

Droit à un logement décent: vaincre l'anémie¹ constitutionnelle

Thierry MARTIN

Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le racisme

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

Le droit à un logement décent figure parmi les droits économiques et sociaux consacrés par l'article 23 de la Constitution belge. Si aucune hiérarchie ne peut décentement être établie entre les différentes garanties énoncées, le rapport bisannuel du Service² souligne le caractère éminemment transversal du droit au logement en l'illustrant d'un récit de vie particulièrement exemplatif. L'exercice du droit au travail, du droit à la sécurité sociale, du droit à la protection d'un environnement sain et du droit à l'épanouissement culturel et social est bien souvent illusoire pour celui qui, faute de moyens, habite un logement insalubre rongé par l'humidité ou se retrouve sans abri.

L'actualité nous rappelle régulièrement à quel point la crise du logement est aiguë et qu'une partie grandissante de la population est dans l'impossibilité de faire valoir ce droit. Pourquoi parler d'« anémie » ? Précisément parce que l'effectivité insuffisante de cette garantie constitutionnelle se traduit par de multiples plaies sociales : *sans-abrisme*³, logements insalubres, emménagements dans des squats, voire des garages, expulsions, etc. L'urgence et le caractère socialement insupportable de ces situations peuvent justifier qu'elles fassent l'objet de mesures spécifiques et de législations particulières. Cependant, le rapport indique qu'au delà des transfusions sanguines au cas par cas (tantôt l'on se préoccupe de la qualité des chambres meublées, tantôt du statut des résidents permanents en camping), il convient de prendre le mal à la racine et repenser un système qui montre aujourd'hui toutes ses carences.

La plupart des personnes précarisées sont locataires. Or, l'enquête sur les budgets des ménages menée par l'INS du 1^{er} juin 1997 au 31 mai 1998, montrait qu'environ 83% des locataires se situaient sur le marché privé et 16% résidaient dans une habitation sociale. En 2003, le Réseau Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) rappelait que la Belgique possédait un des pourcentages les plus bas de logements sociaux par rapport à ses voisins (6% contre 17% en France, 36% en Hollande, 24% en Grande-Bretagne et 26% en Allemagne)⁴. Lorsqu'on songe que la moitié de la population bruxelloise répond aux critères requis pour pouvoir obtenir un logement social et que la région wallonne, à la suite du dramatique incendie à Mons, a débloqué un milliard d'euros pour *rénover une partie* de son parc de logements sociaux, on comprend que « construire plus de logements sociaux » ne suffit pas pour combattre le marasme. Une politique sociale du logement va bien au delà d'une politique du logement social.

La nécessité de réguler le marché locatif privé

La majorité des locataires, y compris précarisés, se situent sur le marché locatif privé. Un marché qui manque non seulement de transparence, mais surtout de régulation. Qui loue quoi, où et à quel prix ? Aucun instrument de mesure satisfaisant n'existe de manière à fonder les bases d'un observatoire des loyers pour l'ensemble du pays. Ici aussi se situe l'anémie : une garantie constitutionnelle tend à

¹ **Anémie** : nom générique qui regroupe de nombreuses maladies associées à un manque de globules rouges ou d'hémoglobine, et donc à un transport inadéquat de l'oxygène par le sang (source : www.proteus.net)

² « En dialogue », Rapport bisannuel 2003, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Centre pour l'égalité des chances et lutte contre le racisme, voir www.luttepauvrete.be

³ Le terme « *sans-abrisme* », bien que fréquemment utilisé, est absent du dictionnaire... Ne s'agit-il pas de l'un de ces termes en -isme qui, selon le scénariste français Jacques Tarnero, « *par la magie de leur suffixe, prétendent fonder une théorie à partir d'un nouveau concept* » ? Et de se référer à Albert Camus : « *Mal nommer les choses, c'est ajouter du malheur au monde* » ...

⁴ « Le droit à un logement abordable », in : « Article 23 » n° 10, RBDH, janvier-février-mars 2003, p. 11.

devenir un vœu pieu si elle n'est pas « nourrie » de normes, de règles et de mesures qui lui donnent une forme concrète. Comme le souligne le rapport bisannuel⁵ : « Là où des personnes pauvres ne peuvent s'appuyer sur des protections légales fortes, rendues effectives par une politique volontariste, elles n'arrivent que très difficilement ou pas du tout à faire valoir leurs droits fondamentaux ». Certes, dire qu'aujourd'hui, un propriétaire loue n'importe quoi serait excessif. D'une part, la loi sur les baux à loyer⁶ fixe une série de règles visant la sécurité juridique de la relation locative (contrat de bail, augmentations de loyers, garanties locatives, etc.). D'autre part, les différents Codes du Logement des trois Régions du pays entendent imposer des normes de qualité de plus en plus strictes aux bailleurs et la tendance est au durcissement des sanctions. Toutefois, le **niveau des loyers** ne fait l'objet d'aucune régulation. Ce niveau des loyers est notamment déterminé par le jeu de l'offre et de la demande, mais pas uniquement, puisque l'immobilier fait l'objet de nombreuses spéculations. Ainsi, la simple installation de telle nouvelle institution ou de telle infrastructure dans une région donnée suffit souvent à engendrer une flambée des loyers et à écarter d'emblée des locataires potentiels modestes.

L'exercice d'une garantie constitutionnelle dépend donc, pour de très nombreuses personnes, de ces aléas, ce qui ne manque pas d'interpeller. On peut imaginer divers systèmes de régulation des loyers, plus ou moins interventionnistes, mais dans un premier temps, il est incontournable de s'interroger sur la fiscalité immobilière. En effet, les bailleurs ne sont pas taxés sur les revenus locatifs réels, mais bien sur le « revenu cadastral indexé » de leur immeuble, qui est un montant datant de 1975 et indexé depuis 1990. En outre, le revenu cadastral ne tient aucunement compte du nombre de logements aménagés dans un seul bâtiment. Enfin, le propriétaire bénéficie d'une exonération forfaitaire de 40% sur ce revenu cadastral, destinée à couvrir les dépenses réalisées pour les gros entretiens, les réparations, etc. Sans généraliser, il faut bien admettre qu'une telle dérégulation est de nature à encourager les appétits financiers, voire parfois une maximalisation outrancière de profits locatifs.

En 1997 déjà, un rapport du Conseil Supérieur des Finances⁷ soulignait le caractère profondément inéquitable de la fiscalité immobilière belge. Inéquité horizontale (disproportion complète par rapport aux revenus du travail, par exemple) et verticale (aucune variation du taux d'imposition en fonction de l'accroissement des rentrées locatives). Le caractère injustifié de l'exonération forfaitaire de 40% y est aussi épinglé : la charge moyenne de ces frais s'élèverait à 15%.

Une fiscalité immobilière revue et corrigée semble aujourd'hui pour le moins pertinente. Le Rapport bisannuel expose qu'il ne s'agit pas de « sanctionner » à tout va les propriétaires, mais d'introduire davantage d'équité fiscale par rapport aux revenus du travail d'un côté, et d'appliquer une **fiscalité différenciée sur les revenus locatifs réels** d'un autre côté.

Le fait, pour chaque locataire et chaque propriétaire, de devoir mentionner dans sa déclaration d'impôt sur les personnes physiques le montant du (des) loyer (s) payé ou perçus(s) est absolument incontournable. Indépendamment de toute taxation, il s'agit là d'un instrument, simple et efficace, de transparence, qui permettrait, moyennant un traitement informatique adéquat, d'obtenir une véritable récolte de données sur le marché locatif.

La fiscalité différenciée consisterait à taxer de plus en plus lourdement les loyers qui s'écartent d'un « **loyer objectif** », basé sur le revenu cadastral actualisé et modulé en fonction du nombre de logements de l'immeuble. Elle serait au contraire avantageuse pour les propriétaires qui louent à un prix raisonnable.

⁵ Cfr. supra, p. 223.

⁶ Loi du 20.02.1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer (M.B. 22.02.1991).

⁷ Conseil Supérieur des Finances, Section fiscalité et parafiscalité, « Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière », in : Bulletin de documentation n°3, mai-juin 1997, pp. 303-426.

Un niveau de revenus suffisants pour accéder à un logement décent.

Si des mesures de régulation paraissent incontestablement requises pour favoriser l'accès au logement, il ne s'agit cependant pas d'attribuer l'entière responsabilité de la crise actuelle du logement aux propriétaires ni de faire reposer sur eux le poids de toutes les solutions. A cet égard, l'insuffisance de certains revenus est notable. A défaut de logements sociaux en nombre suffisant, le revenu d'intégration sociale et autres prestations d'un montant équivalent ne permettent pas d'accéder à un logement décent. De nombreuses associations plaident pour l'introduction d'**allocations de loyer** qui viendraient pallier aux insuffisances de revenus, tout en reconnaissant que seule la gravité de la situation actuelle exige de telles allocations. Par principe, elles ne devraient pas exister et le revenu devrait permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, et donc de trouver un toit convenable.

Le succès des politiques axées sur l'augmentation du revenu disponible pour pouvoir se loger décentement, et particulièrement les allocations de loyer, dépend intrinsèquement de la régulation préconisée plus haut. En effet, une étude française⁸ indique que les aides financières à la location ont un effet inflatoire sur le montant des loyers. Il convient dès lors de prévenir, voire d'empêcher un tel phénomène.

L'accès à la propriété pour tous n'est pas une panacée.

L'accès à la propriété peut, pour certaines familles modestes déterminées, constituer le moyen le plus avantageux financièrement pour se protéger. Ainsi, des associations bruxelloises relatent qu'il en est ainsi, par exemple, pour des familles nombreuses. D'une façon générale et, peut-on dire, « philosophique », l'accès à la propriété peut effectivement apporter sécurité et sérénité: songeons aux retraités qui n'auront plus de loyer à payer et qui pourront bénéficier pleinement de leur retraite.

Cependant, une politique favorisant l'accès à la propriété pour tous appelle de nettes réserves. S'il peut être relativement aisé de devenir propriétaire – c'est-à-dire d'obtenir un crédit hypothécaire, à un tarif éventuellement social -, encore faut-il pouvoir *le rester* et assumer la qualité de son logement. Etre propriétaire de son logement coûte cher et il s'agit d'un engagement à long terme : outre le remboursement du crédit, on ne peut sous-estimer les entretiens, les réparations, l'aménagement en fonction de l'évolution de la famille, le précompte immobilier, etc. Si les revenus s'avèrent insuffisants, la situation peut avoir deux conséquences : la dégradation du logement et/ou le surendettement. Le Plan d'Action National Inclusion Sociale 2003-2005 relève d'ailleurs le problème : « *Beaucoup de personnes à bas revenus s'orientent (...) par la force des choses vers le segment secondaire du marché locatif privé, où le rapport qualité-prix est déséquilibré. Celui qui malgré tout achète manque de moyens pour rénover, ce qui fait qu'il ne parvient pas à améliorer une qualité qui souvent laisse à désirer* ». Par ailleurs, le statut de propriétaire s'accommode difficilement de la société à risque que nous connaissons. Celui qui, aujourd'hui, possède les revenus suffisants pour acquérir un logement peut se retrouver dans une position radicalement différente demain en raison d'une restructuration, d'une délocalisation, etc. En outre, pour de nombreuses catégories professionnelles à statut précaire (contrats à durée déterminée, intérimaires, article 60, etc.), l'accès à la propriété paraît pour le moins délicat.

Selon Pascal De Decker⁹, chercheur et sociologue anversoïse, il ne faut pas confondre le *droit à un logement décent* et le *droit à la propriété*. Si le premier est une garantie constitutionnelle à mettre en œuvre par l'Etat, il n'en est pas de même pour la seconde, qui doit demeurer un choix personnel. D'après lui, une politique du logement prioritairement axée sur l'accès à la propriété n'est pas

⁸ Laffère A., Le Blanc D., « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », in : Economie et Statistique, n° 351 pp. 3-30.

⁹ De Decker, P., « 'Iedereen eigenaar' versus 'Duurzaam eigen woningbezit' », in : Samenleving en Politiek, n°4, pp. 29-43.

socialement justifiée, dans la mesure où il n'incombe certainement pas à l'Etat de prendre des mesures qui accroissent les risques et l'insécurité d'existence.

De toute évidence, il faut éviter le piège de la pensée unique en la matière et croire que le bonheur est forcément dans la brique ... Il semble clair *qu'à lui seul*, l'accès à la propriété n'est pas un facteur de lutte contre la pauvreté et qu'au contraire, il peut avoir des effets pervers. Il ne l'est que si le propriétaire dispose de suffisamment de revenus pour aller jusqu'au terme de son engagement financier, déboursant les dépenses nécessaires au maintien de la qualité de son logement et mener simultanément, ainsi que sa famille, une vie conforme à la dignité humaine sur les autres plans (éducation des enfants, soins médicaux, etc.).

Le problème irrésolu des expulsions locatives.

Les expulsions locatives constituent toujours un problème criant d'actualité, malgré des modifications législatives. Des statistiques pertinentes font défaut en la matière et ne permettent malheureusement pas d'approfondir la problématique. Toutefois, le marché locatif tel qu'il a été décrit plus haut, associé à la faiblesse de certains revenus, génère un risque considérable d'expulsions. Ainsi, un locataire modeste qui se trouve sur une longue liste d'attente pour obtenir un logement social peut être amené, dans l'urgence, à se loger dans des conditions défavorables, que ce soit en matière de qualité, de prix ou les deux. Face à ce problème, on note essentiellement deux mesures dans l'actualité législative récente.

La loi du 30 novembre 1998¹⁰, visant à **humaniser les expulsions**, impose notamment l'information du CPAS de toute demande d'expulsion, le respect d'un délai d'un mois entre la signification du jugement prononçant l'expulsion et la mise en œuvre de celle-ci et enfin, la conservation par l'administration communale durant six mois des biens du locataire expulsé. Dans les faits, les concertations organisées par le Service démontrent que les CPAS agissent peu ou prou à la suite de l'information qui leur est fournie.

Depuis janvier 2003¹¹, le législateur a imposé une **procédure de conciliation** obligatoire devant le juge de paix avant de requérir une expulsion. L'intention du législateur est louable : il s'agit d'éviter le déclenchement instantané de la machine judiciaire proprement dite. Toutefois, cette procédure est loin de faire l'unanimité. Ses détracteurs lui reprochent essentiellement de n'être qu'une étape procédurale supplémentaire et inutile, qui s'en trouve rallongée et qui se terminera inexorablement par une expulsion. En outre, l'institution judiciaire fait particulièrement peur aux personnes vivant en situation de pauvreté et bien souvent, elles ne comparaissent pas devant le juge.

Dans les deux cas, ces procédures interviennent très tard dans la dégradation de la relation locative. Or, comme le souligne à juste titre Nicolas Bernard¹², Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis et co-président du RBDH : « *Quand l'affaire est portée en justice, l'arriéré a souvent en effet atteint un montant tel qu'il en devient quasiment impossible à apurer. Si elles ne sont pas prises à bras le corps dès leur irruption, voire même avant, les difficultés de payement deviennent vite, par effet boule de neige, insurmontables* ».

Quels que soient la procédure et le mécanisme à envisager, il apparaît que pour éviter une expulsion, une action préventive extrêmement rapide – après le premier mois de loyer, par exemple – *doit* être enclenchée. A cet égard, certains plaident pour l'introduction de « **commissions paritaires**

¹⁰ Loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relative à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion (M.B. 01.01.1999).

¹¹ Articles 375 et suivants de la loi-programme du 24 décembre 2002 (M.B. 31.12.2002).

¹² Bernard, N., « Une nouvelle procédure obligatoire de conciliation en matière locative. Une fausse bonne idée ? », in : Article 23 n° 10, RBDH, 2003.

locatives », qui seraient composées de représentants d'organismes de propriétaires et de locataires, et pourraient inciter, tout en retissant le lien social, les deux parties à aplanir leur conflit sous l'œil d'un juriste neutre, par exemple. Cette formule a aussi ses opposants, qui avancent que de tels organismes extrajudiciaires engendreraient une insécurité juridique. Toutefois, vu les effets insatisfaisants des mesures adoptées jusqu'à présent, la question mérite d'être (ré)étudiée de près, pour autant que les compétences de ces commissions soient clairement délimitées. Elles auraient en tout cas comme avantage de créer des lieux plus informels que les salles d'audience et seraient enclines à favoriser le dialogue entre propriétaires et locataires, en évitant l'escalade judiciaire. Afin d'éviter l'accumulation des arriérés locatifs, on pourrait songer à l'obligation, pour le propriétaire, de saisir cette commission après un mois de retard, de façon à ce que le locataire soit convoqué très rapidement en vue d'une solution. Les associations de propriétaires et de locataires pourraient y assister leurs membres. Certes, cette formule semble peu adaptée en cas de faute lourde de l'un des protagonistes, qui justifierait la demande de dommages et intérêts, par exemple.

Conclusion : un besoin de cohérence

Les pierres d'achoppement d'une politique du logement qui opérerait pour certaines mesures « à la carte » sont nombreuses et risquent d'engendrer des effets pervers contre-productifs. Certains ont été évoqués dans ce texte, mais ils ne sont pas exhaustifs. Citons un des cas les plus classiques : des normes de qualité de plus en plus strictes vis-à-vis des logements en location peuvent se retourner contre les locataires précarisés s'il n'y a pas d'obligation de relogement dans le chef de l'autorité publique qui déclare un immeuble inhabitable – ce qui, hélas, est le cas actuellement.

La crise du logement exige une politique volontariste, agissant simultanément sur une série de leviers dont certains ont été développés ici. Et ce, sans tabou idéologique, qui crée les manichéismes et paralyse les créativité : repenser la fiscalité immobilière sans jeter l'anathème sur tous les propriétaires ni les surtaxer aveuglément, nuancer les politiques d'accès à la propriété sans pour autant le décourager pour quiconque souhaite franchir le pas, poursuivre la rénovation et l'accroissement du parc de logements sociaux tout en admettant que cette seule politique ne suffit pas à assurer à tous le droit à un logement décent, ... Une remise en question globale de la politique du logement actuelle s'impose pour rendre sa substantifique moelle au droit à un logement décent.
