans le cadre des grands thèmes sociologiques qui occupent les chercheurs, les travailleurs sociaux, les hommes politiques et le monde associatif : la question du logement social (droit de propriété *versus* droit au logement), le traitement politique de la pauvreté, la judiciarisation du logement précaire.

Le point fort de l'approche de Florence Bouillon est consacré à l'analyse des expériences sociales et politiques des squatteurs au niveau de leurs compétences, mêmes si elles sont précaires.

Si les squatteurs ont mauvaise réputation, au fil des pages, ils apparaissent comme des occupants de la ville parmi les plus experts, les plus urbains ; ils s'en font parfois les urbanistes ou les géographes surinformés.

Car bien ouvrir un squat, faire les branchements nécessaires, créer des liens avec le voisinage, se protéger juridiquement contre l'expulsion immédiate, mais aussi trouver de la nourriture ou prendre place en développant des activités politiques ou culturelles dans le squat et autour, n'est pas donné à tout le monde : bref, ne devient pas squatteur qui veut !

Compilation réalisée par Luc Tholomé



Le dernier rapport annuel du département U.S. du Logement et du Développement urbain constate qu'alors que le nombre total de personnes sans-abri a diminué légèrement, le nombre de familles sans-abri a augmenté partout de 9 % en moyenne, et de 56 % en particulier dans les zones suburbaines et rurales, entre 2007 et 2008. En cause : l'impact de la crise économique. Une grande partie des personnes ayant fait appel au dispositif des aides aux sans-abri provenaient d'endroits où elles ont vécu au moins une année et y disposaient d'un logement stable. Une autre enquête signale une augmentation du risque de devenir sans-abri, notamment pour les personnes qui habitaient dans des logements saisis en raison de la crise des subprimes.

Sources : HUD – *2008 annual homeless assesment report to Congress* et National Coalition for the Homeless – *Foreclosure to homelessness 2009 : The forgotten victims of the subprime crisis.*



« Ça peut arriver à tout le monde ... »

Les sans-abri font l'objet d'une littérature abondante. Les récits de vie sont nombreux, et même les auteurs de bande dessinée ont abordé le sujet. Durieux et Gibrat notamment dans leur série, *Les Gens honnêtes*, dont le premier tome est paru en 2008.

En novembre 2007, un sondage BVA réalisé en France pour l'association Emmaüs révélait que 47 % des personnes interrogées estimaient possible de devenir un jour sans-abri. Une étude SOFRES réalisée en octobre 2008 pour le ministère français du Logement a posé la question de façon plus large, en intégrant les proches de la personne : « Diriez-vous qu'il est possible que vous ou l'un de vos proches vous retrouviez un jour dans la rue, c'est-à-dire sans domicile fixe ? ». Les réponses ont été positives à 60 %. Récemment, une enquête européenne indique que 13 % des Français – 5 % des Belges – craignent de se retrouver sans-abri. Cette angoisse est-t-elle justifiée ? Si la précarité économique est un risque réel pour une grande partie de la population, l'exclusion extrême suppose que d'autres facteurs viennent s'y ajouter : macroéconomie et éléments biographiques s'imbriqueront.

Plutôt que d'élargir leur sujet à la crise du logement ou aux difficultés économiques durables, Durieux et Gibrat versent dans le stéréotype. Ils préfèrent toucher le lecteur – avec talent – par le pathétique de la trajectoire personnelle de Philippe, qui devient sans-abri suite à une perte d'emploi. Mais il s'agit d'une situation extraordinaire, de celles que ne reflètent pas les études sociologiques qui tentent d'expliquer les raisons pour lesquelles l'on devient S.D.F.

INSEE

En France, une personne sur vingt s'est retrouvée sans logement personnel au cours de sa vie.

Parmi les personnes qui ont connu la rue ou les services d'hébergement, nombreuses sont celles dont la situation demeure difficile. Elles se plaignent plus souvent de leurs conditions de logement et de leur voisinage ; près d'un quart d'entre elles sont au chômage et elles vivent dans des quartiers où le taux de chômage est beaucoup plus élevé que la moyenne.

De même, leur niveau de vie est plus faible et elles ont du mal à garder leur logement à cause de difficultés financières.

Source : Insee première – n°1225 – février 2009

COMPLAINTE POUR UN HLM

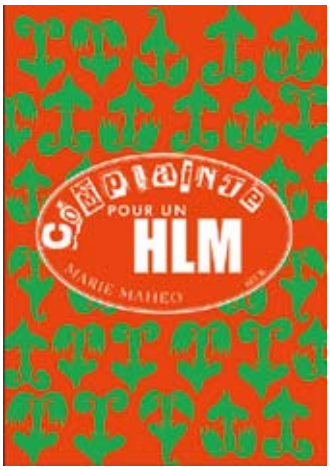
Marie Mahéo,
Ed. Le Seuil, 2009

La réalité des chiffres est impitoyable : il y a actuellement en Wallonie plus de 30.000 demandes en attente pour 103.000 logements sociaux ; or environ 7 logements sur 100 se libèrent au cours d'une année ; une attribution est faite pour 6 demandes en attente ; le délai moyen pour obtenir un logement social est de 6 à 7 ans.

Nous recevons quotidiennement à l'administration des lettres, parfois désespérées, de personnes en situation d'urgence ou qui ne savent plus faire face au paiement régulier des loyers dans le secteur privé. Elles nous demandent d'intervenir « pour faire avancer leur dossier ». Nous ne pouvons bien évidemment pas répondre à leur demande.

Dans cette grisaille, un coin de ciel bleu.

Voici l'odyssée banale d'une « mallogée » à Paris, en ce début de XXI^{ème} siècle : Marie Mahéo, une artiste-mère-célibataire-courageuse-travailleuse-et-aimante, qui vit dans une boîte à chaussures.



Hachement difficile, dit-elle, pour la mairie de m'dégoter une habitation à loyer modéré …

Loin de moi l'idée que vous n'en avez rien à faire mais je pense qu'il est temps de me le montrer.

Mille millions de mercis.

Marie Mahéo entretient une correspondance loufoque et désopilante avec « Monsieur le Maire » pour obtenir un HLM.

Le propos est grave, Mesdames, Messieurs, mais, rassurez-vous, il est marqué au fer rouge de l'ironie et de la bonne humeur.

Bref, c'est décapant !

Marie Mahéo/29 rue Eugène Varlin/75010 Paris/ tél : 00 72 70 14 72

Chez ouam, le 3 décembre 2006

Monsieur le Maire,

Avec mon fils, nous avons joué à Euromillions vendredi.
Nous faisons partie des 500 millions de perdants !
Pffff…
Pourtant, avec les 15 millions, j'aurais racheté mon 27 m² et l'immeuble qu'il y a autour et surtout j'aurais retiré mon dossier HLM de vos services. Et un de moins que vous auriez dit !
Mais non, je suis encore là. Et ce soir je suis déprimée. Je ne sais pas trop pourquoi. Je crois que je me sens un peu seule, mais bon là vous ne pouvez rien faire.
Par contre, côté logement, vous pouvez quelque chose.
Je vis, depuis 6 ans, dans un appartement chambre de poupée. Il est charmant, on ne peut pas dire ! Mais entre mon fils qui chausse du 44 et dont la taille va bientôt rejoindre la longueur de ses pieds – et donc dépasser de son lit et bloquer la fermeture de la porte de sa toute petite chambre – et l'invasion de sculptures et autres créations qui sortent de mes mains et qui m'obligent à dormir sur un minuscule matelas dans le m² qui me reste de place, je pense qu'il est temps que vous me trouviez un atelier d'artiste !

Je sais, je suis un peu directe. Et je vous le confesse, ça fait du bien.

Monsieur le Maire, j'aime beaucoup ma vie et cet appartement dans lequel ma créativité a explosé, et Diana la petite voisine de 14 ans de la porte d'en face, et la gardienne, Mme Goncalves, qui est toujours très gentille et serviable, et sa petite fille Camille qui rit tout le temps et qui pique des crises quand on ne la laisse pas faire ce qu'elle veut, et aussi mon voisin du 4e qui se plaint sans arrêt de mon voisin du 5e, qui lui-même fait de la musique jusqu'à pas d'heure, et mes voisins du dessous qui ont un petit garçon de 6 mois qui pleure très joliment…
Mais il est temps que je change !
Que j'aie de l'espace pour vivre et créer.
Que j'aie une chambre.
Un lit.
Ce serait chouette non ?

Alors je compte sur vous.

Mon numéro d'inscription au fichier parisien des demandeurs de logements est le : **110020400997 49**

MERCI
Marie

Numéro d'inscription au fichier parisien des demandeurs de logements : 110020400997 49

Over

VISIONS AÉRIENNES DE L'AMERICAN WAY OF LIFE : UNE ABSURDITÉ ÉCOLOGIQUE

par Alex MacLean,
Ed. La Découverte, Col. *Essais*, 2008



Découpé en différents thèmes (automobile, urbanisme, pollution de l'air, usage de l'eau, déchets…), cet ouvrage témoigne de l'absurdité du mode de vie américain.

Les photographies aériennes d'Alex MacLean donnent en effet à voir l'empreinte que l'Amérique impose aux paysages par ses aménagements urbains et ruraux. Elles témoignent des modifications apportées par l'homme à son environnement. Elles nous lancent un signal d'alarme sur les mutations qui menacent gravement notre avenir.

Car le modèle de société sur la base duquel le continent nord-américain - et aussi le nôtre - poursuit son développement frénétique est radicalement antinomique avec les menaces de changement climatique et avec les exigences du développement durable, ou pour employer une expression plus juste, de décroissance supportable[1].

Il a été dit de l'œuvre de MacLean qu'elle annonçait l'effondrement imminent du modèle américain d'urbanisation et d'habitat – surtout celui de l'omniprésente suburbanisation – qui constitue un des piliers de *l'American Way of Life* qui n'est plus soutenable, même pour une nation hyperpuissante en apparence comme les Etats-Unis.

A partir de ce constat lourd, l'urgence est dès lors de réinventer celui d'une indispensable cité écologique comme milieu raisonnable de vie communautaire pour tendre vers un équilibre harmonieux entre l'homme et son milieu, entre la ville, ses citoyens et les autres territoires. A savoir : une ville très compacte, dense et diversifiée, avec des transports individuels collectifs, performants et écologiques (dixit l'urbaniste et architecte Jean Dethier).

Quant à nous, simples citoyens, il faudrait que nous acceptions de changer notre mode de vie et nos comportements de consommateur. Mais qui d'entre nous souhaite vraiment faire un pas en arrière ?

(1) Cf. Bertrand MÉHEUST, *La politique de l'oxymore. Comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde*, Les Empêcheurs de penser en rond / La Découverte, 2009. Pour cet auteur, le discours sur le développement durable entend faire passer l'idée que l'écologie est compatible avec la croissance et même qu'elle la réclame afin de masquer l'incompatibilité entre la société globalisée dirigée par le marché et la préservation de la biosphère. Du grain à moudre …

Sommaire

Doctrine

1 **Vers des villages durables,** Laurence Lambert

Jurisprudence

7 **Insalubrité**

Conseil d'Etat (VIe Ch., réf.), 16 juillet 2009

Art. 135, §2, de la nouvelle loi communale – Sécurité publique – Prévention des incendies - Arrêté du bourgmestre – Fermeture d'un immeuble – 1. Respect du principe de proportionnalité - Motivation (non) – 2. Risque de préjudice difficilement réparable (oui)

11 **La mise en œuvre du droit au logement opposable,** Luc Tholomé

19 **Le droit au logement, pour les demandeurs d'asile aussi,** Nicolas Bernard

Législation

21 **Royaume, Région wallonne, Communauté flamande, Région de Bruxelles-Capitale**

22 **Les emprunts verts** ou **Comment améliorer son logement à moindre coût ?** Paul-Emile Hérin

Informations

32 **Le bail glissant. Un projet d'avenir ?** Stephan Lux

34 **Bienvenue chez les résidents permanents,** Geneviève Rulens

Associations

36 **La Régie des quartiers d'Enghien et son service de jobcoaching,** Anne Quévit, Fanny Stiernet

39 **Un soutien juridique aux intervenants sociaux des organismes à finalité sociale,** Didier Ketels

Publications

Droit

41 **Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain**

Pauvreté

42 **Les sans-domicile**

42 **Les mondes du squat**

Politique publique

45 **Complainte pour un HLM**

Développement durable

47 **Over. Visions aériennes de l'*American way of Life* : une absurdité écologique**

Éditeur responsable
Luc Maréchal
Rédactrice en chef
Geneviève Rulens
Comité de rédaction
Nicolas Bernard, Melih Bolca, Paul-Emile Hérin, Luc Laurent, Yves Schreel, Vincent Sciarra, Luc Tholomé, Guido Van Geem, Pol Zimmer
Ont aussi collaboré à ce numéro
Jean-Louis Carpentier, Delphine De Rijck, Fabrice Dor, Pierre Georis, Didier Ketels, Laurence Lambert, Anne Leclercq, Anne Quévit, Stephan Lux, Fanny Stiernet.

Les Échos du Logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au :
Service public de Wallonie (SPW)-DGO4
Rue des Brigades d'Irlande 1
5100 Jambes
Geneviève Rulens
Tél. 081/33 24 78
genevieve.rulens@spw.wallonie.be
Via Internet
Site général de la DGATLP
http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp
Accès direct aux Echos
http://mrw.wallonie.be/dgatlp/echos

La reproduction intégrale ou partielle des textes et illustrations n'est autorisée qu'après accords écrits préalables de la rédaction et de l'auteur, moyennant citation de la source et du nom de l'auteur.

Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du Territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie

Photo couverture : F. Dor © SPW - DGO4