



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

# Citoyenneté et pauvreté

CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2016 - 2017

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





## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>Chapitre I Être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits</b>	<b>6</b>
1. Accès égal aux droits	6
1.1. Effectivité des droits de l'homme	6
1.2. Conditionnalité accrue des droits	7
1.3. Causes de nonaccès aux droits	10
1.4. Accès aux droits en l'absence de logement reconnu	14
1.5. En guise de conclusion : accès aux droits et engagement politique	23
2. Mesures spécifiques pour droits universels	24
2.1. Corrections sociales ou droits de second rang ?	24
2.2. Délimitation de catégories	27
2.3. Effectivité d'une politique catégorielle	32
2.4. En guise de conclusion : égalité et équité	33
<b>Chapitre II Être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités</b>	<b>36</b>
1. Droit au respect de la vie privée	36
1.1. Contrôle permanent	37
1.2. Lutte contre la fraude sociale aux allocations	39
1.3. Accès par des tiers à des données personnelles	40
1.4. Accès à ses propres données	44
1.5. Administration des biens et/ou de la personne	44
1.6. En guise de conclusion : respect de la vie privée, élément essentiel de la citoyenneté et de la politique de lutte contre la pauvreté	48

<b>2. Cohabitation avec les personnes de son choix</b>	<b>48</b>
2.1. Réglementation complexe	49
2.2. Cohabitation sanctionnée	50
2.3. Un cohabitant n'est pas l'autre	55
2.4. Solidarité et individualisation des droits	56
2.5. En guise de conclusion : protection sociale suffisante pour tous	59
<b>Chapitre III Être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités</b>	<b>62</b>
<b>1. Participation à la société</b>	<b>62</b>
1.1. Participation à la vie sociale	63
1.2. Participation à la vie associative	65
1.3. Participation aux processus politiques	68
1.4. En guise de conclusion : atteinte aux droits civils et politiques	72
<b>2. Rôle de parent</b>	<b>72</b>
2.1. Importance de la famille	72
2.2. Parent dans des conditions difficiles	75
2.3. Responsabilité des pouvoirs publics pour soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités	78
2.4. Reconnaissance des parents comme premiers responsables de l'éducation	85
2.5. En guise de conclusion : parentalité, citoyenneté aussi ?	90
<b>Chapitre IV Focus : droit à un logement décent</b>	<b>92</b>
<b>1. Déficit de logements accessibles financièrement et de bonne qualité</b>	<b>93</b>
1.1. Accessibilité financière	93
1.2. Qualité	96
1.3. Immeubles vacants et occupation	98
1.4. Formes 'alternatives'	100
1.5. Demeures mobiles	104

<b>2. Mécanismes d'exclusion sur le marché du logement</b>	<b>106</b>
2.1. Sélection et discrimination	106
2.2. Expulsions pour cause d'insalubrité	110
<b>3. Accompagnement dans l'accès au et le maintien dans le logement</b>	<b>115</b>
3.1. Accompagnement dans l'accès au logement	115
3.2. Accompagnement au maintien dans le logement	115
3.3. Médiation en cas de conflits locatifs	116
3.4. Aides à l'accès à la propriété	117
<b>4. Vers un droit effectif au logement</b>	<b>118</b>
<b>5. En guise de conclusion : aller vers un mieux</b>	<b>120</b>
<b>Conclusion "Et maintenant, que va-t-il se passer ?"</b>	<b>128</b>
<b>Sources</b>	<b>130</b>
<b>Annexes</b>	<b>150</b>
1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017	150
2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017.	153
3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté	157



# Introduction



C'est avec un certain sentiment de fierté que nous vous présentons le Rapport bisannuel 2016-2017 intitulé 'Citoyenneté et pauvreté'.

Ce rapport est le fruit d'un travail long et collectif, entamé lors d'une première réunion de concertation le 6 juin 2016 entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent et les collaborateurs du Service de lutte contre la pauvreté. Dès le début et pendant toute la durée de la concertation, la participation de personnes qui ont l'expérience de la pauvreté a été très forte. L'énergie avec laquelle elles ont préparé les rencontres et y ont participé est remarquable. Une dizaine de réunions ont permis de mettre autour de la table des membres des associations susmentionnées, ainsi que des professionnels de différents secteurs<sup>1</sup>, concernés parce qu'ils mettent en œuvre des droits, parce qu'ils forment de futurs travailleurs sociaux, parce qu'ils travaillent dans une institution ayant un mandat de protection des droits de l'homme... Ce processus de dialogue s'est déroulé, conformément à l'accord de coopération<sup>2</sup> et à la demande des participants, dans l'esprit du Rapport Général sur la Pauvreté (ci-dessous, le 'RGP')<sup>3</sup>. Après chaque rencontre, un compte rendu très complet a été rédigé afin de permettre aux participants de vérifier si leur contribution avait été bien comprise et préparer la réunion suivante avec d'autres, si souhaité. Les citations qui figurent dans le rapport sans mention de la source correspondent à des interventions faites durant les rencontres.

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

Pour élaborer le thème 'citoyenneté et pauvreté', nous ne sommes pas partis d'une définition existante de la citoyenneté, mais de la signification qu'en donnent les participants à la concertation, en particulier ceux qui ont l'expérience de la pauvreté. De ces réflexions se sont détachés quatre aspects essentiels de la citoyenneté : l'égalité, la liberté, la possibilité de prendre des responsabilités et enfin la reconnaissance. Ensemble, nous avons choisi de débattre de la citoyenneté dans toutes ses dimensions, avec un focus sur le logement.

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

Bien sûr, la citoyenneté ne se limite pas au droit à un logement décent. Dans le cadre de la concertation, les participants ont à maintes reprises souligné l'importance qu'ils accordaient à la famille, au travail, à l'enseignement, à la santé, à la justice... et le fait que tous ces droits sont liés de manière indivisible les uns aux autres. A une époque où la tendance est à la responsabilisation individuelle de la personne en situation de pauvreté, une approche uniquement axée sur les droits et devoirs des individus n'est pas suffisante. Il est principalement de la responsabilité des pouvoirs publics et de la société de corriger les erreurs systémiques qui poussent ou maintiennent les personnes dans la pauvreté. « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des*



*sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible »<sup>4</sup>. Parvenir à un réel changement n'est pas simple et exige une approche cohérente et transversale ainsi que des investissements majeurs.*

Le présent rapport est structuré en trois chapitres indissociables et interchangeable représentant des piliers de la citoyenneté, tous égaux en importance. Être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits. Être citoyen, c'est également être libre dans l'exercice des droits et responsabilités. Pour jouir d'une réelle liberté, il faut que chaque citoyen puisse actionner les leviers pour l'exercer. Enfin, être citoyen, c'est aussi pouvoir assumer des responsabilités. Là encore intervient la nécessité d'outiller toute personne pour lui permettre de prendre sa place dans la société. Outre le rôle fondamental du monde associatif dans le soutien individuel et collectif des personnes pauvres, nous nous intéressons de plus près au rôle des parents en situation de pauvreté.

La reconnaissance vient renforcer ces trois piliers de la citoyenneté auxquels elle est tellement entremêlée que nous avons décidé de la traiter comme un thème transversal aux trois chapitres. À l'image d'une chaise à quatre pieds, la reconnaissance et les trois piliers sont indissociables, indivisibles et essentiels. Retirez un des pieds et c'est la chaise qui devient instable et fait tomber la personne qui y est assise. Au-delà des privations matérielles et sociales, les personnes en situation de pauvreté souffrent énormément du manque de reconnaissance qu'elles subissent de la part d'une société qui les considère comme 'nuls', incapables de prendre leur vie et celle de leur famille en mains. « *Tout le monde est-il citoyen ? Être citoyen, c'est plus fort qu'un regard pour se sentir bien. A force de s'entendre dire qu'on ne vaut rien, qu'on est un 'déchet de l'humanité', la citoyenneté est détruite. Ce n'est pas seulement une question de regard, c'est plus profond que ça.* » Le présent rapport sert aussi à combattre ces préjugés, dans la mesure où il est notamment destiné aux services et organisations censés accompagner les personnes en situation de pauvreté vers une vie meilleure. Un soutien apporté par des décideurs, des professionnels ou des concitoyens conscients de ces préjugés comblerait au moins partiellement le déficit de considération dont font l'objet les personnes pauvres. Le 4<sup>ème</sup> chapitre examine le droit au logement en relation avec ces quatre éléments de la citoyenneté.

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

La démarche de concertation proposée par le Service de lutte contre la pauvreté a, cette fois encore, suscité l'intérêt de nombreux acteurs qui, pour la plupart, n'ont pas comme mission première la lutte contre la pauvreté. Le caractère unique de l'accord de coopération rend possible, via le Service, ces rencontres entre personnes, associations ou organisations qui n'ont pas l'habitude de se rencontrer mais qui sont toutes soucieuses de prendre en compte dans leur engagement, leur travail ou leur mission, les expériences des personnes en situation de pauvreté. C'est particulièrement important, la lutte contre la pauvreté étant l'affaire de tous. Grâce à son caractère interfédéral, le Service est en position de structurer les échanges à partir des expressions du terrain, sans devoir tenir compte à priori des niveaux de compétence concernés, et de formuler des recommandations renforçant la cohérence de la lutte contre la pauvreté. L'indépendance d'action du

Service lui permet d'offrir aux participants à la concertation une grande liberté de parole. Ni association, ni administration, le Service formule des critiques à l'encontre de politiques qui diminuent le niveau de protection des droits fondamentaux, mais collabore aussi lorsque cela peut faire avancer la lutte contre la pauvreté.

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

*L'équipe du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*



# Chapitre I

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

Les réflexions des participants à la concertation à propos de l'égalité en dignité et en droits s'articulent autour de deux questions. La première porte sur l'accès aux droits : quelles sont les causes du non-accès aux droits et par conséquent de l'inégalité d'accès aux droits (1) ? La deuxième porte sur le type de mesures qui garantissent le mieux l'égalité : des droits ciblés sur des catégories de personnes particulièrement vulnérables sont-ils nécessaires pour assurer l'égalité en droits ou contribuent-ils à davantage d'inégalité, faisant des droits des pauvres de pauvres droits<sup>5</sup> (2) ?

### 1. Accès égal aux droits

*« Les personnes qui vivent la grande pauvreté ont l'expérience de ne pas être reconnues comme des citoyens, souvent même de ne pas être considérées comme des êtres humains à part entière. Par conséquent, tout fonctionne comme si les droits de l'homme, ce n'était pas pour elles. »*

Après avoir précisé que l'enjeu de l'accès aux droits est l'effectivité des droits de l'homme (1.1), nous faisons le constat que certaines options prises par le législateur depuis le Rapport général sur la pauvreté ne constituent pas des avancées vers davantage d'effectivité de ces droits. C'est surtout la conditionnalité accrue de certains droits qui a été mise en avant comme problématique à cet égard par les participants à la concertation (1.2). Nous évoquons ensuite les causes à la base du non-accès aux droits ; elles sont de nature très

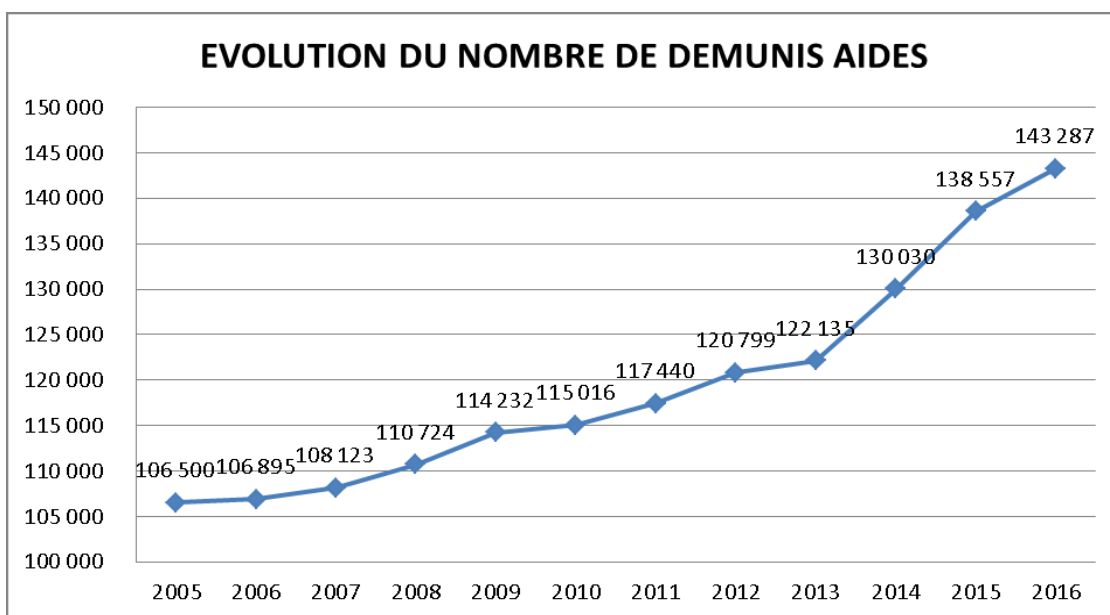
diverse, les pistes pour augmenter l'accès aux droits le sont par conséquent aussi (1.3). Et enfin, nous examinons les mécanismes mis en place pour rendre possible l'inscription dans les registres de la population des personnes sans abri et de celles qui doivent se tourner vers des formes de logement non reconnues : l'adresse de référence et l'inscription provisoire (1.4).

#### 1.1. Effectivité des droits de l'homme

Les personnes en situation de grande pauvreté insistent sur le fait qu'il faut préciser de quels droits nous parlons, lorsque nous réfléchissons à l'accès aux droits. C'est le respect des droits de l'homme qui doit être garanti, parce qu'ils constituent l'expression de ce qui est nécessaire aux hommes, aux femmes et aux enfants pour vivre conformément à la dignité humaine : respect de la vie familiale et de la vie privée, emploi, protection sociale, protection de la santé, logement décent, culture, alimentation suffisante... Ces droits sont énoncés dans plusieurs textes internationaux et dans la Constitution belge. L'Etat belge, en signant et ratifiant la plupart des textes consacrant des droits de l'homme (il a même été pionnier en la matière, notamment lors de la révision de la Charte sociale européenne qui a permis l'ajout de l'article 30, le seul qui consacre explicitement un droit à la protection contre la pauvreté), s'est engagé à réaliser de façon

progressive mais le plus rapidement possible tous les droits qui y sont énoncés. Une question préalable à celle de l'accès aux droits proprement dit se pose dès lors, celle de savoir si les initiatives prises par les législateurs constituent des avancées vers l'effectivité des droits de l'homme. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres

se rassemblent dénoncent par exemple le fait que de plus en plus de personnes doivent recourir aux colis alimentaires, ce que confirme le graphique ci-dessous<sup>6</sup>. Si les colis peuvent dépanner en cas d'urgence, ils ne peuvent en aucun cas devenir une réponse structurelle pour rendre effectif le droit à une nourriture suffisante.



*Fédération belge des banques alimentaires, rapport annuel 2016, p.15.*

## 1.2. Conditionnalité accrue des droits

Les participants à la concertation sont d'accord pour dire qu'il existe une tendance générale à conditionner davantage les droits, perceptible depuis une dizaine d'années<sup>7</sup>. Plusieurs législations sont significatives de cette conditionnalité accrue. Celle-ci augmente le risque de nonaccès aux droits, voire aboutit à l'exclusion de droits, et rend plus difficile par conséquent l'exercice des responsabilités professionnelles, familiales, sociales.

Le durcissement des conditions d'accès aux droits est notamment visible en matière de protection sociale (sécurité sociale et assistance sociale). Nous donnons deux exemples ci-dessous qui illustrent que « *plus le vaste filet de la protection sociale de base est conditionnel, plus le nombre de citoyens risquant de tomber dans le filet de secours des droits résiduels augmente*<sup>8</sup> ». Nous donnons ensuite un exemple pour illustrer le fait que la conditionnalité croissante concerne même ce dernier filet. Nous évoquons aussi la réforme de l'aide juridique de deuxième ligne, autre exemple d'un droit devenu plus conditionnel.

### 1.2.1. Dégressivité renforcée des allocations de chômage

📖 De manière synthétique, la réforme de l'assurance chômage de novembre 2012 a renforcé la dégressivité des allocations, c'est-à-dire la réduction des montants à mesure que la durée du chômage s'allonge, et l'a étendue aux chômeurs qui ont charge de famille, pour qui les allocations constituent l'unique source de revenu au sein du ménage<sup>9</sup>.

Par rapport au mode de calcul précédent des allocations de chômage, cette mesure diminue le montant des allocations de nombreux chômeurs et chômeuses et a un réel impact sur les conditions de vie de ceux-ci<sup>10</sup>. La variation des montants des allocations rend impossible l'élaboration d'un budget, même à court terme ; la dégressivité renforcée accroît les difficultés à faire face aux dépenses de loyer, de santé (report de soins) et le risque d'endettement... La famille du chômeur est aussi touchée, et les enfants le sont particulièrement. *« Si la précarité a des conséquences sur la santé lorsqu'ils souffrent de carences alimentaires ou d'un retard dans l'accès aux soins, si la précarité les force à vivre dans un logement insalubre, si la précarité les relègue et les discrimine dans le système scolaire, ses conséquences sont, sur un plan identitaire, tout aussi dévastatrices.<sup>11</sup>»*. La détérioration des conditions de vie augmente à son tour la difficulté à s'insérer sur le marché du travail. Elle rend notamment plus difficile la prise en charge des frais liés à la recherche d'emploi.

La complexité croissante de la réglementation met à mal le devoir d'information des organismes compétents en la matière. Elle entraîne des erreurs dans le calcul des montants ou des informations erronées, créant une insécurité juridique et des pertes de droits.

Rappelons que le statut de cohabitant, instauré dans les années 80, est particulièrement peu favorable et que les femmes sont surreprésentées

dans la catégorie 'cohabitants'. Depuis la réforme de l'assurance chômage de 2012, la dégressivité s'applique encore plus rapidement qu'avant aux cohabitants durant la deuxième période d'indemnisation<sup>12</sup>.

La question de la conformité de cette mesure au 'principe de *standstill*' (ou 'effet cliquet') se pose aussi<sup>13</sup>.

📖 Le '*standstill*' est un principe juridique qui s'applique aux droits proclamés dans la Constitution, et donc aussi à la sécurité sociale qui figure à l'article 23 de la Constitution. Le législateur est tenu de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale et ne peut réduire sensiblement le niveau de protection. Des réductions sont acceptables si elles sont dûment justifiées et respectent la proportionnalité : la mesure est-elle prise dans l'intérêt général ? Est-elle appropriée au regard de l'intérêt général ? Ne provoque-t-elle pas de conséquences disproportionnées ?

### 1.2.2. Allocation d'insertion

📖 La législation relative à l'allocation d'insertion, en vigueur depuis le 1er janvier 2012, a modifié la réglementation relative à l'allocation d'attente: allongement de la période de stage d'insertion professionnelle (de 9 mois à 1 an), augmentation du nombre d'entretiens d'évaluation, limitation des allocations dans le temps (36 mois) et imposition de limitations d'âge (depuis le 1er septembre 2015, par exemple, les jeunes de moins de 21 ans qui n'ont pas obtenu leur diplôme de fin du secondaire ne peuvent plus bénéficier des allocations d'insertion)<sup>14</sup>.


L'application de la limitation des allocations dans le temps a amené l'exclusion automatique de 37.007 personnes du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016<sup>15</sup>. Cette automaticité ne leur a pas permis d'anticiper les conséquences de cette exclusion sur leur situation. L'exclusion a suscité l'incompré-

hension. « *J'ai toujours eu les papiers qu'il fallait, toujours des recherches d'emploi qu'il faut. Et vous dites que c'est comme ça ? qu'avec la nouvelle loi, on met les gens dehors comme ça ?* » « *C'est comme si on n'avait plus de valeur en fait. On est mis de côté, c'est ça que je ressentais vraiment. Tu ne comptes plus aux yeux de la société.*<sup>16</sup> »

La réforme de l'allocation d'attente (désormais allocation d'insertion) risque d'avoir un impact en termes d'égalité des femmes et des hommes étant donné que plus de femmes que d'hommes bénéficient de cette allocation<sup>17</sup>.

Ici aussi, la question de la conformité de cette mesure au 'principe de *standstill*' se pose. Notons qu'elle a déjà été soulevée dans une décision du Tribunal du travail de Liège<sup>18</sup>.

### 1.2.3. Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)

 Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016, le projet individualisé d'intégration sociale est obligatoire pour tous les nouveaux bénéficiaires du revenu d'intégration (c'est-à-dire ceux qui n'ont pas perçu un revenu d'intégration durant les 3 derniers mois), alors qu'il n'était jusque-là obligatoire que pour les jeunes de moins de 25 ans<sup>19</sup>.


Le PIIS, défini dans un contrat entre l'ayant droit au RI et le CPAS, est un instrument destiné à accompagner activement la personne concernée vers l'indépendance, l'autonomie, l'intégration sociale et si possible vers une intégration professionnelle<sup>20</sup>. Déjà avant l'élargissement du PIIS à davantage de bénéficiaires du revenu d'intégration, la Cour constitutionnelle a analysé le PIIS « *comme une condition à l'obtention du revenu d'intégration pour les personnes à qui il est imposé* »<sup>21</sup>. La question qui se pose est de savoir si un tel contrat permet « *véritablement au demandeur d'élaborer un programme propre, éventuellement alternatif et susceptible de lui réinsuffler confiance et dignité (première étape*

*dans la sortie de la misère)*<sup>22</sup> ». Si le CPAS et la personne qui demande le revenu d'intégration n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le contenu du PIIS et que cette dernière refuse de le signer, cette attitude peut être interprétée, selon les circonstances, comme un refus de faire les efforts nécessaires pour trouver du travail, or la disposition au travail constitue bien une condition d'octroi. L'obligation - sauf raisons d'équité ou de santé - de signer un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale augmente de facto la conditionnalité et rend plus difficile l'accès au droit au revenu d'intégration.

Le PIIS contient souvent des conditions 'subjectives', relatives à des comportements par lesquels le demandeur peut attester de sa bonne volonté. L'interprétation de ce type de conditions n'est pas toujours en phase avec la réalité de vie dans des situations de pauvreté et provoque de cette façon davantage de non-accès au droit au revenu d'intégration. La jurisprudence relative au RI montre que la notion de 'disposition à travailler' fait l'objet d'interprétations fort divergentes.

### 1.2.4. Aide juridique

La conditionnalité accrue concerne d'autres législations encore, celle relative à l'aide juridique a été citée à plusieurs reprises lors de la concertation.

 L'aide juridique (ancien 'pro deo'), est la prise en charge par l'Etat des frais et honoraires de l'avocat d'une personne. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, elle n'est plus gratuite : le justiciable doit payer à son avocat, sauf exceptions prévues dans la loi ou dispenses accordées par les bureaux d'aide juridique, 20 euros pour son intervention et 30 euros par instance devant laquelle il intervient. Avant la réforme, certaines catégories (personnes percevant un RI, par exemple) bénéficiaient automatiquement de l'aide juridique (présomption irréfragable). Dorénavant des preuves du manque de

ressources peuvent être exigées (présomption devenue réfragable).

Une diminution du nombre de désignations d'avocats de l'aide juridique est déjà constatée aujourd'hui par des Bureaux d'aide juridique (BAJ). La Plateforme Justice pour tous, réunissant 25 associations et 5 organisations à titre d'observateur, a de son côté publié un Livre noir de la justice<sup>23</sup>, qui rend compte d'expériences de

justiciables. Une évaluation sera menée par les ordres des barreaux (OBF et VOB), à la demande du ministre de la Justice. Elle devrait permettre d'objectiver l'impact des modifications relatives à l'aide juridique sur l'accès à la justice. Mais pour cela, il est nécessaire d'associer à la démarche, outre les représentants des avocats, ceux des justiciables et en particulier des plus pauvres d'entre eux.

Pour avancer vers une plus grande effectivité des droits fondamentaux, le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'accorder une grande attention au principe de *standstill*, lorsque les mesures législatives envisagées concernent un droit inscrit dans la Constitution. Si la mesure envisagée diminue le niveau de protection du droit, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de respecter les exigences du *standstill*, à savoir une justification en bonne et due forme de ce recul (intérêt général, proportionnalité).

### 1.3. Causes de nonaccès aux droits

Les causes du nonaccès aux droits sont multiples<sup>24</sup>, il est crucial de les prendre toutes en considération si l'on veut diminuer ce phénomène et l'éradiquer.

#### 1.3.1. Déconsidération des personnes pauvres

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent qui ont participé à la concertation sont unanimes pour identifier la déconsidération dont font l'objet les plus pauvres d'entre elles comme une cause fondamentale de nonaccès aux droits. « *Nous vivons dans une société où les familles en grande difficulté sont considérées comme moins que les autres* ». Ces associations ont explicitement demandé de faire référence ici au fait que les personnes pauvres sont nombreuses à être mises sous administration des biens et de la personne « *parce qu'il s'agit d'une façon d'officialiser la déconsidération : les personnes pauvres sont vues comme des incapables* ». Un participant à la concertation a tenu à souligner qu'il s'agissait d'un a priori sans

justification : « *Un des avantages du Service de lutte contre la pauvreté est justement d'être un lieu où les personnes cataloguées comme manquant d'intelligence prouvent le contraire* ». Nous évoquons la mise sous administration plus loin dans ce rapport (Chapitre II.1.).

La pauvreté et davantage encore la grande pauvreté mettent à l'épreuve les droits de l'homme et amènent les personnes qui vivent dans de telles situations à penser qu'elles n'ont pas de droits. Comment croire qu'on a des droits quand on doit patienter des années sur une liste d'attente pour obtenir un logement social ? Quand les revenus de remplacement et parfois même les revenus du travail ne permettent pas de vivre conformément à la dignité humaine ? Quand les enfants sortent de l'école sans maîtriser les compétences de base ? C'est ainsi par exemple que « *des personnes sont expulsées de leur logement sans savoir que dans de telles situations, elles ont certains droits* ». Pour garantir l'égalité d'accès aux droits des personnes en situation de grande pauvreté, le soutien de personnes de confiance, « *qui croient en elles* » est nécessaire.



Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'accorder une attention particulière, ex ante, à l'image des personnes pauvres véhiculée par des mesures envisagées, au risque de stigmatisation qu'elle comporte, de façon à éviter d'alimenter la déconsidération dont elles font l'objet, qui est une des causes du nonaccès aux droits.

### 1.3.2. Effets pervers liés à l'exercice d'un droit

Exercer un droit peut s'avérer risqué puisque cela peut avoir pour conséquence une aggravation de la situation. C'est ainsi par exemple *« qu'on voit que les personnes qui vivent dans la pauvreté ne peuvent pas faire valoir le droit à faire reconnaître qu'un logement est insalubre, car au bout du processus, c'est l'expulsion et les possibilités de relogement sont peu nombreuses. Le propriétaire est responsable mais ce sont les locataires qui subissent les conséquences »*. Le locataire peut

introduire une plainte. Il s'agit non seulement d'un droit, mais d'une obligation dans le chef du locataire, qui doit signaler au propriétaire les problèmes qu'il constate, a précisé la représentante du syndicat national des propriétaires : *« A défaut pour lui de le faire, sa responsabilité peut être engagée, notamment en cas d'aggravation des dégâts/de la situation. En effet, le bailleur, à défaut d'être prévenu, n'aura pas pu prendre les mesures requises pour remédier au problème rencontré par son locataire et le bien loué aura subi de ce fait des dommages plus importants »*.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de s'appuyer sur l'expertise de terrain des personnes en situation de pauvreté et des professionnels chargés de la mise en œuvre des droits, de façon à connaître les possibles effets pervers des mesures envisagées (évaluation ex ante) et pour procéder à l'évaluation des effets pervers des mesures déjà prises (évaluation ex post), de façon à pouvoir les éliminer.

### 1.3.3. Information insuffisante sur les droits

Même lorsque des personnes ont conscience d'être des titulaires de droits, nombre d'entre elles ignorent ce à quoi elles ont droit. *« Je m'en sors bien avec Internet et malgré cela, j'ai le sentiment de ne pas être tenue informée de certaines choses. Des services tels que le CPAS devraient être obligés d'informer les gens. J'ai dû attendre un an après être tombée malade pour obtenir des informations. Ce n'est qu'en consultant mon compte bancaire que j'ai remarqué que mon allocation avait été diminuée. On ne reçoit par ailleurs aucune information concernant d'autres mesures auxquelles on a droit. Par contre, lorsqu'on est exclu d'un droit, c'est fait automatiquement »*. *« Nous avons besoin d'une aide plus proactive à des moments clés de la vie comme un déménagement,*

*de la part de la commune, dans des lieux proches du milieu de vie des personnes »*.

Seule une information de qualité peut contribuer à améliorer l'accès aux droits. La qualité porte sur la justesse du contenu des informations. Les organisations chargées de la mise en œuvre des droits, surtout des services généralistes comme les CPAS par exemple, doivent maîtriser énormément de réglementations, de plus en plus complexes et régulièrement modifiées. *« Il est beaucoup plus difficile actuellement qu'autrefois de déterminer ce à quoi chacun a droit »*. Des professionnels ont expliqué durant la concertation que de nombreux services sociaux, dont les CPAS, sont demandeurs d'une simplification de l'ensemble des corrections sociales. Donner des informations correctes et complètes est devenu un véritable défi.

La façon de communiquer l'information est un autre élément essentiel de la qualité. Dans quels

lieux l'information est-elle disponible ? L'est-elle dans des espaces que fréquentent des personnes en situation de pauvreté ? Dans des lieux proches de leur milieu de vie ? Est-elle disponible au moment où la personne recherche l'information ? Est-elle présentée de façon compréhensible, y compris par des personnes ne maîtrisant pas la lecture et l'écriture ? L'information est-elle donnée sur un support papier, de façon électronique ? Une personne de référence est-elle accessible pour expliquer les informations, si souhaité ?

Il arrive également que des professionnels n'informent pas les personnes qui s'adressent à eux. Parfois parce qu'ils ne connaissent eux-mêmes pas suffisamment la réglementation mais parfois aussi parce qu'ils décident de ne pas informer la personne à propos d'un droit, estimant que le droit est inadapté, à cause de la procédure à suivre pour y accéder (par exemple, un parcours juridique susceptible d'être trop complexe et trop difficile) ou à cause d'un manque de moyens : *« Il y a, par exemple, tellement de personnes qui demandent un logement social que les services doivent faire une sélection. Les personnes refusées ne reviennent parfois plus. Il faudrait pouvoir aussi quantifier les personnes qui ne sont pas toujours visibles, comme les personnes sur les listes d'attente et les personnes qui n'ont plus d'aide. »*

En ce qui concerne le droit à des allocations de sécurité sociale ou d'assistance sociale, rappelons que la Charte de l'assuré social précise les obligations des institutions de sécurité sociale, y compris du CPAS, relatives à l'information.

 La loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l'assuré social prévoit notamment<sup>25</sup>:

- une obligation d'information et de conseil dans le chef des institutions de sécurité sociale (articles 3 et 4) ;
- l'obligation d'utiliser un langage compréhensible (article 6) ;
- l'obligation de motiver les décisions et d'informer les destinataires des possibilités de recours (articles 7, 13 et 14) ;
- l'obligation de réorienter, si nécessaire, le demandeur vers l'institution de sécurité sociale compétente (articles 5 et 9) ;
- l'obligation d'instruire la demande de manière minutieuse, en recueillant « d'initiative toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social » (article 11).

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande aux autorités publiques de:

- accorder une très grande attention à l'information relative aux droits et à la qualité de celle-ci en rappelant dans les textes législatifs l'obligation d'informer les ayants droit potentiels.
- prévoir dans les textes une évaluation régulière du public atteint mais surtout non encore atteint par l'information et de prendre les mesures nécessaires pour atteindre tous les ayants droit potentiels. La collaboration des acteurs de terrain, personnes en situation de pauvreté et professionnels chargés de la mise en œuvre des droits, est cruciale à cet égard.

### 1.3.4. Démarches complexes et parfois coûteuses

Le Rapport général sur la pauvreté pointait déjà comme facteur de nonaccès aux droits les démarches à faire pour exercer un droit : *« Les familles pauvres sont les victimes par excellence du*

*dysfonctionnement de nombreux services et administrations. En cas de problème, les conséquences sont désastreuses et les gens s'enlisent de plus en plus dans le dédale de la bureaucratie<sup>26</sup>».*

Aujourd'hui encore, lorsque des personnes, conscientes de leurs droits et bien informées, adressent une demande aux services responsables de la mise en œuvre d'un droit, il n'est pas rare qu'elles doivent répondre à de nombreuses exigences. Certaines finissent par jeter l'éponge en raison du parcours du combattant qu'elles doivent accomplir<sup>27</sup>. Une jeune disait qu'elle était toujours obligée de demander des documents - comme si notre vie était basée là-dessus - dont l'attestation de demandeur d'emploi, sinon elle ne pouvait pas obtenir l'aide. « *J'avais les moyens de payer le bus pour aller chercher le papier mais qu'est-ce qui arrive si je n'ai pas les moyens ? Les exigences ne correspondent pas aux réalités de vie et on n'a pas les moyens d'y changer quoi que ce soit* ».

Une grande attention est aujourd'hui accordée à l'automatisation des droits, (c'est à dire l'ouverture d'office des droits sans démarche préalable de l'ayant droit potentiel) ainsi qu'à la simplification administrative<sup>28</sup> mais parallèlement à cela, les législations se complexifient, rendant l'octroi d'office plus difficile. La dématérialisation des démarches est de plus en plus fréquente ; elle est généralement considérée comme une façon de les simplifier. Mais l'obligation de passer par le numérique a-t-elle vraiment un impact positif sur l'accès aux droits pour tout le monde ? Ou s'agit-il d'une simplification qui ne tient pas compte des capacités d'un certain nombre de personnes concernées, les plus vulnérables, étant donné l'existence d'un fossé numérique<sup>29</sup> ?

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de simplifier au maximum les démarches à faire pour ouvrir un droit, en allant jusqu'à l'automatisation le cas échéant et notamment réduire le plus possible le nombre de pièces justificatives exigées.

### 1.3.5. Accès difficile à la justice

En aval du travail des administrations et des services, lorsqu'une personne estime que ses droits n'ont pas été respectés par ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre, elle peut intenter une action en justice pour contester la décision prise. Pour accéder à la justice, les personnes en situation de pauvreté doivent toutefois franchir différents seuils : financier, administratif, linguistique, etc. Les récentes réformes adoptées, en particulier celle de l'aide juridique de deuxième ligne, compliquent encore cet accès puisque davantage de conditions doivent être remplies, davantage de contrôles doivent être effectués<sup>30</sup>.

La tendance de certains CPAS à pousser à la judiciarisation a aussi été soulignée : « *ils savent*

*être un peu limités dans l'interprétation de la loi ou dans son application et vont ostensiblement, de manière délibérée, inciter l'usager à aller au tribunal du travail qui lui donnera raison. Evidemment, on perçoit bien, en particulier par rapport à un public en grande difficulté, ce que cela peut avoir de tout à fait dissuasif* »<sup>31</sup>.

Par ailleurs, des participants ont relancé l'idée d'un service ombudsman, face au constat qu'il existe différentes situations dans lesquelles des personnes ne parviennent pas à faire valoir leurs droits (problèmes dans la relation entre le demandeur et le travailleur social ou le CPAS en tant qu'institution par exemple) ou dans lesquelles des personnes ne recourent pas à la justice<sup>32</sup>. La réflexion est à poursuivre, notamment avec les Fédérations de CPAS, qui ont émis des réserves.

En vue de faire de l'accès à la justice un levier d'accès aux droits pour tous, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- évaluer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté, notamment l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne, en associant à l'évaluation les acteurs concernés, y compris des délégués d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, de façon à apporter les modifications nécessaires, le cas échéant. Il est demandé d'examiner les obstacles financiers, ceux liés à la procédure et aux démarches administratives.
- évaluer l'impact du transfert de la compétence relative à l'aide juridique de première ligne aux Communautés, en associant tous les acteurs concernés, de façon à apporter les modifications nécessaires, le cas échéant.

## 1.4. Accès aux droits en l'absence de logement reconnu

*« Pour être citoyen, il faut avoir une adresse, être reconnu par la commune. »*

De trop nombreuses personnes en situation de pauvreté n'ont pas ou plus les moyens de se loger et vivent dans la rue. D'autres doivent se tourner vers des formes de logement non reconnues par les autorités, car elles n'ont pas les moyens d'accéder à un logement décent à prix abordable.

Nous avons également entendu des échos provenant d'associations défendant les droits des indépendants qu'un nombre non négligeable d'indépendants faisant aveu de faillite perdaient leur logement. Toutes ces difficultés de logement ont un impact très lourd sur le bien-être physique et matériel, mais ont également un impact administratif énorme.

Avoir une adresse, c'est-à-dire être inscrit dans le registre de la population, conditionne de nombreux droits. Cette inscription est nécessaire pour obtenir des documents officiels, comme la carte d'identité, le permis de conduire, une composition de ménage... ainsi que pour recevoir du courrier. Les personnes non inscrites perdent la possibilité de toucher les allocations auxquelles elles ont droit, d'être informées d'une procédure judiciaire et donc de pouvoir se défendre, de pouvoir introduire une action en justice, de

pouvoir voter... *« Quand on n'a pas d'adresse, pas de papiers, on n'existe pas, on est transparent. »*

📖 Chaque commune doit tenir un registre de la population dans lequel les Belges et certains étrangers (dans certaines conditions déterminées par la loi) sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents<sup>33</sup>. La résidence principale est une situation de fait qui est déterminée par différents éléments concrets comme le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage<sup>34</sup> ...

Deux situations compliquent l'inscription au registre de la population outre celle étrangers sans papiers : celle des personnes qui habitent dans un logement non reconnu comme tel ou qui ne répond pas aux critères de salubrité ou de sécurité et celle des personnes qui sont sans abri ou qui habitent dans des demeures mobiles. Le législateur a pris des mesures pour garantir l'inscription des personnes qui se trouvent dans de telles situations, respectivement l'inscription provisoire (1.4.1) et l'adresse de référence (1.4.2). Nous examinons ci-dessous dans quelle mesure ces mécanismes sont efficaces et comment les améliorer, le cas échéant, tout en gardant à l'esprit qu'il ne s'agit que de *« solutions de dépannage »*. *« La priorité des gens, c'est d'avoir un logement. Les adresses de*

*référé* et les domiciliations provisoires ne sont que des emplâtres sur une jambe de bois ». Les mécanismes relatifs à l'absence temporaire et à l'inscription en résidence principale dans une institution n'ont pas été abordés lors de la concertation et ne sont donc pas traités dans le présent rapport.

### 1.4.1. Inscription provisoire

Enormément de personnes en situation de pauvreté vivent dans des logements qui ne sont pas conformes aux règles de sécurité, de salubrité ou d'urbanisme et d'aménagement du territoire : un appartement ou une maison insalubre, une caravane, un squat, un immeuble mis en location par un 'marchand de sommeil'... Les personnes qui habitent dans de tels logements doivent cependant être inscrites dans le registre de la population, à titre provisoire. La législation relative à l'inscription provisoire a été récemment modifiée ; lors de la concertation, deux changements ont été évoqués, l'un relatif aux délais et l'autre relatif au recours.

📖 L'arrêté royal du 16 juillet 1992<sup>35</sup> imposait aux communes des délais stricts :

- si dans les trois mois de la demande, la commune n'avait pas entamé la procédure administrative et judiciaire prévue pour mettre fin à la situation irrégulière, l'inscription devenait définitive ;
- l'inscription provisoire ne pouvait durer plus de trois ans.

📖 La loi du 9 novembre 2015, entrée en vigueur le 10 décembre 2015 prévoit que l'inscription provisoire ne pourra prendre fin que lorsque les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière<sup>36</sup>.

Cette modification relative aux délais vise notamment à rassurer les communes réticentes à inscrire des personnes dans des logements non reconnus comme tels ou situés dans des lieux non autorisés. Auparavant, l'inscription provisoire

pouvait devenir définitive, alors même que la situation n'avait pas changé. Les communes craignaient que cela ne soit compris comme un feu vert pour une installation définitive, alors que le fait de l'inscription ne protège pas d'une expulsion. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre le refus d'inscription d'une commune, a clairement rappelé les objectifs de la législation : « *d'une part, assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part, éviter que les personnes résidant de manière permanente dans les lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription* »<sup>37</sup>. Le législateur a lui aussi rappelé, en 2015, le principe selon lequel l'inscription provisoire n'entraîne pas la légalisation de la situation irrégulière<sup>38</sup>. A ce stade, nous ne sommes pas encore en mesure d'établir si la modification législative a eu un impact sur le nombre d'inscriptions.

L'inscription 'définitivement provisoire' suscite par contre l'inquiétude des personnes concernées. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la mention « inscription provisoire » devrait figurer sur tous les certificats que le citoyen demande<sup>39</sup> ; il ressort de la concertation que cette mention provoque une stigmatisation supplémentaire pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, « *qui les enferme dans leur fragilité* ». Par ailleurs, elle risque aussi d'accroître les problèmes qu'elles rencontrent au quotidien, comme lors de demandes de prêts ou de recherches d'emploi. Certaines personnes en situation de pauvreté sont malgré tout propriétaires de leur logement, par exemple une caravane qu'elles habitent de manière permanente dans une zone de loisirs. Selon certains participants, des communes comptant de nombreuses inscriptions provisoires refusent de noter cette mention sur les documents officiels, afin d'éviter un impact négatif sur la vie de leurs administrés.

Cette modification de loi n'était en vigueur que depuis quelques mois lorsqu'une nouvelle proposition de loi était déposée le 27 janvier 2016<sup>40</sup>, dont le but est de prévoir une exception au

principe de l'inscription provisoire pour les personnes vivant dans un logement déclaré inhabitable. Les parlementaires souhaitent mettre un terme à une situation dénoncée par les communes, qui trouvent illogique de devoir inscrire, même provisoirement, des personnes dans un logement déclaré inhabitable et mettant donc leur santé en danger. Interrogées à ce sujet, les associations des villes et communes ont exprimé leur satisfaction de principe par rapport à cette proposition, tout en précisant qu'il faudra trouver une autre solution pour ces personnes, qui risquent de perdre l'accès à leurs droits si elles ne sont pas inscrites dans les registres de la population, car certaines d'entre elles n'entrent pas dans les conditions d'obtention d'une adresse de référence<sup>41</sup>. En tout état de cause, il semble difficile de concilier cette proposition avec les motifs à la base de l'inscription provisoire, qui est de garantir un taux maximal d'inscriptions dans les registres de la population.

📖 La loi du 19 juillet 1991 prévoyait qu'en cas de refus d'inscription par une commune, la personne concernée pouvait contester la décision auprès du SPF Intérieur.

📖 La loi du 9 novembre 2015 limite cette possibilité aux contestations relatives au lieu de la résidence principale actuelle.

La décision du Ministre de l'Intérieur s'imposait à la commune. En cas de refus d'inscription lié au fait que le logement ne répondait pas aux normes de salubrité, de sécurité ou d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la personne, qui contestait la décision, obtenait toujours gain de cause. Précisons qu'un recours judiciaire était toujours possible.

Le législateur a voulu « *rationaliser les procédures de recours concernant les contestations en matière de résidence principale auprès du ministre de l'Intérieur* »<sup>42</sup> et a supprimé cette possibilité. Il trouvait notamment que cela provoquait une surcharge de travail pour le SPF Intérieur. Dorénavant, seules des considérations relatives à 'l'emplacement physique' de la résidence peuvent faire l'objet d'une contestation quant à la réalité de la résidence auprès du Ministre de l'Intérieur<sup>43</sup>. Formulé plus platement : le SPF Intérieur se borne à vérifier si la personne réside effectivement à l'endroit désigné. Les citoyens qui veulent contester un refus d'inscription pour d'autres motifs doivent dorénavant introduire une action en justice<sup>44</sup>, ce qui devient de plus en plus difficile pour des personnes en situation de pauvreté. Les réformes de la justice récemment adoptées ont en effet introduit diverses mesures qui constituent des obstacles supplémentaires à l'accès à la justice, en contradiction avec les recommandations du précédent Rapport bisannuel du Service<sup>45</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- évaluer les effets de la récente modification du régime d'inscription provisoire sur l'application du dispositif ;
- réinstaurer la possibilité de contester un refus d'inscription par le biais d'un recours administratif auprès du SPF Intérieur.

### 1.4.2. Adresse de référence

Certaines personnes se trouvent dans l'impossibilité d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. Pour garantir leur inscription dans les registres de la population, le législateur a prévu

une possibilité d'inscription en 'adresse de référence'<sup>46</sup>.


En 2016, 9.058 personnes étaient inscrites en adresse de référence dans les registres de la population pour l'entièreté du territoire belge.

Régions	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Région flamande	3.037	3.497	3.711	3.981	4.751	3.529
Région Bruxelles-Capitale	1.570	1.710	2.362	2.075	2.379	2.182
Région wallonne	3.764	4.308	4.462	4.686	4.774	3.347
<b>TOTAL</b>	<b>8.371</b>	<b>9.515</b>	<b>10.535</b>	<b>10.742</b>	<b>11.904</b>	<b>9.058</b>

Source : SPF Intérieur

Les participants à la concertation ont clairement exprimé que l'adresse de référence n'est pas ce qu'ils demandent. Pour eux, il s'agit d'une solution de dépannage, insatisfaisante. En l'état, l'adresse de référence permet à tout le moins à certaines personnes de faire valoir certains de leurs droits, malgré le fait qu'elles soient sans logement.

Dans le cadre de la concertation, nous nous sommes intéressés à deux catégories de personnes susceptibles de bénéficier de cette possibilité alternative d'inscription : les personnes qui par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou plus de logement, et les personnes séjournant dans une demeure mobile.

 Les personnes sans abri peuvent être inscrites dans le registre de la commune où elles choisissent d'avoir une adresse de référence soit :

- **à l'adresse d'une personne physique :** la personne qui réside à titre principal à cette adresse doit donner son accord et s'engager à faire parvenir tout le courrier et tous les documents administratifs à leur destinataire ;
- **à l'adresse d'un CPAS :** le CPAS doit examiner si les trois conditions prévues par la loi sont remplies par la personne sans abri: (1) le manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement ; (2) la non-inscription dans les registres de la population ; (3) la demande d'aide sociale au CPAS<sup>47</sup>. En vue de leur

inscription dans les registres de la population, le CPAS leur délivre un document attestant que les conditions d'inscription à l'adresse du centre sont remplies et l'inscription prend cours à la date de l'attestation délivrée. Les personnes concernées sont tenues de se présenter au CPAS au moins une fois par trimestre.

Cette législation semble claire au premier abord, mais il ressort de la concertation que son application reste problématique, comme l'indiquait déjà le Rapport Général sur la Pauvreté<sup>48</sup>. «*Théoriquement, le fait que les sans-abri et les personnes disposent d'une adresse de référence représente un grand pas en avant. Celui qui est sans logement ne peut en principe plus faire l'objet d'une radiation administrative pour autant qu'il puisse être contacté à son adresse de référence. Cela empêche aussi la perte de certains droit. Mais tout cela est vrai en théorie seulement car la loi reste floue sur bien des points et permet dès lors beaucoup trop d'interprétations abusives.*» Depuis lors, la possibilité d'une adresse de référence auprès d'un CPAS est prévue par la loi<sup>49</sup> et de très nombreuses circulaires ont été émises mais les difficultés d'application demeurent. Les participants à la concertation confirment cependant que «*l'adresse de référence est nécessaire tant qu'il y a des sans-abri*».

Plusieurs difficultés ont été évoquées lors des rencontres : un problème général d'information et

surtout des problèmes spécifiques liés à l'obtention d'une adresse de référence, soit auprès d'un particulier, soit auprès d'un CPAS. « *Les personnes sans abri ne savent pas comment faire pour avoir une adresse de référence. Il y a un problème d'information* ». Bien qu'elle soit en vigueur depuis plus de 20 ans, la loi qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence n'est pas encore connue par tous les bénéficiaires potentiels et reste méconnue de certaines administrations. D'autre part, les administrations font parfois preuve d'une grande méfiance envers les demandeurs d'adresse de référence, les soupçonnant de tenter d'échapper à leurs créanciers ou à la justice. Tous ces facteurs ont pour conséquence que l'application de la loi est très différente selon la commune dans laquelle une demande d'inscription est introduite.

#### 1.4.2.1. L'adresse de référence auprès du CPAS

Ce sont surtout les difficultés liées à l'adresse de référence auprès d'un CPAS qui ont été évoquées, ce qui s'explique probablement par le fait que c'est le type d'adresse de référence le plus utilisé.

- « *Les CPAS ne respectent pas toujours la loi : certains CPAS affirment clairement ne jamais accepter d'adresse de référence chez eux, sauf en cas de condamnation en justice* ». Certains CPAS préfèrent, pour des raisons budgétaires ou politiques, limiter le nombre d'inscriptions de personnes sans abri dans leur commune. Ces pratiques sont contraires à la loi. Il arrive également que des communes refusent une inscription malgré l'accord du CPAS. « *L'adresse de référence lui a été refusée par la commune en 2015 car il n'était pas resté assez longtemps sur la commune* ». Malgré le fait que la législation permette à une personne sans abri de demander l'adresse de référence dans la commune où elle se trouve, des CPAS refusent encore parfois cette inscription en contestant leur compétence territoriale.
- « *L'obtention de l'adresse de référence est soumise à une série de conditions : carte*

*d'identité, lieu de résidence de fait, suivi futur d'une formation déterminée, épargne à constituer en vue d'accéder ultérieurement à un logement, etc.* ». Arguent parfois du manque de clarté de la réglementation relative à l'adresse de référence, celle-ci faisant l'objet d'une multitude de circulaires<sup>50</sup>, certains CPAS imposent des conditions supplémentaires, non prévues par la loi, visant à limiter l'accès à l'adresse de référence. Il s'agit surtout de la condition du 'manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement' qui est interprétée à mauvais escient. Des personnes bénéficiant d'une allocation de sécurité sociale ou d'un revenu du travail doivent pouvoir être considérées comme manquant de ressources suffisantes en fonction de leur situation.

- De leur côté, les CPAS se plaignent du fait qu'il n'est donné aucune définition de la condition d'être 'sans-abri' pour obtenir l'inscription en adresse de référence. Aucune circulaire existante ne spécifie si, par exemple des personnes hébergées temporairement par leurs proches remplissent cette condition. Il ressort également d'une étude de jurisprudence actuellement en cours au sein du Service de lutte contre la pauvreté que la discussion causée par le manque de clarté est régulièrement portée devant les juridictions.
- Pour qu'une personne sans abri puisse être inscrite en adresse de référence, il faut qu'elle ne soit plus inscrite à son ancien domicile. Si tel est encore le cas, la commune dans laquelle elle est encore inscrite doit procéder à sa radiation. Il est nécessaire que la radiation soit effectuée rapidement et qu'elle soit suivie immédiatement par la nouvelle inscription, pour éviter que la personne sans abri ne tombe entretemps dans un vide administratif. Une circulaire<sup>51</sup> prévoit que le CPAS recevant la demande doit contacter la commune afin de procéder à la radiation. Aucun délai n'est fixé pour ces démarches, ce qui laisse la personne démunie face à d'éventuelles lenteurs



administratives. En 2015, suite à un long travail en partenariat avec le secteur associatif, des CPAS et des services communaux de la population des 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale, le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes a émis une série de recommandations visant à écourter ce délai de radiation<sup>52</sup>. Ainsi, le Conseil recommande aux CPAS se voyant adresser une demande d'inscription en adresse de référence de vérifier immédiatement si le demandeur est radié ou non et d'assurer lui-même le contact avec le service communal concerné, celui de sa propre commune le cas échéant. En règle générale, le Conseil préconise une meilleure collaboration entre les services communaux et ceux du CPAS, afin de garantir que l'enquête de police visant à constater la radiation intervienne dans les meilleurs délais. De son côté, le *Netwerk tegen Armoede* demande d'envisager que le demandeur puisse être inscrit proactivement, avant même d'être radié de son adresse précédente.

Notons que si, pour les personnes sans abri en quête d'inscription en adresse de référence, la radiation prend souvent beaucoup de temps, paradoxalement, une autre forme de radiation – la radiation d'office – pose problème par la célérité avec laquelle elle intervient généralement. Cette forme de radiation, pratiquée par l'administration lorsqu'elle constate l'absence prolongée d'une personne inscrite sur sa commune, a de lourdes conséquences sur le plan administratif. Elle peut constituer un indicateur de pauvreté et touche également particulièrement les personnes étrangères.

Myria (le Centre fédéral Migration) reçoit de plus en plus de signalements de personnes étrangères qui ont été radiées d'office. Le SPF Intérieur a confirmé cette hausse significative des radiations d'office entre 2010 (21.134) et 2013 (51.417). Outre les difficultés d'accès aux droits que comporte toute non-inscription dans

les registres de la population, la radiation d'office de personnes étrangères peut aboutir à la perte du droit de séjour qu'elles avaient obtenu<sup>53</sup>.

- Des juges du travail ont signalé qu'il leur arrivait régulièrement de trouver face à eux des personnes inscrites en adresse de référence ayant perdu leurs droits aux allocations de chômage car ils n'avaient pas répondu à temps à des convocations du Forem/Actiris/VDAB/ADG. Il ressort également des concertations que le délai de 3 mois est trop long pour la préservation des droits sociaux des personnes inscrites en adresse de référence. Il conviendrait de veiller à ce que les CPAS contactent de manière proactive les personnes inscrites afin d'éviter que le contact n'ait lieu que tous les 3 mois. Il serait également opportun d'examiner la façon dont les instances d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi convoquent les personnes inscrites en adresse de référence. Il pourrait être imaginé de prolonger les délais de convocation ou qu'une personne inscrite en adresse de référence ne puisse être valablement convoquée que si une telle instance a adressé sa convocation au CPAS aussi et que le CPAS ait à son tour contacté la personne inscrite en adresse de référence, par son canal habituel de contact.

Dans un souci de clarification, le Service Public Fédéral Intérieur et le Service Public de Programmation Intégration Sociale ont préparé, avec le Secrétaire d'Etat, à la lutte contre la pauvreté, un projet de circulaire conjointe afin de remplacer les anciennes circulaires relatives à l'inscription en adresse de référence des personnes sans abri<sup>54</sup>. Le Premier Ministre a soumis un projet de circulaire pour avis aux fédérations des CPAS, à certaines organisations telles le BAPN et le Front Commun des SDF ainsi qu'au Service de lutte contre la pauvreté. Le projet contient des propositions d'amélioration de la procédure et tend à clarifier les règles relatives à la compétence

territoriale et à la définition du 'sans-abrisme'. Les différents acteurs se sont accordés sur la poursuite de la discussion avec les ministres compétents et les institutions des allocations de sécurité ou d'assistance sociale. Le BAPN et le Front Commun des SDF plaident pour que cette discussion soit

élargie vers une réflexion plus globale sur la manière de rendre l'accès aux droits sociaux moins dépendant de l'inscription dans les registres de la population. Le Service de lutte contre la pauvreté appuie cette position.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de:

- mener une réflexion entre les ministres compétents, les institutions versant les allocations de sécurité sociale et d'assistance sociale et le monde associatif concerné pour rendre l'accès aux droits sociaux moins dépendant de l'inscription dans les registres de la population. Le Service de lutte contre la pauvreté pourrait organiser une telle réflexion si le mandat lui en est donné par les ministres concernés ;
- commanditer une recherche sur ce sujet ;
- clarifier la législation et la réglementation relatives à l'obtention de l'adresse de référence afin d'éviter les différences locales d'application par les CPAS et les communes ;
- diminuer le nombre de circulaires relatives à l'adresse de référence et s'assurer que les Instructions Générales du SPF Intérieur ne vont pas à l'encontre de la législation et réglementation supérieures ;
- inscrire une définition claire du 'sans-abrisme' dans la réglementation, et prendre pour cela comme référence la typologie ETHOS ;
- donner une définition claire de la condition de 'manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement', en précisant notamment que des personnes bénéficiant d'une allocation de sécurité sociale ou d'un revenu du travail peuvent être considérées comme manquant de ressources et en tenant compte de l'offre de logements décentes et abordables disponibles dans la région ;
- améliorer la procédure de radiation d'office pour rendre plus rapide l'inscription en adresse de référence ;
- prévoir dans la réglementation que les personnes inscrites en adresse de référence auprès d'un CPAS ne seront considérées comme valablement convoquées par les instances d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi (le Forem/Actiris/VDAB/ADG) qu'à condition que la convocation leur ait été transmise par le CPAS selon ses modes de communication habituels ; envisager une prolongation des délais de convocation pour les personnes inscrites en adresse de référence ;
- permettre aux personnes inscrites en adresse de référence de cohabiter provisoirement (moins de 6 mois) chez des tiers sans que cela soit sanctionné ;
- veiller à une application correcte et uniforme de la législation et réglementation par les CPAS et autorités communales ;
- renforcer les contrôles sur les CPAS, en particulier en ce qui concerne le respect de l'obligation de remettre un accusé de réception aux demandeurs d'une adresse de référence et le respect des règles de compétence territoriale.

### 1.4.2.2. L'adresse de référence auprès d'un particulier

Les participants à la concertation rapportent que nombre d'entre eux ont peur de s'inscrire en adresse de référence chez un particulier, car il arrive que ce dernier soit pénalisé pour son geste d'entraide. En effet, des personnes ayant accepté l'inscription d'une personne sans abri à titre d'adresse de référence ont vu leurs allocations diminuer, passant du taux isolé au taux cohabitant, car certaines administrations considèrent, à tort, une inscription en adresse de référence comme une résidence effective. Dans le cadre de la législation sur la GRAPA<sup>55</sup>, ce risque est

particulièrement présent étant donné que la notion de cohabitation est uniquement fondée sur l'inscription dans les registres de population. Une autre situation a également été rapportée<sup>56</sup>, dans laquelle un huissier aurait pratiqué une saisie de meubles alors que l'exécution visait une personne qui y était inscrite au titre de l'adresse de référence. Pour ces raisons, l'inscription chez un particulier reste problématique et est peu utilisée<sup>57</sup>. Pourtant, « *via le CPAS, le mécanisme ne fonctionne pas ; s'inscrire chez un particulier est souvent la seule solution* ». De plus, cette manière de faire augmente les chances de maintenir le contact avec la personne inscrite.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de maintenir et promouvoir la possibilité de s'inscrire en adresse de référence auprès d'un particulier.

### 1.4.2.3. L'adresse de référence auprès d'une personne morale

📖 Pour les personnes séjournant dans une demeure mobile, qui disposent par ailleurs également de la possibilité de s'inscrire auprès d'un CPAS ou d'une personne physique, il est possible depuis l'année 2006<sup>58</sup> d'obtenir une adresse de référence auprès d'une personne morale existant depuis au moins 5 ans et dont les statuts prévoient la gestion et la défense des intérêts des populations nomades<sup>59</sup>.

Cette possibilité d'inscription auprès d'une personne morale, qui a vu le jour à la demande du *Vlaams Minderhedencentrum* et du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme<sup>60</sup>, est vue comme très positive par les participants à la concertation, étant donné le lien de confiance créé entre les associations et les inscrits en adresse de référence. C'est ainsi que la directrice d'un centre d'accueil à Eupen a expliqué que les jeunes de 17 à 26 ans ne peuvent y être hébergés que pour une période déterminée. Lorsqu'ils quittent le centre, ils n'ont souvent pas de point d'attache

fixe, et repassent régulièrement au centre. « *Le sens de la citoyenneté, c'est aussi le sentiment d'appartenance. Pour ces jeunes, il passe par l'association, pas par le CPAS.* »

Pour ces raisons, il a été discuté en cours de concertation de la proposition de permettre aux personnes sans abri de s'inscrire en adresse de référence auprès d'une association visant la défense de leurs droits. Les participants à la concertation y sont plutôt favorables, « *à condition qu'il n'y ait pas d'obligation et que les CPAS ne renvoient pas toutes les demandes d'adresse de référence vers les associations* ». Ils craignent que les associations ne doivent rendre des comptes aux autorités ou qu'elles doivent contrôler la personne, ce qui entraînerait une perte du lien de confiance avec celle-ci. Ce sont également ces arguments qui poussent le *Netwerk tegen Armoede* par exemple à s'opposer à cette proposition.

Concernant les personnes séjournant en demeure mobile, il semble cependant que trop peu d'associations acceptent une telle inscription. En 2006 déjà, le gouvernement reconnaissait que trop peu de personnes physiques étaient disposées à servir d'adresse de référence aux gens du voyage.

Ainsi, il n'était pas rare de retrouver 200 ou même 400 personnes inscrites à la même adresse de référence. Malgré la modification législative permettant à des associations de servir d'adresse de référence, la situation ne s'est pas vraiment améliorée. En Région wallonne par exemple, une seule association liégeoise propose une adresse de référence, mais elle est submergée par les demandes d'inscription. L'asbl Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms, qui a pour mission la défense des intérêts des gens du voyage en Région wallonne, déclare ne pas être en mesure de proposer un tel service à cause de la charge de travail que cela engendrerait. En Flandre, quelques associations offrent ce service à des centaines de personnes<sup>61</sup>. Le *Minderhedenforum* et le *Kruispunt Migratie-Integratie* demandent aux autorités régionales flamandes pour allouer plus de moyens aux asbl en vue d'augmenter leur capacité d'accueil.

Enfin, tout comme des difficultés ont été signalées lors de l'inscription auprès d'un CPAS, il a été

rapporté que certaines administrations communales instaurent des règlements rendant l'inscription auprès d'une asbl plus difficile. Elles imposent par exemple aux personnes séjournant en demeure mobile de prouver qu'elles se déplacent continuellement, en démontrant notamment avec des tickets de caisse qu'elles font leurs achats dans plusieurs provinces du pays ou qu'elles ne restent pas plus d'un mois sur le même emplacement. Elles refusent également d'octroyer l'inscription en adresse de référence à une personne employée sur base d'un contrat à durée indéterminée, car elles estiment que c'est incompatible avec une vie de 'nomade'. Ces pratiques illégales ont été signalées à UNIA qui, en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, a adressé le 29 novembre 2017 un certain nombre de recommandations au SPF Intérieur pour y remédier. Elles sont reprises ci-dessous.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- clarifier les dispositions des Instructions générales concernant l'adresse de référence et la demeure mobile de façon à obtenir une uniformité dans les avis du SPF Intérieur (au niveau central et régional) et éviter des interprétations par des administrations locales qui ne sont pas conformes au cadre légal en vigueur ;
- mettre l'accent sur l'usage effectif du véhicule comme demeure mobile pour les autobus, les camions et les camionnettes, à l'instar du mobile home ;
- adapter le texte des Instructions Générales dans lequel il est question de se déplacer "continuellement" et "constamment" afin de le rendre plus conforme au cadre légal et éviter toute interprétation non-conforme à la loi ;
- ne pas considérer le système de boîte postale chez bpost comme une raison automatique de refus pour l'octroi d'une adresse de référence ;
- établir, avec les représentants des communautés itinérantes, dans le respect de la législation sur la protection de la vie privée, une liste limitative de pièces justificatives raisonnables prouvant une existence itinérante, les inscrire dans les Instructions générales ;
- au ministre de l'Intérieur d'informer correctement et clairement les communes de la réglementation relative aux personnes résidant en demeure mobile, de façon à ce qu'elles l'appliquent correctement ;
- soutenir financièrement les asbl qui acceptent de servir d'adresse de référence pour les personnes en demeure mobile, de façon à leur permettre d'augmenter leur capacité et d'assurer un meilleur accompagnement.

## 1.5. En guise de conclusion : accès aux droits et engagement politique

Les pistes pour augmenter l'accès aux droits sont très souvent formulées en termes de simplification administrative, d'automatisation des droits... Cette approche est très pertinente et mérite certainement d'être poursuivie mais "On se

*tromperait à se focaliser uniquement sur les dysfonctionnements liés à des erreurs administratives, des formalités trop contraignantes ou une information déficiente". De nombreuses situations de non-accès aux droits, comme par exemple lorsque des personnes sont exclues "ne proviennent en effet pas de là mais du fonctionnement normal du système, et donc des choix politiques et budgétaires sous-jacents"<sup>62</sup>.*

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de:

- examiner le risque de non-accès aux droits que contiennent des législations en cours d'élaboration, de façon à l'éliminer autant que possible;
- inscrire, dans les textes législatifs, une évaluation régulière de leur impact en termes d'accès aux droits.

Notons aussi que des initiatives législatives qui constituent des avancées vers une meilleure effectivité des droits de l'homme, n'ont pas toujours les effets escomptés sur le terrain, parce qu'elles ne sont pas ou imparfaitement appliquées. C'est le cas, par exemple, de la réquisition d'immeubles vacants susceptibles d'augmenter l'offre de logements, de l'obligation d'afficher le montant du loyer lorsqu'un immeuble est mis en location afin de lutter contre les discriminations,

des modifications apportées à la garantie locative pour qu'elle ne soit plus un obstacle à l'accès au logement ... Les raisons de la non-application sont multiples : certaines mesures nécessitent un arrêté royal ou un règlement communal pour être applicables alors qu'il n'existe pas toujours ; le manque de concertation en amont avec les acteurs concernés et leur non-adhésion à la mesure est une autre facteur explicatif<sup>63</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande aux autorités publiques fédérales, régionales ou communautaires et locales de

- prendre les initiatives nécessaires pour que les mesures qui constituent des avancées vers une meilleure effectivité des droits fondamentaux soient mises en œuvre ;
- de faire régulièrement un monitoring de l'application de ces mesures.

Nous ne disposons actuellement en Belgique que d'une vue réduite sur le non-accès aux droits alors qu'il s'agit d'un indicateur pertinent de l'effectivité des politiques menées. Une recherche est actuellement en cours qui fera un état des lieux de la problématique<sup>64</sup>. La combinaison avec une approche qualitative est importante. Lors de la

concertation, des participants ont mis l'accent sur le fait que les personnes en situation de pauvreté doivent avoir la possibilité d'y participer, « *parce qu'elles sont des exemples de résilience, des citoyens à part entière, des artisans en première ligne des droits de l'homme* ».

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de poursuivre la recherche quantitative et qualitative sur l'ampleur du non-accès aux droits en Belgique, en prenant aussi en compte les expériences et analyses des personnes en situation de pauvreté.

## 2. Mesures spécifiques pour droits universels

« Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les pauvres : nous voulons une société où nous sommes reconnus comme des citoyens à part entière.<sup>65</sup> »

Après avoir évoqué la question de l'égalité d'accès aux droits fondamentaux, nous nous demandons comment faire en sorte que tout le monde puisse pleinement bénéficier de ces droits. Durant la concertation, les personnes en situation de pauvreté ont analysé le fait qu'elles étaient considérées comme 'citoyens de seconde zone', pour lesquels seuls des 'droits de second rang' sont d'application. Elles veulent dire par là des mesures spécifiques ou ciblées. Dans un premier temps, nous analyserons la signification et la réalité qui se cachent derrière ces termes. Quel est l'objectif poursuivi par ces mesures? Quels sont aujourd'hui leur utilisation et leur contenu effectifs selon les participants à la concertation? Que pensent les personnes en situation de pauvreté tout particulièrement de ce type de mesure (2.1)? Nous examinerons ensuite de plus près la délimitation des catégories - les groupes auxquels les mesures spécifiques sont destinées (2.2). Bien que les catégories servent à distinguer et à définir des groupes présentant un risque accru de pauvreté, les participants à la concertation estiment qu'elles ne permettent pas de cerner entièrement la réalité des personnes en situation de pauvreté. Nous exposerons aussi d'autres problèmes et inconvénients liés à l'utilisation de catégories. Enfin, nous évaluerons l'efficacité d'une politique catégorielle sur la base des expériences et des analyses partagées par les personnes en situation de pauvreté (2.3). Nous concluons que l'égalité et l'équité doivent aller de paire pour garantir tous les droits fondamentaux, ce qui exige une

combinaison équilibrée de mesures universelles et sélectives (2.4).

### 2.1. Corrections sociales ou droits de second rang ?

« On part du principe que certaines personnes ne bénéficient que de sous-droits, que les droits n'ont pas la même valeur pour tout le monde. »

Les droits fondamentaux ou les droits de l'homme sont universels et inconditionnels. Bien qu'ils soient d'application pour tout le monde, ils ne sont pas une réalité pour tous, notamment pour les personnes en situation de pauvreté. En raison de leur situation économique précaire et des difficultés qui en résultent, ces dernières rencontrent beaucoup d'obstacles pour faire valoir leurs droits. De plus, il s'avère que les mesures universelles ou générales prises par les pouvoirs publics pour que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine bénéficient surtout aux groupes les moins vulnérables<sup>66</sup>. Les mesures universelles ou générales tiennent en effet trop peu compte de la situation problématique réelle des personnes en situation de pauvreté et ne suffisent souvent pas à corriger leur condition défavorisée. Les directives des Nations Unies en matière d'extrême pauvreté et de droits de l'homme stipulent également que les États doivent prendre des mesures positives afin de garantir que les personnes en situation de pauvreté puissent faire valoir leurs droits en toute égalité<sup>67</sup>. Le RGP reconnaissait déjà la nécessité de ce type de mesures : « Ce droit doit vraiment s'avérer universel, même s'il faut prêter une attention toute particulière à certains citoyens pour pouvoir, après des années d'inégalité et d'exclusion, leur offrir enfin ou leur rendre des chances égales<sup>68</sup> ». Ces constats et ces recommandations se traduisent

souvent en mesures spécifiques, dites aussi ciblées ou catégorielles. Une telle politique fournit à certaines catégories de personnes - dont les conditions de vie précaires hypothèquent l'effectivité des droits, par exemple les jeunes, les demandeurs d'emploi, les familles monoparentales - des interventions financières et des prestations de services auxquels ils sont seuls à avoir droit. Une telle approche catégorielle se retrouve dans différents domaines politiques et de vie, ainsi que pour différents groupes cibles. En outre, elle concerne aussi bien des interventions substantielles que de plus petites. Ainsi, le logement social et le revenu d'intégration sont destinés à des personnes qui répondent à certaines conditions bien précises afin de garantir respectivement leurs droits à un logement décent et à un revenu conforme à la dignité humaine. D'autre part, les bénéficiaires du CPAS peuvent aussi compter sur des avantages sociaux complémentaires, comme une réduction sur les abonnements en matière de mobilité ou le tarif social pour le téléphone. Dans l'assurance maladie-invalidité, les personnes qui ont un statut déterminé et/ou un faible revenu ont droit à une intervention majorée, un nombre déterminé de places dans les crèches doit être réservé aux familles vulnérables...

En principe, des mesures spécifiques peuvent contribuer à rendre des droits plus effectifs pour tous. Utiliser les moyens disponibles de manière plus sélective et plus ciblée, en vue de l'effectivité des droits de groupes vulnérables est un choix politique. Mais la manière dont des mesures spécifiques sont appliquées posent cependant question aux participants à la concertation. Ils constatent que les pouvoirs publics, en ces temps d'économies, ont tendance à accroître encore la sélectivité de ce type de mesures afin d'allouer les rares moyens disponibles à 'ceux qui en ont vraiment besoin'. Durant la concertation, on a rappelé qu'en 1981 par exemple, le statut de cohabitant a été introduit dans la réglementation relative au chômage pour des raisons purement budgétaires. Un mécanisme identique intervient

dans la répartition de l'offre limitée de services. Comme il y a trop peu de logements sociaux pour tous ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier, leur attribution est régie par certaines règles prioritaires, avec pour conséquence que ceux qui ne font pas partie des catégories prioritaires peuvent plus difficilement faire valoir leurs droits. Les participants à la concertation ont remarqué que les mesures spécifiques deviennent de plus en plus sélectives et donc plus exclusives. Cela signifie aussi qu'elles font l'objet d'un nombre croissant de conditions d'attribution et que les bénéficiaires doivent de plus en plus prouver qu'ils sont vraiment dans le besoin. *"J'ai demandé au CPAS d'avoir le droit de me rendre à l'épicerie sociale et on m'a répondu 'qu'on ne pouvait pas faire plaisir à tout le monde'."* Certains pensent que sous le couvert d'économies, les pouvoirs publics recherchent, par cette sélectivité et cette conditionnalité accrues, des moyens pour octroyer des droits au plus petit nombre possible de gens. La politique migratoire conduit aussi à davantage d'exclusion. Le crédit d'impôt remboursable - une mesure complémentaire portant, entre autres, sur le montant exonéré d'impôt pour les enfants à charge - a ainsi été supprimé pour les demandeurs d'asile sans revenus professionnels alors qu'ils font partie des parents les plus vulnérables. Il est clairement ressorti de la concertation que, lorsqu'une politique catégorielle n'est pas conçue selon une vision redistributrice, elle ne permet pas de devenir bénéficiaire ou ayant droit, mais produit surtout des victimes de la sélection et de l'exclusion.

Une autre analyse faite durant la concertation concerne les mesures spécifiques qui risquent de devenir un but en soi au lieu d'être un instrument de réalisation des droits fondamentaux. En raison de l'accroissement de la conditionnalité, du contrôle et des sanctions, le risque existe de perdre de vue l'objectif final de ces mesures. Elles ne contribuent alors plus à une existence digne mais se limitent à répondre aux besoins primaires. Selon l'expérience des participants à la concertation, les administrations vérifient souvent

uniquement si les personnes répondent ou non aux conditions, mais ne cherchent pas de solution durable aux problèmes auxquels sont confrontés les demandeurs d'aide, ni aux raisons pour lesquelles ils ne peuvent pas répondre à certaines conditions. *"Les gens doivent de plus en plus souvent présenter des papiers prouvant qu'ils ont le bon profil, et pas pour avoir accès à un droit. Ils doivent présenter une attestation de demandeur d'emploi, pas pour trouver du travail, mais pour demander à l'Onem une allocation pour pouvoir survivre."* Il semble que les personnes en situation de pauvreté doivent mériter un droit à l'aide ou au soutien, à une intervention ou une allocation, plutôt que de voir leurs droits fondamentaux réalisés. Parce que l'effectivité de leurs droits n'est de cette façon que partielle effective, elles parlent de 'droits de second rang'. Elles ont certes droit, sous certaines conditions, à l'aide alimentaire, mais pas à une nourriture saine ; elles ont droit à un accompagnement en matière de logement, mais pas à un logement décent et abordable ; elles ont droit à un trajet d'intégration sociale, mais pas à un emploi durable et de qualité. Les participants à la concertation veulent continuer à rappeler que des mesures spécifiques ne peuvent pas remplacer des droits fondamentaux : elles ne sont nécessaires que tant que tout le monde n'a pas une place à part entière dans la société. *« Les initiatives particulières auront donc toujours - de l'une ou de l'autre façon - comme objectif de n'être qu'une phase de transition, un 'passage'. Car le but final reste la citoyenneté à part entière, c'est-à-dire intégrée »*<sup>69</sup>.

La concertation a aussi révélé une confusion terminologique. Différents termes sont utilisés quand il est question de mesures spécifiques : suppléments sociaux, interventions sélectives, avantages sociaux ou droits complémentaires, correctifs sociaux ... Mais pour les personnes en situation de pauvreté, il ne s'agit pas 'd'avantages', de 'suppléments' par rapport à ce que d'autres reçoivent. Elles veulent souligner qu'il s'agit d'une assistance, d'une petite aide, d'une compensation limitée pour les privations qu'elles endurent. Elles insistent sur le fait que les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour certaines catégories de la population en raison de leur exclusion sociale révèlent en fait des manquements structurels dans la société et pas des problèmes individuels de ces groupes. Sous cet angle, le terme de 'correctif social' semble avoir la préférence de la concertation. Il se réfère en effet à la nécessité d'adapter la politique, les mesures et les services aux personnes en situation précaire afin que cela puisse réellement constituer une différence pour elles, pas seulement en théorie mais aussi dans la vie quotidienne<sup>70</sup>. En même temps, les personnes en situation de pauvreté se demandent pourquoi une politique ne peut pas être conçue d'emblée de manière à rendre les correctifs sociaux superflus. *"Quand un système a besoin de droits complémentaires, cela signifie que la base est insuffisante."* Ils sont convaincus que si l'on rend effectifs les droits pour les personnes vivant dans la pauvreté, ceux-ci le seront pour tout le monde. Une politique qui atteint les personnes les plus difficiles à atteindre atteint en effet tout le monde.

Lorsque des règles spécifiques sont nécessaires pour garantir les droits des groupes les plus vulnérables, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de tenir compte des principes suivants :

- reconnaître toute personne comme sujet de droits, de façon à prévenir l'exclusion et la stigmatisation ;
- penser les mesures spécifiques en tant que contribution à l'effectivité des droits fondamentaux de façon à éviter qu'elles ne deviennent un objectif en soi et qu'elles restent limitées aux besoins primaires ;
- soutenir toutes les personnes qui en ont besoin de façon à ne pas créer d'exclusion ou de concurrence entre groupes vulnérables ;



En outre, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- opter pour des mesures progressives plutôt que pour des mesures 'tout ou rien', de façon à garantir aux personnes des avancées dans leur vie quotidienne ;
- évaluer l'application de ces principes avec les personnes à qui les mesures sont destinées et veiller à ce que d'autres effets pervers ne soient pas générés par ces mesures.

## 2.2. Délimitation de catégories

### 2.2.1. Groupes présentant un risque accru de pauvreté

*« Au cours d'une rencontre, quelqu'un a demandé aux personnes présentes pour quelle catégorie de personnes un logement social était le plus important ou le plus urgent. Une des personnes a répondu : pour les jeunes mères isolées. Une autre personne a répondu : pour les personnes âgées touchant une petite pension. Quelqu'un d'autre encore a parlé des réfugiés, une autre personne des familles comptant plus de cinq enfants. Les participants sont ainsi parvenus au constat que tout le monde forme un groupe cible. Le droit au logement est universel. Il ne devrait donc exister aucun régime de priorité pour les listes d'attente. Les réfugiés peuvent ainsi être aidés pour remplir leurs papiers. Il s'agit de droits universels mais le soutien peut différer. »*

Lorsque des mesures spécifiques visent à rendre effectifs les droits de catégories vulnérables, il est important de bien délimiter ces catégories. Pour ce faire, on se tourne généralement vers des groupes de personnes qui présentent un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale, comme les jeunes adultes, les femmes, les travailleurs peu qualifiés, les demandeurs d'emploi, les familles monoparentales, les locataires ... Ces catégories sont décrites dans des recherches scientifiques et différenciées les unes des autres en fonction de caractéristiques communes.

Pour les personnes en situation de pauvreté qui ont participé à la concertation, « la citoyenneté ne s'accommode pas avec la catégorisation ». La

citoyenneté suppose en effet l'égalité des droits, lesquels sont en outre indivisibles. De plus, ils estiment que les catégories ne peuvent pas donner une bonne description des différentes situations dans lesquelles les droits des personnes ne sont pas garantis. Ils font d'abord observer que tous ceux qui partagent une même caractéristique personnelle (par exemple les femmes, les jeunes, les personnes handicapées) ne sont pas pauvres. Les personnes en situation de pauvreté sont en effet confrontées simultanément à plusieurs problèmes, dans différents domaines de l'existence. Aucune catégorie ne peut englober à elle seule cette accumulation de problèmes, de privations et d'exclusions. Les catégories ne peuvent pas non plus rendre compte de la durée et de la profondeur de la pauvreté, parfois sur plusieurs générations. Elles ne disent rien non plus de la cause de la pauvreté. Des associations qui ont participé à la concertation se demandent par exemple si les familles monoparentales sont pauvres parce qu'elles sont monoparentales ou si elles sont monoparentales parce qu'elles sont pauvres. Par ailleurs, les situations dans lesquelles se trouvent les gens ne sont pas statiques. Les personnes, les familles et les circonstances évoluent (par exemple le sans-abrisme, la monoparentalité, la maladie). Parfois, des personnes sortent de la pauvreté, parfois leurs droits restent hypothéqués. Les catégories ne peuvent pas suffisamment rendre compte de ces transitions. Les personnes vivant dans la pauvreté expriment également leur angoisse de n'appartenir à aucune catégorie. « À la fin du parcours, il ne reste qu'une catégorie résiduelle qu'on ne peut classer nulle part ailleurs. » Les professionnels confirment également qu'ils sont confrontés à des groupes, comme par exemple des jeunes se trouvant dans des situations transitoires périlleuses, qui ne peuvent être mis

dans une case et qui risquent de passer à travers les mailles du système. Le Rapport bruxellois sur la pauvreté<sup>71</sup> confirme qu'une certaine standardisation des catégories exclut certaines personnes de leurs droits en raison du fait que leurs situations de vie ne correspondent pas toujours aux modèles prédéfinis.

### 2.2.2. Statut et/ou revenus

Les publics cibles d'une politique catégorielle sont généralement délimités sur la base de leur statut ou de leurs revenus. Leur statut peut être lié à la situation dans laquelle ils se trouvent (par exemple famille monoparentale), à une allocation qu'ils perçoivent (par exemple chômeur de longue durée, bénéficiaire du revenu d'intégration) ou à une caractéristique personnelle (par exemple personne avec un handicap reconnu). Dans d'autres cas, ils peuvent prétendre à des mesures spécifiques (par exemple une allocation d'études ou le tarif en fonction du revenu dans les services d'accueil de la petite enfance) si leurs revenus se situent sous un certain seuil. Sans vouloir traiter de manière exhaustive des avantages et des inconvénients des deux critères<sup>72</sup>, nous reproduisons les réflexions faites durant la concertation, en mettant l'accent sur les allocations familiales et le logement social.

#### 2.2.2.1. Allocations familiales

La législation actuelle en matière d'allocations familiales, qui restera encore en vigueur jusqu'à la fin 2018, octroie des suppléments sociaux à des parents en situation précaire (une mesure spécifique), en plus d'un montant de base pour tous (une mesure universelle). Il s'agit concrètement de chômeurs de longue durée, de malades de longue durée et de familles monoparentales (des mères isolées dans la très grande majorité des cas<sup>73</sup>). Une condition supplémentaire est que le revenu familial (calculé sur la base du revenu professionnel et de remplacement de l'ayant droit et de son partenaire domicilié à la même adresse) de ces catégories

n'excède pas une certaine limite. Cependant, de nombreuses familles dans lesquelles les deux parents sont présents et dont le revenu du travail se trouve en-dessous de la limite ne peuvent bénéficier de ce complément social car elles n'ont pas le bon statut. Parce que la catégorisation sociale est davantage prise en compte que les besoins réels des familles en question, les familles qui vivent des situations difficiles similaires sont parfois traitées de manière inégale. C'est une des raisons pour lesquelles, après la réforme des allocations familiales, l'octroi des suppléments sociaux en Wallonie et en Flandre (nous n'avons pas encore d'informations pour Bruxelles) sera lié à des plafonds de revenu et non plus à des statuts déterminés. Comme cela ressort des discussions dans le cadre du test pauvreté afférent au 'groepakket' en Flandre<sup>74</sup>, cette décision a néanmoins fait débat. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent font prioritairement part de leurs préoccupations concernant une possible augmentation du nombre de cas de nonaccès suite à la disparition de l'octroi (semi-) automatique des compléments sociaux sur la base de données administratives relatives aux statuts. Elles expriment en outre leurs inquiétudes concernant une définition équitable et un calcul correct du revenu. Pour les personnes en situation de pauvreté, il est important d'examiner leur revenu disponible, après déduction par exemple de leurs frais élevés de logement et de dettes éventuelles. Par ailleurs, il convient de veiller à ce que la charge de la preuve concernant le revenu ne pèse pas trop fortement sur l'ayant droit potentiel. Le précédent rapport bisannuel du Service pointait déjà le risque que l'abrogation de la présomption irréfragable de l'état de besoin n'entrave l'accès à la justice pour les personnes sollicitant l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire<sup>75</sup>. Les acteurs impliqués dans le test pauvreté en Flandre ont également formulé une série de recommandations qui n'ont cependant pas été retenues dans le décret final<sup>76</sup>. Vu qu'une condition de revenu rend possible des plafonds graduels, il semble indiqué de prévoir plusieurs plafonds de revenu. C'est une façon de prévenir

des situations 'de tout ou rien'. Le supplément social peut éventuellement être graduellement diminué en fonction de la progression de l'ayant droit vers des catégories de revenu supérieures. Un critère essentiel est cependant de voir si cette progression constitue vraiment une avancée pour les personnes ; un plus haut revenu ne signifie pas d'emblée un pouvoir d'achat plus élevé. On a également suggéré de faire davantage intervenir la composition du ménage - plus particulièrement le nombre d'enfants - dans le calcul des plafonds de revenu, à l'instar de l'indicateur européen de pauvreté monétaire, qui tient compte du nombre d'enfants pour déterminer le seuil de risque de pauvreté. De plus, il est souhaitable de prévoir des périodes transitoires prolongées, de manière à pouvoir compenser les chocs brutaux dans le revenu des familles vivant dans la pauvreté. La continuité dans l'octroi et le paiement des suppléments sociaux est cruciale. Dans un autre domaine, assurance maladie, c'est une combinaison judicieuse du statut et/ou du revenu qui est utilisée pour fixer l'intervention majorée ; cela permet aussi d'octroyer de la façon la plus automatique possible le droit. Le Service de lutte contre la pauvreté avait formulé antérieurement des recommandations en ce sens<sup>77</sup>. En Communauté germanophone, les suppléments d'allocations familiales accordés aux familles en situation de pauvreté seront liés à l'intervention majorée dans l'assurance soins de santé.

### 2.2.2.2. Logement social

Il existe quatre critères principaux pour pouvoir s'inscrire comme candidat à un logement social : ne pas dépasser un plafond de revenu, ne pas posséder de bien immobilier, avoir un ancrage local ainsi qu'une preuve de paiement des six derniers mois de loyer. Les régions et les gestionnaires locaux font référence à ces critères dans leur réglementation, mais à des degrés divers (depuis l'application jusqu'à l'interdiction) et de diverses façons<sup>78</sup>. La plupart des opérateurs exigent une preuve de paiement des loyers

antérieurs, mais cette politique est interdite en Flandre.

La condition relative à la stabilité financière des candidats locataires a particulièrement été pointée du doigt lors de la concertation. Les participants ont évoqué l'augmentation de la tension au sein des sociétés de logements sociaux entre d'une part l'équilibre budgétaire à atteindre et d'autre part l'objet social à réaliser. L'exigence d'une preuve de paiements des loyers antérieurs a pour conséquence de limiter l'accès aux profils les plus fragilisés (par exemple les personnes sans abri) et peut constituer une discrimination sur la base de la fortune. Rappelons que cette question avait déjà été posée dans le RGP : « *Quelles priorités sociales pour quelles personnes ? Les plus pauvres rappellent une fois encore le fait que les familles aux plus bas revenus sont loin d'être les premières bénéficiaires du logement social. Elles dénoncent l'hypocrisie des pouvoirs publics qui consiste à la fois à dire d'une part qu'il faut garantir l'accès des plus pauvres au logement social et d'autre part qu'il faut équilibrer les finances de ce secteur* »<sup>79</sup>. En plus de ce critère ambivalent de revenu lors de l'inscription à un logement social, d'autres critères s'appliquent au moment de l'attribution. En principe, la chronologie des inscriptions prévaut, à condition que la composition de ménage corresponde à l'habitation (occupation rationnelle). Toutefois, des règles de priorité obligatoires et optionnelles s'appliquent avec des pondérations et conduisent à une sorte de catégorisation supplémentaire des candidats. Ceux qui se trouvent dans une situation reconnue comme prioritaire bénéficient d'une attribution de logement accélérée<sup>80</sup>. Certains participants à la concertation trouvent que ces priorités et le système à points correspondant réussissent à tenir compte de l'accumulation de privations que subissent les personnes en situation de pauvreté. Mais en même temps, ils mettent en garde contre les incohérences du système et contre l'exclusion qui en résulte. Ainsi par exemple, en Wallonie, seul les chefs de ménage sans emploi depuis moins d'un an sont prioritaires parmi les chômeurs. Les

participants à la concertation s'accordent à dire que la question discutée ne devrait pas être de savoir qui a la priorité au sein de la catégorie qui peut prétendre à un logement social. Un logement décent est un droit fondamental pour tous.

### 2.2.3. Inconvénients d'une politique catégorielle

Bien que les participants à la concertation puissent accepter la nécessité (temporaire) de mesures catégorielles en vue de l'effectivité des droits de tous, ils relèvent aussi les inconvénients expérimentés par les personnes en situation de pauvreté, liés à une telle approche. Par exemple, pour déterminer quelles personnes appartiennent à une catégorie spécifique, il est nécessaire de vérifier lesquelles répondent aux critères définis. Et même si des conditions sont parfois nécessaires et peuvent être justifiées si on donne aux personnes la possibilité d'y satisfaire, l'expérience des personnes en situation de pauvreté est que la barre est placée sans cesse plus haut. Selon les participants à la concertation, tant les conditions en elles-mêmes que leur contrôle rendent encore l'accès aux droits plus compliqué. Durant la concertation, ils ont fait observer qu'un nombre croissant de conditions subjectives ou comportementales sont associées à certaines mesures spécifiques. A titre d'exemple, citons l'exigence de la connaissance de la langue pour les locataires d'un logement social en Flandre, ou encore la vérification de l'avancement dans les études pour les étudiants dans le cadre du PIIS. Bien qu'elles soient parfois appliquées de manière pragmatique, il reste difficile pour celles et ceux qui vivent dans une situation de précarité, de répondre à ce type de conditions. Il est aussi difficile de contrôler des conditions liées au comportement. Ce constat est confirmé dans des recherches<sup>81</sup>. De plus, des procédures de contrôle sont souvent perçues par les ayants droit comme une violation de leur vie privée.

La catégorisation peut également conduire à une stigmatisation. La plupart des catégories

impliquent en effet que ceux qui en font partie ont des problèmes, ce qui leur procure un sentiment d'infériorité et leur fait courir le risque d'être regardés de travers. *"Pour pouvoir bénéficier d'une certaine aide, nous devons montrer, prouver que nous n'y arrivons pas, que sommes incapables. C'est humiliant."*<sup>82</sup> Il est par exemple aussi ressorti de la concertation qu'il est extrêmement difficile pour les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration de louer un logement sur le marché privé, et ce pas uniquement au motif qu'elles ne disposent que d'un faible revenu amenant le bailleur à craindre que le loyer ne soit pas payé. Même dans les cas où le CPAS se porte garant du paiement du loyer, on constate que des propriétaires refusent de louer à des personnes bénéficiant du revenu d'intégration à cause du stigmate de la dépendance au CPAS. Aujourd'hui, de grands efforts sont cependant fournis pour tenir compte de l'effet stigmatisant que certains avantages sociaux peuvent provoquer. *"Le TEC proposait jadis des titres de transports spéciaux pour les personnes en difficulté. Les personnes concernées avaient honte de montrer ce titre de transport dans le bus. Ce n'est pas ainsi qu'on œuvre en faveur des droits"*. En Flandre par exemple, les personnes qui ont droit à un tarif réduit pour avoir accès à des activités culturelles ne doivent plus se faire explicitement connaître en public : elles peuvent bénéficier de ce tarif grâce au *UiTPAS* (après en avoir fait la demande), qui peut être demandé par tout le monde.

La concertation a également permis de révéler que la catégorisation peut opposer les gens entre eux et être génératrice de division et de violence. De fait, toutes les catégories ne donnent pas droit aux mêmes 'avantages'. C'est ainsi qu'en Flandre un demandeur d'emploi n'a pas droit au tarif social de *De Lijn*, contrairement à un bénéficiaire du revenu d'intégration. Les participants à la concertation sont d'avis que l'on ne peut créer de concurrence entre les différentes catégories de personnes vulnérables se trouvant dans des situations de précarité similaires. La redistribution sociale ne doit pas se passer au sein du groupe des personnes

vivant dans la pauvreté. Comme le relevait déjà le RGP, « *Il ne faut pas parler des catégories les plus démunies. Cela donne l'impression qu'on n'est pas les mêmes démunis si on a droit au minimex, à un chômage, à une allocation d'handicapé ou à rien* »<sup>83</sup>.

#### 2.2.4. Impact sur les choix de vie des personnes pauvres

« *Les personnes vivant dans la pauvreté sont classifiées. Cela les amène à faire des choix impossibles : au regard de leur dignité, elles préfèrent être chômeuses plutôt que bénéficiaires du revenu d'intégration. Or, elles survivent parfois plus facilement avec le minimum d'existence et il y a des 'avantages' par rapport à l'allocation de chômage.* »

Certaines catégories permettant de bénéficier de plus ou de différents avantages comparativement à d'autres, les personnes qui vivent dans des situations de précarité sont incitées à chercher des façons de relever de la catégorie qui leur est 'la plus favorable'. Une politique catégorielle peut ainsi fortement influencer sur les choix de vie des gens et avoir des effets pervers ou indésirés. Le statut

de cohabitant empêche de choisir librement de vivre ensemble ou non (voir également le point 2.2). On voit ainsi des couples qui restent officiellement isolés mais vivent ensemble dans les faits, pour éviter de perdre le statut d'isolé et d'être considérés comme cohabitants. Le statut de famille monoparentale peut également être problématique. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent tirent la sonnette d'alarme concernant des familles qui agissent de façon à entrer dans cette catégorie. Pour bénéficier des avantages liés à ce statut (par exemple la priorité dans l'inscription pour un logement social, le complément social aux allocations familiales, etc.), des pères quittent leur famille, de façon à ce que les chances de leur femme et de leurs enfants d'obtenir un meilleur logement ou un revenu supérieur augmentent. Ils se demandent, à juste titre, comment tout ceci est compatible avec le droit à une vie de famille. Même s'il est rare que ces 'choix' permettent de parvenir à un revenu supérieur au seuil de risque de pauvreté ou à une existence conforme à la dignité humaine, ces stratégies de survie sont aujourd'hui beaucoup trop souvent considérées comme de la fraude poursuivie et sanctionnée.

Il est important de définir clairement et sans équivoque les conditions auxquelles les ayants droit de mesures spécifiques doivent répondre. Dans cette perspective, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- fixer des conditions objectives, qui peuvent être objectivement contrôlées, contrairement aux conditions liées à un comportement ;
- combiner judicieusement des critères sur la base du revenu et du statut de façon à définir des groupes d'ayants droit via différents canaux ;
- accorder la priorité à un critère progressif de revenu plutôt qu'à un seuil absolu de revenu ;
- au-delà du critère de revenu, prévoir la possibilité de tenir compte de la multidimensionnalité, de la durée et de l'intensité de la situation de pauvreté dans laquelle les personnes se trouvent ;
- travailler en concertation, en dépassant les différents domaines d'action politique et les différents niveaux de compétence, de façon à harmoniser les conditions d'octroi des diverses mesures tout en tenant compte des objectifs spécifiques et augmenter ainsi l'effectivité des droits.

### 2.3. Effectivité d'une politique catégorielle

Il ressort des réflexions menées durant la concertation qu'une politique exclusivement catégorielle ne peut contribuer que de manière limitée à rendre les droits fondamentaux effectifs pour tous : les mesures spécifiques ne sont pas souvent accessibles à tous ceux qui en ont besoin, elles ne suffisent la plupart du temps pas pour permettre une existence conforme à la dignité humaine et elles contribuent insuffisamment à l'autonomie des personnes.

L'extension ponctuelle de la catégorisation des ayants droit à des mesures spécifiques peut être problématique. Tout d'abord, lorsque l'on n'appartient pas à la catégorie prédéfinie, on n'a pas droit ou accès à la mesure spécifique ou au service. En outre, la pluralité des mesures spécifiques, dans différents domaines politiques, pour d'autres groupes cibles et à d'autres conditions conduit à beaucoup d'incertitude quant à savoir qui a droit à quoi, ce qui aggrave le non accès aux droits. C'est la raison pour laquelle un groupe de travail corrections sociales<sup>84</sup> a ainsi été institué au sein de la *Horizontaal Permanent Armoedeoverleg* chargée de mettre en œuvre le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté. Ce groupe de travail est chargé de formuler des recommandations concernant l'harmonisation des groupes cibles désignés comme bénéficiaires de corrections sociales.

Le critère de base pour les définir devrait être 'toutes les personnes en risque de pauvreté'. Circonscrire clairement les groupes de bénéficiaires doit également faciliter l'octroi automatique de droits. Un risque d'exclusion de ceux qui ne sont pas repris dans les bases de données existantes utilisées pour l'octroi automatique de droits subsiste toutefois. C'est la raison pour laquelle il est important de prévoir diverses voies d'accès pour faire valoir des droits. Mais la catégorisation semble être une voie sans issue. Parce que plus en plus de groupes courent

un risque de pauvreté accru, un nombre sans cesse croissant de groupes cibles vont devoir être délimités, ce qui aura pour conséquence une augmentation de la complexité des mesures et un plus grand risque de nonaccès aux droits. Les résultats d'une étude concernant l'adaptation des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration aux formes de logement et de vie actuelles donnent d'ores et déjà des indications en ce sens<sup>85</sup>.

La catégorisation croissante a aussi des conséquences sur les formations et la pratique du travail social<sup>86</sup>. Les personnes sont réparties dans des catégories d'ayants droit de manière telle qu'il ne peut presque plus être question d'une approche globale, ce qui ne favorise pas l'exercice effectif de leurs droits. Des travailleurs sociaux qui ont participé à la concertation témoignent qu'ils passent souvent plus de temps à octroyer des avantages sociaux à des personnes qu'à les aider à avancer durablement : leur temps est davantage consacré à du travail de recherche, administratif, des contrôles et des rapports qu'au travail social proprement dit avec l'utilisateur. Ils estiment qu'une plus grande effectivité des droits des personnes en situation de pauvreté ne leur procurerait pas seulement une plus grande sécurité d'existence, mais apporterait aussi plus de stabilité aux travailleurs sociaux.

Les mesures spécifiques dans le cadre d'une politique catégorielle ne suffisent généralement pas à sortir les personnes de la pauvreté. Comme l'ont dit les participants à la concertation, il s'agit le plus souvent d'opérations de rattrapage d'un effet limité. Ainsi, toutes les mesures spécifiques - par exemple une allocation d'études - ne favorisent pas la réalisation du droit fondamental - par exemple le droit à un enseignement gratuit et de qualité - parce qu'on ne s'attaque pas fondamentalement à l'inégalité sociale - par exemple dans le système d'enseignement. C'est ainsi que le tarif social de *De Lijn* et TEC constitue une petite aide, mais le revenu total des bénéficiaires reste inférieur au niveau permettant de vivre conformément à la dignité humaine.

Pourtant, les personnes en situation de pauvreté ne demandent pas de supprimer ces mesures tant qu'il n'y a pas d'alternatives : il ne faut pas que les personnes régressent et que leur situation se détériore encore.

Lorsqu'à la suite d'un changement dans leur situation familiale ou professionnelle les personnes n'appartiennent plus à une certaine catégorie et perdent les 'avantages' qui sont liés, il n'y a souvent aucune garantie qu'il y ait pour eux une réelle progression. Ces situations sont vues par les autorités publiques comme des pièges du chômage ou des pièges des bas salaires. Les personnes vivant dans la pauvreté trouvent quant à elles que cela rabote leurs chances de parvenir à avoir un revenu régulier leur permettant de mener une vie autonome et digne. La délimitation rigoureuse des catégories rend les personnes dépendantes du soutien dont elles bénéficient et freine leur émancipation. La catégorisation risque ainsi de les bloquer.

Une étude récente<sup>87</sup> démontre que l'approche la plus effective n'est pas soit universelle, soit spécifique, mais bien plus ou moins des deux. En outre, une approche identique n'est pas la meilleure pour toutes les formes d'allocations, d'interventions et de services. La question n'est donc pas tant de savoir si des mesures universelles ou spécifiques sont préférables, mais bien quand quelle mesure garantit le mieux l'effectivité d'un droit. Dans ce cadre, il y a à nouveau plus d'attention pour 'la sélectivité dans l'universalité'. Dans un modèle d'universalisme progressif et proportionnel, chacun a droit à l'allocation ou à l'accès au service de base, mais des groupes se trouvant dans une situation de vulnérabilité bénéficient d'un soutien supplémentaire pour faire valoir leur droit, pour leur en garantir l'accès ou reçoivent un montant supérieur par rapport aux autres. Ce principe est aujourd'hui mis en avant et est par exemple renforcé dans la réforme des allocations familiales. Dans toutes les entités fédérées, la proposition de considérer les allocations familiales comme un droit de l'enfant

est sur la table. Ceci signifie que chaque enfant reçoit un montant de base égal (universalité/égalité). Parce que chaque enfant ne naît pas dans une famille disposant des mêmes moyens, des suppléments sociaux sont octroyés sur la base de certaines conditions objectives. Ces conditions n'impliquent plus que les parents doivent appartenir à telle ou telle catégorie. Les suppléments sociaux sont destinés à chaque enfant qui grandit dans une famille dont le revenu est inférieur à un certain seuil (sélectivité/proportionnalité/équité). En même temps, la plus-value d'un 'universalisme progressif ou proportionnel' dépend de la vision et de l'intention avec lesquelles il est mis en pratique. En effet, la tension entre 'sélectivité' et 'universalité' subsiste. Ainsi, le débat pour savoir si les nouveaux systèmes d'allocations familiales dans les différentes entités fédérées sont suffisamment sélectifs pour permettre aux familles en situation de pauvreté d'avancer n'est pas tranché. Jusqu'où doit aller la sélectivité pour que la redistribution fasse vraiment une différence ? Jusqu'où l'universalité doit-elle être maintenue pour susciter une large adhésion au système ? Et que penser de l'abrogation de mesures universelles, sans tenir suffisamment compte de l'impact de ces décisions sur les ménages en situation de pauvreté, comme les 100 kWh dans le domaine de l'énergie en Flandre.

## 2.4. En guise de conclusion : égalité et équité

*"Il faut une approche équitable, subsidiaire à l'approche universelle. Il faut combiner l'égalité et l'équité. Il peut y avoir des mesures sélectives mais elles ne peuvent former la base de la politique. »*

Une approche uniquement catégorielle éveille chez les personnes le sentiment que les droits fondamentaux sont, dans les politiques mises en œuvre, élaborés dans l'idée que certaines personnes n'y auront pas accès, alors que les droits fondamentaux devraient être réalisés de la même manière pour tous. Dans le RGP, la question était

déjà posée de savoir si les formes spécifiques de lutte contre la pauvreté exclusivement axées sur les personnes vivant dans la pauvreté n'ont pas pour effet que celles-ci vont continuer à vivre dans la pauvreté, consolidant pour ainsi dire une citoyenneté de second rang. La question a également été posée durant la concertation de savoir si une politique catégorielle peut contribuer structurellement à l'effectivité des droits de chacun. Tout d'abord, la pauvreté risque d'être abordée principalement en termes de groupes cibles, avec comme effet possible que l'on réfléchit

au sujet de la pauvreté en termes d'individus en lieu et place de réfléchir en termes de causes et mécanismes sociétaux et structurels. Parallèlement, la mesure dans laquelle les droits fondamentaux des groupes cibles des politiques catégorielles sont effectifs et la mesure dans laquelle ces groupes doivent se contenter d'un droit à des mesures spécifiques ou à des aides et de l'accompagnement (qualifiés de 'sous-droits' par les associations qui ont participé à la concertation) demeurent incertaines.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de combiner égalité et équité : des droits égaux pour tous, avec un soutien particulier et adapté pour les catégories vulnérables afin de leur garantir à elles aussi un accès égal à ces droits.





# Chapitre II

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

Le second pilier de citoyenneté qui a été identifié au cours de la concertation est celui de la liberté. Être citoyen, cela signifie pour les personnes en situation de pauvreté d'être libre de faire leurs propres choix. Il ne s'agit pas tant d'une liberté de 'faire ce dont on a envie', mais plutôt d'une liberté d'exercer ses droits et responsabilités, de garder prise sur sa propre vie et son propre futur. Les situations de pauvreté, comme le fait de ne pas avoir de revenu décent, obligent en effet les personnes à choisir les besoins de base auxquels accorder la priorité (une alimentation saine, le coût du logement, la facture scolaire, les soins de santé ...). En même temps, leurs possibilités de choix sont tellement limitées qu'il ne leur reste que des choix forcés. Lorsque la cohabitation signifie que son allocation va diminuer, choisit-on réellement de rester seul ? Parallèlement, des situations de pauvreté peuvent entraîner une violation de la vie privée des bénéficiaires d'allocation, à laquelle les personnes disposant d'un revenu professionnel sont moins confrontées.


Partant de l'analyse qu'aujourd'hui, les personnes en situation de pauvreté sont rendues de plus en plus transparentes, nous traitons en premier lieu le droit à la protection de la vie privée (2.1). Ensuite, nous abordons les réglementations relatives à la cohabitation (2.2) qui est considéré par les personnes en situation de pauvreté comme une

entrave très forte à la vie de famille et à la solidarité.

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

*« On force les familles pauvres à se livrer au regard des autres alors que pour les autres le respect de la vie privée est un droit inviolable »<sup>88</sup>.*

Le droit au respect de la vie privée vise à protéger les citoyens contre les risques d'ingérence des autorités publiques et est donc intrinsèquement lié au concept de liberté. La notion de vie privée *« englobe une sphère dans laquelle toute personne peut librement construire sa personnalité et s'épanouir dans ses relations avec d'autres personnes et avec le monde extérieur »<sup>89</sup>.*

 Le droit au respect de la vie privée est consacré dans plusieurs conventions internationales ainsi qu'à l'article 22 de la Constitution. La Chambre des Représentants, en adoptant la loi du 8 décembre 1992 (loi sur la vie privée)<sup>90</sup>, a mis en place la Commission de la protection de la vie privée (plus loin : Commission vie privée)<sup>91</sup> un organe de contrôle indépendant, chargé de veiller au respect de la vie privée lors du traitement de données à caractère personnel. Elle a pour missions de donner des avis,

d'émettre des recommandations, d'examiner des plaintes, d'instruire les demandes sur toute question relative à l'application des principes fondamentaux de la protection de la vie privée lors du traitement de données à caractère personnel et de statuer sur celles-ci. La Commission peut émettre un avis de sa propre initiative ou à la demande des gouvernements et des parlements. Un citoyen peut également poser une question à la Commission.

Dans des situations de pauvreté, on constate cependant que le droit au respect de la vie privée n'a rien d'une évidence. Dans le cadre de la Journée internationale pour l'éradication de la pauvreté, l'association Lutttes Solidarités Travail (LST) a mis en avant le concept de 'transparence', sous deux aspects. D'une part, aux personnes en situation de pauvreté « *Il est imposé de se mettre à nu, de rendre transparent la totalité de leur vie, comme une indispensable condition pour "exister" à travers diverses formes d'aides, d'assistances ou de solidarités. Rendre les pauvres transparents car on doit tout savoir d'eux* ». D'autre part, « *...Les pauvres sont rendus transparents, inexistantes par diverses conditionnalités, règlements et législations qui les poussent hors du droit et hors "les murs", comme les exclusions des allocations de chômage, l'arrêté 'mendicité... »<sup>92</sup>. Une participante à la concertation a évoqué un journaliste qui avait demandé à un responsable politique si un cadastre des fortunes serait mis sur pied, à quoi celui-ci a répondu que ce serait une violation de la vie privée. Elle en conclut : *"Il y a une vie privée à deux vitesses, comme il y a des revenus à deux vitesses et une santé à deux vitesses..."**

Le respect de la vie privée est aujourd'hui mis à mal, entre autres par les évolutions dans le domaine numérique, les préoccupations sécuritaires, l'accent mis sur le contrôle... Cette pression est encore nettement plus forte dans des situations de pauvreté. C'est la raison pour laquelle Le Service de lutte contre la pauvreté a invité le Vice-président de la Commission vie privée à participer à une réunion organisée dans le cadre de

la concertation. C'est à cette occasion qu'il a expliqué la possibilité de signaler auprès de l'institution un potentiel non-respect de la vie privée. Les participants à la concertation ont constaté que la plupart d'entre eux ignoraient cette mission de la Commission ; ils ont trouvé cette possibilité très intéressante.

Dans le texte qui suit, nous aborderons plus en détail les contrôles permanents auxquels sont confrontées les personnes en situation de pauvreté (2.1.) et qui ne cessent de se renforcer (entre autres dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale) (2.2.). Ensuite, nous examinerons la problématique de l'accès par d'autres personnes aux données à caractère personnel de quelqu'un (2.3.) et du manque d'accès à ses propres données (2.4.). Le dernier point est consacré au statut de l'administration provisoire des biens et de la personne, avec - pour les personnes en situation de pauvreté - de profondes répercussions sur leur vie privée (2.5.).

## 1.1. Contrôle permanent

Les participants à la concertation constatent une tendance à imposer des exigences supplémentaires liées à l'accès à certains droits et à leur maintien. Ils soulignent que ces exigences – et les contrôles qui y sont associés – ont de plus en plus d'impact sur leur vie privée.


Les participants à la concertation reconnaissent qu'un contrôle par les autorités publiques est nécessaire pour vérifier si les conditions d'octroi d'une aide sont remplies. Ils signalent cependant que de plus en plus d'exigences sont imposées pour pouvoir bénéficier d'un droit, le cas échéant, et que le contrôle n'est plus proportionnel aux objectifs poursuivis par les mesures.

Ce contrôle prend une place considérable dans le quotidien des personnes en situation de pauvreté : « *tous les faits et gestes doivent être connus et répertoriés soigneusement dans les rapports sociaux, dans les banques de données des services,*

*dans les dossiers de demandes d'un logement, d'une aide sociale, pour justifier la composition du ménage, obtenir un revenu, une bourse d'étude»<sup>93</sup>. Les personnes en situation de pauvreté ont l'expérience de contrôles qui représentent une charge excessive et qui sont humiliants. Outre des conditions objectives, il y a de plus en plus de conditions liées à des comportements, dont le contrôle est particulièrement complexe vu leur dimension subjective. Dans le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) déjà, l'ingérence des services sociaux dans la vie privée a été soulignée<sup>94</sup>.*

Quelques exemples :

- L'aide alimentaire : lorsqu'elles demandent des colis alimentaires, on exige souvent des personnes en situation de pauvreté qu'elles fournissent différentes informations alors qu'elles cherchent juste à se nourrir. Toutes les données demandées ne semblent pas toujours proportionnées par rapport à l'objectif d'assurer une indispensable alimentation. Et ces informations doivent souvent être fournies à des volontaires, ce qui pose problème dans le cadre du droit à la vie privée.
- Les visites à domicile : elles font partie intégrante de l'enquête sociale menée par les CPAS pour déterminer l'étendue du besoin d'aide.

 Une circulaire stipule clairement qu'une visite à domicile doit être réalisée à l'ouverture du dossier et chaque fois que le CPAS l'estime nécessaire, mais au minimum une fois par an. La visite à domicile doit s'effectuer dans le respect de la vie privée et de manière « proportionnée à l'importance du renseignement nécessaire pour mener l'enquête sociale. Elle sera réalisée dans le cadre de la relation de confiance nécessaire entre le travailleur social et le demandeur ce qui n'empêche pas qu'elle puisse aussi avoir une

*fonction de contrôle afin de constater que le demandeur d'aide remplit (toujours) les conditions d'octroi telles que définies par la loi. »<sup>95</sup>*

Toutefois, la visite à domicile est souvent vécue par les personnes en situation de pauvreté comme une intrusion trop importante dans leur intimité. Certaines d'entre elles ont expliqué, durant la concertation, que lors des visites à domicile, tout était vérifié en détail pour trouver des indices, notamment de cohabitation. Par ailleurs, les visites à domicile sont parfois effectuées à l'improviste. Certaines personnes en situation de pauvreté estiment par contre qu'il est important que des professionnels viennent chez elles pour voir dans quelles conditions elles vivent. Mais de telles visites sont souvent mal comprises. En fonction de l'organisation pour laquelle ils travaillent, les professionnels ont d'autres motifs ou objectifs en faisant une visite à domicile, qui sont en porte-à-faux avec la réalité des personnes en situation de pauvreté, ce qui peut aboutir à des effets pervers déjà soulignés dans le Rapport général sur la pauvreté. LST<sup>96</sup> et à sa suite d'autres associations ont nommé cette problématique le 'paradoxe du frigo' : « avant un contrôle du CPAS, on vide le frigo pour montrer l'état de besoin ; avant un contrôle du SAJ, on le remplit pour montrer que les enfants ont tout ce qu'il faut ». Les personnes en situation de pauvreté doivent se démener et dépenser beaucoup d'énergie pour tenter de répondre aux nombreuses attentes des divers services et institutions.

L'enjeu en termes de vie privée se joue donc bien dans la manière dont la visite à domicile est effectuée. Il y a actuellement de fortes différences entre les diverses institutions. Les professionnels ont souligné lors de la concertation que « le respect de la vie privée dépend donc fortement de la culture institutionnelle. ».

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- évaluer les instruments et procédures de contrôle existants. Il s'agit, entre autres, de vérifier si les objectifs sont formulés de manière suffisamment spécifique et si le contrôle est proportionnel à ces objectifs ;
- mener un débat sur le cadre, les objectifs et les modalités de la visite à domicile, en dialogue avec les personnes vivant dans la pauvreté et leurs associations ; le Service est prêt à organiser un tel débat. Un mandat des ministres compétents serait une base intéressante, pour faire ce travail.
- rendre plus explicites les objectifs sous-jacents d'une visite à domicile pour les familles concernées ;
- vérifier de manière plus proactive si les mesures peuvent avoir un impact sur la vie privée et, si nécessaire, demander un avis à la Commission pour la protection de la vie privée ;
- inclure l'élément 'vie privée' dans les instruments existants pour l'évaluation ex ante, tels que l'analyse d'impact réglementaire (fédérale) et le test de pauvreté (Flandre).

## 1.2. Lutte contre la fraude sociale aux allocations

La lutte contre la fraude sociale, notamment aux allocations, n'est pas quelque chose de nouveau. Déjà au moment d'écrire le RGP, des personnes en situation de pauvreté s'interrogeaient à propos des mesures prises pour lutter contre la fraude aux allocations, en comparaison aussi avec celles prises pour lutter contre d'autres formes de fraude : « *Les plus pauvres se demandent si par exemple il existe le même type de contrôle, en moyens humains et financiers, s'exerçant contre la fraude fiscale, la spéculation financière, la spéculation immobilière* »<sup>97</sup>. Une question qui est revenue sur la table durant la concertation.

Depuis lors, l'accent mis sur le contrôle et la fraude aux allocations n'a cessé de se renforcer. Un travailleur social d'un CPAS a témoigné durant la concertation de l'impact qui en résulte sur le travail social : « *Quand je vois comment on travaillait en 93 – quand on travaillait encore sur papier, qu'on n'utilisait pas encore d'ordinateur, que la Banque Carrefour n'existait pas encore – on se basait sur la confiance. Nous savions qu'ici ou là il y avait un usager qui prenait parfois des libertés avec certaines choses, mais c'était une minorité. Et quand on regarde aujourd'hui les dossiers de fraude sociale, on voit que cela concerne encore et*

*toujours une minorité. Sur ce plan là, cela n'a pas beaucoup changé. Mais ce qui a changé, c'est qu'avant on parlait de la confiance et qu'aujourd'hui, sous l'influence de la société, il règne beaucoup plus un climat de méfiance. L'objectif de l'informatisation était de faciliter le travail, mais j'ai l'impression que le travail n'a cessé de se complexifier et que l'accent est beaucoup plus mis sur la détection de fraudes. Je plaide pour que les travailleurs sociaux en reviennent à cette confiance. L'objectif ne peut jamais être que le travail social dépende d'un programme informatique. Il doit se faire en fonction de l'usager. L'ordinateur et les bases de données doivent être utilisés en fonction de l'accompagnement et pas l'inverse.* »

La lutte contre la fraude sociale est actuellement une des priorités du Gouvernement fédéral qui la considère comme « *une atteinte à la solidarité* »<sup>98</sup>. Un plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social<sup>99</sup>, adopté en 2015, détermine les actions communes à différents services d'inspection ainsi que les actions qui leur sont spécifiques. De très nombreuses mesures ont été adoptées, notamment la création d'un site internet pour permettre la délation de certains faits de fraude<sup>100</sup>, la transmission systématique de données énergétiques des gestionnaires de réseau vers la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, le

renforcement de la coopération entre les services d'inspection sociale et fiscale, la police, les services de la population et les services régionaux concernés par la lutte contre la fraude à domicile<sup>101</sup>. L'évaluation du plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social par la Cour des comptes montre que « *la mise en œuvre de la lutte contre la fraude sociale s'inscrit donc principalement dans un cadre budgétaire qui amène parfois à formuler des attentes irréalistes. L'intérêt budgétaire croissant augmente le risque de se concentrer essentiellement sur les rendements faciles à réaliser et de délaissés les phénomènes complexes au rendement incertain.*<sup>102</sup> »

Ces dernières années, la fraude sociale – y compris la fraude aux allocations – est présente de manière

très insistante dans le discours politique et social. On n'a pas contesté durant la concertation la nécessité de s'attaquer à la fraude aux allocations, mais en même temps on a souligné que son ampleur est exagérée et que la problématique du nonaccès aux droits est beaucoup plus vaste et mérite beaucoup plus d'intérêt. Le Service de lutte contre la pauvreté a mis en avant cette problématique au cours des dernières années (voir chapitre I). Bien que peu de chiffres aient encore été publiés concernant son ampleur en Belgique, les indications dont nous disposons donnent à penser que le nombre de personnes qui – pour diverses raisons – ne font pas usage d'un droit dépasse largement le nombre de celles qui en abusent. Les participants à la concertation demandent dès lors d'élaborer une politique forte en vue d'augmenter l'accès aux droits.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- mener la lutte contre la fraude aux allocations en fonction des objectifs (proportionnalité) et en veillant à ce qu'elle n'entrave pas l'accès aux droits ;
- développer une politique forte et travaillée de façon à augmenter l'accès aux droits.

### 1.3. Accès par des tiers à des données personnelles

En vue d'octroyer ou de maintenir une allocation ou un autre droit, les services ont accès à certaines données de la personne concernée. Ici aussi se pose la question des objectifs spécifiques de ces demandes d'information et de la proportionnalité eu égard aux objectifs.

#### 1.3.1. Nombre et type de données

Un premier aspect à prendre en compte concerne le nombre et le type de données demandées sur une situation personnelle tant par des services publics que par des personnes privées

- Pour obtenir des informations sur les revenus des usagers, les CPAS demandent à ceux-ci de

transmettre leurs extraits de compte. Si l'objectif est en principe de vérifier uniquement les ressources, certains CPAS contrôlent aussi les dépenses. Cette pratique a déjà été critiquée par le service d'inspection du SPP IS : « *S'il va de soi que l'examen des ressources du bénéficiaire fait partie de l'enquête sociale et que les copies d'extraits sur lesquels apparaissent les éventuelles ressources mensuelles peuvent être réclamées, ces preuves peuvent aussi être obtenues par d'autres moyens dont les fiches de salaire, le relevé du syndicat, des caisses de paiement ainsi que les flux BCSS. En outre, exiger la production systématique des 3 derniers mois d'extraits de compte complets constitue une ingérence dans la vie privée de l'utilisateur qui n'est pas acceptable ; un bénéficiaire du droit à l'intégration sociale n'a pas l'obligation légale de présenter et justifier ses dépenses*

*mensuelles au CPAS* »<sup>103</sup>. Certains CPAS justifient leurs pratiques par le fait qu'ils subissent de fortes pressions politiques en raison de la lutte contre la fraude sociale.

- Dans le cadre des trajets d'activation sociale, on attend des CPAS qu'ils établissent un 'bilan social', avant de conclure un PIIS. Ce 'bilan social' résulte de l'article 11 §1 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale : « *Avant la conclusion d'un contrat, le centre doit avoir évalué les besoins de la personne* »<sup>104</sup>. Selon le SPP Intégration sociale, le 'bilan' social couvre différents domaines (situation familiale, santé, budget et administration, mobilité, éducation et formation, loisirs, confiance en soi, compétences en communication, compétences en ICT, réseau social et soutien, capacité d'organisation et de planification) et doit permettre d'identifier des éléments 'stabilisateurs' et 'déstabilisateurs'. Les éléments 'stabilisateurs' peuvent servir de points de support dans la détermination des objectifs du PIIS. Ces derniers peuvent être axés sur les éléments 'déstabilisateurs'. Sur le terrain, les CPAS élaborent cet outil, et des liens sont établis avec d'autres formulaires, par exemple en vue de l'évaluation du trajet de l'intéressé. Mais de nombreux travailleurs sociaux se demandent si la collecte de données ne va pas trop loin et ne s'apparente pas à une violation de la vie privée des usagers du CPAS.
- Pour juger de la capacité économique d'un candidat locataire, certains propriétaires demandent un tas de données, ce qui amène le candidat à devoir quasiment établir un dossier reprenant toutes sortes d'informations demandées par le propriétaire : revenus et fiches de paie, composition familiale, coordonnées du propriétaire précédent, preuve du paiement de certaines factures, etc. Beaucoup de participants à la concertation disent être découragés par cette pratique. Elle peut également conduire à certaines pratiques discriminantes. Notons que la Commission de protection de la vie privée a clarifié le type


d'informations que le bailleur est en droit d'exiger ou non de la part du locataire<sup>105</sup>. Elle a élaboré, en collaboration avec Unia et l'Institut professionnel des agents, une fiche-type de renseignements reprenant la liste des informations nécessaires que le bailleur peut légalement exiger<sup>106</sup>.

### 1.3.2. Accès à des banques de données et échanges de données entre services et institutions

Un deuxième aspect concerne l'échange de données entre institutions et l'importance du secret professionnel.

La transmission de données entre institutions publiques ne peut se réaliser que dans des conditions strictes respectant les principes de la loi relative à la protection de la vie privée. La Commission de la vie privée a par exemple donné son aval pour la communication électronique, par le SPF Finances aux secrétaires et aux receveurs et gestionnaires financiers des CPAS, de données relatives aux revenus imposables des demandeurs d'aide, des personnes avec lesquelles ces derniers cohabitent et des débiteurs d'aliments<sup>107</sup>. Cette autorisation a été donnée sous certaines conditions relatives à la finalité du traitement de ces données, au responsable de ce traitement, à la conservation des données et aux mesures prises pour en limiter l'accès.

Le contrôle de la consommation d'eau et d'électricité a également été abordé durant la concertation. Pour la majeure partie des participants à la concertation, ce contrôle est fondé sur une suspicion envers les personnes pauvres.

 Une législation a été adoptée en mai 2016 qui prévoit la transmission « des données sélectionnées par les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseaux de distribution parce que la consommation du client privé s'écarte d'au moins 80 % vers le haut ou vers le

bas d'une consommation moyenne en fonction de la composition de ménage officiellement communiquée.<sup>108</sup> »


Dans son avis sur le projet de loi relatif à la transmission des données de consommation des sociétés de distribution et des gestionnaires de réseaux de distribution<sup>109</sup>, la Commission de la vie privée a conseillé de modifier le projet de loi en imposant des conditions visant à un plus grand respect des principes de la loi sur la protection de la vie privée. Cela passe par une définition claire du flux des données, l'établissement de critères pour les transferts de données, la mise en place d'un processus d'évaluation 'de l'impact sur la vie privée', la désignation d'un responsable du traitement des données,... Pour certains, cette mesure est irréaliste vu que « *la consommation d'énergie d'un ménage est extrêmement dépendante de nombreux facteurs tels que l'état et la taille du logement, les équipements présents et les habitudes de consommation* »<sup>110</sup>. Elle est aussi considérée par les personnes en situation de pauvreté comme particulièrement stigmatisante et injuste.

D'une part, il faut surveiller le respect de la vie privée, d'autre part la mauvaise qualité des échanges entre les services est aussi une source d'étonnement. Le témoignage suivant provient d'une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent : *"J'ai l'impression que le respect de la vie privée est davantage invoqué pour agir contre nous que pour nous aider. À la commune, un des fonctionnaires possède le document de ma composition familiale et dans le bureau d'en face le travailleur social du CPAS – qui attribue les primes dans le cadre du fonds social de chauffage – a aussi besoin de ce document. Il s'avère qu'il n'est pas possible de le transmettre car cela violerait le secret professionnel. Autre exemple : j'ai déménagé récemment, il a fallu un mois avant que l'agent de quartier ne passe, mais d'un autre côté l'huissier connaissait déjà ma nouvelle adresse après une semaine."*

Précisons que la 'loi Only Once', adoptée au niveau fédéral en 2014, vise à simplifier les obligations administratives des citoyens en garantissant que les données qui sont déjà disponibles dans une source authentique ne doivent pas à nouveau être communiquées à une autorité fédérale<sup>111</sup>. Cela signifie donc que les autorités ne peuvent demander les mêmes données aux citoyens qu'une seule fois. Les entités fédérées ont aussi pris des engagements dans cette perspective.

Lors de la concertation, certains professionnels se sont demandés s'ils n'allaient pas parfois trop loin dans les échanges de certaines informations personnelles entre différents services sociaux. La rédaction des écrits a aussi une grande importance étant donné qu'ils sont lus par différents professionnels. Ces professionnels ont dès lors insisté sur la nécessité de procédures claires en interne concernant les données personnelles des usagers. Les personnes en situation de pauvreté ont souligné qu'elles n'avaient pas accès à ces écrits, ce qu'elles déplorent.

Le secret professionnel est un concept important dans l'échange de données. Il permet de garantir le respect de la vie privée et d'assurer une relation de confiance entre le professionnel et l'utilisateur.

 Certaines professions sont soumises au secret professionnel. Par conséquent, les personnes exerçant ces professions ne peuvent divulguer aucune information qui leur a été transmise dans le cadre de leur fonction. Le secret professionnel s'applique en premier lieu aux métiers de la santé et du bien-être : médecins, pharmaciens ou assistants sociaux. Les agents de police et les enseignants sont également soumis au secret professionnel. Le secret professionnel est permanent, même lorsque la relation de confiance est terminée ou lorsque le contrat de travail est arrivé à terme. Toutes les informations qu'une personne confie à un professionnel soumis au secret professionnel ne sont pas à considérer comme secrètes. Les informations qui ne comportent aucun nom



concret, aucun détail - et ne permettent qu'une description en termes généraux - ne font pas partie du secret professionnel<sup>112</sup>.

Le secret professionnel a fait couler beaucoup d'encre ces derniers mois, suite à l'adoption de la loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme. Le Comité de vigilance en travail social notamment a fortement critiqué cette initiative législative<sup>113</sup>.

📖 La loi du 17 mai 2017 vise à obliger les institutions de sécurité sociale à communiquer des renseignements dans le cadre de recherche d'infractions terroristes, en prévoyant deux possibilités : fournir au procureur du roi des données administratives et transmettre des informations pouvant indiquer des infractions terroristes. L'objectif poursuivi par le législateur est de permettre aux autorités judiciaires, dans le cadre d'enquêtes terroristes en cours, d'avoir accès à des informations que des organismes de sécurité sociale détiennent<sup>114</sup>.

Sans remettre en cause l'objectif poursuivi, différentes critiques ont été cependant émises pendant la concertation notamment quant à la proportionnalité de la mesure au regard du respect de la vie privée et quant à son utilité vu l'existence d'autres législations permettant déjà des exceptions au secret professionnel<sup>115</sup>. De nombreuses personnes se sont inquiétées de l'impact d'une telle loi notamment sur la relation de confiance avec les usagers<sup>116</sup> et sur le risque d'aboutir à terme à un démantèlement du secret professionnel tant pour les travailleurs sociaux que pour d'autres professionnels comme les médecins, les avocats... Cette inquiétude s'est encore renforcée par l'envoi, concomitant à l'adoption de la loi du 4 mai 2017, d'un courrier du Service

d'information et de recherche sociale (SIRS) qui informe les CPAS que dorénavant, ils pourront signaler les présomptions de fraude sociale au point de contact pour une concurrence loyale : « *la décision de signaler une présomption de fraude sociale peut être prise par le Conseil du CPAS ou le Bureau permanent. Le signalement est donc effectué par le CPAS et non par un membre du personnel individuel. L'accès sera octroyé au secrétariat/directeur général du CPAS ou à son délégué, de sorte que chaque signalement soit approuvé par lui. Le secret professionnel n'est pas touché en ce qui concerne le point de contact.* » Le secteur s'interroge cependant sur la légalité de ce paragraphe.

L'échange entre les différents services sur le terrain suscite également des inquiétudes quant au respect de la vie privée. Une militante d'une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent a raconté une situation qu'elle a vécue lorsqu'un travailleur social lui a présenté le dossier complet d'une personne, alors qu'elle-même n'est pas une travailleuse sociale. Même si elle l'avait été, elle aurait trouvé cela inacceptable : une autorisation doit toujours être demandée à l'utilisateur.

### 1.3.3. Discrétion dans l'accueil et le service

Un troisième aspect à considérer est la manière dont les services accueillent les demandeurs d'aide. En effet, la protection de la vie privée concerne aussi les conditions dans lesquelles se fait la demande d'aide ou de service. On témoigne encore de situations dans lesquelles les gens doivent exposer leur cas en présence d'autres personnes, parfois dans des espaces d'accueil inadaptés au respect de la vie privée.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- vérifier chaque échange de données au regard des objectifs spécifiques poursuivis et contrôler la proportionnalité des échanges à ces objectifs ;
- veiller à ce que le secret professionnel soit garanti, sur la base d'un dialogue continu avec les usagers et professionnels ;
- accorder une attention suffisante à la discrétion au moment de l'accueil et tout au long de la prestation de services, en dialogue avec les utilisateurs.

## 1.4. Accès à ses propres données

Dans les services d'aide, on constitue chaque fois des dossiers sur les personnes et leur ménage. Souvent, les intéressés n'ont pas accès à ces documents écrits. Une association dit à ce sujet : *"Certains travailleurs sociaux qui rédigent les rapports prennent le temps de vérifier avec les familles si c'est bien cela qu'elles ont voulu dire. Je veux aussi parler de la réponse d'un intervenant social à la question d'une mère de famille, de savoir si elle pourrait lire ce qu'il écrit : non, ce sont des notes personnelles. Or elle a le droit de savoir. Quelques professionnels ont de bonnes pratiques mais il faudrait que cela se généralise. Il y a un travail à faire, en termes de formation. "*

Le groupe de travail AGORA - composé d'associations dans lesquelles les plus pauvres se reconnaissent, de professionnels de l'aide à la jeunesse en Fédération Wallonie-Bruxelles et du Service de lutte contre la pauvreté - a travaillé en 2016 sur l'accès aux écrits dans le secteur de l'Aide à la jeunesse. Le dialogue qui a eu lieu dans ce groupe de travail a donné lieu à des échanges intéressants et a abouti à une note commune<sup>117</sup>. Dans le cadre de la concertation, on a suggéré que de tels échanges entre services et usagers soient aussi organisés dans d'autres secteurs.

La concertation a également abordé le problème des frais à payer quand on souhaite obtenir des documents contenant ses propres données. Les participants à la concertation soulignent que les citoyens doivent systématiquement avoir gratuitement accès à leurs données personnelles, y compris les extraits nécessaires.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- prévoir l'accès des personnes concernées aux dossiers que les services et les institutions possèdent à leur sujet, en vue d'une meilleure transparence des services ;
- fournir un accès gratuit aux différents documents relatifs aux données à caractère personnel, de façon à lever tout obstacle financier.

## 1.5. Administration des biens et/ou de la personne

La gestion d'un budget ainsi que les choix relatifs à ses biens et à sa propre personne font partie des éléments fondamentaux de la liberté de tout citoyen. Mais lorsqu'une personne éprouve des

difficultés à gérer ses biens et/ou sa personne en raison d'une incapacité, différents mécanismes existent pour l'aider à exercer ses droits. L'une de ces mesures de protection est l'administration des biens et/ou de la personne. Celle-ci vise à protéger les personnes majeures incapables d'assumer la gestion de leurs biens et/ou de leur personne en raison de leur état physique ou mental.

☞ Conformément aux articles 488/1 et 488/2 du Code civil, le placement sous administration des biens et de la personne doit se justifier soit en raison d'un « état de santé qui la rend incapable, totalement ou partiellement, d'assurer elle-même, comme il se doit, la gestion de ses intérêts patrimoniaux ou personnels », soit en raison d'un « état de prodigalité qui nécessite la protection de ses intérêts ». Hormis le cas de prodigalité, la personne doit donc « présenter des troubles qui peuvent faire l'objet d'un diagnostic médical et ont pour effet de diminuer, dans une sérieuse mesure, son intégrité mentale. Ces troubles la mettent dans un état où le danger de commettre des actes anormaux, incontrôlés et préjudiciables à l'administration de ses biens ou de sa personne est réel »<sup>118</sup>.

La mise sous l'administration est un exemple extrême de la manière dont des personnes perdent la maîtrise de leur propre existence. Même s'il est clair que ce statut – qui poursuit un but de protection de la personne – peut aider certaines personnes, les participants à la concertation s'interrogent sur le nombre de personnes en situation de pauvreté qui se retrouvent dans ce statut. Le statut en tant que tel et son application ont un certain nombre d'effets négatifs pour ceux qui vivent dans la pauvreté, avec un grand impact sur leur vie privée.

### 1.5.1. Lien avec la pauvreté ?

Le lien entre pauvreté et administration ne paraît pas d'emblée évident. En effet, être pauvre ne justifie en rien le placement sous ce régime, qui suppose une incapacité de gérer dans le chef de la personne à protéger. Pourtant, la loi érige comme condition la production d'un certificat médical circonstancié mais elle ne définit pas la notion d'état de santé'. La 'capacité de gérer' est encore plus difficile à évaluer étant donné qu'on peut être apte à gérer sa personne et ses biens sans pour autant le faire correctement. « Quand on ne sait ni

lire ni écrire, est-on mis sous administration ? Le fait même de poser la question montre le lien entre administration, grande pauvreté et médicalisation de celle-ci ». « L'incapacité mentale qui donne matière à la nomination d'un administrateur couvre un spectre très large »<sup>119</sup>, pauvreté et incapacité mentale sont souvent confondues.

☞ La loi du 17 mars 2013 prévoit que le juge de paix est compétent pour placer une personne qu'il reconnaît incapable sous administration, et pour lui désigner un administrateur de biens et/ou de la personne. Le juge de paix doit également « délimiter expressément [et de manière personnalisée] les actes personnels ou patrimoniaux sur lesquels l'incapacité va porter »<sup>120</sup>.

Aucune statistique n'existe sur le lien entre pauvreté et mise sous administration. Plusieurs juges de paix interrogés dans le cadre de la concertation ne pensent pas que la pauvreté constitue une des raisons invoquées pour placer une personne sous administration d'incapacités. Toutefois, ils admettent que le contexte familial des couches les plus pauvres de la population ne permet bien souvent pas à celles-ci de trouver un encadrement et une aide extrajudiciaires ; la désignation d'un professionnel est donc la seule solution possible. Les familles plus aisées ont par contre davantage la possibilité de réagir en amont et d'éviter une administration de biens et/ou de la personne en instaurant une protection extrajudiciaire, par exemple par acte notarié.

Un juge de paix a témoigné de situations de grand manque par rapport aux besoins essentiels, entraînant une dégradation de la santé, tant physique que mentale. On se retrouve alors confronté à des personnes qui ne peuvent plus gérer leur situation patrimoniale personnelle en raison de la pauvreté, à des jeunes de 30, 35 ans notamment, qui viennent supplier de leur désigner un administrateur, qui demandent d'être déclarés incapables.

Nous avons reçu divers signaux indiquant que lorsqu'un CPAS ne voit plus aucune solution dans une situation de pauvreté donnée, il arrive que la personne concernée soit incitée à demander une

mise sous administration. Dans de tels cas, l'administration devient en fait une gestion de budget d'un revenu qui est trop limité.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'évaluer l'application de la loi relative à l'administration des biens et de la personne, avec la participation d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ainsi que des autres acteurs concernés, de façon à ce que cette mesure ne soit pas utilisée pour la seule et unique raison qu'une situation de pauvreté existe.

### 1.5.2. Critique du système

Le système de l'administration ainsi que son application font l'objet de critiques de la part d'associations du secteur du bien-être et des soins de santé. Plus de cinquante d'entre elles se sont mobilisées, après l'introduction de la nouvelle loi, pour créer un point de contact destiné à recueillir les plaintes. L'objectif est de « *faire un inventaire des points faibles du nouveau régime de protection juridique des personnes majeures (loi du 17 mars 2013)* » et d'émettre des recommandations dans un rapport annuel<sup>121</sup>. Les problématiques relevées dans les secteurs du bien-être et de la santé rejoignent celles qui ont été exprimées durant la concertation.


- Il arrive régulièrement que les biens et/ou la personne soient mis sous administration lorsqu'une personne en situation de pauvreté demande de l'aide au CPAS. Dans de nombreux cas, « *[le CPAS] les a convaincus que cela les aiderait ou on leur a dit que c'était une condition pour obtenir de l'aide* ». Or, cette pratique pose énormément question étant donné que « *les limitations à la liberté sont très fortes sous ce statut* ». D'une part, on peut se demander si la personne protégée a réellement le choix ou non de demander cette protection lorsque le CPAS fait dépendre l'aide sociale d'une demande de placement sous administration de biens et/ou de personne. Des délégués d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ont décrit

l'absence totale de choix face à un tel ultimatum. D'autre part, un administrateur de biens qui prend en charge la gestion du budget d'une personne ayant de très faibles revenus sera tout aussi incapable que l'administré de faire face aux dépenses et aux dettes.

- Beaucoup de personnes n'ont pas conscience des implications d'une telle mesure, ni de l'impact de celle-ci sur leur quotidien. Il y a souvent confusion entre le règlement collectif de dettes ou la médiation de dettes alors qu'on se trouve ici dans un régime d'incapacité, beaucoup plus intrusif. Les personnes vivant en situation de pauvreté ne disposent pas de suffisamment d'informations pour faire un choix éclairé et retrouvent dans un régime dont elles n'arrivent plus à sortir : « *la personne pauvre n'a plus aucune liberté de choix une fois qu'elle est sous administration. Le juge n'a plus le temps et rend des décisions 'dans un moule' ; le travail pour défaire ces décisions est énorme, il ne s'agit pas de 6 mois ou d'un an mais d'années*. Un exemple a notamment été cité de « *quelqu'un placé sous administration depuis 20 ans déjà. Cette personne n'a aucune dette et a même des économies considérables. Malgré cela, son placement sous administration a été prorogé pour la protéger d'elle-même* ».
- L'une des principales critiques émises lors de la concertation à l'encontre du régime de l'administration est l'absence de proposition d'accompagnement et de formation à la

personne administrée - donc d'une perspective émancipatrice - en vue d'améliorer ses compétences en gestion. Pour les associations, il faudrait que *l'administration [se présente] sous la forme d'un accompagnement pour aider la personne à poser elle-même des choix. Il ne faut pas gérer à la place de la personne mais bien « faire avec ».*

Les questions de l'autonomie des administrés et de leur implication dans les décisions étaient pourtant centrales dans la réforme des régimes d'incapacité en 2013 et sont inscrites dans la loi.

 La loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine privilégie l'autonomie et l'épanouissement de la personne protégée en imposant au juge de choisir une mesure adaptée au degré concret de protection nécessaire, en préférant la protection extrajudiciaire à la protection judiciaire, en privilégiant la désignation d'un parent ou d'un proche comme administrateur et en exigeant que la mesure de protection soit limitée au strict nécessaire.

Mais il semble que cette évolution législative n'ait pas entraîné de changements majeurs puisque tant les associations que les professionnels du secteur ont rapporté lors de la concertation que les acteurs de terrain, tels que les juges de paix et les administrateurs, n'ont pas fondamentalement modifié leurs pratiques.

- Le nombre de dossiers traités et le manque de temps sont un problème pour les juges de paix. Selon l'une d'entre eux, *« le temps nécessaire pour écouter les personnes, comprendre ce*

*qu'elles souhaitent et arriver à ce qu'elles consentent à la décision, manque aux juges de paix ».* *« Elle devait traiter 15 dossiers en une matinée le vendredi et le juge de complément qui la secondait, nommé juge de paix, n'a pas été remplacé lors de son départ à la pension ».*

- En cas de conflit entre l'administrateur et l'administré, ce dernier a le droit de s'adresser à un avocat. Mais souvent l'administrateur est aussi avocat et la personne sous administration risque de confondre les rôles : *« cette distinction entre avocat et administrateur est difficile à faire pour les personnes qui sont dans un état de faiblesse ou de handicap ».* De plus, le recours à un avocat impliquant des frais, il s'agit d'une dépense qui doit être autorisée par l'administrateur : *« le problème est que pour aller en justice contre son administrateur, il fallait l'autorisation de ce même administrateur pour débloquer l'argent nécessaire. »*
- Durant la concertation, plusieurs personnes ont signalé un manque de transparence concernant l'état de leurs comptes, de leurs revenus et des actes posés par leur administrateur alors que ce dernier a l'obligation légale de rendre des rapports de suivi et des comptes annuels. Les documents types mentionnent d'ailleurs explicitement l'obligation de transférer également le rapport à la personne protégée, sauf dérogation explicite du juge de paix. Pour les participants à la concertation, il est particulièrement important que cette information soit donnée, et de manière compréhensible : *« l'administrateur [devrait] tout expliquer, ce qu'il doit payer et pourquoi il y a des frais qu'il faut refuser. Sans ces explications, l'administré ne peut pas comprendre les décisions de l'administrateur ».*

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- prévoir un rapportage effectif et intelligible de la part de l'administrateur ;
- prévoir des accords clairs entre l'administrateur et la personne concernée au sujet de la transmission en temps utile du courrier et des documents ;

- évaluer avec l'administrateur et des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent la manière dont ces personnes peuvent gagner en autonomie et sortir du statut de personne sous administration.

## 1.6. En guise de conclusion : respect de la vie privée, élément essentiel de la citoyenneté et de la politique de lutte contre la pauvreté

Le droit au respect de la vie privée est une composante importante de la citoyenneté. Sous l'effet d'évolutions de la société (numérisation, préoccupations sécuritaires,...), ce droit fait l'objet de pressions. C'est vrai pour tous les citoyens mais encore davantage pour les plus pauvres. Leur situation de pauvreté et de précarité entraîne des contrôles permanents en tension permanente avec le respect de la vie privée. Divers services et institutions travaillent avec des données à caractère personnel, et les personnes en situation de pauvreté sont souvent mises à l'écart de ce processus, au lieu d'en être le centre.

De nombreuses personnes en situation de pauvreté se retrouvent sous le statut d'administration des biens et/ou de la personne bien que la pauvreté en soi ne peut pas être une justification, ce qui implique une ingérence importante dans leur vie privée. Le statut n'est pourtant pas un outil adéquat pour lutter contre la pauvreté : l'administrateur doit se débrouiller avec le même budget limité que la personne pauvre et rencontre les mêmes difficultés pour payer les factures.

Dans le cadre du débat sur le respect de la vie privée et des tensions qui existent actuellement par rapport à ce droit, il est demandé que le citoyen puisse jouir pleinement de la propriété de ses données ainsi que du droit à la vie privée. Cette question est également particulièrement pertinente dans les situations de pauvreté et mérite une place centrale dans la politique de lutte contre la pauvreté.

## 2. Cohabitation avec les personnes de son choix

Pour les personnes en situation de pauvreté, 'le statut cohabitant' constitue une des plus grandes violations de leur liberté de citoyen. Ce terme regroupe une diversité de situations dans lesquelles quelqu'un qui cohabite ne perçoit pas d'allocations sociales ou une allocation d'un montant moindre que quelqu'un qui vit seul. Nous commençons par donner un bref aperçu de la complexité de la législation relative à la cohabitation (2.1). La législation ne limite pas seulement la liberté de choix de l'ayant-droit à une allocation sociale d'habiter avec un partenaire ou de (continuer à) vivre en famille même quand les enfants sont majeurs (2.2). Elle est problématique pour d'autres raisons encore. Elle crée aussi une inégalité entre personnes percevant une allocation sociale et personnes ayant un revenu de travail ainsi qu'entre ayants droit à une allocation selon leur unité de vie. En même temps, des situations de vie différentes sont injustement traitées de la même façon (2.3). Le caractère problématique de la législation relative à la cohabitation a déjà été signalé dans le Rapport général sur la pauvreté (RGP) et un travail sur l'individualisation des droits a été entamé. Durant la concertation, il est apparu qu'une telle individualisation des droits est très complexe, pour différentes raisons, et exige une réflexion encore plus approfondie (2.4). Pour les participants à la concertation, c'est un revenu permettant à tout le monde de vivre conformément à la dignité humaine et qui respecte la liberté de choix qui est la priorité (2.5).

## 2.1. Réglementation complexe

Depuis la sortie du Rapport général sur la pauvreté (RGP), la question de la 'cohabitation' est devenue un point d'attention dans les travaux du Service de lutte contre la pauvreté<sup>122</sup>. Dans ce texte, l'accent est mis sur l'impact des réglementations en matière de cohabitation sur la liberté des personnes en situation de pauvreté de cohabiter avec des personnes de leur choix. Nous rappelons d'abord brièvement la nature diverse et complexe de ces réglementations – tant au sein de la sécurité sociale qu'au niveau de l'assistance sociale voire dans d'autres domaines – et les façons dont elles sont appliquées.

Dans l'assurance chômage et la législation relative au revenu d'intégration, les personnes sont considérées comme cohabitantes lorsqu'elles « vivent ensemble sous le même toit et règlent principalement en commun les questions ménagères »<sup>123</sup>. Ceci implique que l'on vit de fait à la même adresse et qu'on entretient conjointement un ménage. La jurisprudence indique quelques balises permettant de préciser ce que cette définition peut concrètement recouvrir<sup>124</sup>. 'Avoir une même adresse' signifie qu'un espace significatif doit être partagé entre des personnes qui habitent ensemble, indépendamment de la nature de leur relation. L'utilisation conjointe d'espaces fonctionnels, tels qu'une salle de bain ou une cuisine, ne suffit donc pas. En outre, la cohabitation doit également présenter une certaine durabilité. N'entre donc pas en ligne de compte le fait d'héberger temporairement un tiers. En outre, il doit aussi y avoir un avantage économique ou financier généré par le fait d'organiser le ménage ensemble. Ceci signifie en tout premier lieu qu'il doit effectivement y avoir des « moyens » susceptibles d'être mis en commun. Vivre ensemble avec quelqu'un qui n'a pas de revenu n'est donc pas une cohabitation. Organiser un ménage ensemble implique également que les charges principales doivent être partagées. On ne vise pas ici uniquement le loyer et les charges mais aussi

d'autres dépenses, telles que l'alimentation, les soins, la mobilité... La Cour de cassation a récemment rendu un arrêt<sup>125</sup> qui stipule que la cohabitation suppose aussi que les intéressés exercent conjointement des tâches, des activités et d'autres questions ménagères et apportent éventuellement pour cela des moyens financiers. La Cour dit ainsi que, si chaque habitant pourvoit à son propre entretien, les personnes qui vivent sous un même toit doivent être considérées en tant qu'isolées par l'ONEM. Il faut encore attendre pour savoir si cette décision a des conséquences pour d'autres allocations sociales que le chômage.

Parallèlement au statut de cohabitant utilisé dans l'assurance chômage et la législation sur le revenu d'intégration (sur lesquels l'accent est mis dans la suite du texte), le fait de cohabiter ou non joue un rôle dans l'octroi d'autres allocations sociales ou dans le calcul de leur montant, par exemple en ce qui concerne les allocations d'incapacité de travail ou d'invalidité, des interventions au bénéfice des personnes handicapées et de la garantie de revenu pour personnes âgées. Tant les définitions utilisées pour les notions de ménage et d'unité de vie que la détermination des revenus pris en compte dans le calcul des allocations diffèrent fortement<sup>126</sup>.

De même, en dehors du système de la sécurité sociale, le fait d'être en cohabitation ou non est pris en considération. C'est ainsi que pour calculer le montant du loyer d'un logement social, il est tenu compte du revenu du locataire mais aussi des revenus de ceux qui habitent avec lui. Autre exemple : les opérateurs de télécommunication sont obligés de pratiquer un tarif social pour les personnes âgées depuis 2005<sup>127</sup>. Pour pouvoir en bénéficier, celles-ci doivent avoir plus de 65 ans et ne peuvent pas cohabiter avec des personnes ayant moins de 60 ans, à quelques exceptions près. La cohabitation joue également un rôle en droit de la famille, en droit successoral et en matière de politique fiscale.

En pratique, cette réglementation donne lieu à une grande insécurité juridique, à des problèmes financiers, à des incohérences et à des effets

pervers. Les participants à la concertation répètent que les CPAS interprètent la notion de cohabitation de diverses manières. La façon dont ils prennent en compte les revenus de la personne cohabitante au moment d'établir le niveau du revenu d'intégration n'est pas non plus uniforme<sup>128</sup>. En plus, il arrive qu'une personne au chômage qui loue avec une autre personne soit considérée comme cohabitante lors d'un contrôle de l'ONEM et, de ce fait, doit rembourser une partie de ses allocations à titre rétroactif. Cette sanction est parfois assortie d'une amende car la personne concernée est accusée d'avoir fait une fausse déclaration. Quelqu'un qui agissait de bonne foi se voit dès lors non seulement sanctionné, mais risque également de se retrouver endetté.

Enfin, nous voulons insister sur les incohérences et possibles effets indésirables qui peuvent découler de la réglementation relative à la cohabitation dans le cadre du logement social. Ainsi, une société de logement social tiendra compte du revenu d'une personne qui cohabite avec le locataire pour

fixer le montant du loyer, mais cette dernière ne pourra reprendre le bail en cas de décès du locataire (qui a signé le contrat), par exemple. La réglementation wallonne en matière de colocation peut répondre à ce problème, mais cela peut induire un faux sentiment de sécurité parce qu'il n'y a pas suffisamment de coordination avec la législation fédérale. Ce n'est pas parce que la législation wallonne prévoit la possibilité de louer ensemble un logement que l'ONEM, par exemple – qui applique la réglementation fédérale en matière de chômage – considérera nécessairement les personnes cohabitantes comme isolées. Durant la concertation, la *Vlaams Huurdersplatform* a aussi signalé qu'il était question de tenir compte, pour déterminer le loyer, du revenu des enfants à charge à partir de 18 ans au lieu de 25 ans. Une fois majeurs, les jeunes peuvent en effet faire valoir leur droit à un revenu d'intégration, comme cohabitants lorsqu'ils habitent encore à la maison. Pour les parents, cela peut cependant se traduire par une augmentation du loyer social, outre une possible diminution de revenu.

Tant que les réglementations relatives aux cohabitants sont d'application, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de formuler des définitions univoques des divers statuts au sein des différentes réglementations, d'interpréter celles-ci de manière univoque et de les appliquer de façon à offrir aux personnes un maximum de sécurité juridique.

Il est important que les entités fédérées et l'Etat fédéral soient bien informés des réglementations fédérales, régionales et communautaires dans lesquelles la notion de 'cohabitant' entre en ligne de compte, de façon à éviter l'insécurité juridique et des conséquences négatives pour l'ayant droit, le cas échéant. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'établir un aperçu de toutes les législations concernées et de l'actualiser à chaque changement. Il invite la CIM Intégration dans la société à formuler une demande en ce sens à tous les Gouvernements. En tant qu'instance interfédérale, le Service de lutte contre la pauvreté propose de soutenir ce processus, de servir de point de recueil des informations transmises par les Gouvernements, et de tenir la CIM régulièrement informée de ce travail.

## 2.2. Cohabitation sanctionnée

*"La cohabitation solidaire n'existe pas pour les personnes en situation de pauvreté, même dans un cadre familial."*

Le fait que la réglementation relative à la cohabitation sanctionne la vie commune des bénéficiaires d'une allocation est un vieux débat qui a repris vigueur, au cours de ces dernières années, grâce à de nombreuses initiatives en matière d'habitat solidaire, groupé... C'est dans ce contexte qu'une recherche sur l'adaptation des



catégories du revenu d'intégration aux formes actuelles de vie et de logement a été menée <sup>129</sup>. Les personnes en situation de pauvreté partagent cependant l'analyse selon laquelle la réglementation constitue avant tout un obstacle dans l'établissement de relations 'ordinaires' et d'une vie de famille. C'est pourquoi nous structurons ce point autour de quelques phases du parcours de vie, bien conscients qu'il n'existe pas d'ordre fixe et que les personnes en situation de pauvreté peuvent faire face à divers problèmes simultanément.

### 2.2.1. Couple

La réglementation en matière de cohabitation met en péril l'unité de la famille, à commencer par le souhait de deux personnes de construire leur vie ensemble. Premièrement, les ayants droit à une allocation n'ont pas le temps de chercher ensemble comment construire leur relation, en habitant temporairement ensemble sans que ceci ne soit immédiatement sanctionné financièrement. *"Il est de plus en plus fréquent aujourd'hui que l'on se donne du temps pour connaître l'autre : on dort d'abord chez l'un puis chez l'autre, on voit comment ça va. Si on a une allocation sociale, il faut choisir : ou on est ensemble et on devient cohabitant, ou on n'est pas ensemble et on est isolé. La loi est faite ainsi. On exige des personnes qui vivent dans la pauvreté des choses qu'on n'exige de personne d'autre. Il y a des conséquences graves : soit on se sépare alors qu'on aurait pu quand même se mettre ensemble soit on se met beaucoup trop vite en ménage !"*

Ensuite, quand elles veulent poursuivre leur relation comme partenaires de vie, la cohabitation de fait est la plupart du temps une décision (trop) coûteuse, qu'elles ne peuvent se permettre, à cause de leur situation socioéconomique difficile. Certains ne franchissent jamais le pas de cohabiter officiellement. Ceux qui font ce choix paient le prix fort pour leur amour et en subissent les conséquences tant financières que psychologiques. Étant donné que leurs revenus cumulés sont

inférieurs à la somme de leurs revenus individuels, ils se voient privés de la possibilité de réaliser des projets d'avenir en tant que couple. Par ailleurs, les personnes auxquelles on refuse un revenu parce qu'elles vont cohabiter vivent cela comme une atteinte à leur dignité. *"Dans un couple, l'un n'a droit à rien quand l'autre a un minimum de revenus ; celui qui n'a pas de revenu n'est pas reconnu par la société, il devient invisible. A l'intérieur de moi, je me demande si j'existe, si je peux travailler ou pas sans risquer de faire des problèmes à ma compagne... Je ne suis qu'un grain de poussière."*

Enfin, durant la concertation, les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ont signalé que la réglementation en matière de cohabitation n'empêche pas seulement les gens de s'installer en couple, mais elle pousse en outre les couples en question à se séparer parce que c'est nécessaire pour des raisons financières. Dans son étude sur l'absence de chez soi, l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale est arrivé au même constat <sup>130</sup>.

### 2.2.2. Famille avec enfants

La législation relative à la cohabitation a un impact énorme sur les familles avec enfants, qui subissent eux aussi les conséquences d'un changement de statut et, ce faisant, de revenus de leurs parents. Au cours de la concertation, les participants se sont demandés si, lors de l'octroi ou de la modification d'un statut, les conséquences pour les enfants sont suffisamment prises en considération<sup>2</sup>. Par exemple, lorsque deux parents, chacun à la tête d'une famille monoparentale, qui bénéficient d'un revenu d'intégration sociale, veulent fonder une famille recomposée, la perte de revenus est énorme. *"Un homme isolé avec enfant et une femme isolée avec enfant qui perçoivent chacun pratiquement 1.200 euros de revenu d'intégration sociale ne recevront ensemble que 1.200 euros, et non pas 2.400 euros. En fait, cela revient à infliger une sanction au ménage."*

Pour information : depuis septembre 2017, les montants du revenu d'intégration pour les diverses catégories sont les suivants<sup>131</sup> :

Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3
Chaque personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes	Personne isolée	Personne qui cohabite exclusivement avec une famille à charge
595,13 €	892,70 €	1.190,27 €

En tant que parent seul, ces deux personnes appartiennent à la catégorie 3, elles habitent chacune avec au moins un enfant mineur non marié à leur charge. Elles perçoivent chacune un revenu d'intégration s'élevant à 1.190,27 euros. Comme nouvelle famille recomposée, un des deux partenaires appartient à la catégorie 3, qui couvre aussi le droit de l'autre partenaire. La personne qui a une famille à charge perçoit un revenu d'intégration qui s'élève à 1.190,27 euros, l'autre partenaire ne perçoit plus rien.

À titre comparatif, le seuil de risque de pauvreté s'élève à 1.115 euros nets par mois pour une personne isolée et à 2.341 euros nets par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants<sup>132</sup> (SILC 2016, revenus 2015). Le revenu d'intégration ne suffit donc nullement pour mener une vie décente, surtout s'il y a des enfants dans le ménage. Cette situation est également pointée du doigt dans la récente étude portant sur l'adaptation des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration, dans laquelle la question de la non prise en compte d'un enfant à charge dans le calcul du revenu d'intégration sociale est abordée en profondeur.

*"Lorsque l'on a droit à des allocations très différentes selon que l'on soit isolé ou cohabitant, c'est une catastrophe pour la vie de famille. Celui qui n'a plus droit à rien se voit obligé de vivre au crochet des autres. Quand une personne perd tous ses droits lorsqu'elle va cohabiter, elle perd également son rôle dans la société, elle n'est plus*

*rien. Cette situation pousse des couples à se séparer, mais elle brise également des relations entre des parents et leurs enfants : des enfants ne vivent plus avec leur père, des jeunes doivent quitter la maison lorsqu'ils atteignent la majorité... Le mieux, c'est tout de même que les parents et les enfants vivent ensemble !"*

Les dispositions relatives à la cohabitation ne causent pas uniquement des fractures au sein des couples, mais également au sein des familles avec enfants. Il y a des pères qui, pour tenter de sauver leur famille, décident de quitter femme et enfants. Ils espèrent ainsi que leur famille pourra survivre sur le plan financier sous le statut de 'personne avec famille à charge' ou 'parent isolé'. On parle alors d'un 'piège à la séparation'<sup>133</sup>. Eux-mêmes aboutissent souvent dans des situations extrêmement précaires et le fait d'être séparé de leur femme et de leurs enfants laisse de nombreuses traces, que les enfants devront porter toute leur vie<sup>134</sup>.

La cohabitation de parents allocataires avec des enfants majeurs est elle aussi mise sous pression par la réglementation en matière de cohabitation. Lorsque de jeunes adultes perçoivent un revenu du travail propre ou peuvent prétendre à un revenu d'intégration ou à une allocation d'insertion, cela ne modifie pas uniquement la situation financière du ménage : cela entraîne également des changements dans les rapports mutuels entre parents et enfants<sup>135</sup>. «*Les gens ne savent pas comment ils doivent vivre. Par exemple une famille composée d'une mère et d'un enfant de 18 ans." Ils perçoivent une allocation au taux cohabitant du CPAS. Quand le jeune trouve du travail, il est considéré comme chef de ménage et la mère ne perçoit plus rien.*» Dans cet exemple, la femme perçoit 1.190,27 euros, en tant que mère seule vivant avec une famille à sa charge<sup>136</sup>. Lorsque son fils atteint la majorité, il a lui-même droit à un revenu d'intégration. Ce droit est en effet individualisé. Comme ils cohabitent, ils perçoivent tous deux un revenu d'intégration de 595,13 euros. En théorie, ils bénéficient en tant que famille du

même revenu mais dans la pratique, c'est souvent le parent qui prend en charge l'ensemble des frais de logement, du ménage et d'autres frais, et le revenu disponible pour la famille est donc diminué de moitié. Lorsque le jeune trouve du travail, sa mère perd le droit à un revenu d'intégration et elle devient alors totalement dépendante de son fils. Il ne lui reste alors pas beaucoup d'autres choix que d'apprendre à vivre avec ce déficit d'autonomie.

Il ne va pas de soi que des jeunes vivant au domicile de leurs parents et qui ont un revenu contribuent aux frais du ménage. C'est encore moins le cas dans les situations où il y a une cassure ou un conflit entre parents et enfants. Dans le cas où des enfants issus d'une famille vivant dans la pauvreté sont placés, la réglementation en matière de cohabitation risque de provoquer une fracture de plus entre parents et enfants dès lors que ces derniers souhaitent revenir à la maison à 18 ans et que les parents vivent d'une allocation. "Une maman expliquait

*que ses enfants ont été placés depuis tout petits. Elle a mené son combat sans succès. A 18 ans, les enfants ont pu choisir de revenir. Sauf qu'ils deviennent cohabitants. La mère a dû demander de l'argent à ses enfants."* Comme il est financièrement plus avantageux de vivre séparément, certains parents n'ont pas d'autres possibilités que de mettre leur enfant à la porte. Un participant à la concertation raconte qu'il a lui-même été placé étant jeune et qu'il souhaite éviter coûte que coûte cette expérience à ses propres enfants. Il travaille actuellement, est propriétaire d'une maison et loge son fils chez lui. Lorsque le contrat de travail (article 60) de son fils arrivera à terme dans 5 mois, il l'invitera à quitter le domicile, sans quoi son fils subirait une perte de revenus. "J'ai fait le choix de devenir propriétaire d'une maison suffisamment grande pour pouvoir aider mes enfants. Les gens pensent que nous sommes des profiteurs. C'est exact : mon fils 'profite' de ma maison, mais pour mettre sur pied un projet de vie, pas pour devenir milliardaire !".

Pour que le droit fondamental de fonder une famille et de vivre en famille soit effectif pour tous, il est nécessaire que chacune d'elles dispose d'un revenu permettant de vivre conformément à la dignité humaine, de façon à éviter que les familles ne se brisent pour des raisons de survie financière. Différents seuils de revenus existent qui forment autant de points de repère pour avancer vers un revenu conforme à la dignité humaine : le seuil de risque de pauvreté, le budget standard... La plupart des allocations se situent sous ces seuils, certainement dans les catégories 'cohabitants'<sup>437</sup>.

### 2.2.3. Jeunes adultes

De jeunes adultes vivant dans une situation précaire rencontrent aussi des obstacles, causés par la réglementation relative à la cohabitation, durant la période de transition, aux alentours de leur majorité. Tout d'abord, ils ne peuvent pas rester vivre chez leurs parents pour éviter des frais (un loyer, par exemple) et mettre de l'argent de côté, comme peuvent le faire des jeunes de leur âge issus de familles plus aisées. S'ils restent à la maison, il y a toujours des conséquences financières. Le jeune lui-même percevra alors une allocation en tant que cohabitant. Lorsqu'il n'y a

pas d'autres enfants mineurs dans le ménage, cela vaut également pour le parent qui recevait une allocation en tant que personne avec famille à charge. Les intérêts des enfants et des parents peuvent alors s'opposer, ce qui entraîne des cassures dans les relations, le cas échéant. Souvent, ces jeunes n'ont pas d'autres possibilités que de quitter le domicile pour éviter à leurs parents des difficultés financières et pour continuer à percevoir leur allocation au taux isolé. Et ce même lorsqu'ils ne sont pas prêts à vivre de manière autonome et sans garantie d'être en mesure de pourvoir à leur propre logement et à leur propre entretien. Dans le Rapport 2010-2011

du Service de lutte contre la pauvreté<sup>138</sup>, nous attirons déjà l'attention sur le fait qu'en raison de cette réglementation les jeunes ayant droit à une allocation ou à un revenu d'intégration ne peuvent au surplus pas cohabiter avec des personnes de leur âge pour partager les frais de loyer et de la vie quotidienne, comme par exemple de jeunes travailleurs peuvent le faire<sup>139</sup>.

#### 2.2.4. Membres de la famille et compagnons d'infortune

Au cours de la concertation, les personnes en situation de pauvreté ont répété que la réglementation en matière de cohabitation rend impossible l'hébergement de membres de la famille, d'amis ou de compagnons d'infortune sans que leur allocation diminue ou que le loyer de leur logement social augmente. Pour illustrer leurs propos, elles ont cité des exemples de parents qui ont décidé d'aller vivre dans une institution – où le risque de solitude est plus grand – afin de ne pas être une charge financière pour leurs enfants, ou encore le cas de gens qui accueillent une personne sans abri... Les participants à la concertation se demandent pourquoi tout le monde ne dispose pas de la possibilité d'améliorer sa situation – financière ou sociale – grâce à la cohabitation. Dans le cadre d'initiatives spécifiques d'habitat solidaire, des solutions sont recherchées pour rendre la cohabitation possible sans générer de pertes de revenus mais les ménages ou les personnes individuelles continuent à payer un lourd tribut pour cohabiter. Ils trouvent que l'inégalité que les réglementations relatives aux cohabitants créent est injuste. Il est plus équitable de donner à chacun la possibilité d'améliorer sa situation (financière et sociale) par une cohabitation, sans faire de distinction entre les personnes qui ont un revenu du travail et celles qui perçoivent une allocation sociale ou un revenu de remplacement.

#### 2.2.5. Solutions d'urgence

En réaction aux conséquences que la réglementation en matière de cohabitation a pour elles, les personnes en situation de pauvreté développent des stratégies pour y échapper et pour récupérer quelque peu leur liberté de choix. La faiblesse des allocations sociales, et en particulier de celles accordées aux cohabitants, ne permettant en effet pas de vivre conformément à la dignité humaine, elles développent des stratégies qui leur permettent de survivre financièrement. Certaines personnes habitent par exemple officiellement seules à une adresse fictive mais cohabitent en réalité. D'autres ne peuvent même pas se payer de boîte aux lettres et tombent dans des situations très précaires avec, dans le meilleur des cas, une adresse de référence auprès du CPAS. *"C'est ainsi qu'une personne a décidé de dormir dans une auto, pour continuer à percevoir l'allocation au taux isolé"*. Ces décisions ne sont pourtant pas de vraies solutions pour les personnes concernées, leur situation ne s'en trouve pas améliorée. Elles doivent payer trop cher pour une boîte aux lettres, ce qui fait que leur revenu disponible baisse encore, leur famille ou relation est brisée, leur estime de soi en prend un coup... De plus, elles risquent de devenir victimes de pratiques d'exploitation. Durant la concertation, la situation suivante a été évoquée : plusieurs personnes louaient une chambre au sein d'un logement familial sans que chacune ne dispose d'une boîte aux lettres personnelle. *"Personne n'était au courant que ce bâtiment était divisé en chambres. Le propriétaire a décidé de manière unilatérale que l'un des locataires allait devenir 'chef de famille'. Pratiquement tout le monde vit d'un revenu de remplacement et tous les occupants doivent à chaque fois être en mesure de prouver à l'agent de quartier qu'il n'y a aucune parenté avec les autres occupants."* Il arrive en effet que des propriétaires ne déclarent pas que des habitations unifamiliales sont divisées en chambres ou en appartements. Par conséquent, les habitants sont considérés en tant que cohabitants alors qu'ils sont en réalité isolés<sup>140</sup>.

"Les lois sur les cohabitants poussent à tricher, à dire qu'on est séparé, juste pour avoir 'moins trop peu'." Ces stratégies de survie sont sévèrement réprochées par la société. Elles sont dépeintes comme de la fraude sociale qui détruit la solidarité sociale. Pourtant les gens eux-mêmes doivent évoluer dans une réalité où la solidarité mutuelle est réprimée. En plus du contrôle 'ordinaire' destiné à vérifier si les ayants droit à une allocation ou à un revenu d'intégration sont ou non cohabitants, les autorités publiques investissent aussi dans la lutte contre la fraude sociale. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, des contrôles nombreux ne portent pas seulement préjudice à leur vie privée : elles se demandent aussi quel est le coût du système de contrôle et s'il n'est pas plus élevé que la fraude contre laquelle il lutte. Il ressort d'une étude sur la fraude sociale (dont la définition est plus large que celle de la fraude au domicile) menée auprès des CPAS que moins de 5% des bénéficiaires du revenu d'intégration s'adonnent à de telles pratiques frauduleuses<sup>141</sup>.

### 2.3. Un cohabitant n'est pas l'autre

"Les gens qui travaillent peuvent faire ce qu'ils veulent chez eux, contrairement à ceux qui ne travaillent pas."

La réglementation en matière de cohabitation a des répercussions importantes pour les personnes qui vivent d'une allocation sociale<sup>142</sup>. Elle les prive d'un revenu, de possibilités de choix et d'une vie privée dont les personnes ayant un revenu du travail bénéficient. D'une part, la hausse du prix des loyers et de l'énergie incite les gens à partager les frais de logement. D'autre part, ceux qui peuvent le plus en tirer profit sont sanctionnés financièrement.

La réglementation crée cette inégalité aussi au sein du groupe des allocataires eux-mêmes en fonction de la composition de leur unité de vie. "En cohabitant, c'est le revenu de remplacement,

l'allocation de maladie ou l'allocation de chômage qui sont touchés, et ceci en dépit du fait que souvent, on payait des cotisations sociales complètes en tant que couple." Dans le système de la sécurité sociale, chaque salarié paie en principe une cotisation sociale qui ouvre le droit à un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi (et à des droits dérivés). Mais lors du paiement de l'allocation de chômage, on tient toutefois compte de la composition de l'unité de vie. On présuppose donc qu'une personne qui cohabite a besoin de moins de moyens qu'une personne isolée. La notion de 'besoin' n'a cependant pas sa place dans une logique assurantielle. Les participants à la concertation remarquent en outre que la différence entre les montants au taux isolé et cohabitant est trop grande ; les économies d'échelle sont surestimées. La différence dans les montants des allocations de chômage, selon que l'on soit au taux isolé ou au taux cohabitant, est désignée comme étant un droit propre non perçu<sup>143</sup>. Il s'agit en effet d'une réduction du droit propre en raison du fait qu'on cohabite et du fait que son revenu propre n'est pas le seul dont on dispose.

Plusieurs participants à la concertation insistent également sur le fait que la réglementation en matière de cohabitation n'est pas neutre en termes de genre. Les femmes sont en effet statistiquement surreprésentées dans le groupe ayant le 'statut de cohabitant'. Elles en subissent dès lors les conséquences dans une plus large mesure<sup>144</sup>. Mais les associations de défense des intérêts des pauvres soulignent aussi qu'elles "connaissent plusieurs situations où ce sont des hommes sans revenu qui sont mis en difficulté, parce que leur femme a un (petit) salaire ou une allocation de chômage ou de handicap. C'est une situation très dure à vivre : l'homme ne peut pas assumer sa responsabilité de nourrir la famille, il n'existe plus. Mais on parle très peu de ce que vivent ces hommes, on les perd souvent de vue."

Les personnes handicapées ayant droit à une allocation d'intégration censée leur permettre de faire face aux coûts supplémentaires liés à un

handicap sont elles aussi traitées de manière inégalitaire par la réglementation en matière de cohabitation. En effet, le calcul du montant de l'intervention ne prend pas uniquement en compte la mesure dans laquelle le handicap restreint l'autonomie, mais les revenus du partenaire (cohabitant sans lien de parenté jusqu'au troisième degré) sont également pris en compte. Des personnes handicapées dont l'autonomie est restreinte dans une mesure identique perçoivent donc une allocation différente selon qu'elles cohabitent ou non et selon le revenu de la personne avec qui elle cohabite.

D'autres intervenants mettent en avant l'actuelle réalité sociologique des nouvelles formes familiales. La réglementation est aujourd'hui fortement basée sur une vision traditionnelle de la famille et n'est plus adaptée à la diversité croissante des schémas familiaux. Il n'est actuellement pas possible de présupposer la même solidarité et les mêmes économies d'échelle au sein des différents types de famille que celles qui existaient dans la famille classique. Ainsi, les partenaires ne pourvoient pas nécessairement à une prise en charge mutuelle ou à la prise en charge des enfants de l'un et de l'autre, tous les membres d'une famille recomposée ne vivent pas toujours en même temps au sein du ménage... Les réflexions échangées durant la concertation révèlent que les réglementations en matière de cohabitation utilisent une même définition pour une grande diversité de types de famille, de logement, de vie dans lesquels les personnes concernées peuvent de surcroît se trouver dans des situations socioéconomiques différentes. Par conséquent, des situations qui n'ont strictement rien en commun sont traitées de manière identique : une famille dans laquelle des parents vivent avec une allocation, deux jeunes adultes qui louent ensemble, une famille recomposée dans laquelle les deux parents contribuent seulement pour leurs propres enfants, un homme porteur de handicap qui habite avec une femme qui dispose d'un revenu élevé du travail "La réglementation met sur le même pied des gens qui trouvent

*effectivement dans leur ménage des revenus suffisants pour assurer leur sécurité d'existence, et des gens qui, certes, cohabitent avec d'autres personnes, mais ne bénéficient pas concrètement des revenus de ces autres personnes, soit parce que ces revenus sont trop faibles, soit parce qu'ils ne peuvent prétendre bénéficier de la solidarité."*

## 2.4. Solidarité et individualisation des droits

### 2.4.1. Le paradoxe de la solidarité

L'analyse de la législation relative à la cohabitation réalisée durant la concertation soulève des questions à propos de la solidarité dont les personnes qui cohabitent, veulent, peuvent et doivent faire preuve. Une critique importante formulée par les personnes en situation de pauvreté à l'encontre de cette réglementation est que celle-ci entrave la solidarité familiale et sociale. Les personnes qui dépendent d'une allocation sociale et souhaitent cohabiter avec un partenaire ou un enfant majeur, un parent, un ami ou un compagnon d'infortune ne peuvent le faire en conservant leur revenu. Leur solidarité est punie par la réglementation. En même temps, cette réglementation part du principe qu'il existe une répartition équilibrée des ressources au sein d'une famille et une solidarité entre les personnes qui cohabitent - le taux cohabitant est en effet justifié par les économies d'échelle - et que cette solidarité est souhaitable, même nécessaire - faute de quoi le montant de l'allocation pour les cohabitants est à coup sûr insuffisant. En outre, les responsables politiques mettent actuellement l'accent sur l'importance de la solidarité et de l'engagement mutuel. En Flandre, par exemple, la solidarité mutuelle est encouragée en tant que moteur de la 'socialisation des soins'. Il s'agit d'un "remaniement dans le domaine des soins qui tend à permettre aux personnes handicapées, aux malades chroniques, aux parents vulnérables, aux jeunes atteints de problèmes comportementaux ou émotionnels, aux personnes en situation de

*pauvreté,...de prendre leur propre place dans la société en tenant compte de leurs possibilités et de leurs vulnérabilités et en les soutenant, si besoin est, tout en visant dans la mesure du possible à ce que ce processus s'opère de manière intégrée au sein de la société*"<sup>145</sup>.

Les réalités sur lesquelles nous nous sommes penchés - celles de personnes qui doivent vivre dans des conditions socio-économiques défavorables ou celles d'une diversité de formes familiales - contredisent cependant la possibilité et l'évidence de cette solidarité. Il semble que la réglementation en matière de cohabitation fait une croix à la fois sur le caractère solidaire du système de protection sociale (la solidarité institutionnelle ou 'froide') et sur les possibilités qu'ont les personnes d'être solidaires entre elles (la solidarité réciproque ou 'chaude')<sup>146</sup>. Les participants à la concertation se demandent donc « comment on peut améliorer la protection sociale au lieu de la démanteler progressivement ».

#### 2.4.2. Débat autour de l'individualisation des droits

*"Le processus d'individualisation est plus complexe qu'il n'y paraît et une amélioration de la situation des uns pourrait empirer celle des autres qui ont déjà trop peu. Dans cette discussion, qui ne comporte pas de recette miracle, nous devons garder présent à l'esprit que nous ne pouvons pas admettre d'enlever quelque chose à des personnes qui ont déjà trop peu. Il faut que chacun dispose d'un revenu au moins égal au seuil de pauvreté dans sa globalité. Cela vaut pour les allocations, mais aussi pour des revenus du travail, sinon, ce serait insupportable pour les travailleurs."*

L'individualisation des droits sociaux est souvent préconisée comme solution pour résoudre les problèmes créés par la réglementation en matière de cohabitation. C'est cependant un terme dangereux parce qu'il a beaucoup de significations<sup>147</sup>. De nombreuses questions ont été posées durant la concertation en vue de

déterminer ce que ce terme recouvre exactement. Nous tentons de rendre compte de la discussion et d'identifier les questions épineuses plutôt que d'y répondre. Que signifie exactement 'individualisation' ? Des droits égaux pour chaque individu ? Mais l'individualisation du revenu d'intégration pour chacune à partir de 18 ans existe mais a également des effets pervers sur les ménages, comme la concertation l'a révélé. L'individualisation signifie-t-elle la suppression du 'statut cohabitant' dans les réglementations relatives au chômage et au revenu d'intégration ? Mais qu'en est-il alors des autres allocations pour lesquelles il est également tenu compte de la cohabitation et du revenu des cohabitants ? Une même solution peut-elle s'appliquer pour la sécurité sociale et l'assistance sociale ? Le fait que l'on vérifie si les personnes sont réellement dans le besoin n'est-il pas inhérent à l'assistance sociale ? Alors que la notion de 'besoin' n'a pas sa place dans la logique de la réglementation du chômage, qui n'a intégré le statut de cohabitant que dans les années 1980 pour des raisons budgétaires. Sur la base de leur réalité quotidienne, les personnes en situation de pauvreté ne distinguent cependant pas les allocations de sécurité sociale et d'assistance sociale. La question de la cohabitation est problématique dans les deux systèmes. Les participants à la concertation soulignent aussi un recul au sein de l'assistance sociale. Si la loi organique des CPAS de 1976 n'a pas été modifiée, la loi de 2002 - qui remplace la loi de 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence - met cependant l'accent sur le droit à l'intégration sociale plutôt que sur la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine. Et cette intégration sociale est aussi limitée par le PIIS, selon la concertation. De plus, la différence entre la sécurité sociale et l'assistance sociale s'amenuise ; des personnes exclues du bénéfice de certaines mesures de sécurité sociale atterissent dans le système de l'assistance sociale.

Et quelles sont précisément les implications de la suppression du 'statut de cohabitant' ? Qu'est-ce qu'elle signifierait en termes de montants des

allocations ? Durant la concertation, une mère de famille a fait part de ses préoccupations au sujet *“de ce qui se passera lorsque le statut cohabitant sera abrogé. Le jeune, va-t-il se retrouver à la charge de ses parents ou sans rien du tout ?”*. Les participants à la concertation soulignent que les personnes en situation de pauvreté doivent voir leur situation s’améliorer, suite à la suppression du statut cohabitant. Elle doit leur offrir une perspective d’avenir, elle ne peut signifier un recul sur le plan financier. Pour certains intervenants, cela signifie que le taux cohabitant dans la sécurité sociale doit être relevé au niveau du taux isolé. En même temps, la vigilance est de mise contre le risque élevé de pauvreté des personnes isolées. Leur situation ne peut pas se détériorer davantage à mesure que celle des cohabitants s’améliorerait. D’autres proposent de reprendre dans l’assurance chômage la logique et les montants utilisés pour les allocations d’invalidité et d’incapacité de travail. Les plafonds de revenus sont en effet plus élevés et ils sont appliqués en deux étapes, de manière à insérer une période de transition entre les différents statuts. Certains plaident en faveur d’une individualisation de tous les droits dans la sécurité sociale, à long terme, en commençant par les droits de ceux qui viennent de quitter l’école. En ce qui concerne le ‘statut cohabitant’ dans la loi sur le revenu d’intégration, une étude récente<sup>148</sup> a formulé une série de pistes visant à maintenir (temporairement (le statut d’isolé dans certaines situations provisoires ou de transition, au lieu d’attribuer le statut cohabitant. Pour les personnes en situation de pauvreté, l’alternative à la réglementation relative à la cohabitation doit néanmoins aller au-delà d’une extension ou d’un élargissement des statuts.

De quels droits parle-t-on concrètement lorsque l’on évoque une individualisation des droits ? Des droits sociaux ou des droits fiscaux ? Des droits des adultes ou de ceux des enfants ? Les participants à la concertation s’accordent à dire que *“les enfants sont un facteur crucial du coût de la vie des familles qui est souvent oublié dans le débat relatif à l’individualisation”*.

Une ‘individualisation des droits’ poussée est-elle bien souhaitable ? Que signifie-t-elle, par exemple, pour les femmes (et les hommes) bénéficiant actuellement d’une pension de survie ? Cette protection va-t-elle leur être retirée ? Quel est le coût d’une ‘individualisation des droits’ et celui-ci est-il financièrement et politiquement tenable ? Actuellement, il est au mieux possible de mener une politique neutre sur le plan budgétaire et la sécurité sociale est sous pression. En même temps, les participants à la concertation font observer que l’abrogation du statut cohabitant ne favorise pas uniquement le bénéficiaire sur le plan financier, mais également la société dans son ensemble. Le Service de lutte contre la pauvreté a déjà recommandé qu’une étude soit réalisée, relative aux véritables avantages et inconvénients de ce statut, en termes de dépenses publiques mais aussi de ‘coût’ pour les personnes concernées, en particulier la fragilisation du réseau familial et social notamment<sup>149</sup>. Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale demande lui aussi que la question des coûts et des bénéfices de l’individualisation des droits sociaux pour la sécurité sociale soit examinée en profondeur<sup>150</sup>. Toutes ces questions soulevées lors de la concertation reflètent la complexité d’une ‘individualisation des droits’. Il s’agit en effet d’une question qui va bien au-delà de la seule réglementation en matière de cohabitation et remet en question les fondements du système de protection sociale.

Les participants à la concertation sont d’accord pour dire qu’en tout état de cause, l’allocation accordée aux cohabitants, que ce soit en sécurité sociale ou en assistance sociale, est trop faible pour mener une existence digne et faire ses propres choix de vie. La question de la fixation du niveau d’un revenu digne est beaucoup plus compliquée. Le revenu d’intégration fait-il office de minimum, prend-on comme référence le seuil de risque de pauvreté appliqué au niveau européen, sous lequel la quasi-totalité des montants d’allocations sociales se trouvent ? Ou les budgets



de référence, supérieurs au seuil de risque de pauvreté, constituent-il un bon critère, ou... ?

Une autre question qui se pose nécessairement est celle de savoir dans quelle la mesure, lors de la détermination du droit à une allocation sociale et du montant de celle-ci, on est capable de ou autorisé à tenir compte de la situation familiale de l'ayant droit. D'une part, il est par exemple clair que plus il y a d'enfants dans une famille, plus les frais sont élevés. Pourtant, il n'est pas tenu compte du nombre d'enfants dans le calcul des salaires et des allocations sociales. Pour être en mesure de faire une analyse correcte, il est nécessaire de prendre en compte tant les allocations familiales que les mesures fiscales liées aux enfants à charge. Cela n'a pas été possible dans le cadre de la concertation, mais nous évoquons cette question au chapitre suivant, lorsque nous parlons de la protection de la vie familiale. Tout au long de la concertation, la situation des familles avec enfants a toujours été signalée comme point d'attention majeur. "Il est légitime de faire une distinction sur la base de la composition de famille, car le risque de pauvreté en dépend. Le problème fondamental est que les allocations doivent être augmentées. Il ne suffit pas de se contenter de 'chipoter' avec les statuts." D'autre part, il est de nos jours difficile de déterminer de manière correcte tant la 'situation familiale' de quelqu'un que la solidarité entre les 'membres de la famille'. En outre, est-il bien justifié de regrouper toutes ces situations différentes sous une même appellation et de les traiter de la même manière ?

## 2.5. En guise de conclusion : protection sociale suffisante pour tous

On le sait, la multiplicité des définitions et l'absence d'univocité dans l'interprétation et l'application du statut cohabitant constituent un des problèmes majeurs des réglementations relatives à la cohabitation. Il est aussi ressorti de la concertation que ce n'est pas tellement un système fonctionnant mal qui fait débat -via les nombreux contrôles, il ne fonctionne que trop bien. Le principal constat est que la logique des réglementations n'est pas adaptée au contexte de vie difficile des personnes en situation de pauvreté et pas non plus aux formes actuelles de vie et d'habitat. En raison de la complexité et de la portée de la problématique de la cohabitation, il est pourtant très difficile d'émettre des recommandations concrètes qui respectent les droits fondamentaux des personnes en situation de pauvreté. Vu l'interdépendance de la problématique avec diverses réglementations, il n'est pas simple d'estimer l'impact de possibles changements sur diverses situations de pauvreté et d'insécurité d'existence et sur les mécanismes de solidarité et de redistribution.

Il est donc important d'avancer prudemment dans la formulation de recommandations et d'examiner l'impact des mesures envisagées. En même temps, il est nécessaire de chercher des solutions pour les situations dans lesquelles la solidarité entre partenaires, entre parents et enfants majeurs, entre membres d'une famille et connaissances est sanctionnée, ce qui entraîne des ruptures dans les relations. Plusieurs pistes à approfondir se dessinent :

- reprendre la logique et les montants des allocations au taux cohabitant et isolé de l'assurance maladie dans l'assurance chômage ;
- abroger le statut cohabitant dans la sécurité sociale ;
- revoir les montants des allocations au taux cohabitant en assistance sociale, compte tenu des réelles économies d'échelle réalisées ;

- calculer les avantages et éventuels inconvénients d'une abrogation du statut cohabitant, tant sur le plan des dépenses et recettes publiques que pour les personnes concernées (plus de pouvoir d'achat, solidarité, réseau social ...)
- étudier l'impact des modifications que la recherche sur les catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration propose dans deux situations transitoires problématiques (le passage à la majorité du plus jeune enfant mineur et le tout début d'une cohabitation) et dans deux situations temporaires problématiques (un séjour temporaire d'une personne sans abri chez des tiers et la détention provisoire du partenaire ou l'hébergement d'un enfant majeur).

Pour les personnes en situation de pauvreté, la priorité est que chaque citoyen dispose d'un revenu digne qui rend possible la liberté dans les choix de vie. Aujourd'hui, les réglementations relatives à la cohabitation ne le permettent pas et l'empêchent même. *“Même s'il est important que certains participants à la concertation pointent le caractère non réaliste de certaines propositions, il ne faut pas perdre le cap. Les revendications d'un groupe tel que celui réuni aujourd'hui, doivent se*

*focaliser sur la demande d'une dignité pour tous.”*

Les personnes en situation de pauvreté estiment que l'on ne peut démanteler le système de protection sociale sous le prétexte de la solidarité 'chaude' présumée entre les personnes et au sein des familles, une solidarité contrariée par ailleurs. Les professionnels ont également souligné *“l'importance de la redistribution et de la solidarité comme principes majeurs de la recherche de solutions pour le statut de cohabitant.”*



# Chapitre III

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

Les participants à la concertation ont insisté sur le fait que les personnes en situation de pauvreté assument elles aussi des responsabilités dans leur vie et dans la société, lorsque c'est possible. C'est la raison pour laquelle le troisième pilier de la citoyenneté s'intitule 'pouvoir assumer des responsabilités'. Le terme 'pouvoir' est essentiel. Parce que les personnes en situation de pauvreté n'ont pas un accès égal aux droits, souvent, elles ne disposent pas des moyens ou des possibilités pour assumer des responsabilités. Une réelle difficulté la plupart du temps confondue avec de l'incompétence ou de la mauvaise volonté. Paradoxalement, on observe en même temps dans notre société une tendance croissante à la responsabilisation, qui considère les personnes responsables de leur propre situation.

Nous examinons dans ce chapitre les obstacles sur lesquels butent les personnes en situation de pauvreté lorsqu'elles veulent prendre des responsabilités en tant que citoyens, dans la vie sociale, dans des associations ou au niveau politique (3.1) ainsi que comme parents au sein de leur famille (3.2). Nous examinons aussi les conditions structurelles qui doivent être réunies pour qu'elles puissent effectivement assumer ces responsabilités.

### 1. Participation à la société

La citoyenneté a une dimension non seulement individuelle, abordée dans les chapitres I et II, mais aussi collective. Trois versants de cette dimension collective ont été approfondis lors de la concertation : la participation à la vie sociale via des initiatives individuelles (1.1), la participation à la vie associative (1.2), et la participation aux processus politiques afin de peser sur les décisions à ce niveau (1.3).

La question du droit à l'enseignement n'a pas pu être approfondie durant la concertation mais les participants ont rappelé que si le niveau d'instruction ne peut en aucun cas mettre en cause la citoyenneté, il est vrai que ne pas maîtriser la lecture et l'écriture rend beaucoup plus compliqué l'exercice de celle-ci. L'école joue à cet égard un rôle crucial, puisqu'elle est le lieu privilégié de l'apprentissage de compétences de base : la lecture, l'écriture, le calcul, l'utilisation de l'outil informatique ainsi que le vivre ensemble. Outre la mission d'émancipation individuelle, il y a en effet un enjeu sociétal pour l'école qui « *doit former des citoyens responsables, capables de prendre une part active à la vie de la société, pour leur épanouissement et le bien commun* »<sup>151</sup>.


## 1.1. Participation à la vie sociale

« Avec le non recours aux droits, une personne sur cinq se retrouve en dehors de la solidarité étatique et doit compter sur la solidarité spontanée, qui, elle, est réprimée. Il faut que le monde politique comprenne que la société a un intérêt à avoir une solidarité spontanée. Il faut la soutenir ! ».

De nombreux témoignages entendus lors de la concertation ont mis en évidence l'inégalité que subissent les personnes qui souhaitent prendre part à des initiatives citoyennes et qui bénéficient d'aides et d'allocations. En effet, contrairement aux autres citoyens, celles-ci doivent faire face à de nombreux obstacles, y compris légaux et administratifs, qui les empêchent d'exercer pleinement leur rôle de citoyen.

L'une des barrières les plus importantes et déjà énoncée plus haut concerne le statut de cohabitant : par peur d'être contrôlés en présence d'une tierce personne dans leur logement et de recevoir des allocations réduites au taux cohabitant, les bénéficiaires avec un statut d'isolé n'osent pas héberger ou accueillir par solidarité des connaissances en difficulté. Pour beaucoup de participants à la concertation, le statut de cohabitant devrait être supprimé.

Autre limitation, le travail bénévole - la loi utilise le synonyme 'volontaire' - des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, d'une allocation de chômage ou d'un revenu de remplacement est soumis à des conditions particulières qui ont un effet dissuasif important. En effet, toute personne qui perçoit des allocations et souhaite participer à une activité volontaire doit en faire la déclaration à son organisme de paiement.

 Selon l'article 13 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, les demandeurs d'emploi doivent introduire une demande auprès de l'ONEM via leur organisme de paiement pour pouvoir continuer à percevoir

des allocations. L'ONEM dispose de 12 jours ouvrables pour communiquer son refus ou son autorisation. Les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration qui souhaitent faire du volontariat doivent également en informer préalablement le CPAS en vertu de l'article 6 §5 de l'Arrêté royal du 11 juillet de 2002 sur l'intégration sociale<sup>152</sup>.

Bien que la loi apporte plus de clarté, le système actuel restreint toujours fortement la liberté d'association des personnes les plus pauvres, ce que dénoncent *Het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk* et La Plateforme francophone du Volontariat ainsi que de nombreuses associations qui y voient une violation de l'article 27 de la Constitution : « *Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive* ».

En cas de refus de l'organisme de paiement ou de l'ONEM, la personne est contrainte d'arrêter son activité bénévole sous peine de sanctions. Cette réglementation crée un contexte de peur, dans lequel le bénéficiaire d'allocations soit n'ose pas participer à une activité, soit ne déclare pas son activité pour pouvoir la poursuivre. Cette peur est aggravée par une mauvaise connaissance, et donc une mauvaise communication, de la part de tous les acteurs de ce qui est permis ou non : « *les conditions et les formalités sont beaucoup trop rigides et trop complexes, au point que plus personne ne s'y retrouve : les associations elles-mêmes préfèrent souvent conseiller à un demandeur d'emploi de ne pas s'engager comme volontaire afin de ne courir aucun risque* ». La Plateforme francophone du Volontariat dénonce d'ailleurs cette communication d'informations erronées et ce manque de transparence, tant de la part des CPAS et de l'ONEM que des syndicats, des mutuelles ou des associations, arguant que cette mauvaise information réduit fortement l'exercice de la liberté d'association de personnes déjà souvent socialement isolées.


En réalité, les expériences des participants à la concertation, corroborées par les statistiques de l'ONEM<sup>153</sup>, démontrent que les deux principaux motifs de refus sont l'indisponibilité au travail induite par la participation à l'activité bénévole ainsi que la suspicion de travail au noir. Or, l'évaluation de ces deux éléments est souvent disproportionnée, comme le démontrent les expériences des participants à la concertation. En effet, « *dès qu'on ne travaille pas, il faut pouvoir expliciter par des documents officiels ce qu'on fait là. (...) C'est tant l'implication comme bénévole - par exemple servir des boissons à une journée porte ouverte - que comme participant qui est en cause. Par exemple, si une personne fait l'objet d'un contrôle pendant qu'elle participe à un atelier d'alphabétisation, elle doit justifier ce qu'elle fait dans la salle. Elle doit donc déclarer cette activité car sinon on va la soupçonner de ne pas être en train de chercher du travail ou bien de faire du travail au noir puisqu'on ne sait pas si elle est là comme participante ou comme formateur !* ». Les participants déplorent cette 'inactivité forcée'<sup>154</sup> : « *On ne peut plus faire d'activités la journée mais aller au café ou jouer en ligne toute la journée, ça on peut !* » Par ailleurs, les critères utilisés pour déterminer la nature volontaire de l'activité ou l'éventuelle indisponibilité au travail sont déterminés et communiqués en interne au sein des organismes de paiement ou encore de l'ONEM, ce qui rend plus difficile la prévisibilité de leurs décisions. Les participants à la concertation plaident donc pour une liste publique et transparente de ces critères.

Notons que depuis la 6<sup>ème</sup> réforme de l'État et le transfert de certaines compétences aux Régions, le directeur de l'ONEM ne prend plus de décision de refus au motif que l'exercice de l'activité bénévole entraverait la disponibilité du chômeur : ce sont les services régionaux de l'emploi qui s'en chargent. L'ONEM reste cependant compétent pour vérifier si l'activité peut bien être considérée comme du bénévolat et si l'assuré social est bien 'chômeur sans salaire'<sup>155</sup>.

La faible proportion de personnes vivant en situation de pauvreté et impliquées dans des activités bénévoles a été constatée lors d'une étude réalisée en 2015 sur le volontariat en Belgique. En effet, ce rapport, qui « *met en lumière une sous-représentation de catégories socio-économiques vulnérables ou défavorisées* », montre que « *la proportion de volontaires est significativement plus grande parmi les personnes qui ont un emploi (14,9%)* » contre 9% des chômeurs et 7,7% de la catégorie « *sans emploi, autre* ». En outre, plus d'un volontaire sur deux a un emploi alors que les demandeurs d'emploi et les personnes sans emploi - et classées dans la catégorie « *autres* » -, ne représentent respectivement que 4,10% et 0,90% du nombre total de volontaire en Belgique<sup>156</sup>. Si l'on s'en tient à la situation des chômeurs complets indemnisés qui souhaitent démarrer une activité bénévole, 14 524 demandes individuelles de volontariat ont été introduites en 2016, dont 13 623 ont été acceptées par l'ONEM. En réalité, « *les publics précarisés s'investissent sans doute dans des formes de volontariat moins structurées (groupes locaux de base, réseaux de solidarité informels en milieu populaire)* »<sup>157</sup>.

L'analyse des participants à la concertation rejointe les conclusions tirées de ce rapport : « *il y a comme une suspicion de principe vis-à-vis de l'allocataire social qui travaille bénévolement. Pourtant, (...) l'étude démontre que de très nombreux volontaires mènent aussi une activité professionnelle en parallèle. Si le volontariat est conciliable avec l'exercice d'un emploi, pourquoi ne le serait-il pas avec la recherche d'un emploi ?* »<sup>158</sup>.

Paradoxalement, l'Etat fait dans le même temps pression sur les demandeurs d'aide sociale à travers ses politiques d'activation pour les pousser à effectuer des « *services communautaires* ».

 Le concept de 'service communautaire' a été introduit en juillet 2016 dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'Intégration sociale<sup>159</sup>. Il consiste à « *exercer des activités*

*sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société ».*

Selon l'exposé des motifs, « le but (...) est que le bénéficiaire du CPAS devienne graduellement plus indépendant et puisse participer pleinement à la société. En effet, si l'intéressé doit légitimement disposer de droits garantissant sa dignité humaine, ce droit doit être assorti de devoirs, notamment en termes d'engagements réciproques ». Depuis novembre 2016, tous les bénéficiaires d'un revenu d'intégration qui ont moins de 25 ans ou qui n'ont pas bénéficié du droit à l'intégration sociale dans

les trois derniers mois, sont concernés par le PIIS. Ce dernier peut inclure un service communautaire à condition qu'il respecte les conditions prévues par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ainsi que la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Le service communautaire est un système décrié par de nombreuses associations qui dénoncent un travail forcé et non plus volontaire, notamment à cause du rapport de force inégal entre le CPAS et le bénéficiaire d'allocations. La crainte que le service communautaire se généralise et devienne une condition à l'octroi d'allocations est grande chez les participants à la concertation.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- modifier l'article 13 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ainsi que l'article 6 §5 de l'Arrêté royal du 11 juillet 2002 sur l'intégration sociale afin de lever l'obligation de déclaration de l'activité bénévole à l'organisme de paiement ;
- informer de manière claire et complète tous les acteurs (associations, mutuelles, CPAS, allocataires ...) sur les droits et obligations des bénéficiaires d'allocations qui souhaitent faire du volontariat ;
- préciser et communiquer de manière transparente les critères utilisés par l'ONEM et les organismes de paiement pour refuser une activité volontaire ;
- supprimer le service communautaire du PIIS afin de respecter le caractère libre du volontariat.

## 1.2. Participation à la vie associative

Plusieurs participants à la concertation ont déclaré avoir retrouvé une forme de citoyenneté en s'investissant dans une association. Outre l'action positive des mouvements associatifs dans la société, ces derniers agissent très souvent comme 'déclencheurs de citoyenneté'. Offrant un lieu de rassemblement propice à l'écoute et aux échanges, les associations permettent aux personnes en situation de pauvreté de retrouver de la force et de l'énergie pour retrouver, à tous niveaux, leur place de citoyen.

### 1.2.1. S'associer, c'est exercer ses droits de citoyen

*« Je ne me sens plus citoyenne de mon pays mais bien 'du mouvement dont je fais partie' ».*

Outre la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion sont essentielles à une participation démocratique : chaque personne dispose du droit de s'engager dans une association pour tenter de faire évoluer la société, pour aider les autres ou pour influencer les décisions politiques. Pour beaucoup de personnes qui se sentent exclues de la société, la participation à un mouvement associatif permet d'exercer une forme de citoyenneté.

Il ressort de la concertation que cette implication associative est fondamentale pour créer du lien social et permettre à des personnes fragilisées d'agir activement en qualité de citoyen : « *les personnes pauvres ont besoin des mouvements [associatifs] pour les soutenir* ». Les participants à la concertation qui militent au sein d'une association ont unanimement relevé l'importance de cet exercice individuel et collectif de leurs libertés d'expression et d'association ainsi que de cette forme de contribution à la collectivité, vecteur de solidarité. Les associations militantes procurent également un espace pour exprimer la colère et la frustration accumulées au fil des parcours de vie, une première étape qui permet à beaucoup de retrouver un accès à la parole et au dialogue.

L'effet positif pour la citoyenneté et la cohésion sociale des associations dites « d'éducation permanente » est reconnu et valorisé en Fédération Wallonie-Bruxelles à travers le décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente<sup>160</sup>. Cette dernière s'adresse principalement aux adultes et privilégie les outils de « *participation active des publics visés et l'expression culturelle* »<sup>161</sup>.

📖 Selon l'article 1<sup>er</sup> du décret du 17 juillet 2003, l'Etat soutient les associations qui œuvrent dans le champ de « *l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics* ».

Les avantages du soutien mis en place par ce décret ont été soulignés lors de la concertation. Toutefois, les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent regrettent que les actions destinées à atteindre les personnes les plus isolées et les plus exclues et à leur proposer de participer ne soient pas reconnues ni soutenues

financièrement alors qu'elles sont essentielles et exigent un grand investissement, en moyens humains et en temps. Elles attirent aussi l'attention sur le risque d'être financées sur la base d'une obligation de résultat et non de moyens : « *cela a pour effet que les personnes qui en ont le plus besoin sont exclues. Les associations auront en effet tendance à travailler avec les personnes les plus proches de l'emploi par exemple* ».

📖 En Flandre, la participation est également au cœur du décret sur la pauvreté du 21 mars 2003<sup>162</sup>. Pour réaliser cette participation, le décret prévoit la reconnaissance et le subventionnement des associations où les pauvres prennent la parole. Il s'agit d'organisations à but non lucratif qui ont pour activités : « *donner la parole aux pauvres ; développer l'émancipation sociale des pauvres ; développer des structures sociales ; organiser des activités de formation et le dialogue, et continuer à rechercher des pauvres* ».

Malgré le fait qu'il n'y ait pas eu d'économies sur le budget du décret sur la pauvreté, de nombreuses associations ont souligné que leur budget est insuffisant pour mener à bien les différentes missions.

Les associations qui ont également des activités sur tout le territoire flamand reçoivent des subventions supplémentaires via leur travail socioculturel.

📖 L'article 3 du décret flamand portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes<sup>163</sup> (qui prend effet le 1er janvier 2018 et remplace le décret du 4 avril 2003) prévoit le subventionnement des organisations et des associations qui, « *dans une perspective civile et dans le respect de l'assiette commune de valeurs, de droits et de libertés fondamentaux, contribuent de manière significative à l'émancipation et au dialogue des personnes et des groupes, ainsi qu'au renforcement d'une société durable, inclusive, solidaire et*



*démocratique en favorisant la participation socioculturelle et la citoyenneté partagée des adultes et en donnant aux questions sociales partagées le statut de cause publique ».*

En outre, le décret sur la participation<sup>164</sup> permet au plus grand nombre de personnes, y compris à certains groupes défavorisés (personnes handicapées, pauvres, détenus, personnes d'origines ethniques et culturelles diverses et familles avec enfants) de participer à des activités sportives, culturelles et de jeunesse. Certaines associations ou projets peuvent recevoir des subventions supplémentaires pour promouvoir une participation diversifiée, durable et active de groupes défavorisés. Cependant, au cours des dernières années, le secteur socioculturel a été mis sous pression et touché par les coupes budgétaires.

### 1.2.2. Conditions de participation à la vie associative

Participer aux activités d'une association n'est pas chose aisée pour les personnes vivant en situation de pauvreté. Plusieurs conditions ont été pointées lors de la concertation.

*« Ce n'est pas aux gens vivant dans la pauvreté de faire le premier pas mais bien aux associations de le faire ».* Il est souvent difficile pour les associations d'entrer en contact avec les personnes précarisées. Elles doivent donc s'adapter : *« [l'association] s'efforce d'utiliser de multiples canaux pour contacter les gens. [Elle] envoie des courriers postaux et va trouver les associations et leurs membres sur le terrain. [Elle] contacte aussi les personnes par téléphone ou sms et est attentive aux situations particulières de chacun des témoins du vécu/militants pour entrer en contact avec [elle] de façon réaliste ».* A été évoqué *« le cas d'une association en Flandre dans une commune de 44 000 habitants dont 1 sur 10 vit dans la pauvreté. Pourtant, seules 200 personnes environ font appel au CPAS et une quarantaine de personnes se rendent à l'association toutes les semaines. (...) Il*

*est difficile d'atteindre les gens vivant dans la pauvreté, en dépit des efforts accomplis pour se mettre à leur niveau ».*

Ensuite, *« il faut prendre conscience de sa pauvreté et être bien dans sa peau pour oser parler » : « la honte est grande chez les personnes vivant dans la pauvreté au sujet de leur situation et il y a beaucoup de pauvreté que l'on ne voit pas ».* Un travailleur social présent à la concertation s'est dit, à l'instar des associations, être *« en permanence à la recherche de moyens d'atteindre les personnes vivant dans la pauvreté mais la société agit envers elles de manière très culpabilisatrice et ces personnes se mettent souvent en retrait ».*

Autre constat : ce processus d'accompagnement et de participation prend du temps, tant du côté des associations que de leurs membres. Outre le temps nécessaire pour mobiliser les personnes en situation de pauvreté, préparer les acteurs à la discussion et au partage de leurs idées implique un processus qui s'étend dans la durée : il faut du temps *« pour comprendre les gens et le système »* et *« pour expliquer les choses et avoir un dialogue. Parfois les personnes n'osent pas dire qu'elles ne comprennent pas ».* Pour les associations, cet accompagnement exige des moyens humains et financiers suffisants.

Quant aux personnes désireuses de participer aux activités, elles doivent également jongler avec un emploi du temps souvent rempli par les démarches administratives et les soucis du quotidien, ce qui avait déjà été relevé lors du RGP : *« Aussi étrange que cela puisse paraître, ceux qui vivent dans la pauvreté doivent souvent se battre avec le temps disponible, alors même qu'ils ne sont par exemple pas dépendants d'un horaire de travail régulier ou imposé. Beaucoup d'observateurs extérieurs pensent et agissent - d'habitude de bonne foi - à l'égard des pauvres, comme s'il s'agissait de gens disposant d'un temps infini et vivant néanmoins au jour-le-jour. On reproche aux personnes pauvres de ne pas avoir de système, de rythme, alors qu'en fait elles sont confrontées à toute une série d'interventions ou d'exigences extérieures*

(contrôles, assignations, paiements, mesures administratives, etc.) »<sup>165</sup>.

Cette phase de formation et d'information est pourtant essentielle : « *Les gens ont besoin de cette connaissance pour procéder à leur analyse et participer de manière pleine et entière à la discussion* ». « *La durée, quant à elle, permet à des personnes plus vulnérables de participer, lorsqu'elles sont prêtes* ».

En outre, « *Il faut que les gens dans la pauvreté aient un sentiment de confiance par rapport aux membres des associations* » ou en tout cas qu'elles se sentent libres de s'exprimer sans que cela ne

mette leur situation en danger : « *pour oser dire qu'on est coupé d'électricité, on prend des risques pour soi et pour sa famille. On ne comprend pas toujours pourquoi les gens refusent de partager leur expérience. En réalité, ils sont très conscients des risques qu'ils prennent* ».

Enfin, il importe que l'exercice de la liberté d'association ou d'expression des personnes vivant dans la pauvreté ne se heurte pas à des obstacles matériels et financiers. La participation à des activités et des actions citoyennes passe ainsi souvent par la prise en charge des frais des participants, notamment les frais de transport.

En vue de garantir l'effectivité de la liberté d'association des personnes vivant dans la pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- contrôler les pratiques des CPAS qui imposent aux bénéficiaires d'allocations des conditions restreignant la liberté d'association et le bénévolat ;
- soutenir les associations :
  - \* soutenir financièrement les associations créant du lien social et ayant un rôle de 'déclencheur de citoyenneté' en tenant compte des démarches nécessaires pour atteindre les plus pauvres ;
  - \* donner le temps aux associations de travailler sur le long terme sans imposer une obligation de résultat à court terme, de façon à ne pas les pousser à sélectionner les publics..

## 1.3. Participation aux processus politiques

### 1.3.1. Exercer son droit de vote

Voter est une obligation et un droit citoyen emblématique étant donné qu'il permet une forme de participation démocratique à travers l'élection de représentants du peuple. Si chaque citoyen belge jouit de ce droit, il n'est pas toujours effectif, et ce pour de multiples raisons.

Premièrement, « *pour voter, il faut déjà avoir une carte d'identité !* ». On retrouve ici encore les problématiques d'accès aux droits et la nécessité pour pouvoir exercer son droit de vote d'avoir, par exemple, une adresse. Ensuite, pour les participants à la concertation, l'un des obstacles

majeurs réside dans l'analphabétisme et le manque de formation des personnes vivant dans la pauvreté : « *toutes les personnes analphabètes ne sont pas pauvres mais il y a un lien* ». Même en parlant la même langue, les différences de langage et de réalités sont autant d'obstacles. L'information nécessaire à un vote éclairé n'est par ailleurs pas toujours accessible, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté.

Face à cette situation, il est important de développer et soutenir les initiatives visant à redonner aux personnes vivant dans la pauvreté leur pouvoir citoyen et politique. Une initiative a été présentée lors de la concertation : '*Ieders Stem Telt*'. Il s'agit d'un projet porté par l'association *Samenlevingsopbouw* ayant pour but de reconnecter le citoyen en situation de pauvreté à

la vie politique et ses enjeux à travers une campagne et des séances d'information, des débats, et autres actions ponctuelles en partant du principe que « chaque voix compte » et que les citoyens les plus défavorisés ont le même rôle à jouer dans la politique que n'importe quel autre citoyen. Ce travail de proximité permet notamment de mieux comprendre les programmes politiques des différents partis afin que chaque citoyen puisse voter en connaissance de cause.

Toutefois, exercer son droit de vote signifie aussi 'être représenté'. Les personnes vivant dans la pauvreté se sentent-elles représentées par le monde politique ? Pour les participants à la concertation, la réponse est non. « *Participer aux décisions politiques n'est pas seulement une responsabilité individuelle, cela relève de la volonté de l'État* ».

### 1.3.2. Agir collectivement

« *Lorsque vous pouvez faire circuler votre message, vous vous sentez écouté et vous savez que les problèmes sont connus* » .

« *Une participation réussie est le résultat d'un combat collectif de longue haleine* ».

La dimension collective de la citoyenneté a été fortement mise en avant lors des concertations. Un citoyen n'est pas qu'un individu, il est aussi un membre à part entière d'une communauté à laquelle il prend part et au sein de laquelle il souhaite apporter sa contribution et avoir un impact.

Pour ce faire, il revient à l'État de permettre aux citoyens, y compris les plus pauvres, de participer à une prise de parole collective ainsi qu'à une action politique à travers des processus décisionnels participatifs. Si cette démarche est utile et fondamentale dans l'exercice collectif des droits des citoyens plus fragilisés, elle se heurte à de nombreux obstacles et exige que différentes conditions soient respectées.

#### 1.3.2.1. La participation à des processus décisionnels, vecteur de citoyenneté

L'importance et l'utilité d'impliquer dans des processus décisionnels les personnes vivant dans la pauvreté avait déjà été invoquée dans le RGP : « *Dans certains cas, ils contribuent directement ou indirectement à un questionnement de la société elle-même (certains secteurs, des professions déterminées, des services, l'opinion publique, des politiciens, etc...) à partir de la perspective des personnes pauvres. Au plus, la pauvreté est rendue visible, au plus les pauvres signalent clairement où la société produit ou installe la pauvreté. Ils aident les autres à avoir une meilleure conception des droits fondamentaux de l'homme, dans les circonstances concrètes de la vie et dans les mécanismes d'exclusion. En ce sens, les personnes pauvres sont des défenseurs des droits fondamentaux de l'homme. Parce qu'elles mettent à nu l'extrême exclusion et mobilisent d'autres personnes, pour transformer l'injustice et établir une vraie égalité de valeur* »<sup>166</sup>.

Les participants à la concertation ont mis en évidence l'importance « *de poser les questions de l'objectif, des conditions et de la finalité de la participation* » afin de pouvoir réellement peser sur les choix de société. Il arrive en effet que « *dans certains cas, la participation semble être utilisée « pour la forme ». (...) Dans ces cas-là, la participation est instrumentalisée et n'est pas menée dans une optique favorable à la lutte contre la pauvreté, car elle contribue à occulter les rapports de force présents dans la société.* »

Différentes initiatives existent afin de développer et promouvoir la participation citoyenne. Le Gouvernement wallon a ainsi décidé de « *soutenir les pouvoirs locaux à développer des actions en partenariat avec le secteur associatif et mettant l'accent sur la participation des acteurs* »<sup>167</sup>, notamment via son plan de cohésion sociale (PCS)<sup>168</sup>. Ce projet, mis en place depuis 2009, vise à renforcer l'accès aux droits fondamentaux au niveau local, « *au départ d'un diagnostic local de*

*cohésion sociale construit par la commune en concertation avec les acteurs locaux »<sup>169</sup>.*

Comme en Wallonie, l'importance de la participation des personnes vivant dans la pauvreté est reconnue en Flandre et inscrite dans le 'Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015 – 2019'<sup>170</sup> : « *la politique participative exige, entre autres, la création d'un certain nombre de conditions préalables nécessaires à une participation respectueuse et égale du groupe cible. Le rôle de l'expertise du vécu est reconnu au sein du Gouvernement flamand. Dans les structures existantes telles que 'het Horizontaal en Verticaal permanent armoedeoverleg', les associations où les pauvres prennent la parole et les experts du vécu sont déjà impliqués* ».

### 1.3.2.2. Conditions pour favoriser le dialogue politique

La question de l'intégration de personnes vivant dans la précarité au sein d'un processus consultatif ou participatif sur des sujets les concernant a été longuement débattue lors des réunions de concertation. Diverses conditions ont été identifiées afin de favoriser l'expression et le dialogue avec le monde politique.

Premièrement, « *la participation fait partie d'un processus, dans lequel les gens doivent participer à toutes les phases* ». Cela nécessite notamment une certaine reconnaissance des participants en leur qualité de partenaires ainsi que « *la conviction que « l'autre » est capable de participer et qu'il doit être écouté* ». Les différents points de vue doivent pouvoir être échangés dans le respect et avec considération : « *chaque partenaire doit avoir un statut équivalent, chacun dans son rôle propre* ». Il a par exemple été rapporté lors de la concertation qu'« *en tant qu'expert du vécu, il était difficile de faire entendre sa voix dans des réunions avec des professionnels* ». Il importe également que « *la personne reste le sujet de la procédure de participation et n'en devienne pas l'objet* » et que le processus de participation soit réel et non pas de façade.

Ensuite, le sens de la concertation ou de la participation et des questions qui y sont posées doit être clair et pertinent, sous peine d'échec : « *les gens ne se mobilisent que pour des choses qui ont du sens pour elles, sinon, elles n'ont pas envie de participer* ». L'importance de poser des questions valables et en lien avec la réalité des participants a été exprimée de manière unanime lors de la concertation. Au-delà de la participation à des consultations ou à des sondages politiques, il importe que chaque citoyen puisse initier le débat et interpellier le monde politique sur des questions qui le concernent : il ne s'agit pas de répondre simplement à une question, mais d'en poser aussi de nouvelles. Certaines initiatives existent déjà dans le milieu associatif. C'est le cas des petits déjeuners politiques organisés par le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de rencontres directes avec des responsables politiques tout au long de la législature afin de donner l'occasion à des personnes vivant dans la pauvreté de les interpellier à partir de leurs propres questions et de connaître les engagements de ceux-ci.

Par ailleurs, pour qu'une participation soit vectrice de changement, ce que les participants qui vivent la pauvreté au quotidien amènent ne doit pas être considéré comme des témoignages mais bien « *comme une analyse de ce qu'ils vivent. Ce travail d'analyse en amont doit être reconnu* ». « *(...) La participation avec les pouvoirs publics ne peut signifier que trois professionnels se fassent accompagner par un témoin qui est autorisé à lire un petit texte avant que les « grandes personnes » ne commencent à discuter.* »

Il paraît évident que ce processus nécessite une certaine formation de la part de tous les intervenants : « *si on parle de participation, il faut un dialogue mais aussi une préparation des personnes qui vont rencontrer les personnes dans la précarité. Les intellectuels font de grandes phrases ; le discours des personnes plus précarisées est différent. C'est important que les interlocuteurs soient formés à l'expression de la*

pensée des personnes en difficulté ». Cela permet de donner à chaque personne la possibilité de s'exprimer.

Même lorsque ces conditions sont remplies, « *il faut du courage de la part de toutes les parties pour se mettre autour de la table* » et « *certaines personnes dans la pauvreté n'auront jamais la force ou les moyens de participer à des réunions [telles que la concertation]* ». Dès lors, « *il est important qu'elles soient représentées par des personnes avec qui elles ont réellement été en contact* ». Les associations jouent un rôle de représentation des personnes les plus fragilisées à travers les récits de leurs militants qui « *ne viennent pas pour parler de leur situation personnelle mais bien pour défendre les intérêts d'un groupe* » ; « *les constats et les analyses sont sociétales mais partent de ce que les personnes apportent au sein de l'association* ». Le réseau et le contact de proximité assurent donc une forme de participation démocratique aux « *familles dont la parole est trop difficile à donner* ».

Evidemment, le temps est un facteur important, tant pour « *développer la participation* » et le « *dialogue permanent* » que pour permettre « *de voir les avancées obtenues dans la durée* ».

Malgré toutes les conditions très exigeantes à réunir, il existe des initiatives qui favorisent un dialogue politique dans lequel les personnes en situation de pauvreté ont une réelle place. C'est ainsi qu'en Fédération Wallonie Bruxelles, un processus participatif est en cours depuis bientôt 20 ans, au sein de l'administration générale de l'Aide à la jeunesse (AGAJ), le groupe Agora. Suite au Rapport général sur la Pauvreté, la Conférence

interministérielle pour l'intégration sociale de novembre 1995 avait demandé aux Communautés d'examiner leur décret relatif à l'aide à la jeunesse dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants. C'est dans ce contexte que l'administration de l'Aide à la jeunesse a reçu instruction de sa ministre de tutelle d'amorcer ce dialogue permanent entre des familles qui vivent la grande pauvreté et des professionnels de l'aide à la jeunesse et ce, avec la collaboration du Service de lutte contre la pauvreté. Les cabinets des ministres de l'Aide à la jeunesse qui se sont succédé ont également participé à la démarche ; c'est toujours le cas de du cabinet de l'actuel ministre. Le dialogue est l'objectif principal de ce groupe, dont la démarche se caractérise par un travail collectif entre tous les acteurs présents, qui se différencie donc d'une commission d'avis ou d'un organe de décision. Ceci dit, le groupe Agora a produit des notes et transmis des avis au ministre, notamment durant le processus de modification du décret, toujours en cours.

Cette expérience reste novatrice malgré sa longévité. « Au-delà d'une rencontre entre des professionnels de l'Aide à la jeunesse et des familles en situation de pauvreté, ce groupe a permis le croisement des regards entre des personnes issues de 'mondes' différents, de 'cultures' différentes. Un tel travail prend du temps. Il est en effet nécessaire dans une première phase de reconnaître et de nommer les différences de vécus, l'inégalité des positions, l'importance des émotions. Ce délicat travail permet le tissage progressif d'une relation de confiance et une reconnaissance mutuelle entre les partenaires<sup>171</sup> ».

Le Service de lutte contre la pauvreté demande à la CIM Intégration dans la société et aux ministres compétents de donner les impulsions nécessaires pour instaurer, au sein d'administrations - outre celle de l'Aide à la jeunesse en FWB - un dialogue approfondi entre personnes en situation de pauvreté et professionnels du secteur concerné. Un tel mandat donne de la force au processus, que le Service de lutte contre la pauvreté, vu ses missions, a vocation à soutenir.

## 1.4. En guise de conclusion : atteinte aux droits civils et politiques

La pauvreté ne porte pas seulement atteinte aux droits fondamentaux sociaux, économiques et culturels, les droits civils et politiques des personnes qui vivent dans la pauvreté sont également fortement impactés. Or, la participation à la société sous toutes ses formes, y compris politique, est un facteur puissant de cohésion sociale qu'il faut encourager à tous les niveaux, tant individuel que collectif et étatique.

Permettre l'exercice de tels droits fondamentaux implique, pour les autorités publiques de ne pas entraver l'exercice des libertés individuelles, notamment d'expression et d'association, via, par exemple, des dispositifs de contrôle trop lourds. Ensuite, il leur incombe de soutenir et de mettre en place des mécanismes permettant aux personnes vivant dans la pauvreté de participer pleinement à la société. Ainsi, donner la possibilité aux personnes les plus isolées de faire du volontariat ou de mettre en place sans entrave une solidarité spontanée, couplée à une solidarité collective imposée et institutionnalisée, est profitable à la société dans son ensemble.

## 2. Rôle de parent

Durant la concertation, il est rapidement apparu qu'il n'était pas pensable de parler de citoyenneté et de responsabilités sans évoquer la famille et la parentalité. Malgré leur situation socio-économique difficile, les parents en situation de pauvreté se battent en effet pour assumer leurs responsabilités familiales. Nous nous interrogeons tout d'abord sur la signification et l'importance de la famille et de la parentalité pour les parents en situation de pauvreté, dans le contexte d'une attention croissante accordée à la pauvreté des enfants (2.1). Ensuite, nous abordons les stratégies que ces parents utilisent pour aider leur famille à aller de l'avant, même si souvent leurs efforts ne

sont pas reconnus comme tels par les services d'aide et les autorités publiques (2.2). Au point suivant nous nous focalisons sur quelques outils utilisés par ces dernières pour respecter leurs engagements à protéger la vie familiale. Nous nous intéressons aussi à l'impact qu'ils ont sur les familles et les parents en situation de pauvreté (2.3). Nous constatons que lorsque les parents ne sont pas reconnus comme des partenaires à part entière, beaucoup de mesures sont des coups dans l'eau (2.4). En guise de conclusion, nous posons la question de savoir si au fond la parentalité peut être aujourd'hui une expression de la citoyenneté (2.5).

## 2.1. Importance de la famille

### 2.1.1. Signification pour les parents et les enfants

Pour les personnes en situation de pauvreté, la famille est le "moteur" de leur action<sup>172</sup> : ils veulent le meilleur pour leurs enfants, ils veulent aller de l'avant ensemble, comme familles. La famille est aussi « *un rempart* » contre la pauvreté, « *un lieu où on lutte ensemble pour trouver l'énergie pour résister à la pauvreté* ».

*« Ce que je n'ai pas connu dans ma jeunesse, je veux le donner à mes enfants : l'amour, l'affection, la chaleur ; je vis pour ma famille. C'est un véritable plaisir d'avoir mes enfants autour de moi. Je me bats pour qu'ils ne soient pas placés dans un internat. C'est mon but dans la vie et je ferai tout pour y arriver. Je consacre toute mon énergie à mes enfants. Si je n'avais pas mes enfants, qu'est-ce que je serais devenue ? J'ai une raison de me battre. Je vis pour mes enfants<sup>173</sup> ».*

Ce témoignage extrait du Rapport général sur la Pauvreté (RGP) n'a rien perdu de sa valeur. Durant la concertation, les personnes en situation de pauvreté ont répété à quel point elles voulaient assumer la responsabilité de leur famille en tant que parents. En particulier lorsqu'elles ont elles-

mêmes été placées durant leur enfance, leurs souhaits et leurs attentes pour leur propre famille et leurs propres enfants sont extrêmement élevés.

Pour les enfants, la famille est l'environnement le plus fiable. Les enfants de familles pauvres attachent eux aussi une très grande importance à leur famille : des recherches<sup>174</sup> confirment qu'elle est un élément central dans leur univers de vie, qu'ils se sentent très attachés aux membres de leur famille et qu'ils sont très loyaux. Durant la concertation sur la citoyenneté et les responsabilités, bien que ce soit le point de vue des parents qui a été mis en lumière, celui des enfants a forcément été régulièrement évoqué.

### 2.1.2. Pauvreté des enfants et de leur famille

En raison de l'importance de la famille pour les personnes en situation de pauvreté, le RGP recommande de mener une politique de lutte contre la pauvreté centrée sur celle-ci. Nous constatons aussi que les politiques relatives à la pauvreté, au niveau européen, fédéral, régional ou communautaire sont fort ciblées, ces dernières années, sur la lutte contre la pauvreté des enfants<sup>175</sup>. Cette attention renforce l'impression des personnes pauvres que les droits de l'enfant s'opposent au droit à la protection de la vie familiale, ce qui ne correspond ni au texte ni à l'esprit des conventions internationales. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent qui ont participé à la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté ont déjà exprimé à plusieurs reprises leur crainte que l'intérêt de leur enfant ne soit plus recherché via un soutien à la famille<sup>176</sup>. "Il faut rester vigilant quant aux politiques actuelles qui créent une pression forte pour mettre en cause la légitimité des parents. Par exemple, l'intitulé du programme 'les enfants d'abord'<sup>177</sup> va dans ce sens. Même si c'est un peu caricatural, ça montre que c'est d'abord l'enfant avant la famille."

Pourtant, les droits de l'enfant et de la famille ne sont pas opposés mais complémentaires. La Convention internationale des Droits de l'Enfant affirme que les parents sont les premiers responsables de l'éducation de leur enfant et que tout enfant a le droit de grandir dans sa famille<sup>178</sup>. Il est dès lors important de toujours voir les droits des enfants et de leurs parents/famille dans leur cohérence. C'est pourquoi le *Kinderrechtencommissariaat*, avec son regard 'droits de l'enfant' sur la pauvreté, estime que pour lutter contre la pauvreté des enfants, il faut s'attaquer à la pauvreté des familles<sup>179</sup>. Concrètement, cela signifie par exemple – cela ressort de son étude de terrain sur le rôle des repas à un euro dans la lutte contre la pauvreté des enfants - que les pouvoirs publics doivent avant tout veiller à ce que les enfants aient une nourriture suffisamment saine chez eux. "Les repas pris à la maison se rattachent le mieux à l'univers de vie des enfants : manger ensemble, jouer avant et après le repas, avoir un espace pour bouger et faire ses devoirs. Les pouvoirs publics peuvent faciliter cela en assurant des revenus suffisamment élevés<sup>180</sup>". En outre, le (manque de) respect pour les droits des enfants et pour ceux de leurs parents est étroitement lié. Durant la concertation, le *Kinderrechtencommissariaat* a expliqué que les enfants de familles précarisées se voient souvent infliger à l'école des sanctions plus nombreuses ou plus lourdes<sup>181</sup> et que la manière dont ils sont traités – ne pas les prendre au sérieux, ne pas les écouter – est aussi celle dont leurs parents sont souvent traités. "Quand il s'agit de leurs droits et leur citoyenneté, les enfants et les jeunes vulnérables ne sont pas en opposition avec leurs parents. Au contraire, ils se heurtent souvent aux mêmes murs". De même, le Délégué général aux droits de l'enfant rappelle souvent que la pauvreté des enfants découle de celle de leur famille et qu'il faut, si on veut efficacement lutter contre la pauvreté des enfants, éradiquer celle de leurs parents. Il s'insurge contre le fait que la pauvreté soit érigée en motif de disqualification parentale et condamne toute démarche des autorités publiques qui vise à s'immiscer dans le cercle familial sous prétexte du

danger que la pauvreté des parents causerait aux enfants. Mais il insiste aussi sur le fait que si l'éducation des enfants est prioritairement du ressort des parents, l'Etat en est conjointement responsable, son rôle étant d'investir dans les services collectifs qui visent à améliorer les chances des enfants issus de familles pauvres.

Dans ce contexte de controverse sur la signification des termes 'pauvreté des enfants', certains responsables politiques préfèrent s'en distancier. C'est ainsi par exemple, que la Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté a choisi l'expression

'pauvreté des familles' dans sa note de politique générale<sup>182</sup> et qu'en Flandre, la politique en matière de pauvreté et de bien-être cible les familles avec de jeunes enfants. L'accent sur la 'pauvreté des enfants' a le mérite de conscientiser les responsables politiques de l'impact de la pauvreté sur les enfants et de l'importance de prendre en compte dans la lutte contre la pauvreté leur point de vue, leurs droits et leurs chances. Cette attention est nécessaire dans la mesure où les mesures politiques dans différents domaines (revenus, logement, santé...) ne tiennent pas assez compte de leur impact sur des enfants<sup>183</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de:

- garantir à chaque famille, quelle qu'en soit la composition, un revenu permettant de vivre conformément à la dignité humaine. Cela signifie augmenter les revenus de remplacement - qui pour la plupart se situent sous le seuil de risque de pauvreté en cohérence avec les salaires minimums.
- garantir l'accessibilité financière des services de base (accueil de la petite enfance, école, justice, énergie et eau, soins de santé...) de façon à ce que les personnes puissent satisfaire les besoins de base de leur famille sans devoir contracter des 'dettes de survie'.

### 2.1.3. Moralisation et responsabilisation

Dans le RGP, les parents en situation de pauvreté dénoncent des situations dans lesquelles on les prive littéralement de la possibilité d'être parents. Actuellement il y a de nouveau une forte tendance à la moralisation, qui aboutit à remettre en question la valeur et les compétences des parents en situation de pauvreté. *"C'est une nouvelle offensive civilisatrice, qui vise un groupe sélectionné de classes sociales inférieures et qui les dépeint comme des citoyens inadaptés"<sup>184</sup>*. Des professionnels qui ont participé à la concertation confirment qu'on ne laisse par exemple parfois pas le choix à des personnes pauvres de vouloir ou non des enfants. Ainsi, il arrive encore souvent que des mères en situation de pauvreté subissent des pressions pour faire adopter leur enfant. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent connaissent aujourd'hui encore des

mères qui sont incitées à avorter ou qui ont même été stérilisées sans leur autorisation au moment de la naissance d'un enfant. Pourtant, plusieurs conventions internationales, que la Belgique a ratifiées, font référence au droit fondamental de fonder une famille et à l'obligation des États de prendre des mesures adéquates pour protéger les familles et soutenir les parents dans leur mission éducative<sup>185</sup>.

En plus de cette tendance à la moralisation, les parents sont aussi fortement responsabilisés aujourd'hui. Dans un contexte de lutte contre la pauvreté des enfants, un discours en termes d'investissement social et un discours de prévention se renforcent mutuellement et instrumentalisent l'éducation. Soit les enfants sont considérés comme un capital - avant tout économique - pour l'avenir, dans lequel il faut investir autant que possible. Soit il faut stimuler de manière optimale leur développement global afin d'éviter des problèmes - des coûts pour la société -



plus tard<sup>186</sup>. Les parents sont jugés sur le résultat, en fonction de cette conception unilatérale de l'éducation alors que cet accent mis par les autorités publiques a souvent peu à voir avec ce que signifie l'éducation dans l'expérience et l'univers de vie des plus pauvres. De cette façon, une grande différence existe entre les responsabilités que les parents en situation de pauvreté veulent, peuvent et doivent assumer.

## 2.2. Parent dans des conditions difficiles

Pour les personnes en situation de pauvreté, la famille est un enjeu non seulement important mais aussi douloureux. Des situations de pauvreté mettent la famille sous pression. Le manque de revenus, de travail et d'un logement décent, mais aussi certaines mesures politiques et définitions par la société de la 'bonne parentalité' font qu'il est difficile et parfois impossible de fonder une famille, de l'entretenir et de la maintenir unie.

### 2.2.1. Les choix pour la famille

De nombreux participants à la concertation ont dénoncé les situations impossibles dans lesquelles les personnes pauvres doivent assumer leurs responsabilités de parents. *"Cette maman a dit qu'elle vivait dans un squat, ce qui a eu comme conséquence la menace du placement des enfants. L'argument utilisé pour faire pression est de dire que le pédiatre est responsable de ce qui se passe après le retour à la maison, mais aucune piste pour un meilleur logement n'est proposée aux parents."* Il s'agit souvent de situations dont les pouvoirs publics sont responsables - un manque de logements - s'ils veulent respecter leurs engagements internationaux concernant les droits fondamentaux, en l'occurrence le droit à un logement décent. *"Que signifie le fait que des services exigent des parents d'avoir un logement correct, comme condition au retour des enfants placés, alors que cela fait 10 ans que ces parents*

*sont sur une liste d'attente pour un logement social ?"* En outre, la manière dont les gens tentent de réaliser leur projet familial dans des circonstances de vie difficiles n'est souvent pas perçue ou reconnue. *"Une personne cherchait à travailler sous article 60. Comme on n'en accordait pas dans la commune où cette personne vivait, elle a changé de commune. Son logement était précaire dans cette nouvelle commune et il n'a pas fallu 24 heures pour que le SAJ intervienne. Non seulement son choix n'a pas été entendu mais en plus, il s'est retourné contre elle."* Les parents en situation de pauvreté partagent l'expérience d'être considérés comme incapables non seulement d'entretenir leur famille, mais aussi d'éduquer leurs enfants, ce qui entraîne souvent le placement de ceux-ci.

Lors de la concertation, on a aussi évoqué la position extrêmement vulnérable des parents en séjour illégal et la double attitude des pouvoirs publics à leur égard : ces parents sont considérés responsables de l'éducation de leurs enfants, mais en même temps ils ne sont pas reconnus et soutenus comme parents. *"Comment être parents si l'État ne les accepte pas comme parents ? Ces parents sont quasi obligés de mettre leurs enfants à l'école mais n'ont pas le droit d'être là. Beaucoup d'énergie est consacrée à la lutte pour la survie. Ces personnes sont là depuis des années parfois, elles font des projets, sur le plan du logement, de l'alimentation ... En faisant des choses dans la société, elles agissent en citoyen"*. Pour ceux qui vivent dans des conditions difficiles, cette situation est incompréhensible. *"Où est le respect de la famille ? L'État ordonne que des familles retournent dans leur pays et n'entend pas que si elles sont venues ici, c'est parce qu'elles veulent un meilleur avenir pour leurs enfants. Les parents sont rendus responsables du mauvais choix qu'ils auraient fait en venant en Belgique"*. De plus, les efforts des parents pour faire malgré tout au mieux pour leurs enfants et leur famille ne sont pas perçus comme tels. *"Le message qui est donné aux parents est en fait : votre stratégie – tout faire pour rester ici le plus longtemps possible afin de donner un meilleur avenir à votre enfant – ne marche pas*

*et nous vous punissons en renvoyant votre enfant. Les parents deviennent coupables du renvoi de leur enfant dans un pays qu'ils ne connaissent pas, parce qu'ils choisissent de vivre ici de manière illégale et dans la pauvreté. La parentalité est attaquée sans que l'on tienne compte du fait qu'à leurs yeux, ils ont fait le moins mauvais choix".* Beaucoup de participants à la concertation ont été touchés par les similitudes des expériences des familles à statut de séjour précaire et celles des familles en situation de pauvreté, malgré les différences existantes. *"Ce que disent et vivent les familles qui se réunissent chez Pigment fait écho à ce que disent des familles qui se réunissent au sein d'ATD. Comme nous, elles sont considérées comme moins capables".*

La recherche sur les stratégies de familles avec de jeunes enfants en situation de pauvreté et sur les rapports qu'elles entretiennent avec les services et les pratiques d'aide et de soutien<sup>187</sup> confirment que les priorités et les objectifs des parents se heurtent souvent aux préoccupations et aux projets de solution des travailleurs de terrain, guidés en amont par les accents du politique sur l'activation, la prévention et le contrôle. Le cas d'une femme qui loue, avec son compagnon et ses trois enfants, un logement qui absorbe presque tout le budget familial illustre ce constat. Un logement convenable et meilleur marché améliorerait sensiblement les conditions de vie de la famille. Le couple est aussi inscrit sur la liste d'attente pour un logement social et a déjà reçu deux propositions de logement. Mais la famille a refusé et risque, en cas de troisième refus, de se retrouver tout en bas de la liste. La société de logement social trouve que la famille est trop exigeante. Mais pour les parents, la question est plus complexe. Ce qui les inquiète, c'est que cohabiter sur une superficie encore plus petite, avec moins d'espace pour les enfants, affectera la qualité de vie de la famille. Les auteurs constatent que le soutien est plus efficace si *"... les personnes qui résistent ou qui contournent les règles ne sont pas unilatéralement considérées comme des individus irresponsables qui font de 'mauvais' choix*

*et qui doivent dès lors être sanctionnés et contrôlés plus sévèrement. Compte tenu de leurs conditions de vie difficiles, qui leur laissent souvent peu de choix, leurs actes peuvent aussi être vus comme des stratégies pour améliorer le bien-être de la famille lorsque les dispositifs sociaux ne parviennent pas suffisamment à le faire"<sup>188</sup>.*

### 2.2.2. Besoin d'aide et de soutien

*"... Quand on est dans la misère, on sait bien qu'on a besoin d'aide, mais nous n'avons besoin de personne qui vient nous dire à notre place ce que nous devons faire..."<sup>189</sup>.*

*« Nous voulons assumer personnellement la responsabilité de l'éducation de nos enfants, mais avec un bon accompagnement sur une base volontaire<sup>190</sup> ». Cette proposition, formulée en 2004 à l'issue d'un processus de dialogue initié par le *Beweging voor Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen*, reflète toujours les problèmes auxquels se heurtent les personnes en situation de pauvreté quand elles font appel à une aide et à un soutien: elles sont souvent jugées incapables d'exercer leur responsabilité parentale; l'aide ou l'accompagnement ne sont pas toujours voulus et ne correspondent pas forcément à leurs demandes, leurs besoins et leurs efforts.*

Lors de la concertation, il est à nouveau clairement apparu qu'une demande d'aide (matérielle), par exemple au CPAS à cause de problèmes pour payer des factures ou pour une aide alimentaire, peut déboucher sur une autre aide, comme un soutien éducatif. Cela renforce l'analyse des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, selon qui les parents pauvres sont considérés comme incapables. *"On ne sait pas ce qu'on doit faire pour bien faire. On demande de l'aide mais un dossier s'ouvre ici et puis là. On dit : ce parent n'est pas capable puisqu'il demande de l'aide." "On nous propose des choses en plus avec sûrement de bonnes intentions mais l'idée derrière est qu'on n'est pas capables."*

De cette manière, il arrive que des parents en situation de pauvreté sont contraints d'accepter une 'aide' qu'ils n'ont pas sollicitée. *"Un jeune père de famille demande de l'aide à un service d'accompagnement pour qu'on l'aide pour ses documents. Mais à partir de ce moment, le service intervient dans tout. Par exemple, on l'oblige à aller chez le coiffeur – et un coiffeur précis. Après, il n'avait plus l'argent pour aller rendre visite à sa petite fille qui était placée. Les gens du service veulent gérer tout, même ce qu'il faisait seul avant, avec des menaces qu'il ne pourrait plus voir sa fille s'il ne fait pas ce que le service décide."*<sup>191</sup>

Même quand les parents demandent une aide pour les enfants, l'intervention proposée n'est pas toujours adaptée et proportionnelle à la demande. On a ainsi évoqué, durant la concertation, le cas de parents qui avaient fait appel à un logopède parce que leur enfant avait des problèmes. On les a incités à mettre l'enfant en internat. Craignant que leur enfant ne soit placé, les parents ont accepté cette proposition, alors qu'il s'agit en fait d'un choix imposé. Des professionnels ont confirmé qu'il s'agissait de pressions parfois exercées sur les parents durant un processus d'aide pour qu'ils acceptent certaines choses avec lesquelles ils ne sont peut-être pas d'accord.

Cette réalité a pour effet que les parents en situation de pauvreté se sentent très vulnérables dans leurs contacts avec les services et ont peur de faire appel à ceux-ci. Au lieu de se savoir aidés, ils se sentent souvent non reconnus, trompés, condamnés et sanctionnés. Ces sentiments sont très profonds et demandent une approche respectueuse et compréhensive.

La recherche mentionnée plus haut confirme que les personnes en situation de pauvreté vivent comme un soutien, l'accompagnement qui favorise leurs propres choix et stratégies, qui est ancré dans leur univers de vie et qui crée des possibilités pour agir de manière autonome dans des circonstances difficiles. C'est ce que fait clairement apparaître un exemple donné lors de la concertation. *"Le CPAS a voulu imposer une guidance budgétaire à une maman. Elle a refusé. Elle a été voir une éducatrice particulière car elle avait confiance en elle. Elle lui a demandé de l'aider en vue de faire des cadeaux de Noël à ses enfants car c'était ça qui était important pour elle. Elles ont réfléchi ensemble à comment faire pour réaliser le but que la maman s'était fixé. C'était un soutien choisi pour un but choisi avec une personne choisie."*

En vue de renforcer la position des parents en situation de pauvreté en contact avec des services d'accompagnement et d'aide, il est crucial d'intégrer dans la formation initiale et continue des professionnels qui y travaillent, l'approche en termes de pauvreté et de se baser sur les prémisses suivantes :

- les parents qui vivent dans la pauvreté veulent le meilleur pour leurs enfants et font tout ce qui est possible pour améliorer la situation de leur famille ;
- les soucis, besoins et opinions des parents au sujet de leurs enfants doivent être pris au sérieux ;
- tous les parents et les décisions qu'ils prennent (doivent prendre) méritent d'être prises en considération.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de prévoir les moyens et le soutien nécessaires pour que ces prémisses se traduisent en attitudes et comportements.

## 2.3. Responsabilité des pouvoirs publics pour soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités

Le droit à la protection de la vie familiale est inscrit dans les textes internationaux. Cela implique une obligation pour les autorités publiques de prendre des mesures appropriées pour assurer le plein épanouissement de la famille et de ses membres. Depuis son premier rapport bisannuel<sup>192</sup>, Le Service de lutte contre la pauvreté évalue dans quelle mesure les décisions avec lesquelles les pouvoirs publics cherchent à garantir le droit à la protection de la vie de famille soutiennent réellement les parents. Nous évoquons brièvement quelques évolutions et initiatives récentes ainsi que leur impact sur la manière dont les personnes en situation de pauvreté peuvent exercer leurs responsabilités parentales : le renforcement du statut des accueillants familiaux, la réforme des allocations familiales, l'évolution en matière fiscale, l'accueil de la petite enfance, l'école.

### 2.3.1. Statut des accueillants familiaux

Conformément aux conventions internationales, le maintien de l'enfant dans son milieu familial est le principe directeur des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse dans les trois communautés. Lorsqu'un placement est inévitable, il est crucial d'investir dans les relations entre l'enfant placé et ses parents afin de rendre possible un retour à la maison. L'instauration récente d'un statut pour les accueillants familiaux risque cependant de mettre à mal cette relation.

Des recherches scientifiques ont montré que les enfants en situation de pauvreté courent un plus grand risque de placement que ceux qui vivent dans de meilleures conditions socio-économiques<sup>193</sup>. Même si les autorités publiques<sup>194</sup> reconnaissent qu'il n'est pas justifié de placer un enfant pour motif de pauvreté, la réalité des

personnes pauvres montre à quel point il est difficile d'empêcher un tel placement - malgré une conception de l'aide qui se veut orientée sur la famille et sur la demande, intégrale et intégrée - par exemple lorsque le droit fondamental au logement n'est pas effectif. Nous verrons au chapitre IV que les pouvoirs publics faillissent à leur mission de garantir le droit à un logement abordable et de qualité pour tous, ce qui a de grandes conséquences pour les familles en situation de pauvreté. Les parents concernés font l'analyse que leur incapacité à entretenir leur famille est confondue avec une incompétence à éduquer leurs enfants. Ils constatent qu'ils ne sont pas aidés pour éduquer eux-mêmes leur enfant, mais que celui-ci est placé en dehors du milieu familial.

Sur la base de recherches scientifiques ainsi que dans la perspective des droits de l'enfant, le placement auprès d'accueillants familiaux est mis en avant, ces dernières décennies, tant sur le plan national qu'international, quand un éloignement de l'enfant de son milieu familial s'impose<sup>195</sup>. En dehors de la question de savoir si cette formule est réellement meilleure que l'accueil en milieu résidentiel<sup>196</sup>, c'est une forme de placement qui est encore plus difficile à vivre, pour de nombreuses personnes pauvres, qu'un placement en institution. *"Votre enfant va grandir auprès d'un autre papa et d'une autre maman. Et vous, qui pouvez-vous encore être pour votre propre enfant ? Vous devez chaque fois le céder à ces 'autres' parents. Cela demande aux parents beaucoup de force pour surmonter cela."*<sup>197</sup> Plus encore qu'avec un placement en institution, ils ont le sentiment qu'on leur enlève leur statut de parent et la relation avec leur enfant. Lors de la concertation, on a évoqué plusieurs cas de parents dont l'enfant a été placé auprès d'accueillants familiaux et qui n'ont pas été consultés sur le choix de l'école, qui n'ont pas été informés de la santé et du dossier médical de l'enfant, qui n'ont pas été impliqués dans des décisions importantes... *"Un enfant est placé tout petit en famille d'accueil. Les parents signent un document par rapport à la religion :*

*'Choix par l'enfant quand il sera adulte'. Mais la famille d'accueil décide de faire baptiser l'enfant et ils choisissent eux-mêmes marraine et parrain, sans consulter les parents*<sup>198</sup>.

Une loi récente instaurant un statut pour les accueillants familiaux<sup>199</sup> permet dans certains cas le transfert de compétences parentales des parents aux accueillants familiaux. Cette loi octroie à ces derniers le droit de prendre les décisions quotidiennes concernant l'enfant placé. Les accueillants peuvent aussi s'adresser au juge pour étendre ce droit à des décisions plus fondamentales lorsque les parents ne prennent pas (ou ne peuvent pas prendre) de décision. Après un an de placement en famille d'accueil, ils peuvent en outre demander l'autorité parentale quasi totale sur l'enfant s'il n'est pas possible de parvenir à un accord avec les parents. Bien qu'il soit nécessaire de soutenir les accueillants familiaux, cette loi pose beaucoup de questions. Etant donné qu'un placement, y compris auprès d'accueillants familiaux, est toujours temporaire – ce ne peut pas être l'antichambre de l'adoption, comme le disent le *Kinderrechtencommissaris* et le Délégué Général aux Droits de l'Enfant<sup>200</sup> – et que le maintien du lien entre les parents et l'enfant placé est essentiel pour permettre un retour à la maison, la possibilité d'étendre l'autorité parentale des accueillants semble se faire au détriment de la reconnaissance et du soutien des parents et de la relation avec leur enfant<sup>201</sup>. Cette nouvelle loi ne

tient pas compte de la situation des parents qui vivent dans la pauvreté, des raisons pour lesquelles ils font certains choix, des efforts qu'ils font pour leur enfant, du fait qu'ils sont trop peu impliqués dans un placement, des difficultés qu'ils rencontrent pour maintenir le lien avec leur enfant ... Plusieurs associations de lutte contre la pauvreté et des organisations défendant les droits de l'enfant plaident dès lors pour un partenariat durable entre les accueillants familiaux, les parents et les enfants dans lequel les parties ont toutes les trois des droits qui doivent être reconnus aussi bien par le législateur que par les services d'aide<sup>202</sup>. La Fédération des Services de Placement familial en FWB a elle aussi exprimé son inquiétude face au risque de confrontation frontale entre accueillants familiaux et parents, qui découle du fait que les accueillants ont la possibilité d'introduire une action judiciaire contre les parents pour obtenir davantage de prérogatives liées à l'autorité parentale<sup>203</sup>. On a fait remarquer durant la concertation que lorsque les enfants séjournent auprès d'accueillants familiaux, on ne peut pas parler d'un partenariat sur un pied d'égalité entre les parents et les accueillants familiaux. C'est une des raisons pour lesquelles plusieurs associations de lutte contre la pauvreté ont introduit conjointement un recours en annulation contre la loi<sup>204</sup>. Un recours avait déjà été introduit par une famille et une association de défense des droits de l'enfant<sup>205</sup>.

En vue de renforcer la position des parents en situation de pauvreté lorsque leur enfant est placé chez des accueillants familiaux, le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'abroger les articles de la loi du 19 mars 2017 instaurant un statut pour les accueillants familiaux qui l'affaiblissent. Dans l'attente de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, une évaluation de l'impact de la loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, sur la relation entre l'enfant et ses parents s'impose, à laquelle sont associées sur un pied d'égalité tous les acteurs concernés, dont les parents et les enfants, afin de permettre de modifier des pratiques, le cas échéant.

De manière générale, les participants à la concertation insistent pour soutenir les familles de manière à ce qu'elles puissent faire face à une situation problématique, sans qu'un placement ne s'impose. La jurisprudence de la Cour européenne est constante à ce sujet : l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme met à charge de l'État des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie familiale. Si un placement est tout de même inévitable, il est essentiel de renforcer le lien entre l'enfant et sa famille dans la perspective du retour à la maison. Sur ce point aussi, la jurisprudence de la Cour est constante<sup>206</sup>.

### 2.3.2. Allocations familiales

Les allocations familiales sont un instrument public essentiel de soutien financier aux familles. Pour les familles en situation de pauvreté, elles constituent une partie importante, stable et prévisible de leurs revenus. Depuis le RGP, celles-ci ne mentionnent que quelques situations dans lesquelles les allocations familiales posent problème, à savoir en cas de perte d'emploi ou de statut, de scolarité irrégulière et de placement. Depuis sa création, le régime d'allocations familiales s'est en effet constamment adapté aux évolutions de la société et des familles pour favoriser aussi l'accès à ce droit pour les personnes en situation de pauvreté<sup>207</sup>. A la suite du transfert de compétences, les différentes entités fédérées appliqueront à partir de 2019 leur propre régime d'allocations familiales<sup>208</sup>. Bien que cette réforme et son impact sur la pauvreté méritent une analyse plus approfondie - pour garantir au minimum un maintien de la protection sociale des familles - nous évoquons seulement ici les trois préoccupations mentionnées plus haut.

Tout d'abord, les allocations familiales deviennent dans les trois entités un droit de l'enfant - au sens d'un droit lié à l'existence de l'enfant - et sont dissociées du statut économique d'un ayant droit. Ce statut économique et les changements qu'il connaît ne devraient donc plus avoir d'impact sur l'octroi des allocations familiales.

En ce qui concerne la condition d'une scolarité régulière, les allocations familiales sont inconditionnelles jusqu'à 18 ans depuis 1996. On constate cependant qu'une certaine forme de conditionnalité s'insinue à nouveau dans le nouveau régime flamand - le *groeipakket*<sup>209</sup> - avec l'allocation pour enfants en bas âge. Celle-ci s'ajoute au montant de base universel et s'élève à 150 euros par an. Elle est uniquement octroyée aux enfants de 3 ans qui sont inscrits dans l'enseignement maternel et aux enfants de 4 ans qui restent inscrits et qui ont été suffisamment présents à l'école. Dans le 'test pauvreté'<sup>210</sup> auquel a été soumise la note conceptuelle sur le

*groeipakket*, le *Netwerk tegen Armoede* et les acteurs concernés lancent deux mises en garde. Tout d'abord, cette conditionnalité ne peut pas être étendue au montant de base. En outre, des incitants financiers ne suffisent absolument pas pour accroître la fréquentation scolaire des enfants qui, aujourd'hui, ne vont pas régulièrement à l'école. Si on n'investit pas dans un enseignement maternel de qualité et dans des services de guidance, ce sont (à nouveau) les familles les plus précarisées qui ne bénéficieront pas de cette allocation.

Enfin, la plupart des questions dans les nouveaux régimes d'allocations familiales concernent les allocations pour les enfants placés, qui ont de lourdes conséquences surtout pour les personnes en situation de pauvreté. Nous constatons que le régime flamand reste flou en cas de placement en institution : les allocations familiales seront réparties entre l'institution et les bénéficiaires selon une clé qui sera définie dans l'arrêté d'exécution à ce sujet. En cas de placement auprès d'accueillants familiaux, on assiste à un recul. Jusqu'en 1983<sup>211</sup>, deux tiers des allocations étaient payées à l'accueillant et un tiers à la famille d'origine, par analogie avec un placement résidentiel ; ensuite, et jusqu'en 2003, la personne qui percevait les allocations familiales avant le placement en famille d'accueil ne percevait plus rien après le placement. Depuis 2003, elle perçoit un montant forfaitaire dans le but de maintenir et de renforcer le lien entre l'enfant et sa famille<sup>212</sup>. Ce soutien à la famille est nécessaire parce que la situation des parents en situation de pauvreté peut fortement compliquer le maintien du contact avec l'enfant placé et parce qu'ils sont souvent insuffisamment encouragés à cela<sup>213</sup>. Le montant forfaitaire fait partie du soutien qui permet aux parents de rendre visite à l'enfant, de l'accueillir chez eux, de lui acheter un petit cadeau... C'est aussi une reconnaissance de leur rôle de parents. À partir de 2019, en Flandre, ce montant forfaitaire est à nouveau supprimé en cas de placement de longue durée ou 'offrant des perspectives' (*perspectiefbiedende pleegzorg*) parce qu'il "n'y a

*pas de vision d'une réintégration dans la famille d'origine"* et que de récentes recherches montrent que *"beaucoup d'enfants placés n'ont pas ou plus de contacts avec leur(s) parent(s) biologique(s)"*<sup>214</sup>. Pourtant, même en cas d'accueil 'offrant des perspectives', il faut fournir les efforts nécessaires pour maintenir le contact avec la famille<sup>215</sup>, ce que font effectivement de nombreux accueillants familiaux<sup>216</sup>.

En Communauté germanophone, une autre proposition, qui va encore plus loin, est sur la table : pour les enfants placés en institution ou auprès d'accueillants familiaux, le Département de l'Aide à la jeunesse paiera à partir de 2019 un montant forfaitaire sur un compte bloqué au nom de l'enfant. Cette aide ne fera plus partie des allocations familiales. Le montant forfaitaire pour les parents d'un enfant placé auprès d'accueillants familiaux et le tiers payé aux parents d'un enfant placé en institution sont supprimés sans compensation. En cas de besoins spécifiques, les parents peuvent s'adresser au Département de l'Aide à la jeunesse. La suppression du montant forfaitaire et du tiers pour les parents risque de leur envoyer le message que s'investir dans leur enfant et dans leur lien avec lui n'est pas important et de les empêcher d'y travailler.

En Région wallonne, le système actuellement en vigueur pour les enfants placés au sein d'une institution est maintenu. Le forfait versé aux parents d'enfants placés auprès d'accueillants familiaux - en plus des trois tiers payés à ces derniers - est également maintenu mais lorsque l'Aide à la jeunesse constate que les parents n'ont plus de contacts avec leurs enfants, le forfait sera dorénavant versé à un membre de la famille ou à

une connaissance qui ont des contacts avec l'enfant. Si une telle personne ne peut être identifiée, le forfait sera versé sur un compte d'épargne au nom de l'enfant, par analogie avec ce qui se fait pour les enfants placés en institution. Le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) a plaidé, sans succès, pour la suppression de la conditionnalité liée au maintien de contacts<sup>217</sup>.

A l'occasion du transfert de compétences, la Wallonie a souhaité lutter contre le non-recours au droit par deux mesures. Premièrement, elle confie à la caisse publique une mission complémentaire de détection des enfants pour lesquels les droits ne sont pas activés. Une confrontation des données de diverses sources donnera un listing d'enfants dont les droits seront examinés et le cas échéant activés par les gestionnaires de la caisse publique. Deuxièmement au-delà du droit inconditionnel, de 18 à 21 ans, la Wallonie prévoit un droit automatique sauf obstacle (chômage, travail...): si la caisse ne reçoit pas de signal indiquant que l'enfant a intégré le monde du travail, touche des allocations de chômage... elle paie sans plus vérifier l'inscription scolaire, ni les heures de cours suivies... Cette mesure simplifie les démarches administratives jugées trop compliquées, automatise le droit et évite que des enfants ne soient privés du bénéfice d'allocations familiales alors qu'ils y ont droit.

En Wallonie, en Flandre et en Communauté germanophone, certaines dispositions contenues dans la Charte de l'assuré sociale seront intégrées dans le décret relatif aux allocations familiales. C'est important que Bruxelles procède de la même façon.

Le transfert de compétences a été l'occasion de reposer la question du rôle des prestations familiales dans la lutte contre la pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de l'aborder dans un contexte plus large, en l'examinant notamment en lien avec la politique fiscale en tant qu'outil de redistribution des revenus. Il a planifié un groupe de travail sur ce sujet en 2018 afin de nourrir une telle réflexion. Un mandat de la Conférence Interministérielle Intégration dans la société renforcerait cette démarche.

A la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Région wallonne, le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'évaluer l'impact des modifications apportées au paiement d'un forfait en cas de placement dans une famille d'accueil sur la relation entre l'enfant et ses parents, en impliquant dans l'évaluation tous les acteurs concernés, de façon à pouvoir, le cas échéant, rectifier ces mesures.

### 2.3.3. Mesures fiscales

Parmi les instruments fiscaux pouvant être actionnés pour lutter contre la pauvreté des familles, le crédit d'impôt remboursable introduit par la réforme fiscale de 2001 est incontestablement la mesure la plus marquante.

Avant 2001, les personnes les plus vulnérables se trouvaient très souvent exclues du système de déductibilité fiscale, à cause de revenus inférieurs à la quotité du revenu exemptée d'impôt. La réforme mise en place a davantage tenu compte des enfants à charge. Bon nombre de familles nombreuses ne pouvaient pas bénéficier totalement de l'exonération d'impôt pour enfants à charge. En effet, l'exonération progressive faisait en sorte que, pour les bas revenus, la quotité du revenu exemptée d'impôt excède le revenu imposable. Afin de remédier à cette situation, la partie non utilisée de la quotité du revenu exemptée d'impôt afférente aux enfants à charge a été convertie en un crédit d'impôt remboursable avec un maximum de 440 euros par enfant (montants de 2017).

Toutefois, malgré l'indexation annuelle de son montant (pour les revenus 2016, 7 420 euros lorsque le revenu imposable du contribuable ne dépasse pas 26 510 euros au lieu de 7 130 euros dans tous les autres cas), la quotité du revenu exemptée d'impôt correspond encore aujourd'hui à un minimum de moyens d'existence qui reste en-deçà des différents montants auxquels il est généralement fait référence pour définir le minimum socio-vital. Et depuis 2001, hormis quelques légères modifications, le crédit d'impôt n'a pas été aménagé. Des modifications sont cependant annoncées dans la réforme fiscale

applicable dès 2018, que le ministre des Finances prépare actuellement.

La suppression du crédit d'impôt pour les demandeurs d'asile sans revenus professionnels<sup>218</sup> applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a suscité l'inquiétude d'un certain nombre d'associations engagées dans la lutte contre la pauvreté. Cette mesure touche des parents parmi les plus fragilisés. De plus, la charge des enfants est plus lourde à supporter pour les ménages à bas revenus, même si le coût d'un enfant est proportionnel au niveau des revenus. Les sept associations qui ont introduit un recours en annulation de cette loi craignent aussi qu'elle ne s'étende à d'autres personnes encore. *"Aujourd'hui, ce sont ces familles-là, demain ce seront d'autres familles soupçonnées d'abuser d'une protection sociale à laquelle elles n'auraient pas contribué."*<sup>219</sup>

Il convient enfin de citer une mesure appliquée dans le cadre de la politique de l'emploi, avec un effet sur certaines familles à bas revenus issus du travail. Avec la réforme fiscale de 2001, le crédit d'impôt pour les faibles revenus d'activités qui existait depuis 1993, est devenu remboursable, aussi bien pour les indépendants que pour les salariés. La mesure cadrait avec l'idée d'un « État social actif », le but du législateur étant d'accentuer le différentiel entre les revenus du travail et les revenus de remplacement. L'impôt remboursé devenait une sorte de complément pour les revenus les plus faibles. Le terme 'faibles revenus d'activités' a toute son importance puisqu'il s'agit de revenus professionnels nets à l'exclusion notamment des pensions, allocations de chômage, indemnités d'assurance maladie invalidité. En fonction du type de revenus et de travailleurs, le crédit d'impôt pour faibles revenus



d'activités cohabite depuis 2000 avec un système de réduction des cotisations sociales à charge du travailleur. Ce 'bonus à l'emploi', tel qu'on l'appelle depuis 2005, a pour effet d'augmenter le salaire net des travailleurs dont le salaire est bas, sans augmentation du salaire brut. Dans ce contexte, plusieurs associations dans lesquelles des

personnes pauvres se rassemblent ont plaidé avec force pour une augmentation du salaire brut, parce que le salaire brut est aussi utilisé comme base de calcul de certaines allocations. De plus les personnes ayant un salaire bas souhaitent cotiser eux aussi à la sécurité sociale.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'utiliser davantage l'outil fiscal comme levier d'une redistribution équitable des ressources financières

- en étendant le crédit d'impôt à toutes les tranches de bas revenus, de façon à ce que les personnes ayant les revenus les plus faibles (et qui ne paient pas d'impôts) puissent aussi en bénéficier ;
- organisant une réflexion à propos de l'impact des mesures relatives à la TVA sur les personnes en situation de pauvreté ;
- abrogeant la disposition législative qui rend inaccessible aux demandeurs d'asile sans revenus professionnels le crédit d'impôt pour enfants à charge<sup>220</sup>.

#### 2.3.4. Accueil de la petite enfance

Les pouvoirs publics ne doivent pas seulement veiller à ce que les familles disposent d'un revenu suffisamment élevé pour pouvoir subvenir à leurs besoins de base. Par des réglementations et des systèmes de financement, ils sont aussi chargés de prévoir des services accessibles et de qualité. Des recherches internationales ont démontré l'importance, pour le développement global des enfants d'une politique d'accueil de la petite enfance de qualité et la différence qu'elle peut faire, surtout pour des enfants en situation de pauvreté. L'intérêt de l'Europe pour la pauvreté des enfants et pour des investissements dans la petite enfance incite les trois communautés à s'engager davantage dans l'accueil de la petite enfance et à mettre l'accent sur la fonction pédagogique et sociale de l'accueil, outre la fonction économique. De cette façon, on veut aussi mobiliser l'accueil de la petite enfance pour soutenir les familles et les parents dans l'éducation des enfants et pas seulement pour concilier vie professionnelle et familiale. Mais l'accès à un accueil de qualité reste inégal. Dans le rapport bisannuel 2014-2015 intitulé 'services publics et pauvreté'<sup>221</sup>,

nous avons discuté en profondeur des efforts fournis au niveau politique pour faire de l'accueil de la petite enfance un service de base, auquel les familles pauvres aussi veulent et peuvent faire appel. Nous avons également échangé sur les obstacles que les familles en situation de pauvreté rencontrent encore toujours.

C'est ainsi qu'il y a des parents qui pensent que les structures d'accueil ne sont pas pour eux, parce qu'ils les connaissent mal, qu'ils ont peur des contrôles, qu'ils veulent s'occuper eux-mêmes de leurs enfants... Une certaine méfiance vis-à-vis des services fait aussi craindre à certains parents en situation de pauvreté d'être mis hors-jeu en tant que parents.

De plus, beaucoup de familles ne trouvent pas de place d'accueil parce que l'offre est insuffisante dans leur quartier, l'accueil est financièrement inabordable, difficilement ou pas accessible ou parce qu'il n'y a plus de place. Les règles de priorité et les procédures d'inscription peuvent également constituer un obstacle. Pourtant les familles précarisées ne peuvent découvrir la signification et la plus-value que l'accueil peut

avoir pour elles que si elles ont trouvé une place d'accueil de qualité.

Beaucoup de familles ont une expérience de l'accueil de la petite enfance comme obligation, condition pour pouvoir participer à un parcours d'intégration, de formation, de remise à l'emploi. Les parents veulent pourtant pouvoir eux-mêmes choisir pourquoi et quand ils ont recours à une structure d'accueil : en fonction de leur intégration socio-professionnelle, pour le développement

social de leurs enfants, pour partager avec d'autres parents ou pour pouvoir souffler un peu.

Les familles en situation de pauvreté sont souvent et soudainement confrontées à plusieurs problèmes simultanément (déménagement, convocation de l'Onem ...), elles doivent donc pouvoir déposer en confiance leurs enfants, à l'improviste, à court terme et pour de courtes périodes dans un espace d'accueil.

En vue de pouvoir garantir à chaque famille qui en fait la demande une place dans un milieu d'accueil de qualité, les possibilités d'accueil doivent être suffisantes en nombre, accessibles financièrement et diversifiées, capables de s'adapter souplement aux besoins et attentes des familles et d'établir un lien de confiance avec les parents et les enfants et de parcourir un chemin ensemble. Pour réaliser ces conditions, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- élargir l'offre de places d'accueil sur la base d'un planning à long terme, assorti d'une distribution géographique détaillée, de façon à ce que le nombre de places augmente avant tout dans les quartiers dans lesquels il en manque ;
- investir en priorité dans des initiatives d'accueil qui appliquent un tarif lié au revenu de façon à ce que chaque famille qui a une demande d'accueil puisse choisir une place pour laquelle elle paie en fonction de son revenu ;
- informer et sensibiliser les professionnels de divers secteurs à propos de la signification potentielle de l'accueil de la petite enfance et investir dans la professionnalisation du secteur. Outre la fonction économique, garantir aussi les fonctions pédagogique et sociale et reconnaître et respecter les parents comme premiers responsables de l'éducation de leurs enfants ;
- informer les familles qui souhaitent confier leur enfant à une structure d'accueil de l'offre existante et des procédures à suivre de façon à ce qu'elles puissent faire leur choix ;
- évaluer les réglementations existantes (ex post) et futures (ex ante et ex post), avec les acteurs concernés, y compris les familles.

### 2.3.5. Ecole

Bien que nous n'avons pas pu prendre le temps, durant la concertation, d'approfondir le rôle crucial de l'école au regard de la citoyenneté de chacun, nous évoquons brièvement ici l'école parce qu'elle devrait être un service de base pour tous les enfants, accessible et financièrement abordable pour toutes les familles. Nous savons cependant que des inégalités de scolarisation existent entre divers groupes sociaux, dès la maternelle<sup>222</sup>. Certains facteurs explicatifs se trouvent en-dehors de l'école, d'autres en son sein, parmi lesquels une

culture scolaire éloignée de celle des milieux défavorisés, des relations parents-école difficiles, la stigmatisation, le coût de l'enseignement, la formation insuffisante des enseignants à la rencontre des parents et des enfants en situation de pauvreté. L'école n'a pas le pouvoir de faire disparaître toutes les causes des inégalités scolaires. Comme le montrent différentes initiatives, projets et actions, elle est cependant en première ligne pour lutter contre la disqualification dont font l'objet, à l'intérieur de ses murs, les enfants les plus faibles et qu'ils intériorisent pour la suite de leur parcours de vie.

Afin que l'école soit vraiment un service de base de qualité, accessible et financièrement abordable, qui rend le droit à l'enseignement effectif pour tous les enfants, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- investir dans l'école de façon à ce que chaque enfant bénéficie d'une instruction de qualité et sache lire, écrire, calculer et utiliser l'outil informatique. Le vivre ensemble (sens du collectif, respect de l'individu, autonomie, responsabilité, participation, solidarité..) est aussi une compétence de base qui s'acquiert à l'école ;
- rendre l'école gratuite ; en attendant la gratuité effective, réfléchir à une manière d'appréhender les difficultés de paiement dans le milieu scolaire, notamment en gérant les problèmes de factures scolaires non payées directement avec les parents sans que les enfants n'en soient inquiétés ;
- renforcer le lien parents-école de façon à éviter l'exclusion sociale ; organiser une formation sur l'impact de la pauvreté sur les enfants et les familles pour tout le personnel qui entre en contact avec les parents et organiser des temps d'intervision.

## 2.4. Reconnaissance des parents comme premiers responsables de l'éducation

### 2.4.1. Soutien aux familles et lutte contre la pauvreté

Dans le contexte de l'intérêt croissant accordé à la pauvreté des enfants, nous constatons que l'on investit aujourd'hui fortement dans un soutien familial et éducatif intégré, aussi bien dans le cadre de la politique familiale que dans l'aide sociale fournie par les CPAS. C'est ainsi que l'appel fédéral 'Les enfants d'abord : plateformes locales de concertation pour la prévention et la détection de la pauvreté infantile'<sup>223</sup> incite à collaborer, surtout au niveau local, avec différents services pour garantir une approche intégrée. Des initiatives similaires sont aussi prises au niveau régional, en Flandre par exemple<sup>224</sup>. Bien que beaucoup de projets développés dans le cadre de ces appels fournissent des pratiques et des collaborations (locales) intéressantes, ils soulèvent aussi des interrogations, à commencer par la question de savoir dans quelle mesure une politique de soutien à des projets peut contribuer structurellement à lutter contre la pauvreté<sup>225</sup>. Durant la concertation, on a aussi souligné la confusion qui naît, dans l'esprit des personnes en situation de pauvreté, lorsque des instances qui les contrôlent et les

sanctionnent collaborent avec des services qui les soutiennent. *"On nous dit qu'on doit 'faire confiance et être sincère' avec les travailleurs sociaux, mais si on dit les difficultés qu'on vit, comment on essaie de s'en sortir... on est sanctionné, on risque de nous placer nos enfants."*<sup>226</sup> Dans le point de vue de *Kind en Gezin*, on peut lire à ce propos : *"Notre confiance dans les parents et dans leur capacité est première. Nous ne devons pas seulement oser admettre pour nous même l'existence du paradoxe apparent entre renforcer et contrôler, mais aussi communiquer clairement avec les parents pour éviter des malentendus et de fausses attentes. Notre approche des parents est toujours positive, nous leur montrons que nous croyons en eux et que nous les prenons au sérieux."* L'analyse commune des parents en situation de pauvreté souligne la nécessité de scinder autant que possible les fonctions de contrôle et de soutien et de travailler continuellement à l'interprétation et la mise en oeuvre de visions et d'intentions ambitieuses dans des relations réelles.

S'ajoutant aux instruments existants de la politique familiale, le décret flamand de soutien familial préventif – la base légale des *Huizen van het Kind* (Maisons de l'Enfant) – a été adopté en 2013<sup>227</sup>. *Kind en Gezin* est le partenaire privilégié du pouvoir politique pour soutenir le développement des Maisons de l'Enfant<sup>228</sup>. Il s'agit de partenariats

locaux qui veulent offrir à des familles avec enfants et adolescents ainsi qu'aux enfants et aux adolescents eux-mêmes un soutien éducatif cohérent. La diversité des organisations qui y collaborent est très grande : associations de quartiers, centres d'aide sociale, CPAS, centres d'accompagnement des élèves, bureaux de consultation, *Gezinsbond*, médecins généralistes, écoles de devoirs, initiatives de citoyens et de familles, milieux d'accueil de la petite enfance, lieux de rencontre, points d'appui prénataux, ludothèques, ... Il s'agit d'un service universel, qui accorde une attention particulière au renforcement de (futurs) parents et de ménages vulnérables avec des enfants et des jeunes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants.

Nous avons déjà vu que le lien qui est établi entre les problèmes socioéconomiques des parents en situation de pauvreté et leur besoin de soutien dans l'éducation de leurs enfants n'est pas toujours évident, clair et souhaitable. Des professionnels qui participaient à la concertation se sont aussi montrés critiques. *"Les familles de la classe moyenne vont avec leur enfant chez le psychologue, mais c'est seulement pour les personnes en situation de pauvreté que l'on parle de 'soutien éducatif'."* Bien que le pouvoir politique joue la carte d'une approche intégrée, cela ne se traduit pas encore toujours dans les pratiques. C'est ainsi que les travailleurs de terrain donnent différentes formes à une telle approche dans leurs contacts avec les familles, les parents et les enfants. Une participante à la concertation, qui travaille dans une *Huis van het Kind* explique que ses collègues et elle-même s'efforcent de considérer les parents comme des parents, en dehors de leur situation de précarité. *"Cela ouvre des perspectives et offre des possibilités de faire appel à certains de leurs points forts, comme*

*l'éducation des enfants. En dehors des besoins matériels et des problèmes de logement, de revenus... il est pertinent de s'adresser aux personnes comme parents, de créer un lieu où ils peuvent poser leurs questions touchant à l'éducation, des questions que tous les parents ont."* Quelqu'un d'autre a réagi en disant : *"Je pense que nous décontextualisons trop souvent et que nous parlons d'éducation sans tenir compte du contexte."*

Les professionnels du secteur social plus large jugent pertinent que l'implication et l'intervention d'un travailleur social permettent à une famille de progresser aussi dans d'autres domaines que celui de la demande d'aide spécifique. Un collaborateur du CPAS peut par exemple jouer un rôle plus large que le simple octroi d'une aide financière. En apprenant à connaître les gens, on peut voir si un soutien supplémentaire est nécessaire, par exemple en matière de logement, de santé ou d'éducation. Pour les travailleurs sociaux, c'est l'une des manières de rendre le droit au soutien effectif pour tous. Mais cela ne va pas de soi. Les travailleurs de terrain qui ont participé à la concertation admettent aussi qu'un lien trop évident entre l'aide matérielle et le travail social au niveau de la famille peut être problématique. Cela souligne en effet la responsabilité individuelle des personnes et risque de faire perdre de vue la situation structurelle problématique dans laquelle elles doivent tenir le coup. Un problème structurel de société est ainsi réduit à un problème éducatif individuel. Le *Netwerk tegen Armoede* a lui aussi souligné, dans le test pauvreté sur les arrêtés d'exécution du décret sur le soutien familial préventif<sup>229</sup>, que la lutte contre la pauvreté (des enfants) ne peut pas se réduire à une question de soutien éducatif.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de placer l'effectivité des droits de l'homme au premier plan dans le cadre du travail social, de la politique des services et organisations, de la formation des travailleurs sociaux et dans le contexte quotidien des relations avec des usagers et des demandeurs d'aide.

### 2.4.2. Relation entre familles et professionnels

*"C'est très difficile de construire quelque chose tant qu'on ne considère pas la relation entre la personne aidée et le professionnel comme un partenariat où la personne est un véritable acteur. Ce n'est pas une relation d'égal à égal car on sait qu'elles n'ont pas le même pouvoir mais ça n'empêche qu'il peut y avoir un dialogue et du respect en tant que partenaires."*

Les personnes en situation de pauvreté ressentent souvent un manque de compréhension et de respect chez de nombreux intervenants sociaux auxquels ils ont affaire. Des participants à la concertation ont par exemple raconté que s'ils ne répondaient pas à des questions comme il fallait ou s'ils ne parvenaient pas à maîtriser leurs sentiments de honte et de colère, on leur reprochait un manque de collaboration, avec parfois de graves conséquences, comme la suppression du droit de visite en cas de placement. *"L'assistant social ne se rend pas compte de cette peur, qui est liée à ce que les gens ont vécu dans le passé ou à ce qu'ils vivent encore maintenant. Il y a de la peur pour demander de l'aide. Dans les structures, on dit que les choses ont changé mais ce n'est pas vrai ; on voit toujours que les gens ont peur qu'on place leurs enfants à cause de logements pas adéquats par exemple."*

La relation entre parents en situation de pauvreté et professionnels qui les accompagnent ou octroient une allocation n'est pas une relation d'égal à égal. Durant la concertation, le terme 'arme alimentaire'<sup>230</sup> a même été utilisé pour souligner la position d'extrême dépendance des uns par rapport à la position de pouvoir des autres. Cette différence de position a un impact négatif sur la qualité de la relation, élément essentiel d'une aide appropriée.

Pour répondre à cela, l'ONE a réalisé en Fédération Wallonie-Bruxelles, avec la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse et le Délégué Général aux Droits de l'Enfant, une brochure de soutien à la

parentalité pour les professionnels qui sont en contact direct ou indirect avec les familles<sup>231</sup>. Ce document précise notamment que tous les parents ont des compétences parentales, quelle que soit leur situation sociale et économique. Le référentiel attire l'attention sur l'importance de remettre en question des croyances erronées – notamment celle relative aux faibles compétences parentales des familles les plus pauvres. Il souligne la nécessité de partir des compétences des parents, de nouer un partenariat avec les familles, d'élaborer des solutions avec eux et prendre des décisions pour les enfants, en tenant compte de chaque situation spécifique. *"Pour l'ONE, le premier objectif est d'accompagner, c'est-à-dire d'être à côté de la personne là où elle veut aller. Accompagner des choix, pas choisir à la place de l'autre. Certains parents voudront faire un cadeau, d'autres offrir un stage."* La brochure fournit aux professionnels une série de principes et de repères pour les aider à adopter une attitude respectueuse vis-à-vis des familles avec lesquelles ils travaillent et les invite à réfléchir à leurs pratiques et à les améliorer. Au cours de la concertation, des personnes en situation de pauvreté se sont demandé pourquoi il fallait si longtemps avant qu'une telle intention devienne réalité dans la pratique. Les professionnels ont répondu que *"les politiques évoluent grâce aux constats qui ont été faits au cours du temps et que l'ONE et d'autres institutions mènent une réflexion en continu sur la manière dont les professionnels peuvent établir un dialogue et une relation de partenariat la plus fructueuse et respectueuse possible avec les familles avec lesquelles ils sont en contact."* En Flandre, les *Huizen van het Kind* témoignent que la participation des familles, des parents, des enfants et des jeunes est une mission permanente et un constant processus de recherche. Bien que ce soit un objectif et une condition pour toutes les *Huizen van het Kind*, un tiers d'entre elles à peine a pour l'instant déjà entrepris des démarches pour impliquer les usagers<sup>232</sup>.

Tant les personnes en situation de pauvreté que les professionnels ont souligné, durant la

concertation, l'importance d'une approche respectueuse, empreinte de confiance, humaine et égalitaire entre le demandeur d'aide et l'aidant, l'accent étant mis sur les choix et les souhaits des personnes en situation de pauvreté<sup>233</sup>. En même temps, ils constatent que ce n'est pas évident aujourd'hui. Ainsi, les travailleurs sociaux doivent fonctionner dans des organisations et des services où une logique de contrôle l'emporte souvent sur une logique de droits et ils sont en liaison avec une société dans laquelle le travail social est surtout utilisé comme un instrument de contrôle<sup>234</sup>. On s'intéresse peu à la marge de manœuvre des acteurs de terrain, comme l'a dit durant la concertation un professeur d'une haute école sociale : *"Les étudiants qui ont fait un stage dans un CPAS parlent beaucoup des contraintes auxquelles les CPAS sont soumis. Les assistants sociaux ne présentent plus toujours eux-mêmes le dossier au Conseil mais un intermédiaire qui n'a pas rencontré l'usager. Les assistants sociaux sont aussi dépossédés d'un certain nombre d'informations et disposent de moins en moins de marges de manœuvre. Les procédures prennent le*

*pas sur les relations"*. Ce constat est aussi corroboré dans des recherches<sup>235</sup>. Pourtant, ce sont les travailleurs sociaux qui osent s'opposer au courant dominant et appliquer les règles avec flexibilité qui peuvent aussi faire la différence pour les personnes en situation de pauvreté<sup>236</sup>. Cela semble vouloir dire que les droits des gens dépendraient de leur relation avec les travailleurs sociaux. Lorsque la qualité de la relation d'aide devient une condition au respect de droits, on risque de verser dans l'arbitraire et la charité au lieu d'œuvrer à des mesures structurelles. L'aide risque de devenir alors une faveur au lieu d'être un droit. Bien qu'une relation d'égal à égal et de qualité est une condition nécessaire pour que la prestation de services soit bénéfique et effective, ce n'est pas une condition suffisante. Les pouvoirs publics ont la responsabilité d'encadrer et de soutenir les relations d'aide et de service de manière à ce que leur qualité soit garantie pour tous. *"Bénéficiaire d'une aide de qualité est un droit pour tout un chacun et ne peut dépendre des qualités des professionnels."*

C'est la raison pour laquelle le Service de lutte contre la pauvreté recommande de désigner expressément, dans les textes légaux relatifs à la prestation de services, les parents et les enfants en tant que partenaires égaux des professionnels, ayant des compétences propres, et de prévoir des moyens de les impliquer comme partenaires, au quotidien.

Afin d'assurer la qualité des services et de l'aide qu'ils octroient, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de :

- dégager le temps nécessaire et investir les moyens nécessaires pour le partenariat entre parents, enfants et professionnels ;
- développer des espaces collectifs dans lesquels les professionnels peuvent réfléchir à leurs pratiques. Dégager le temps et les moyens nécessaires pour organiser une telle intervision.

### 2.4.3. Le parent comme partenaire

La participation, le partenariat et l'implication sont de plus en plus un leitmotiv dans la réglementation relative à l'aide et aux services pour les familles, les parents et les enfants (au sein de l'accueil de la petite enfance, du soutien aux familles, du travail avec les jeunes...) dans les trois Communautés. Concertation avec les usagers, travail centré sur les

forces des personnes et travail en réseau, accompagnement en tenant compte du contexte ... prennent doucement forme sur le terrain. Il s'agit d'un processus qui demande du temps, des efforts et des moyens. Lors de la concertation, il est apparu que sa mise en œuvre concrète laisse encore trop souvent à désirer. Les parents en situation de pauvreté se sentent rarement

partenaires dans une situation d'aide et de service. Nous élaborons concrètement ce constat à partir de la façon dont les dossiers sur les personnes sont réalisés.

La plupart des services – CPAS, services d'Aide à la jeunesse, services publics de l'emploi... – rédigent des rapports dans le cadre de leurs missions légales. Mais les personnes concernées ignorent généralement ce que contiennent ces écrits. Ce qui y est dit d'elles et leur point de vue n'y apparaît pas ; le récit des professionnels prédomine alors même que ces rapports ont souvent un impact déterminant sur la vie des personnes et de leurs proches qui sont l'objet du rapport. L'écrit est alors un outil qui renforce le pouvoir des professionnels et fragilise encore davantage les personnes concernées. *"J'ai assisté à beaucoup de réunions. Tout le monde a des bics, des papiers, mais finalement tu ne vois pas ce qu'ils écrivent, ce qu'ils gardent, ce qu'ils analysent. J'espère qu'un jour... les familles pourront donner leur opinion, qu'elles pourront venir avec des papiers et non se retrouver comme derrière des grillages qu'elles ont à casser. Je trouve que, normalement, dans une rencontre entre deux adultes responsables, les services sont capables de reprendre l'opinion de la personne qui est là devant eux et la réécrire comme elle le dit et de vérifier si c'est bien ça qu'elle pense... Marqueraient-ils la même chose s'ils devaient nous donner leurs écrits ?"*<sup>237</sup> Le SPJ et le SAJ de Tournai se sont engagés durant deux ans dans un travail d'équipe afin que les familles se réapproprient les écrits qui les concernent. Cette expérimentation a montré l'intérêt d'une telle démarche dans laquelle l'écrit participe à la construction de la relation et intègre le fait que *"les gens ont une parole sur ce qu'ils vivent"*<sup>238</sup>. Les familles pèsent ainsi davantage sur la description de leur situation, de l'évolution de celle-ci et par ce biais sur les décisions qui seront prises. *"Je ne voudrais pas que ça se passe autrement. Je n' imagine même pas que je n'aurais pas les écrits parce qu'alors, je ne serais plus du tout la maman. Parce que quand les enfants sont dans ces services,*

*même s'ils ne sont pas placés, on se sent quand même pas mal dépossédé de son rôle de mère.*<sup>239</sup>"

Sans entrer dans une description détaillée de cette recherche-action<sup>240</sup> menée dans le secteur de l'Aide à la jeunesse, nous mettons l'accent ici sur quatre conditions qui ont rendu possible une telle démarche et qui sont susceptibles d'inspirer d'autres secteurs. Rédiger des rapports professionnels est une tâche nécessitant des compétences, acquises durant la formation initiale et développées durant la formation continue, le cas échéant. Mais si on veut faire de l'écrit un outil qui renforce la position des parents et des enfants en les reconnaissant comme des partenaires indispensables pour une aide efficace, des conditions de nature plus structurelle doivent aussi être réunies, qui relèvent des compétences du législateur et des services chargés d'appliquer la législation.

- Une première condition est relative au cadre légal dans lequel le service d'aide travaille. Le décret de la Communauté française relatif à l'Aide à la jeunesse<sup>241</sup> (tout comme le décret flamand *Integrale Jeugdhulp*<sup>242</sup>) constitue à cet égard un excellent exemple puisqu'il considère les parents et les enfants comme partenaires des professionnels. Même si l'écart est encore grand entre le principe et la réalité, cette option de base du législateur a légitimé l'initiative menée à Tournai et les réflexions et modifications des pratiques qui ont suivi.
- Le soutien de la hiérarchie au sein de l'institution concernée constitue une deuxième condition. C'est ainsi que le directeur du SPJ de Tournai et la conseillère du SAJ du même arrondissement ont été soutenus par l'administratrice générale et par le Service des méthodes de la DGAJ ; la ministre de l'Aide à la jeunesse a également appuyé la démarche en finançant une recherche-action en lien avec les initiatives prises à Tournai. Cette implication des responsables, tant au niveau politique qu'au niveau de l'administration, est indispensable pour démarrer une telle réflexion

mais aussi pour assurer la transmission des résultats à l'ensemble des professionnels concernés.

- Outre le soutien de la hiérarchie, l'existence d'un lieu collectif de réflexion est une troisième condition. Passer d'une rédaction de rapports 'sur' les personnes, à destination de l'autorité qui a le pouvoir de décision, à une écriture 'avec' celles-ci est une démarche qui exige de reconnaître et nommer les différences de vécu, l'inégalité des positions, l'importance des émotions. Poser la question de la transparence et de la communication des rapports implique pour les professionnels de s'interroger sur leurs pratiques, de réfléchir aux fonctions des écrits, à leur sens, à leur impact sur les familles. L'existence d'un groupe permanent de réflexion au sein de l'AGAJ - le groupe Agora - présidé par l'Administratrice générale, auquel participent des professionnels des services publics de l'aide à la jeunesse, des

associations de lutte contre la pauvreté ainsi que le Service de lutte contre la pauvreté, a permis d'offrir un tel espace permanent de réflexion collective.

- Reconsidérer l'écrit comme une activité essentielle, faisant partie des missions du service, constitue une quatrième condition. Le temps dont les professionnels disposent ou non joue à cet égard un rôle important. Rédiger un rapport, l'examiner avec les personnes concernées, éventuellement le modifier, cela prend du temps. "*L'écrit fait partie des missions des délégués (travailleurs sociaux dans les SAJ et SPJ). Mais on a tendance à reporter l'écrit, à aller en réunion, à téléphoner...*". C'est un point crucial, vu qu'aujourd'hui, la plupart des professionnels qui travaillent dans un service d'aide sont surchargés de travail et doivent souvent assumer un double rôle, d'accompagnement et de contrôle, rendant encore plus difficile la co-écriture des rapports.

Afin de donner aux rapports rédigés par les professionnels l'importance qu'ils méritent, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de prévoir expressément, dans les textes légaux relatifs aux services qui rédigent des rapports à propos des personnes qui s'adressent à eux, qu'ils doivent donner accès à ces écrits de façon à travailler dans la transparence et en partenariat avec les personnes concernées. Cela implique :

- un changement de mentalité à différents niveaux de façon à ce qu'autorités publiques, administrations, acteurs de terrain et usagers partagent la conviction que le rapport doit refléter la contribution de chacun ;
- une réflexion des acteurs de terrain individuellement et collectivement, à propos de leur manière de travailler avec des rapports et de l'impact sur les usagers ;
- du temps de façon à ce que les usagers et les professionnels puissent travailler ensemble sur les rapports.

## 2.5. En guise de conclusion : parentalité, citoyenneté aussi ?

*"Les familles, qui vivent des situations difficiles, quand elles demandent de l'aide, voient leur citoyenneté être enlevée. Être citoyen, c'est rester partenaire de sa vie et cela on nous l'enlève. Si*

*demander de l'aide, c'est retirer ce partenariat, alors on ne peut plus être citoyen".*

Les parents en situation de pauvreté doivent assumer leurs responsabilités parentales dans des conditions socio-économiques difficiles, qui entravent souvent la réalisation de leur projet éducatif et familial. Leurs efforts pour faire au mieux dans de telles circonstances ne sont pas



toujours reconnus comme tels, lorsqu'ils sont regardés à partir d'autres points de vue (des autorités publiques, des services d'accompagnement, de la société...). L'incapacité à sortir de la pauvreté est souvent perçue par les décideurs et les intervenants sociaux comme une incompétence éducative. Ce présupposé va à l'encontre de l'analyse selon laquelle la pauvreté est un problème structurel de société et une violation des droits de l'homme ainsi que de l'obligation, à laquelle a souscrit l'État belge, de garantir le droit à la protection de la vie familiale et donc de soutenir les parents dans leur mission d'éducation. L'accent mis par les responsables politiques sur la lutte contre la pauvreté des enfants, qui en pratique résulte régulièrement en une approche 'l'enfant d'abord', a un effet paradoxal. D'un côté, les parents sont rendus responsables de la situation dans laquelle se trouvent leurs enfants, d'un autre côté, leurs responsabilités parentales sont encore souvent mises entre parenthèses<sup>243</sup>. Tant au niveau fédéral que communautaire, des mesures sont par exemple prises qui affaiblissent la position des parents en situation de pauvreté plutôt qu'elles ne la renforcent (par exemple le statut des

accueillants familiaux). Dans d'autres cas, par exemple en ce qui concerne l'aide à la jeunesse ou le soutien aux familles, cela reste un défi d'appliquer la réglementation sur le terrain, conformément à l'esprit de la loi. En réalité, il arrive que l'aide et la prestation de services soient moins axés sur l'effectivité des droits fondamentaux que sur des objectifs que les services déterminent eux-mêmes, dont l'amélioration des compétences éducatives. Les parents sont ainsi réduits à des usagers ou des clients d'un éventail de services de soutien. De plus, le fait qu'ils soient écoutés ou impliqués dans le fond ou la forme du soutien dépend souvent de la qualité de leur relation avec l'intervenant de terrain. Il leur est ainsi très difficile de jouer un rôle actif dans leur propre processus d'aide et de donner activement forme à leur trajet éducatif, et encore moins à la signification sociale que l'éducation et la famille peuvent revêtir aujourd'hui<sup>244</sup>.

*"L'enjeu pour les associations est sur le terrain politique par rapport à une reconnaissance des parents et des familles pauvres comme partenaires réels, acteurs, citoyens et surtout parents. Or, cette idée de reconnaissance n'est plus là nulle part."*

# Chapitre IV

## Focus : droit à un logement décent

Disposer d'un lieu pour habiter et se sentir chez soi est un élément essentiel de la citoyenneté de chacun. Depuis le début de la concertation, les participants ont souligné l'importance d'avoir un logement décent. La problématique du logement a régulièrement été abordée lors des discussions traitant des différents aspects de la citoyenneté (droits égaux, liberté, prise de responsabilités). Ce matériau constitue le fondement du présent chapitre axé autour de la thématique du droit à un logement décent.

Un logement, c'est plus qu'un tas de pierres, des murs, un toit, etc. : c'est un endroit où l'on séjourne avec sa famille, où l'on reçoit ses amis et sa famille, où l'on peut faire ses devoirs dans le calme, cuisiner et se réchauffer, où l'on reçoit son courrier, d'où l'on part pour se rendre au travail, etc. Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) l'évoquait déjà en ces termes : *"Le droit des personnes et des familles à bénéficier d'un logement décent doit se comprendre dans le cadre de l'indivisibilité des droits de l'homme. Un seul droit - ou le non respect de ce droit - a des répercussions sur tous les autres: la santé, le droit à vivre en famille, le droit des enfants à prétendre à une scolarité normale, le droit à la dignité, à être reconnus comme des citoyens comme les autres. Si les personnes éprouvant la pauvreté se sont fortement exprimées sur leur expérience de l'habitat et sur leurs attentes par rapport aux politiques publiques, c'est que "la maison est la famille". L'absence de foyer ou la perspective de cette absence mine le couple, insécurise les parents et les enfants qui craignent d'être séparés, interdit tout projet d'avenir et met en cause les acquis de la famille<sup>245</sup>.*

Il semble évident de pouvoir également choisir soi-même ce lieu en fonction de la taille de son ménage, de ses préférences en matière de type de logement et d'environnement, de proximité de la famille et des amis, d'accessibilité des services, etc. Or, pour les personnes vivant dans la pauvreté, les choix de logement courants dans la société sont inaccessibles ou à peine accessibles : devenir propriétaire, louer un logement de qualité financièrement accessible, cohabiter avec sa famille ou des amis (lorsqu'elles souhaitent conserver leur aide ou maintenir leur vie familiale), vivre dans un quartier calme ou à la campagne, etc. Bien que la Constitution belge prévoit un droit à un logement décent, en pratique, l'exercice de ce droit s'avère problématique dans des situations de pauvreté et de précarité.

Dans ce chapitre, nous traitons en premier lieu le déficit de logements financièrement accessibles et décents, qui dans notre pays est énorme. Parallèlement, la question de l'inoccupation de logements – surtout sur le marché résidentiel privé mais également dans les logements sociaux – vient s'ajouter à cette problématique de l'accessibilité financière et de la qualité des logements. Le manque de logements a pour effet que les personnes à faible revenu doivent parfois se tourner vers d'autres formes d'habitat qui ne peuvent toutefois pas constituer une solution pour résoudre ce déficit structurel (1.). À cause de la faiblesse de leurs revenus, les gens vivant dans la pauvreté sont confrontés à la sélection et à la discrimination dans leur recherche d'un logement et sont même parfois victimes d'expulsions liées à la mauvaise qualité d'une habitation sans qu'un relogement ne soit systématiquement prévu (2.).

Au fil des années, plusieurs initiatives visant à aider et à accompagner ces personnes dans la recherche ou le maintien d'un logement ont vu le jour (3.). Dans le dernier point (4.), nous nous penchons enfin sur la question de savoir comment on peut progresser vers un droit effectif au logement en empruntant la piste d'un droit opposable.

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

### 1.1. Accessibilité financière

Comparativement à d'autres pays, le pourcentage de propriétaires est particulièrement élevé en Belgique. En Flandre, 71% des ménages habitent dans leur propre logement et en Wallonie 66%. Dans la Région de Bruxelles Capitale, ce pourcentage est beaucoup plus faible, à savoir 39%<sup>246</sup>.

L'acquisition de son propre logement est difficile voire quasi impossible pour les personnes à faible revenu et ne disposant pas de réserves. Les données en Flandre (Grande enquête du logement 2013) montrent de grandes différences en fonction du revenu: le taux de propriétaires est nettement plus bas dans les deux tranches de revenus les plus basses (55 % et 61 %) que dans les deux tranches les plus élevées (80 % et 84 %). De plus, ce taux a diminué de manière significative pour les tranches les plus basses entre 2005 et 2013<sup>247</sup>.

Les personnes à bas revenus s'orientent essentiellement vers un logement en location, que ce soit dans le logement social ou dans le parc locatif privé.

Or, le pourcentage de logements sociaux par rapport au marché total du logement est très faible en Belgique, plus précisément 5,6 % en Flandre, 5,3 % en Wallonie et 7 % dans la Région Bruxelles-Capitale (chiffres relatifs à fin 2015)<sup>248</sup>. Il manque de logements sociaux dans les trois Régions et les listes d'attente sont dès lors particulièrement longues (voir tableau).

Tableau: nombre de logements sociaux loués et de ménages sur liste d'attente, 3 Régions, 2012-2016

	Flandre		Wallonie		Bruxelles-Capitale	
	loué	en attente	loué	en attente	loué	en attente
<b>2012</b>	137.561	107.090	98.294	37.983	35.883	37.050
<b>2013</b>	137.908	104.976	98.003	35.946	36.137	35.758
<b>2014</b>	139.071	120.504	98.082	39.083	36.377	39.939
<b>2015</b>	140.516	117.681	97.802	38.628	36.248	43.345
<b>2016</b>	142.981	137.177	-	39.464	-	39.153

Sources:

- Flandre: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (avec une actualisation lors des années impaires, avec à chaque fois un nombre de radiations de candidats-locataires ; actualisation la plus récente en 2015).
- Wallonie: Centre d'Études en Habitat Durable sur base des données de la Société Wallonne du Logement (le nombre de logements gérés par les SLSP, sous déduction des logements louables non-loués et des logements non-louables non-loués, pour obtenir le nombre de logements loués).
- Région Bruxelles-Capitale : Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale sur base des données de la Société du logement de la Région bruxelloise (listes d'attente après radiation).

Les trois Régions ont des plans d'extension de leur parc de logements mais l'offre de logements reste insuffisante.

L'accès difficile à la propriété et le manque de logements sociaux fait que les ménages disposant d'un faible revenu dépendent fortement du marché locatif privé, ce qui génère une forte pression sur les couches inférieures du marché locatif privé. Cette pression n'est pas nouvelle, mais elle s'intensifie. Selon la *Grote Woononderzoek*, le montant moyen du loyer était de 562 euros en Flandre en 2013. Les résultats de l'enquête montrent également une hausse des loyers entre 2005 et 2013 (corrigée par l'inflation) qui intervient pour la majeure partie dans la tranche des plus bas revenus: 18% de plus chez les locataires de la tranche de revenus la plus basse et une hausse de 28 % pour les plus petites entités de logement (studios et chambres)<sup>249</sup>. Selon l'Observatoire des loyers de Bruxelles, le loyer mensuel moyen dans le privé s'élevait à 710 euros en 2016 ; 50% des locataires y paient un loyer de 660 euros ou plus<sup>250</sup>. En Wallonie, selon les données EU-SILC, le loyer moyen dans le privé s'élevait à 542 euros en 2015<sup>251</sup>.

Au cours de la concertation, le doigt a immédiatement été mis sur le rapport problématique entre le montant élevé du loyer et le revenu d'intégration, les allocations de chômage ou les indemnités de la mutuelle par exemple. Le prix du loyer des habitations est bien souvent trop élevé pour les personnes à faibles revenus : *"Quelqu'un vivait dans un appartement insalubre. On lui a trouvé un super logement mais le loyer étant de 600-650 euros avec charges, il ne lui restait plus rien pour vivre. On n'avait pas réfléchi à cela avec lui. En plus, on voulait l'obliger à prendre une femme de ménage. Comment réfléchit-on à permettre l'accès à un beau logement mais qui soit dans les moyens de la personne ? Sinon, c'est la mettre encore plus dans la difficulté."*

Les ménages concernés consacrent – en raison de cette hausse des prix locatifs, conjuguée à un faible revenu – une part trop importante de leurs

revenus à leur logement. 35,4 % des locataires privés en Belgique consacrent plus de 40 % de leurs revenus à leurs frais de logement<sup>252</sup>. L'instabilité est donc particulièrement grande pour les groupes à faible revenu. Là où la durée de location moyenne dans un logement privé s'élève à 7 ans en Flandre, celle des locataires en situation de pauvreté est de 2 ans<sup>253</sup>.

Traditionnellement, les budgets publics en Belgique sont fortement axés sur l'aide aux propriétaires (voir par exemple l'enquête flamande qui démontre que 2 % des subsides au logement sont alloués au marché locatif privé, 14 % au marché locatif social et 84 % aux propriétaires-résidents<sup>254</sup>) Selon les participants à la concertation, il est urgent de rectifier ce déséquilibre et d'investir davantage dans l'aide aux locataires.

Pour rendre une habitation privée de location plus accessible financièrement, nous distinguons ici trois voies, qui peuvent être combinées. Une première voie concerne l'encadrement du prix des loyers. Les premières actions visant à définir une grille pour un prix raisonnable des loyers ont été réalisées dans le cadre des projets pilotes des commissions paritaires locatives<sup>255</sup>, en tenant compte d'une série de critères parmi lesquels figurait la qualité de l'habitation de location. La Région Bruxelles-Capitale a réalisé, en exécution de l'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation<sup>256</sup> (la nouvelle législation sur le bail entre en vigueur le 1er janvier 2018), une grille indicative de référence des loyers. La grille est basée sur des critères internes et externes tels l'emplacement et l'état du bien, la surface habitable et le nombre de pièces. Cette grille est donc purement indicative et son utilisation n'est pas obligatoire. Dans une réaction sur le projet d'arrêt, le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (ci-après, le 'RBDH') a réagi en prônant une prise en compte plus importante de la qualité de l'habitation, la création d'une commission paritaire locative qui puisse établir une grille contraignante et une méthodologie affinée<sup>257</sup>. La Région wallonne a également prévu une grille

indicative des loyers, dans laquelle un calculateur (en phase de test) détermine un loyer de référence sur base de la superficie, du nombre de pièces, du système de chauffage, etc.<sup>258</sup> La Flandre aussi s'est dotée d'une application digitale (le *Huurschatter*) qui, au moyen de l'adresse et d'un nombre de caractéristiques d'un logement, lui donne une estimation de loyer courant, de manière tout à fait informative et non contraignante<sup>259</sup>. Les trois Régions ont donc fait le choix de se limiter à des instruments indicatifs. Pour le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ci-après, le 'SNPC'), une grille contraignante n'a pas sa place au sein d'un marché libre et seule une grille indicative pourrait être envisagée. D'autres remarquent qu'un encadrement contraignant des loyers avec contrôle systématique de la qualité pourrait être combiné avec un fonds de garanties locatives – ainsi, le propriétaire reste assuré du rapport de son bien – et d'allocations-loyer pour les locataires les plus vulnérables<sup>260</sup>.

Une seconde voie consiste en une intervention dans le financement du loyer. En Flandre, une prime de location ('*huurpremie*') existe déjà depuis quelques années pour les personnes qui se trouvent sur la liste d'attente d'un logement social depuis au moins 4 ans et qui remplissent les conditions en matière de revenu et de prix du loyer. Fin juillet 2016, 7.666 locataires ont bénéficié de la prime de location, dont la moyenne correspondait à 160,30 euros<sup>261</sup>. Lors de la concertation, les participants ont souligné l'importance de ce système et plaidé pour un élargissement du groupe-cible et un meilleur recours à cette mesure (actuellement, seuls 41 % des ayants-droit en bénéficient effectivement<sup>262</sup>). En Région de Bruxelles-Capitale, il existe une allocation loyer (entre 102 et 153 euros) pour les candidats-locataires d'un logement social dont les revenus ne sont pas supérieurs au revenu d'intégration sociale et qui réunissent plusieurs critères prioritaires. Seul un nombre restreint de locataires a pu faire usage de cette mesure. Fin 2016, l'administration bruxelloise avait traité 765

dossiers<sup>263</sup>. Dans son accord du 25 juillet 2017, le gouvernement wallon a prévu l'instauration d'un système de primes de location pour les familles qui se trouvent sur la liste d'attente d'un logement social<sup>264</sup>, destiné spécifiquement aux locataires des Agences Immobilières Sociales (ci-après, 'AIS') et des Associations de Promotion du Logement (ci-après, 'APL').

La troisième voie est celle d'un loyer conventionné, à travers lequel un bailleur prend un engagement, par exemple en matière de prix du loyer, de qualité du logement et de durée du bail, en échange d'un avantage. Le système des AIS (tableau ci-dessous : nombre de logements privés gérés par des AIS dans les trois Régions) en est une variante. Toutefois, avec la location conventionnée, on souhaite également s'adresser aux bailleurs par d'autres moyens pour qu'ils mettent leur bien locatif à disposition de locataires ayant de faibles revenus.

Tableau: nombre de logements privés gérés par des AIS, 3 Régions, 2012-2016

	Flandre	Wallonie	Région Bruxelles-Capitale
<b>2012</b>	6.401	3.993	3.200
<b>2013</b>	7.025	4.374	3.501
<b>2014</b>	7.772	4.753	3.763
<b>2015</b>	8.329	5.157	4.085
<b>2016</b>	9.143	5.600	4.509

Sources:

- *Vlaanderen: Rapports d'activités de la Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen.*
- *Wallonie: Rapports d'activités du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.*
- *Bruxelles Capitale: Fédérations des AIS.*

Malgré l'augmentation du nombre de logements, les AIS ont également des listes d'attente. Pour exemple, les AIS flamandes comptaient plus de 37.287 candidats-locataires uniques en attente d'un logement à la fin 2016. 25.793 de ces candidats se trouvaient également sur les listes

d'attentes pour le logement social, ce qui fait que les AIS comptaient 11.494 candidats-locataires exclusifs<sup>265</sup>.

Alors que les participants à la concertation soulignent l'importance des agences immobilières sociales, ils indiquent que la problématique des loyers trop élevés s'y pose également. Pour un

nombre de locataires, le loyer est trop élevé en comparaison avec leur revenu, même avec l'aide d'une allocation loyer. Au sein des sociétés de logement social, le loyer est calculé en fonction du revenu. Or les locataires ayant les revenus les plus faibles doivent souvent avoir recours aux AIS – en raison de la pénurie de logements sociaux - où le loyer n'est pas adapté au revenu.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'augmenter de manière prioritaire et accélérée l'offre de logements abordables financièrement et de qualité, tant sociaux que privés. De préférence, en faisant l'utilisation de plusieurs pistes :

- investir à un rythme accru dans la construction et la rénovation de logement sociaux, adaptés aux différentes formes de ménages ;
- prévoir une allocation loyer pour les ménages en attente d'un logement social, avec une attention maximale au recours effectif à cette allocation ;
- prévoir des formes conventionnées de location de logements privés, avec soutien et accompagnement des bailleurs ainsi que des conventions en fonction du loyer, de la qualité du logement, (avec soutien accru des AIS, stimuli fiscaux pour les propriétaires,) ;
- mettre en place un encadrement des loyers du marché locatif privé, sur la base de la qualité des habitations et de leur contrôle, en combinaison avec des instruments sur le plan de la garantie locative.

## 1.2. Qualité

Les personnes ayant de faibles revenus se retrouvent souvent dans des habitations de mauvaise qualité<sup>266</sup>. Il va de soi qu'un logement de mauvaise qualité a de grandes conséquences sur les occupants et influe par exemple sur leur santé tant physique que mentale. La menace constante de perdre ses enfants est une situation qui est souvent relatée par les participants à la concertation : *« quand le logement est trop petit, il est difficile de vivre avec sa famille. Les enfants sont alors placés car le logement n'est pas adapté. On prend un logement plus grand pour les récupérer, mais c'est trop cher, on n'a plus de sous pour avoir les enfants et on ne nous les rend pas »*. Cette menace permanente de placement d'enfants et d'expulsion qui pèse sur les locataires empêche ceux-ci de trouver dans leur logement la stabilité nécessaire pour retrouver confiance et dignité<sup>267</sup>. *« Ne pas avoir de logement, cela brise une famille.*

*Pour éviter que les enfants soient dans la rue, on les laisse partir et on ne les récupère jamais ».*

En 1994, les rédacteurs du RGP exigeaient la mise en place de normes générales de salubrité régissant l'ensemble des logements mis en location. Ils ont été écoutés. En revanche, ils mettaient déjà à l'époque les pouvoirs publics en garde contre leurs effets pervers. Ils avaient raison.

Le fait que les personnes ayant de faibles revenus se retrouvent souvent dans des logements de mauvaise qualité les place – eux et les professionnels sur le terrain – devant un dilemme. Vu le manque d'habitations abordables et de qualité, elles doivent se satisfaire d'un logement médiocre qu'elles peuvent se permettre. Bien que leur logement ne réponde pas aux normes de qualité requises, les intéressés préfèrent – si aucune possibilité de relogement se présente - s'en accommoder plutôt que de devoir vivre dans la rue. *« l'investissement des Régions aurait aussi dû être dans le logement accessible et durable avant*

*d'entamer de grands projets de lutte contre l'insalubrité. On se retrouve à entamer un travail de lutte contre l'insalubrité avec un citoyen précarisé (qui amène très souvent à la sortie de ce logement) sans pouvoir lui proposer un relogement décent, abordable et pérenne. Le propriétaire est interpellé, le logement est (normalement) remis en état mais le citoyen retrouve (souvent) le même logement insalubre ailleurs ... puisque ses revenus et/ou sa situation sociale ne lui permettent pas d'accéder à mieux à l'heure actuelle. C'est une lutte à deux vitesses qui ne bénéficie pas vraiment au locataire. »*

Certains participants à la concertation demandent une application plus flexible des normes de qualité, tandis que d'autres soulignent que celles-ci sont le fruit d'une lutte de longue haleine contre les excès et attirent l'attention sur les objectifs y sont liés. En effet, une qualité de logement minimale a été fixée via ces normes. D'un autre côté, leur application ne doit pas se retourner contre les habitants, comme cela arrive par exemple en cas d'expulsion pour cause d'inhabitabilité, sans aucune autre alternative. Cet aspect sera traité plus loin dans le texte, dans le point portant sur les expulsions.

Au cours de la concertation, un exemple a été donné d'adaptation de certaines normes de qualité dans le cadre du "logement à petite échelle" dans des campings ou des terrains touristiques. Grâce au travail de longue haleine du RISO Vlaams-Brabant<sup>268</sup> conjugué à une politique active des autorités provinciales du Brabant flamand, de réelles alternatives sont proposées aux personnes en situation de pauvreté. A cette fin, la province a prévu un cadre légal via le Plan d'exécution d'urbanisme provincial '*Weekendverblijven, campings en residentiële woonwagenterreinen*'. Un inventaire de toutes les personnes résidant dans des campings, des résidences de week-end ou des terrains de passage pour demeures mobiles a d'abord été réalisé. Il s'agit donc de terrains sur lesquels il est interdit de résider car ils sont récréatifs, agricoles ou naturels. Ensuite, il a été examiné si ces personnes ne pouvaient pas

continuer à habiter sur ces terrains pour la raison qu'ils se trouvaient à proximité de zones résidentielles par exemple. Une enquête sociale a également été réalisée : quand beaucoup de personnes résidaient sur un terrain, dans une région où peu d'alternatives existaient, il a été décidé de transformer ces terrains en zone d'habitat à petite échelle. L'habitation ne peut pas dépasser une surface de 50 m<sup>2</sup> dans un camping ou 80 m<sup>2</sup> dans une résidence de week-end. 3.000 familles ont ainsi pu être aidées grâce au plan provincial : soit leur habitat a été régularisé comme 'zone d'habitat à petite échelle', soit – en cas de non-régularisation – elles ont reçu des propositions réelles de relogement. Environ un tiers des anciens sites récréatifs ont été transformés en 'zones d'habitat à petite échelle'<sup>269</sup>. Cet exemple démontre que des normes ont pu être adaptées pour permettre aux populations les plus fragilisées d'accéder à un logement abordable et de qualité.

Durant la concertation, les opinions ont divergé quant à l'utilisation d'une attestation de loyer ou de conformité. Une telle attestation est obligatoire en Région wallonne pour les "petits logements" (moins de 28 m<sup>2</sup>) et les biens meublés. Cette obligation s'applique également à la location de logements collectifs. En Région de Bruxelles-Capitale, l'attestation était également obligatoire pour les petits logements et bien meublés, mais elle a été supprimée lors de la dernière réforme du Code du logement en 2013. En Région flamande, les communes peuvent imposer l'utilisation de l'attestation, ou un bailleur peut choisir lui-même d'en faire la demande. Selon certains participants à la concertation, l'obligation généralisée d'une attestation de ce type est susceptible d'entraîner une offre de logements réduite et une augmentation des prix. De même, le contrôle administratif est difficilement réalisable. L'avant-projet du décret flamand relatif aux baux stipule qu'un propriétaire peut demander une attestation de conformité, qui présuppose que l'exigence de qualité minimale est respectée, à condition qu'elle

soit délivrée 3 mois avant que le bail ne prenne effet.

Les Régions prévoient également une allocation de déménagement. Il s'agit d'une aide financière octroyée en cas de déménagement d'un logement inadéquat. En pratique cependant, les personnes concernées rencontrent plusieurs problèmes. Elles ne reçoivent la prime qu'après le déménagement, sont susceptibles de devoir rembourser cette prime si le nouveau logement ne répond pas aux normes, et risquent également de perdre le

nouveau logement en cas de contrôle. Par conséquent, les gens n'introduisent même pas de demande pour obtenir la subvention (voir par exemple le témoignage dans le vidéo du Service de lutte contre la pauvreté et Cera, à propos du non-recours aux droits<sup>270</sup>). Outre une aide financière lors du déménagement, les participants à la concertation demandent *"que les aides soient accordées quand le nouveau logement est nettement 'mieux' que le logement insalubre que l'on quitte"*<sup>271</sup>.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de veiller à ce que l'application des normes de salubrité aille toujours de pair avec une amélioration de la situation de logement de la personne et du ménage concernés. A cette fin, plusieurs éléments sont envisageables :

- prévoir des moyens suffisants pour les inspections des logements, en combinaison avec des sanctions effectives pour les bailleurs ne respectant pas les normes de qualité ;
- adapter la réglementation concernant certaines formes de logement, comme pour le *'kleinschalig buitenwonen'*, compte tenu des objectifs poursuivis par les normes actuelles ;
- évaluer et améliorer l'application de l'allocation de déménagement, afin qu'elle puisse constituer un soutien dans la recherche d'un logement de qualité.

### 1.3. Immeubles vacants et occupation

Un des problèmes les plus couramment relevés durant la concertation est celui de l'inoccupation dans le domaine du logement. Les participants n'arrivent pas à comprendre comment il est possible qu'autant de bâtiments publics et privés restent inoccupés si longtemps, alors que des personnes vivent dans la rue ou dans des taudis. Dans le logement public, il faut naturellement tenir compte de l'inoccupation structurelle des logements non-louables en attente ou en cours de rénovation, ainsi que de l'inoccupation temporaire entre deux déménagements. Cela n'empêche que, faute de moyens, les rénovations tardent parfois à être effectuées et ces biens restent inoccupés pendant de longues années.

En Région Bruxelles-Capitale, où la situation est la plus dramatique, l'on estime que 15.000 à 30.000 logements sont inoccupés. En Région wallonne, il

n'existe pas de données précisément chiffrées, étant donné que l'inventaire des logements inoccupés est du ressort des communes et que ces données ne sont pas centralisées. La Flandre, où le phénomène a été documenté statistiquement jusque fin 2016<sup>272</sup>, compte 23.417 logements inoccupés. Il est donc particulièrement dommage de constater que ce reporting central obligatoire à *'Wonen-Vlaanderen'* a été supprimé à dater du 23 décembre 2016.

Les communes disposent d'un arsenal juridique pour combattre l'inoccupation, en sanctionnant les propriétaires sur le plan financier par exemple avec des taxes sur les immeubles bâtis inoccupés. Les propriétaires peuvent également être encouragés à rénover leurs immeubles vacants, au moyen de primes de rénovation ou par le biais d'agences immobilières sociales. De plus, les communes disposent d'un droit régional de préemption ou d'un droit de gestion publique lorsque l'inoccupation s'éternise. Cependant, nous devons souvent constater que toutes les communes ne



sont pas disposées à prendre ces mesures qui ne sont pas populaires sur le plan électoral.

Par conséquent, selon les participants à la concertation, le phénomène des 'squats' est un signal très clair envoyé aux autorités.

Certaines personnes en situation d'extrême pauvreté n'ont pas d'autre solution pour trouver un toit que d'occuper des immeubles vides. Parfois pour une très courte période, mais parfois en s'installant dans la durée. Dans cette optique, il s'agit clairement d'une solution de « *débrouille* ». D'autres personnes choisissent de poser un acte citoyen et civique en occupant des bâtiments qui sont vides de longue date et en indiquant aux autorités leur volonté de réhabiliter le bien au profit de la société. Cette forme d'occupation quant à elle constitue une forme d'indignation. Or, pour les participants à la concertation, « *la citoyenneté, c'est aussi pouvoir s'indigner* ».

Historiquement, dans un contexte belge qui s'est toujours montré très protecteur envers le droit de propriété, l'occupation d'immeubles vides a été très mal perçue. Cependant, à Bruxelles, un contexte plutôt favorable a eu tendance à se développer, avec des autorités locales prêtes à autoriser et à encadrer avec une certaine bienveillance des projets d'occupation citoyens. Il faut dire qu'à Bruxelles, le contexte d'inoccupation génère une pression particulièrement étouffante sur le marché locatif. Ainsi, le milieu associatif, qui est très impliqué à ce sujet au niveau bruxellois, a remporté une première grande victoire judiciaire en obtenant un jugement<sup>273</sup> obligeant le propriétaire d'un immeuble vide à le rendre habitable. Depuis, l'immeuble en question est à nouveau habité par 4 adultes et 3 enfants<sup>274</sup>. Cette décision remarquable a été rendue possible grâce à la législation bruxelloise<sup>275</sup> permettant aux associations d'agir au nom de l'intérêt collectif. En Wallonie également, un nouveau décret<sup>276</sup> prévoit depuis peu la possibilité d'intenter une action en cessation comparable, tant pour les autorités communales que les associations. La commune de Huy est la première commune wallonne ayant

annoncé souhaiter faire usage de cette possibilité. En Flandre, les associations ne disposent pas de cette possibilité.

Les participants à la concertation s'accordent pour dire qu'il est toujours mieux d'essayer de s'entendre avec le propriétaire du bien occupé, en lui faisant comprendre qu'une occupation peut lui être bénéfique. En effet, le bien est entretenu, chauffé, un revenu locatif peut être généré et l'occupation évite que le bien soit soumis à des taxes d'inoccupation. Pour le quartier également, l'occupation peut se révéler bénéfique, dans le sens où une activité communautaire est généralement mise sur pied. Certaines asbl, telles Bruxelles-Initiative qui a participé à la concertation, se spécialisent dans le développement de l'occupation 'clef sur porte' destinées aux propriétaires, en proposant des exemples de contrats d'occupation temporaire. Elles veillent également à y intégrer les personnes les plus vulnérables, qu'elles soient belges, résidentes avec titre de séjour ou sans papiers. Ces associations ont également pour vocation de signaler aux autorités locales l'existence d'immeubles vides qui pourraient être réquisitionnés conformément à la loi Onkelinx<sup>277</sup>. A ce propos, les participants à la concertation estiment que les bourgmestres seraient plus enclins à faire usage de leur droit de réquisition si l'obligation de relogement qui leur est imposée après une expulsion était une obligation de résultat ou si un droit au logement opposable était institutionnalisé en Belgique.

Cette bienveillance locale bruxelloise n'est pas généralisée au niveau belge. En Flandre, un fait divers qui s'est déroulé à Gand en mars 2017 a suscité de vives émotions chez une partie de l'opinion publique. Dans cette affaire, il s'agissait selon la presse d'un appartement dont les habitants se trouvaient à l'étranger durant une certaine période. Plusieurs députés fédéraux ont saisi cette occasion pour porter à nouveau devant le Parlement une ancienne proposition de loi<sup>278</sup> visant à criminaliser toutes les formes d'occupation d'immeubles. Les participants à la concertation estiment que cette proposition est contre-

productive. Comme l'a indiqué le représentant de l'Union royale des juges de paix et de police devant la Chambre des représentants<sup>279</sup>, la législation en vigueur permet en effet tout à fait de contrer les excès liées à certaines formes d'occupation d'immeubles, sans pour autant remettre en cause le principe l'occupation d'immeubles de bonne foi, comme outil de survie ou comme acte citoyen. L'article 591, 1° du Code judiciaire permet déjà l'expulsion de squatteurs. Une procédure en référé permet d'obtenir une expulsion à très court terme. Cette possibilité est d'ailleurs mise en œuvre régulièrement. Le Conseil d'état a rendu un avis<sup>280</sup> très critique sur cette proposition de loi, pointant du doigt la définition peu claire et manifestement trop large de la pratique du « squat » qui serait criminalisée. Il rappelle au législateur belge que l'article 8 CEDH a pour vocation première de protéger la vie privée, et non le droit de propriété. Dans un contexte de crise du logement, il serait

indigne de criminaliser des personnes qui essayent de concrétiser leur droit au logement de manière alternative, en se logeant dans des bâtiments qui sont quand même inoccupés. Malgré la forte opposition dans le milieu associatif, cette proposition de loi a été adoptée le 5 octobre 2017 par la Chambre des Représentants<sup>281</sup>. Sous sa forme actuelle, cette législation pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour les formes d'occupation socialement justifiées telles qu'elles existent à Bruxelles et dans d'autres villes, mais il reste encore à déterminer si elle survivra au contrôle constitutionnel. En effet, selon l'obligation de 'standstill' qui est liée à l'article 23 de la Constitution, une nouvelle disposition normative ne peut pas faire reculer de manière substantielle la protection existante sur le plan social sans justification suffisante tirée de l'intérêt général et sans que recul soit considéré comme proportionnel.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande :

- de mener une politique effective de lutte contre l'inoccupation de logements, éventuellement à un niveau supra-communal en vue d'éviter les différences locales par commune ;
- d'envisager les possibilités en matière d'occupation d'unités de logement au-dessus de commerces, en fonction d'une adaptation éventuelle de la réglementation ;
- en Région flamande, de donner la possibilité aux associations d'intenter une action en cessation contre les propriétaires de logements inoccupés de longue durée ;
- de réévaluer la nouvelle législation de lutte contre l'occupation d'immeubles afin que les initiatives d'occupation citoyennes ou de survie d'immeubles qui n'étaient pas occupés réellement par leurs propriétaires ne soient pas sanctionnées.

## 1.4. Formes 'alternatives'

« Choisir, cela veut dire qu'on a plusieurs possibilités de bonne qualité, et qu'on décide librement de ce qu'on préfère »<sup>282</sup>.

Confrontés à l'offre déficitaire sur le marché du logement, les gens se mettent en quête de solutions (qui seront abordées ci-dessous), à la recherche d'un logement, d'un lieu où ils puissent concrétiser différents droits (droit à une vie familiale, droit à la protection de leur santé, droit à

l'énergie et à l'eau, etc.). Les participants à la concertation estiment que cette solution ne résulte pas d'un choix réellement effectué, mais que ces personnes y sont plutôt contraintes et forcées. Les personnes en situation de pauvreté en sont réduites à choisir la solution « *la moins pire* », qui constitue le dernier filet de sécurité qui leur évite de se retrouver à la rue.

*"Nous connaissons peu de personnes en situation de pauvreté qui ont vraiment fait le choix de ces habitats ; leur 'choix', c'est d'éviter le pire pour aller vers du 'un peu mieux', ou du moins elles*

*l'espèrent ; mais ce n'est pas ce qu'elles voudraient vraiment, cela ne correspond pas à ce que serait un 'bon logement' pour elles. Par exemple, c'est 'moins pire' que d'être à la rue, de n'avoir personne à qui parler, d'avoir un loyer trop cher, de subir trop de règlements, de conditions, quand les services entrent dans la vie privée, de devoir se séparer de ses animaux.»<sup>283</sup>. Pour les participants à la concertation, c'est une évidence : « les personnes pauvres prennent ce qu'il y a, là où on veut bien d'elles. La pauvreté détruit la possibilité de faire des choix ».*

Plusieurs de ces solutions présentent, d'une part, des côtés problématiques mais peuvent aussi, d'autre part, parfois répondre à certains besoins et certaines préoccupations des personnes concernées. L'essentiel dans ces situations est de se mettre à l'écoute des personnes vivant dans la pauvreté et de considérer la manière dont elles évaluent leur situation. Dans les paragraphes qui suivent, nous analyserons plus en détail diverses formes de logement, ainsi que différentes manières pour les personnes en situation de pauvreté de prendre elles-mêmes l'initiative pour recouvrer leur liberté.

En 2017, la Région flamande a par ailleurs lancé un appel à projets<sup>284</sup> pour les formes expérimentales de logements. Les participants étaient invités à présenter des projets innovants dans lesquels il peut être différé des normes de salubrité ou d'attribution des logements sociaux, sans pour autant mettre la santé ou la sécurité des habitants en péril.

#### 1.4.1. La cohabitation solidaire

De plus en plus de citoyens prennent l'initiative de partager un logement ou un immeuble, d'une part pour des raisons d'ordre économique (alternative au coût élevé sur le marché du logement) et, d'autre part, pour des motivations d'ordre social et écologique (plus d'interaction sociale, partage de biens et de services, etc.). Les initiatives de ce type émanent généralement de ménages disposant d'un revenu de moyen à élevé, mais si un des

participants à ce projet dispose d'un revenu de remplacement, le problème du statut social se pose immédiatement puisqu'on perçoit une allocation plus basse lorsqu'on est cohabitant que lorsqu'on est isolé (voir également le point...). Selon certains participants, « on ne peut parler de cohabitation solidaire pour les plus pauvres car elle n'existe pas vu qu'elle est sanctionnée ». Une étude a été actualisée il y a quelques années concernant la possibilité d'introduire un 'label d'habitat solidaire'. Par 'habitat solidaire', on vise les situations dans lesquelles plusieurs personnes cohabitent et parmi lesquelles au moins une personne est socialement vulnérable. Avec ce label, les personnes impliquées dans ce type de projets continueraient à bénéficier du statut isolé<sup>285</sup>.

L'accès aux nouvelles initiatives en matière d'habitat groupé n'est pas évident pour les groupes à faible revenu. Il existe malgré tout quelques initiatives mettant, par exemple, des unités de logement à disposition par le biais d'une formule locative ou d'un partenariat avec une AIS. C'est ainsi que l'agence immobilière sociale De Ark à Turnhout conçoit actuellement un projet d'habitat groupé, prévoyant la location et l'acquisition sociales de 20 unités de logement. Des expériences ont également lieu, faisant usage des formes juridiques du CLT ou de la coopérative.

Les projets d'habitat solidaire résultent souvent de l'initiative d'une organisation, avec l'implication d'un organisme public. Une attention suffisante doit certainement être accordée aux opportunités de développement d'initiatives spontanées émanant de personnes vivant elles-mêmes dans la pauvreté et à l'espace offert à ce genre d'initiatives par de nouvelles réglementations en la matière. Cela a été formulé de manière très forte par des participants : « le label ne pose pas de problème parce qu'il est institutionnalisé. Alors que quand l'habitat solidaire est l'initiative d'une famille ou de personnes, ça pose problème et c'est interdit. C'est comme la surpopulation, évoquée plus haut, qui n'est pas admise dans un logement mais bien en maison d'accueil. »

### 1.4.2. L'habitat permanent dans les campings

De nombreuses personnes ou familles en situation de pauvreté se tournent vers un logement précaire dans des zones qui sont normalement destinées au camping ou au tourisme. De par sa géographie, la Wallonie est confrontée à un plus grand nombre de personnes habitant de manière permanente dans un site réservé au camping ou au tourisme que la Flandre. Dans le contexte entièrement citadin qui est celui de Bruxelles, l'on peut considérer le phénomène comme inexistant. Comme il a déjà été relevé dans le Rapport 2010-2011 du Service, l'approche dans les deux régions principales du pays depuis l'écriture du RGP est sensiblement différente.

En Flandre, il a été décidé à la fin des années 1990 de laisser 's'éteindre' l'habitation permanente dans les terrains de camping par le biais de plans d'accompagnement au niveau communal. Cependant, les personnes résidant dans ces campings ont décidé – faute de mieux – de continuer à y habiter. Actuellement, en Région flamande, on estime le nombre de personnes résidant de manière permanente dans des campings à moins de 2.000 personnes. Jusqu'en 2008, Toerisme Vlaanderen effectuait un comptage systématique, mais ce n'est plus le cas maintenant. La situation diffère fortement en fonction de la province dans laquelle on se trouve. Plus haut dans le texte, nous avons déjà évoqué la politique de la province du Brabant flamand qui – sur base des travaux du *RISO Vlaams-Brabant* – offre une réelle alternative aux personnes en situation de pauvreté.

Depuis l'adoption du Plan HP<sup>286</sup> en 2002 et son actualisation en 2011, la Région wallonne quant à elle mise sur l'accompagnement des habitants permanents de campings et terrains touristiques vers un relogement durable. Ce plan n'a pas été imposé à tout le territoire wallon, ce qui fait que seules 28 communes y participent. Néanmoins, ces communes comptent parmi leurs habitants la plus grande partie des habitants permanents wallons.

Les chiffres récoltés par la Direction interdépartementale de la cohésion sociale pour l'année 2015 font état de 8.815 habitants permanents enregistrés dans ces 28 communes (dont 8.652 sont domiciliés à cette adresse). L'évolution du flux des habitants permanents depuis l'adoption du plan HP démontre en règle générale que chaque personne qui part est remplacée par une autre.

Bien que des politiques régionales ont vu le jour depuis la rédaction du RGP, les participants à la concertation regrettent que le constat initialement formulé n'a pas vraiment changé. Il n'y a toujours pas de logement abordable et de qualité en suffisance, et les personnes en situation de pauvreté, dont de nombreuses familles, doivent se retourner vers des solutions de fortune telles que l'habitat permanent sur des terrains de camping. Selon les participants à la concertation, il ne faut pas perdre des yeux l'objectif premier, qui est de combattre les raisons qui empêchent les personnes en situation de pauvreté de disposer d'une réelle liberté de choix : *« le revenu insuffisant, les conditions à remplir pour obtenir certains droits ou le regard porté sur la population pauvre »*.

En ce qui concerne les politiques menées par les autorités communales, les participants souhaitent pointer du doigt certains effets néfastes de politiques qui semblent être bénéfiques de prime abord, mais qui rendent la situation encore plus difficile pour les personnes les plus précarisées. Dans la commune d'Hastière par exemple, qui est la commune comportant le plus haut pourcentage d'habitants permanents dans sa population (plus de 25 %), les associations qui portent la voix des personnes les plus pauvres rapportent *« qu'il y a de moins en moins de personnes très pauvres dans ce domaine. La commune a fait des travaux (asphaltage de la route...) et les loyers ont été revus à la hausse. Les travaux ont profité aux propriétaires, pas à ceux qui y habitaient »*. Les associations s'inquiètent de la concurrence qui s'installe dans les parcs résidentiels pour accéder aux parcelles disponibles.

Malgré le fait qu'il s'agisse d'une solution de fortune, les participants s'accordent pour dire que la plupart des personnes habitant de manière permanente dans des lieux touristiques voudraient bien y rester, faute de mieux. Aux yeux des habitants, certains avantages sont liés à ce mode de vie : un accès à la propriété (location-achat), un certain mode de vie qui est plus proche de la nature, voire même une plus grande solidarité entre habitants. Les personnes faisant le choix – qu'il soit libre ou non – d'habiter dans de tels lieux ne doivent pas en être empêchés par les autorités. Tant que le problème général du manque de logements ne sera pas réglé, des mesures permettant ce choix devront être prises par les autorités, avec pour but final d'améliorer la situation de ces habitants, « *d'aller vers un mieux* ». Il faut toutefois faire bien attention que ces mesures n'aient pas pour conséquence de rendre les habitations plus onéreuses et de pousser les personnes les plus pauvres vers des situations encore plus précaires.

Dans les rapports 2006-2007 et 2010-2011, nous plaidions déjà pour le développement d'un habitat social extérieur pouvant revêtir diverses formes dans le cadre du logement social, tout en conservant les éléments positifs de l'habitat en camping : habitations financièrement accessibles, de qualité, diversité des formes d'habitats. Une gestion sociale de ces logements permet d'éviter qu'un mécanisme de spéculation s'installe. Dans ce sens, l'option retenue dans le Brabant flamand de limiter ces habitations à des habitats à petite échelle est une piste intéressante. D'autres communes pourraient s'en inspirer pour prévoir un logement social adapté.

### 1.4.3. Les chambres meublées

Cette autre forme de logement précaire était déjà abordée dans le RGP, comme étant un exemple flagrant de 'choix' de logement effectué sous la contrainte par les personnes en situation de pauvreté. Cette forme alternative de logement ne concerne plus seulement les personnes isolées,

mais également des familles, qui doivent parfois malheureusement vivre dans des conditions de vie indignes.

Comme indiqué plus haut, la location de petits logements (moins de 28 m<sup>2</sup>) est soumise à l'obtention d'un permis de location en Wallonie, ce qui n'est pas le cas en Flandre et plus le cas à Bruxelles. Cette mesure semble avoir eu pour conséquence une diminution du nombre des chambres meublées, ainsi qu'une hausse des prix de celles restant sur le marché. Le danger subsiste donc que les personnes les plus précarisées doivent se tourner vers le marché 'gris'. Ces personnes sont par ailleurs souvent pénalisées une nouvelle fois car elles sont considérées comme cohabitantes avec leurs compagnons de fortune. L'existence de ce type de logements, qui est très peu documentée, est néanmoins une réalité qui doit être prise en compte et réglementée.

En effet, les participants se demandent qui pourrait bien opter véritablement et en connaissance de cause pour une vie en chambre meublée ? « *Les gens viennent de la rue et n'ont pas d'autre choix que d'aller là* ». Ces habitants ne bénéficient d'aucune liberté et sont soumis à des règlements d'ordre intérieur, voire parfois à des règlements communaux. « *Si on réglemente ça, il faut garantir que les gens puissent y trouver une sorte de bonheur* »... Ce manque de liberté peut pousser certaines personnes en situation de pauvreté à se tourner vers des formes d'habitat encore plus précaires, mais dans lesquelles elles se sentiraient plus 'libres'.

### 1.4.4. Les camps de tentes

Dans le cadre de la concertation, des membres de l'asbl Solidarités Nouvelles sont venus témoigner de leur action de soutien aux sans-abris de Charleroi. Connaissant la rareté des places dans les abris de nuit des environs et la prolifération de campements 'sauvages', cette asbl est allée à la rencontre de ces groupes de personnes qui font le 'choix' de vivre sous tente, et dont le nombre est estimé à environ 150 personnes. Il s'agit de

familles sans enfants, de personnes seules, de sans-abris avec leurs chiens qui préfèrent vivre en autogestion totale plutôt que de se conformer aux règles et contraintes liées à l'accueil organisé pour les sans-abris. Des dizaines de tentes en bon état ont été livrées à ces personnes, qui s'organisent librement, s'implantent où elles le veulent tout en veillant à la propreté des lieux.

Selon les participants à la concertation, qui s'accordent pour dire qu'il ne s'agit bien

évidemment pas d'une situation digne de notre société, il est important de laisser aux gens cette dernière liberté. « *Ce qu'on choisit, on nous l'interdit. Et en même temps, les alternatives qu'on nous propose et qu'on nous impose sont pires* ». C'est un acte de résistance, contre une crise du logement et une société qui n'y trouve pas de réponse.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande :

- de ne pas pénaliser les personnes en situation de pauvreté qui, faute d'accéder à un logement convenable, se tournent vers des formes de logement non-reconnues ;
- d'effectuer, en concertation avec ces personnes, un accompagnement « vers un mieux ».

## 1.5. Demeures mobiles

Les 'gens du voyage' sont une catégorie de population très diverse, regroupant des personnes qui sont parfois d'origine étrangère, mais qui sont en règle générale belges ou européennes depuis de nombreuses générations. Elles ont des modes de vie et des métiers très différents selon leur groupe d'appartenance. Pour certaines d'entre elles, leur vie nomade est une pratique qui est bien plus ancienne que l'existence de la Belgique. Leur mode de vie n'est ni inférieur, ni supérieur à celui des populations sédentaires. « *Pour les gens du voyage, les forains, leur caravane, c'est leur vie. Tous ne vivent pas la pauvreté. Certains ont même de très belles et grandes caravanes. Mais ceux qui ne peuvent pas s'installer sur un terrain résidentiel sont chassés de partout* »<sup>287</sup>. Tout ce qu'ils demandent, c'est qu'ils puissent pleinement exercer leur citoyenneté, en faisant partie intégrante de la société mais en bénéficiant de leur liberté de voyager sans être pénalisés pour ce choix de vie. En Belgique, cela concerne en tout et pour tout la population d'un gros village, soit environ 10.000 personnes.

En 2012, la Belgique a été condamnée<sup>288</sup> par le Comité européen des droits sociaux pour plusieurs

violations de la Charte européenne sociale révisée. Il était reproché à la Belgique de discriminer les gens du voyage et plus particulièrement : de ne pas prévoir assez d'emplacements de passage pour les gens du voyage sur son territoire ; de maintenir des critères de qualité de logements inadaptés aux demeures mobiles, avec plus particulièrement une non-reconnaissance de la caravane comme logement en Wallonie ; de ne pas assez protéger les gens du voyage contre les expulsions et de manquer de cohérence dans sa politique envers cette population en général. Dans sa motivation, le Comité a précisé que « *tout lieu où réside une famille, de façon légale ou non, dans un immeuble ou dans un bien meuble, comme l'est une caravane, doit être considéré comme un logement au regard de la Charte [...] De plus, les droits et obligations issus de la reconnaissance juridique du logement doivent s'appliquer à toutes les formes d'habitats, y compris aux habitats alternatifs comme les caravanes. Ainsi, la réglementation sur l'habitabilité (notamment en termes de salubrité et de sécurité) doit être adaptée de façon raisonnable à ces modes d'habitats alternatifs pour ne pas restreindre de façon abusive la possibilité de résider dans de tels habitats* ».

Outre le fait qu'ils sont indiscutablement victimes de nombreux préjugés négatifs, leur plus important problème réside dans le nombre beaucoup trop restreint de places disponibles pour s'installer avec leurs demeures mobiles. Ce manque de places pour séjourner est particulièrement handicapant durant les mois hivernaux, car les campings privés vers lesquels ils se tournent faute de mieux ferment généralement durant ces périodes. En l'absence d'accueil organisé par les autorités publiques, de nombreuses familles se retrouvent sans terrain sur lequel s'installer.

En Région wallonne, où le manque de terrains d'accueil est le plus criant, le ministre compétent pour l'action sociale en début de législature a annoncé qu'il déposerait un avant-projet de décret imposant aux provinces de prévoir un nombre minimal de quatre aires d'accueil « pendant les périodes de grande transhumance », c'est-à-dire les mois d'été. Jusqu'à présent, seules 11 communes wallonnes avaient signé un partenariat avec la Région pour organiser l'accueil et le séjour temporaire des gens du voyage. Nous n'avons pas encore pu prendre connaissance de cet avant-projet - dont le ministre a stipulé qu'il ne s'agirait pas d'une version wallonne de la Loi Besson II<sup>289</sup>, la loi française obligeant toute municipalité de plus de 5.000 habitants à prévoir une aire d'accueil pour les « nomades » - qui a l'avantage de régler l'accueil au niveau supra-communal. Néanmoins, il faudra que ce plan prévoie également un accueil durant les mois d'hiver pour qu'il réponde de manière effective aux besoins des gens du voyage.

Du côté de la Flandre, l'accueil des gens du voyage est organisé sur 30 terrains résidentiels et quatre terrains de passage. L'ambition du Gouvernement flamand pour 2012-2015<sup>290</sup> était d'augmenter le nombre d'aires d'accueil et de passage sur

l'ensemble de son territoire, mais toujours est-il qu'aucun terrain de passage n'est localisé dans les provinces d'Anvers et du Limbourg et que l'accueil des gens du voyage n'est pas encore suffisant.

Mis à part le manque d'emplacements, les gens du voyage sont confrontés à d'autres problèmes. Au niveau urbanistique, les caravanes ne sont, malgré la décision de 2012, toujours pas reconnues comme des logements en Wallonie. Elles doivent répondre aux mêmes conditions de salubrité que les logements 'en dur'. Les participants à la concertation déplorent la situation très incertaine des gens du voyage en raison des normes qui prévalent. « Une famille avec quatre enfants ne peut par exemple pas vivre dans une caravane au motif que l'espace est insuffisant. En dépit du fait que vivre dans une caravane soit une forme de logement reconnue en Flandre, ces personnes sont confrontées à de nombreux problèmes ». Il ne suffit dès lors pas de reconnaître la caravane en tant que logement, mais de permettre aux personnes souhaitant vivre en demeure mobile de le faire dignement, en développant une vie de famille, sans se voir mettre inutilement des bâtons dans les roues par les autorités administratives.

En effet, les gens du voyage sont souvent tributaires de la bonne volonté de ces autorités. Des participants à la concertation rapportent qu'à Bruges, par exemple, des règlements communaux durcissent l'accès à l'adresse de référence pour les personnes en demeure mobile, dans le but non-avoué de procéder à terme à leur éviction.

Les participants à la concertation estiment qu'il est inacceptable que notre société ne permette pas aux personnes résidant en demeure mobile de s'épanouir pleinement à cause des obstacles matériels et administratifs qui sont dressés devant eux.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'améliorer les conditions d'accueil et de logement des personnes vivant dans des résidences mobiles :

- en Région Wallonne, reconnaître le logement en demeure mobile comme un logement correspondant aux normes de salubrité du Code du logement et de l'habitat durable ;

- dans toutes les régions, organiser de manière effective l'accueil des personnes en demeure mobile en prévoyant un nombre suffisant de terrains résidentiels ou de passage par commune ou par province, aussi bien durant les mois de grande transhumance qu'en hiver ;
- sensibiliser la population et les administrations à la situation et aux besoins des populations résidant en demeure mobile.

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

### 2.1. Sélection et discrimination

Lors des concertations, ce sont principalement des situations concernant le marché locatif privé qui ont été évoquées. Il est évident qu'une sélection s'opère également dans le parc locatif public, mais le développement de conditions d'inscription et d'une politique d'attribution des logements publics ont rendu celle-ci plus transparente. Le grand déficit de logements publics disponibles reste effectivement un grand problème, qui génère de longues listes d'attentes. Dans son Baromètre de la diversité, Unia met en cause la complexité des acteurs et des procédures dans le logement public, qui peut provoquer un risque de traitement inégal<sup>291</sup>. Ceci a été confirmé lors de la concertation. Ces problématiques sont traitées dans le premier chapitre, dans une optique de non-recours aux droits.

*« Je me rappelle le récit de quelqu'un qui avait enfin pu se voir proposer un logement après 8 années d'attente. Il n'était pas vraiment informé des procédures et n'avait pas donné suite à la première offre, sans même le faire savoir. Lors de sa visite suivante dans une habitation potentielle, il a appris qu'il avait été rétrogradé dans la liste : de nouveau 8 années d'attente ? Mon collègue a fait appel de cette décision : toute la procédure a duré six mois mais ils ont été en fin de compte contraints de revenir sur leur décision. Sans soutien ni persévérance, cette personne n'avait pas l'ombre d'une chance d'obtenir un logement social, alors*

*que quelqu'un comme lui devrait être en tête de liste ».*

Dans ce point, nous nous concentrons donc sur le marché locatif privé. Les bailleurs privés aspirent à une certaine sécurité de paiement au moment de mettre leur bien en location. Souvent, en raison du manque de logements abordables, de nombreux candidats-locataires se présentent au bailleur qui peut alors faire son choix. Le critère de la garantie de paiement joue un rôle important dans cette sélection. Les propriétaires pratiquent des méthodes diverses afin d'évaluer cette garantie.

#### 2.1.1. Discrimination sur base de la provenance du revenu

Lors des concertations, les personnes vivant dans la précarité ont exprimé un sentiment de discrimination très fort dans l'accès au logement. Ce sentiment a été objectivé et confirmé notamment par le baromètre de la diversité réalisé par Unia en 2014. Ainsi, au premier stade du processus de location que représente l'annonce, « le critère de la fortune est de loin le plus visé » puisque 83,2 % des annonces évaluées contenant au minimum un mot-clé, une formulation ou une condition directement discriminatoire concernaient le critère de la fortune<sup>292</sup>.

La solvabilité d'un candidat, donc sa fortune, est considérée comme le critère de sélection le plus important pour les propriétaires, ce qui est compréhensible. Mais souvent, la sélection s'opère sur la base de l'origine des revenus, les propriétaires refusant de prendre en compte les revenus non liés au travail tels que le revenu d'intégration, l'indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité, ou l'allocation de chômage. Dès lors, au niveau de la première prise de contact –



généralement par téléphone ou par mail –, « les candidats locataires bénéficiant d'un revenu d'intégration ou d'une allocation liée à une incapacité de travail s'avèrent être ceux qui font le plus l'objet de traitements discriminatoires »<sup>293</sup>.

Dans un jugement du 5 mai 2015, le tribunal de première instance de Namur<sup>294</sup> a pour la première fois condamné cette forme de sélection préalable. L'action, intentée par Unia, avait pour point de départ plusieurs signalements depuis 2011 à l'encontre d'un même propriétaire qui exigeait de ses candidats-locataires la preuve d'un contrat de travail à durée indéterminée et un revenu de minimum 2000 euros par mois<sup>295</sup>. Est sanctionné le fait pour un propriétaire d' « exclure de facto » « tous ceux qui, sans être inscrits dans une relation de travail à durée indéterminée, n'en sont pas moins susceptibles de bénéficier de revenus réguliers, comme les pensionnés, les titulaires d'une allocation de remplacement, les ménages qui tirent leurs ressources d'actions/d'obligations ou encore de biens donnés en location, etc. »<sup>296</sup>. La Commission de la protection de la vie privée avait déjà adopté la même ligne de conduite<sup>297</sup>.

### 2.1.2. Estimation du montant disponible

Dans la suite du processus de sélection, un certain nombre de propriétaires écarte généralement les profils des candidats peu attrayants. L'examen le plus répandu consiste à appliquer la 'règle des 30%', selon laquelle un maximum d'un tiers des revenus devrait être consacré au loyer. Compte tenu des prix du marché locatif privé – en Région Bruxelles-Capitale en particulier - cette règle réduit drastiquement l'offre de logements accessibles à ces ménages.

### 2.1.3. Introduction d'une promesse de location à sens unique

Récemment, les syndicats de locataires flamands ont également signalé que certains agents immobiliers exigeaient du locataire la signature

d'une promesse de location unilatérale complétée d'un paiement pouvant aller jusqu'à 500 euros. L'agent propose ensuite le candidat locataire au bailleur, qui choisit alors parmi les différents candidats locataires (qui ont eux aussi versé ce montant). L'agent rembourse, certes, le montant aux personnes qui n'ont pas été sélectionnées, mais cela peut prendre des semaines. Cette pratique hypothèque lourdement la recherche : « Lorsque l'on est d'urgence à la recherche d'une location, comme tant de personnes sur un marché locatif limité, on n'a pas toujours le temps d'attendre la décision du bailleur. Mais étant donné que l'on a dû verser de l'argent, il n'est pas judicieux de poursuivre sa recherche. Car imaginez qu'une personne trouve quand même quelque chose d'autre, mais que le bailleur finisse par la choisir, elle ne reverra plus son argent. Il est donc risqué de poursuivre la recherche ou de signer une promesse de location auprès de plusieurs bailleurs. »<sup>298</sup> Par ailleurs, ce système est utilisé comme mécanisme de sélection supplémentaire : une personne qui n'est pas en mesure de payer ce montant n'a aucune chance d'obtenir la location. Tant les associations de locataires que le SNPC ont demandé dans le cadre de la concertation d'agir contre ce genre de pratiques.

### 2.1.4. Constitution de la garantie locative

La garantie locative permet d'offrir des garanties en cas de situations d'arriérés du loyer ou d'éventuels dommages lorsque le locataire quitte l'habitation. Pour des personnes à faibles revenus, il s'agit là d'un réel obstacle dans l'accès au marché du logement : un montant équivalent à deux ou trois mois de loyer - outre le paiement du premier de mois de location à partir du moment où la garantie d'un éventuel loyer précédent n'a pas encore été libérée – constitue une dépense considérable pour bon nombre de personnes.

Au cours des dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté s'est penché activement sur la question de la garantie locative conjointement à

diverses organisations issues des trois Régions. Lors de l'élaboration du régime des garanties locatives en 2007, l'objectif fixé consistait à faciliter l'accès au marché du logement. Le nombre de mois de loyer à verser pour la garantie – en cas de compte bloqué – a été limité à deux. La possibilité de constituer la garantie locative par tranches, pour un montant maximal de trois mois de loyer sur une période maximale de trois ans a été instaurée (garantie bancaire). Un formulaire neutre a également été prévu afin que la provenance de la garantie ne soit pas connue.

Toutefois, en pratique, plusieurs problèmes se sont posés au cours de ces dernières années<sup>299</sup> :

- la garantie bancaire (constitution par tranches) est peu appliquée (notamment en raison des frais de dossiers élevés souvent facturés) ;
- le formulaire neutre n'est pratiquement pas utilisé ;
- d'autres formes de garanties sont mises en place par le bailleur ; dans certains cas, il s'agit de garanties en espèces, ce qui est interdit légalement ;
- les CPAS ont des pratiques différentes en matière de couverture de la garantie et de son remboursement éventuel ;
- les locataires sociaux ne disposent pas des mêmes modalités de protection en matière de garantie.

Dans le cadre de la concertation, les associations dans lesquelles les pauvres prennent la parole ont continué à souligner que la garantie locative constitue le premier frein à la location : *"Des systèmes ont été mis en place pour aider à franchir le premier obstacle, la constitution de la garantie locative. La possibilité de la payer par petites mensualités est peut-être intéressante mais quand on a déjà du mal à payer son loyer, ce n'est pas évident de payer en plus ce montant mensuel. Il y a des systèmes permettant aux locataires de ne pas payer la garantie eux-mêmes, mais les propriétaires le refusent souvent. Les lois ne sont parfois pas appliquées et les propriétaires disent que si le candidat locataire n'est pas content, il peut aller voir ailleurs. Les gens sont parfois contraints de se couler financièrement pour arriver à avoir un toit sur la tête."*

Sur base de la concertation menée au sein du Service et auprès d'autres acteurs, la piste d'un fonds des garanties locatives a été avancée, en vue de l'accessibilité financière de la garantie locative et de la suppression du risque de stigmatisation<sup>300</sup>. En raison du transfert de la compétence relative à la garantie locative vers les régions, les gouvernements respectifs sont en train d'élaborer leur propre réglementation dans ce domaine.

*Schéma : les pistes concernant la garantie locative explorées dans les 3 Régions : Région Wallonne, Région Bruxelles-Capitale et Région flamande*

En **Région wallonne**, le gouvernement précédent a prévu l'établissement "d'un fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative"<sup>301</sup>. Un projet de décret en ce sens - prévoyant que si une garantie locative doit être fournie, elle doit obligatoirement transiter par ledit fonds - a fait l'objet d'une première lecture au gouvernement. Le nouvel exécutif a décidé de ne pas retenir la création d'un fonds régional des garanties locatives dans sa nouvelle déclaration de politique générale.

En **Région Bruxelles-Capitale**, la nouvelle ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation<sup>302</sup> a repris le système de garanties existant. En revanche, le soutien dans la composition de la garantie locative a été renouvelé et contient deux volets<sup>303</sup>. Le système existant de prêts à taux zéro par le Fonds du logement sera modifié : il connaîtra un élargissement du groupe-cible et une adaptation des conditions (par exemple l'augmentation du délai de remboursement, passant de 18 à 24 mois). En outre, pour les personnes qui ont trop de dettes pour un prêt (crédit à la consommation) ou qui sont incapables d'assumer un remboursement mensuel, le fonds BRUGAL - qui avance la garantie moyennant remboursement mensuel du locataire (pour un montant allant de 5 à 30 euros maximum, ce qui est inférieur à l'intérêt mensuel d'un crédit) - sera mis sur pied. Les montants versés seront restitués au terme du bail, sous déduction des montants encore dus au Fonds par le locataire. Dans les deux cas - prêt ou garantie du fonds - le locataire reçoit la garantie sur un compte bloqué à son nom, de sorte que le bailleur ne sache pas d'où provient l'argent.

Le gouvernement de la **Région flamande** entend revenir à trois mois de garantie. Le locataire pourra choisir parmi trois formes de garanties : soit un compte individualisé auprès d'une institution bancaire au nom du locataire, soit un cautionnement avec réserve auprès d'une institution financière au nom du locataire, soit une garantie bancaire découlant d'un contrat type conclu entre un CPAS et une institution financière. Moyennant accord du bailleur, la garantie pourra également être fournie par le biais d'une caution fournie par une personne physique ou morale. Le gouvernement établira un formulaire à l'aide duquel l'institution financière confirmera l'octroi de la garantie, indépendamment de la manière dont celle-ci est constituée. Le gouvernement entend également prévoir un prêt de garantie locative sans intérêt.<sup>304</sup>

Les diverses pistes doivent être évaluées selon leur impact sur l'accessibilité financière de la garantie locative et le risque éventuel de stigmatisation et d'exclusion du candidat-locataire sur base de la forme de garantie locative. Le *Netwerk tegen armoede* met d'ores et déjà en garde contre l'impact de l'augmentation de la garantie locative - passant de 2 à 3 mois - prévue en Flandre : "pour un logement loué 500€ par mois, cela signifie que les candidats-locataires devront s'acquitter de

2.000€ (3 mois de garantie locative + 1er mois de loyer) afin d'être en mesure de louer ledit logement). Cette situation est totalement intenable pour les personnes à faibles revenus."<sup>305</sup> Le *Netwerk* demande que les modalités concrètes du prêt sans intérêt de la garantie locative - censé remédier au problème - soient élaborées de concert avec les associations de locataires et les organisations de lutte contre la pauvreté. Le système bruxellois quant à lui inquiète le RBDH au

sujet d'un certain nombre d'incertitudes, telles que le délai dans lequel le Fonds du logement répondra aux demandes : "D'après les scénarios envisagés, le fonds devrait pouvoir faire face, l'année du

démarrage, à 1000 demandes au moins, alors qu'il gère aujourd'hui moins de 200 prêts."<sup>306</sup> Le RBDH continue donc aussi à plaider pour la création d'un fonds de garanties locatives central ou universel.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'améliorer l'accès à un logement abordable et de qualité pour les ménages à faible revenu, en les protégeant contre la sélection et la discrimination:

- prévoir un fonds de garantie locative central en vue d'un accès financièrement réaliste et non stigmatisant à un logement locatif ;
- poursuivre l'élaboration d'instruments destinés à lutter contre la discrimination (voir également les recommandations d'Unia sur le plan de l'intensité des actions de sensibilisation, le développement de codes déontologiques avec les associations professionnelles et l'introduction de tests de situation dans les différentes phases du trajet de location) ;
- faire appliquer les dispositions existantes, comme celles relatives à l'affichage des loyers ;
- évaluer juridiquement les pratiques relatives à la promesse de location à sens unique, par l'instance compétente ;
- offrir un soutien et un accompagnement aux propriétaires dans le cadre de la location de logements financièrement accessibles et de bonne qualité à des personnes à faible revenu.

## 2.2. Expulsions pour cause d'insalubrité

Près d'un tiers des personnes courant un risque de pauvreté vit dans un logement de mauvaise qualité<sup>307</sup>. Lorsqu'un bourgmestre a pris une décision d'inhabitabilité, l'expulsion du locataire est inévitable. Les chiffres sur le nombre de décisions d'inhabitabilité et d'expulsions consécutives à ces décisions sont difficiles à obtenir. En Région wallonne, l'IWEPS a réussi au moyen d'une enquête approfondie à réaliser une estimation pour l'année 2012 : 1.119 logements auraient été déclarés inhabitables ou surpeuplés par les 262 bourgmestres wallons. Elles auraient mené à 73 expulsions et 388 offres de relogement<sup>308</sup>. En Flandre, une distinction doit être faite entre les concepts d'*ongeschiktheid* et d'*onbewoonbaarheid*. Pour le premier, il s'agit de logements qui obtiennent un score de 15 points de pénalité après inspection. Le second quant à lui est comparable au concept d'inhabitabilité des deux autres Régions et implique un danger pour la santé

et la sécurité des habitants. Par souci de lisibilité, nous nous limiterons à l'inhabitabilité ou l'*onbewoonbaarheid*.

En plus d'être traumatisante - comme l'est toute expulsion - l'expulsion pour cause d'insalubrité a pour caractéristique une moindre garantie des droits du locataire. Tout d'abord, le locataire n'a que rarement 'commis' une faute, car l'insalubrité du logement est souvent due au logement lui-même ou à la négligence du propriétaire. Ensuite, le locataire ne bénéficie pas de la possibilité de passer devant un juge de paix pour faire valoir ses arguments. Les décisions du bourgmestre ne peuvent être contestées que devant les collèges administratifs. Le locataire ne pourra donc pas faire appel ou opposition de la décision devant un juge civil, même s'il peut saisir ce dernier dans une procédure parallèle afin de demander d'être indemnisé par le propriétaire. Enfin, le locataire ne sera pas protégé par les mesures prévues en cas d'expulsion ordonnée par un juge de paix, telles que l'avertissement automatique du CPAS, l'intervention d'un huissier de justice et le délai

minimum d'un mois entre le jugement et l'expulsion. Sauf en cas de menace imminente, les arrêtés d'inhabitabilité laissent un délai de 3 mois aux habitants pour quitter leur logement, mais la signification ne se fait pas par voie d'huissier, manquant parfois d'effectivité dans la transmission de l'information. Il pourrait être envisagé de prévoir un avertissement du CPAS dans le cadre des procédures de déclaration d'inhabitabilité. Comme dans le cas des procédures civiles, un avertissement automatique du CPAS devrait avoir lieu suffisamment tôt, pour lui permettre d'apporter une solution effective au problème et éviter de le mettre devant le fait accompli<sup>309</sup>.

Bien sûr, tous les participants à la concertation s'accordent pour dire que les normes de salubrité minimales sont un outil essentiel pour combattre les mauvaises conditions de logement que vivent nombre de personnes en situation de pauvreté. Mais devant ce constat, les participants à la concertation se sont posé la question suivante : l'application trop sévère des normes de salubrité est-elle problématique pour les personnes en situation de pauvreté ? Ne fonctionnent-elles pas comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire envers les personnes vulnérables, lorsqu'elles ne sont pas couplées à une offre suffisante de logements abordables et de qualité ?

### 2.2.1. Les normes de salubrité et leur application administrative

Dans le but de faire respecter un niveau minimal de salubrité des logements par les propriétaires, les différents niveaux de pouvoir législatifs ont légiféré dans ce domaine. Le logement est une compétence régionale. Chaque région a donc adopté son propre code du logement<sup>310</sup>, sur la base duquel des normes minimales de qualité<sup>311</sup> concernant l'habitabilité des logements ont été définies.

L'application de ces normes de salubrité est soumise à des procédures administratives qui sont, somme toute, relativement similaires dans les trois régions du pays. Chaque intéressé peut demander

aux services d'inspection (communaux ou régionaux, en fonction de la commune) d'effectuer une enquête de salubrité d'un logement. Une fois le bien inspecté, les services d'inspection remettent un rapport au bourgmestre, accompagné d'un avis sur la salubrité du bien. Le bourgmestre a alors une obligation de permettre aux intéressés, dont entre autres le locataire, d'être entendus.

Il revient alors au bourgmestre de prendre une décision, sans qu'il ait l'obligation de suivre l'avis des services d'inspection. S'il prend une décision d'insalubrité, d'inhabitabilité ou de surpeuplement, il devra immédiatement être mis fin à l'habitation du logement. Le contrat de bail est alors frappé de nullité, qui devra être postulée devant le juge de paix. Le logement insalubre est repris dans l'inventaire des logements inhabitables et insalubres.

Plusieurs procédures répressives à l'égard du propriétaire sont prévues. Des taxes spéciales visant à sanctionner la taudification peuvent être levées par les communes. En Flandre, ces dernières bénéficient également d'un droit de préemption dans le cas où elles souhaitent effectuer elles-mêmes les travaux de réfection aux frais du propriétaires. Au niveau pénal, les propriétaires peuvent également être poursuivis pour avoir mis en location des logements insalubres. Jugés coupables, les propriétaires sont passibles de peines d'emprisonnement ou de lourdes amendes.

L'article 135 de la Nouvelle Loi Communale (NLC) permet également au bourgmestre de mettre fin à l'habitation d'un logement de sa propre initiative. Il s'agit en règle générale de règles de sécurité en matière de risque d'incendie, à contrôler par les services pompiers communaux.

Dans la pratique, il s'avère toutefois que les locataires ne sont pas toujours entendus et que leur avis est rarement pris en compte dans le cadre des procédures administratives, sauf dans les cas où l'arrêt n'est manifestement pas proportionné à la situation. Les participants à la concertation plaident pour une obligation de prise en compte de

l'avis du locataire avant qu'une décision soit prise à propos de l'habitabilité de son logement. *« une des limites de la réglementation est qu'elle est fort centrée sur les briques : les habitants ne sont toujours pas au centre des procédures. Il faudrait qu'on se soucie des habitants et non de l'endroit où ils logent ».*

Lors de la concertation, un exemple de bonne pratique a été donné. A Gand, une situation concernant un logement de 50 chambres posait problème. Le service des pompiers demandait de déclarer le logement, et donc toutes les chambres, inhabitable à cause du danger d'incendie et du fait que tout le monde ne pourrait pas être sauvé en cas d'incendie. Après l'audition obligatoire du propriétaire et des locataires, et en concertation avec les pompiers, le service contrôle et le service logement, le bourgmestre a décidé de ne pas déclarer inhabitables, mais seulement inadéquates les chambres qui pouvaient être évacuées en cas d'incendie. Les personnes concernées par la déclaration d'inhabitabilité sur base de l'article 135 NLC ont été immédiatement relogées, tandis que les autres ont reçu plus de temps pour trouver un autre logement. Ces derniers ont été assistés par le service logement et par le syndicat des locataires.

Parallèlement aux procédures administratives, un locataire peut invoquer le respect des normes de salubrité devant la Justice de Paix dans le cadre d'une procédure civile contre son bailleur.

## 2.2.2. La procédure devant la Justice de Paix


Quand un bail ayant pour objet un logement insalubre lui est présenté, le Juge de Paix peut imposer une diminution du loyer, la réalisation de travaux de réparation ou même la résiliation du bail. Etant donné le caractère d'ordre public de la réglementation concernant les normes régionales de qualité, il est obligé de constater la nullité du bail ayant pour objet un logement déclaré insalubre. En revanche, il ne peut pas faire droit à la demande d'un propriétaire qui viserait à

expulser son locataire au motif de l'insalubrité du logement.

Si en théorie, la procédure devant un Juge de Paix peut apporter des solutions à une personne habitant dans un logement insalubre, il ne faut pas perdre de vue que l'accès à la justice a été rendu beaucoup plus ardu pour les personnes en situation de pauvreté par des réformes récentes qui ont été commentées abondamment dans le rapport bisannuel 2014-2015<sup>312</sup>, ainsi que sous le point 1.3.5. du présent Rapport.

## 2.2.3. L'obligation de relogement

Le Rapport Général sur la Pauvreté le disait déjà : si les autorités mettent en place une politique sur la qualité du logement, elles doivent prévoir des possibilités de relogement effectif. Sur le papier, les législateurs régionaux ont répondu à cette demande.

 Dans les trois régions du pays, il existe une obligation de relogement des locataires en cas d'expulsion pour cause d'insalubrité.

En **Flandre**, c'est sur le bourgmestre que repose cette obligation. Selon le Wooncode<sup>313</sup>, le bourgmestre peut récupérer les frais de relogement du locataire expulsé suite à une déclaration d'insalubrité chez le propriétaire fautif. La commune peut également conclure un accord avec la Région afin que celle-ci puisse récupérer les frais du relogement auprès du propriétaire fautif.

Afin de rendre cette procédure de récupération de frais de relogement plus efficace, l'agence flamande du logement a lancé en juin 2009 un projet-pilote<sup>314</sup> dans quelques communes. Ce projet prévoyait un préfinancement des frais de relogement par un Fonds spécial de récupération ('Herstelfonds'). La récupération des frais de relogement elle-même était mise en œuvre par les services d'inspection flamands. Il a été mis un terme à ce projet en 2015, après que 26 dossiers de récupération aient été traités, dont l'intégralité

a été finalisée ou est en cours de finalisation avec des résultats très positifs<sup>315</sup>. En Région flamande, il existe un Huurgarantiefonds (« Fonds de lutte contre les expulsions ») qui, moyennant un paiement de 75 euros par le bailleur lors de la conclusion d'un nouveau bail, intervient en cas de non-paiement des locataires sous réserve de certaines conditions (arriéré de loyer de 3 mois, jugement stipulant un plan d'apurement qui n'est ultérieurement pas respecté par le locataire)<sup>316</sup>. Le fonds tend à lutter contre les expulsions à titre préventif mais n'est pas une réussite jusqu'à présent (803 unités de logement concernées en 2016 et 119 paiements pour un montant de 38.273 euros)<sup>317</sup>. L'optimisation du fonds figure dans le « plan global 2017-2019 sur le sans-abrisme et l'absence de chez soi » de la Région flamande comme étant une action parmi d'autres en vue de la diminution du nombre d'expulsions.

📖 En **Wallonie**, l'obligation de relogement repose sur le bourgmestre et la Société wallonne du logement (SWL) en cas d'expulsion pour cause de non-conformité aux règles de salubrité ou de sécurité<sup>318</sup>. Le Code appelle le bourgmestre à trouver une solution de relogement parmi l'offre de certains types de logements sur le territoire de sa commune.

Aucune sanction n'est prévue par le Code en cas de non-respect de cette disposition par le bourgmestre. Si aucun logement n'est disponible dans la commune, il appartient à la SWL de s'occuper du relogement. Sa seule obligation consiste néanmoins à chercher dans un plus grand territoire et, au besoin, dans le parc locatif privé. Il n'y a donc pas de garantie de relogement.

📖 A **Bruxelles**, le Code du Logement prévoit qu'en cas d'expulsion pour cause d'insalubrité, d'abord le bourgmestre et ensuite la Société du logement de la Région Bruxelles-capitale (SLRB) doivent contrôler si un logement est disponible sur le marché locatif privé<sup>319</sup>. Le locataire expulsé pour cause

d'insalubrité devient prioritaire pour l'octroi d'un logement social.

Il existe également un Fonds alimenté par les amendes administratives imposées aux propriétaires fautifs. Ce Fonds est destiné à aider à supporter le nouveau loyer ainsi que les frais d'installation et de déménagement.

Aucune de ces trois obligations régionales de relogement ne sont contraignantes pour les autorités, car il s'agit d'obligations de moyens et non de résultat. Par conséquent, un nombre important de personnes victimes d'expulsions pour cause d'insalubrité continue à se retrouver dans la rue.

Pour les participants à la concertation, cette obligation doit être rendue effective et systématique, ce qui constitue une nouvelle fois un rappel de ce qui était demandé dans le Rapport bisannuel 2008-2009 sur le sans-abrisme.

Pour pallier le manque de logements, certains bourgmestres prennent pour habitude de ne pas prendre de décision d'inhabitabilité tant qu'ils n'ont pas la certitude d'un relogement effectif du locataire qui se verrait expulsé. Dans l'état actuel de la législation, les bourgmestres prennent malheureusement des risques au niveau de leur responsabilité en agissant de la sorte.

Dans le cadre de la concertation, des représentants de CPAS ont expliqué leurs pratiques d'accompagnement dans le but d'éviter des expulsions sans relogement : « *ils accompagnent la personne dans l'introduction de la plainte auprès de la DIRL*<sup>320</sup>. *Certaines personnes ne veulent pas / n'osent pas porter plainte : on les accompagne alors dans leur recherche de logement et une fois qu'une solution est trouvée, on essaie de passer via l'urbanisme et la DIRL pour planifier une visite du logement avant le départ du locataire (ou à tout le moins signaler le logement). Cela évite certaines situations difficiles entre un locataire et son propriétaire* ».

Les participants sont conscients du bien-fondé de ces pratiques, mais regrettent qu'il s'agisse de 'trucs' qui servent à cacher le fond du problème, qui est le manque global de logements abordables et de qualité. De plus, ces exceptions ne sont pas valables dans chaque commune, ce qui rend les personnes en situation de pauvreté dépendantes du bon vouloir des autorités locales.

Ce questionnement a également été transposé au domaine des expulsions sauvages par les participants à la concertation. Là aussi, des règles et des lois existent pour protéger les victimes, mais la non-application de la loi oblige les personnes en situation de pauvreté à s'échanger des « trucs pour éviter de se faire écraser ». Le grand problème dans cette problématique est le manque de suivi des plaintes déposées par les victimes d'une expulsion sauvage. Lorsqu'elles osent porter plainte devant les services de police, ces derniers refusent souvent d'intervenir au prétexte qu'il s'agit d'un litige civil. Or, trop de gens l'ignorent, mais il s'agit d'une infraction<sup>321</sup>. Il est donc nécessaire de bien informer les gens, mais également les fonctionnaires. A titre principal, les participants à la concertation plaident pour des

sanctions plus fortes pour les propriétaires qui recourent à des expulsions sauvages et pour que les frais de relogement du locataire soient mis à leur charge.

Dans une récente décision, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a condamné l'Espagne et lui a recommandé de « *prendre les mesures nécessaires pour que les arrêtés d'expulsion frappant des personnes n'ayant pas les moyens de se reloger ne soient mis à exécution qu'après avoir véritablement consulté les intéressés et fait tout ce qui s'imposait en agissant au maximum des ressources disponibles pour que ceux-ci soient relogés, en particulier lorsque l'expulsion concerne des familles, des personnes âgées, des enfants ou d'autres personnes vulnérables*<sup>322</sup> ». Cette position est tout aussi pertinente pour la Belgique.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de prévenir les expulsions pour cause d'inhabitabilité et en limiter les conséquences négatives :

- prévoir qu'aucune expulsion n'ait lieu en cas de déclaration d'inhabitabilité (sauf en cas de risque imminent pour la santé et/ou la sécurité) sans qu'un meilleur logement ne soit prévu pour le locataire concerné ;
- prévenir systématiquement et suffisamment tôt le CPAS en cas de procédure d'inhabitabilité ou d'inadéquation d'un logement ;
- obliger les communes à rendre suffisamment de logements de transit disponibles ;
- rendre effectif le droit du locataire à être entendu, avec prise en compte de son avis.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de combattre les expulsions sauvages :

- informer les services de police de la nécessité et de l'obligation d'établir un procès-verbal dans les situations d'expulsion 'sauvage' et mieux informer les locataires de leurs droits ;
- responsabiliser financièrement les propriétaires qui procèdent à des 'expulsions sauvages' en leur imputant les frais de relogement de leurs locataires.



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

Ces dernières décennies, plusieurs initiatives ont vu le jour en vue de soutenir les personnes dans leur recherche et le maintien d'un logement abordable et de qualité. Des initiatives de ce type ont même émané des personnes et groupes concernés, tandis que d'autres ont été mises sur pied par une organisation spécifique ou financées et encadrées par les autorités. Durant la concertation au sein du Service, de nombreuses initiatives ont régulièrement été évoquées et débattues. Un aperçu schématique des initiatives est repris en fin de chapitre.

#### 3.1. Accompagnement dans l'accès au logement

Les *woonwinkels*, ou boutiques de logement où les candidats locataires obtiennent un aperçu de l'offre dans leur quartier ou leur commune, existent déjà depuis relativement longtemps. Les organisations de terrain ont également mis sur pied des AIS qui ont pour vocation de convaincre les propriétaires privés de confier la gestion de leur logement locatif à l'AIS en échange d'un paiement garanti du loyer et de la gestion des logements sur une période déterminée. Ces AIS bénéficient d'un encadrement propre dans les trois régions.

En Région wallonne et en Région Bruxelles-Capitale, il existe depuis quelques années des « capteurs de logement » : ces travailleurs prennent eux-mêmes contact avec les propriétaires et tentent de soutenir le contact entre le candidat locataire et le propriétaire. À Gand, une équipe de recherche de logements (*Woonzoekteam*) a été mise sur pied dans le même but ; ce projet permet de soutenir les candidats locataires qui bénéficient déjà de l'accompagnement d'un organisme d'assistance sociale.

Il existe souvent des partenariats entre organisations afin de parvenir à un accompagnement intégral et à une coordination optimale. Au cours de la concertation, l'accent a résolument été mis sur l'importance de la coopération entre les différents services. En parallèle, il a également été demandé que la place du candidat-locataire soit garantie et que suffisamment d'attention soit accordée aux besoins et aspirations de la personne ou du ménage concerné.

Lors de la concertation, il a été souligné qu'en raison de la pénurie importante dans le marché locatif, les ménages à faible revenu sont constamment en concurrence. C'est même le cas des organisations, qui ont tendance à s'évincer mutuellement. Ce manque structurel de logements pour les personnes à faible revenu ne peut être résolu que par une augmentation structurelle de l'offre de logements locatifs sociaux et privés.

#### 3.2. Accompagnement au maintien dans le logement

En Région wallonne, un financement pour le développement d'un service social au sein des sociétés de logement social a été introduit en 2012 : des professionnels rémunérés à dénomination – les référents sociaux – et fonction propre accompagnent depuis lors les habitants de logements sociaux par l'intermédiaire des sociétés de logement social. En Région flamande, les sociétés de logement social (qui sont moins fortes financièrement) reçoivent dans le cadre de la Correction sociale régionale un supplément pour le financement de leur tâches élémentaires d'accompagnement.

Le programme « Housing First » constitue une autre offre spécifique. Cette méthode, originaire des Etats-Unis, vise l'insertion sociale des personnes sans-abri les plus fragiles et a été testée durant 3 ans en Belgique, dans 7 villes. Le logement est la première étape - alors que le parcours actuel commence souvent par un séjour en centre d'hébergement – et constitue le point de

départ pour commencer un travail de réinsertion dans d'autres domaines. Un budget important a été prévu en Belgique pour ce programme, au travers de subventions de projets et de fonds européens. Mais le public est réduit car l'initiative vise les personnes les plus éloignées du logement (problèmes de santé mentale, assuétude). Environ 430 personnes sans-abri ont été accompagnées par ce projet depuis septembre 2013. Les participants à la concertation insistent sur l'importance du caractère volontaire de l'offre dans le cadre des projets : *"Cette expérimentation démontre que si on aide les personnes sans-abri en leur trouvant un logement au lieu de les orienter vers un centre d'hébergement, sans lier cela à des aides obligatoires, cela donne de très bons résultats. Aucune condition n'est imposée aux personnes, la seule condition est d'être sans-abri. Les gens bénéficient d'un soutien administratif et d'une offre d'accompagnement intensif concernant les questions sur lesquelles ils souhaitent travailler eux-mêmes. L'autonomie de la personne est donc respectée. Les premiers résultats des projets pilotes montrent qu'après un an et demi, jusqu'à 90 % des gens ont toujours un logement, que leur santé s'est améliorée et que l'on constate également une amélioration sur le plan de l'utilisation des moyens. Des entretiens intensifs ont en effet eu lieu avec les gens pour apprendre à mieux les connaître et créer une relation de confiance, ce qui permet de réagir de manière adaptée en cas de crise. Dans 'Housing First', la personne a un choix réel d'accepter l'accompagnement ou pas ; elle choisit aussi le type d'accompagnement. On observe que les personnes acceptent généralement l'accompagnement qui se fait à leur rythme. C'est le fait de pouvoir choisir qui rend cette aide plus efficace que d'autres."*

Les participants à la concertation signalent qu'en général, l'assistance est de plus en plus imposée en tant que condition d'accès à une offre spécifique. En Flandre, une attribution de logement social pour motif d'urgence peut ainsi être conditionnée à un accompagnement obligatoire<sup>323</sup>. Cela signifie que les gens sont contraints d'accepter une aide pour pouvoir exercer leur droit à un besoin de

base. La question s'est posée dans le cadre de la concertation : *« Qui décide en fait sur quelle base et avec quelle intensité quelqu'un a besoin d'un accompagnement pour pouvoir vivre de manière autonome ? Les organisations sociales qui aident des personnes dans des situations problématiques de logement ne savent même pas qu'elles peuvent contester ces exigences des sociétés de logement social. »*

D'une manière générale, la concertation attire l'attention sur les initiatives prises en aval. À Ostende, une collaboration entre ATD Quart Monde Ostende et la fabrique d'église a débouché sur la mise sur pied d'un projet dont l'objet, axé sur les sans-abris, est la mise à disposition des logements à un prix très faible (maximum 350 € par mois), sans paiement de caution. Une règle appliquée est que le loyer ne peut dépasser un tiers du revenu du demandeur d'aide. Parallèlement, une importance capitale est accordée à l'accompagnement. Ce soutien constant vise à redonner courage au demandeur d'aide. Fait remarquable, ce projet a été initié en premier lieu par un ancien sans-abri.

### 3.3. Médiation en cas de conflits locatifs

Une situation de location peut aboutir à un conflit entre le locataire et le bailleur. Une des deux parties peut dans ce cas décider de faire appel à un tribunal. Les associations donnant la parole aux pauvres ainsi que de très nombreux autres acteurs soulignent que les personnes en situation de pauvreté éprouvent des difficultés à entamer cette démarche. Ces obstacles ont été encore renforcés par des mesures récentes (hausse de la TVA sur les prestations des avocats à 21 %, augmentation des frais de greffe, introduction du ticket modérateur...)<sup>324</sup>.

Les initiatives visant à réduire les seuils relatifs aux poursuites judiciaires sont particulièrement intéressantes. Une expérience incluant des commissions paritaires locatives à Gand, Bruxelles

et Charleroi a déjà été menée. Le Service a déjà proposé d'installer des commissions paritaires locatives, avec la mission d'organiser une médiation locative pour résoudre un litige entre un bailleur et un locataire. Instituées au niveau local et composées à part égale de représentants des locataires et des propriétaires, elles constituent un cadre plus propice au dialogue entre les parties en conflit. Il ne serait par ailleurs pas nécessaire d'y être assisté d'un avocat. En outre, leur accès devrait être gratuit pour éviter tout frein financier à leur utilisation<sup>325</sup>.

### 3.4. Aides à l'accès à la propriété

Au cours des dernières années, différentes organisations ont mis sur pied des manières alternatives d'accéder à la propriété

Plusieurs groupes d'épargne solidaire sont ainsi actifs en Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie. Ces groupes permettent aux ménages à faible revenu d'économiser collectivement pour parvenir à un capital de départ, et ainsi pouvoir financer l'acompte nécessaire à l'achat d'un logement (par l'un d'entre eux). Une fois que le ménage a réussi à finaliser l'emprunt pour l'acquisition, le ménage rembourse le montant au groupe, rendant ainsi la somme de nouveau disponible pour un autre achat. Une enquête réalisée par l'asbl le CIRÉ auprès des participants à ces groupes d'épargne collective a révélé que parmi les ménages ayant pu acquérir un logement, 35 % émergeaient à ce moment-là au CPAS<sup>326</sup>.

Quelques initiatives fonctionnent sur la base d'une scission du droit de propriété, les droits de propriété afférents au terrain et à la construction étant scindés. En Région bruxelloise, le Fonds du Logement a mis sur pied le projet « Louer chez nous+ », qui prévoit qu'un ménage reçoit un droit de superficie pour un nouveau logement. Le Fonds du Logement reste propriétaire du terrain, tandis que le ménage devient propriétaire du bâtiment pour une période de maximum 50 ans. À la fin du

contrat, le Fonds verse au propriétaire une indemnité correspondant à la valeur résiduelle de l'habitation. Sur la durée, ces propriétaires auront payé beaucoup moins que sur le marché locatif ou dans le cadre de l'acquisition de la propriété classique<sup>327</sup>.

Le Community Land Trust (CLT) est un autre mécanisme reposant également sur le principe de la scission de la propriété. Le terrain appartient aux pouvoirs publics, à un organisme ou à un collectif. La personne achète uniquement l'habitation et lorsqu'elle la quitte, elle récupère tout ce qu'elle a payé et un pourcentage de la plus-value. Des projets de ce type ont démarré en Régions flamande et de Bruxelles-Capitale, toujours avec l'accompagnement d'une association<sup>328</sup>. Les habitants sont personnellement impliqués dès le début du projet ainsi que dans la gestion de l'ensemble. Les candidats occupants réfléchissent au type d'habitation qu'ils souhaitent et l'on s'attache lors de la conception du bâtiment à tenir compte de leurs choix dans toute la mesure du possible. Cette implication nécessite d'investir suffisamment de temps et d'accompagnement. À Bruxelles, le rôle de la banque est pris en charge par le Fonds du logement et la somme consacrée au remboursement du crédit hypothécaire ne peut excéder 30 % du revenu. En Flandre, le ministre flamand du logement a demandé à l'initiative CLT de Gand de développer un cahier de charge en fonction du développement des initiatives CLT. L'accord gouvernemental du Gouvernement wallon prévoit également de soutenir les initiatives CLT.

De plus en plus de méthodes alternatives d'acquisition de la propriété de ce type sont mises en œuvre par d'autres acteurs tels que les sociétés de logement sociaux et les projets d'habitat groupé (*cohousing*). Il y a ainsi maintenant en Brabant flamand une société de logements sociaux qui installe des habitations préfabriquées sur des parcelles d'un terrain touristique, expérimentant la formule de la location-achat dans l'esprit du CLT.

Les participants à la concertation soulignent toutefois que les formules de ce type n'offrent pas une

solution pour tout le monde mais bien aux ménages qui souhaitent et peuvent acheter mais n'ont pas accès à une propriété en raison de leurs revenus trop faibles pour faire face aux prix du marché immobilier résidentiel actuel.

Certaines personnes procèdent à l'acquisition d'un logement qui présente de nombreux défauts sans disposer des moyens permettant de le remettre en état. Le CPAS de Gand a – en collaboration avec divers acteurs du milieu associatif - mis sur pied un projet dans lequel des moyens sont libérés en vue

de la rénovation de 10 logements de ce type. Un accompagnement social et technique intense est également prévu durant les travaux de rénovation. Lors de la vente de leur logement, ces 'acquéreurs dans le besoin' doivent rembourser l'intervention au CPAS, et ces moyens sont à nouveau disponibles, constituant une sorte de fonds de roulement, pour d'autres habitations<sup>329</sup>. Il est prévu d'accorder une suite à ce fonds de roulement dans le cadre du plan flamand de lutte contre la pauvreté énergétique.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de continuer à investir dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté dans l'accès au et le maintien dans un logement :

- offrir un soutien et un accompagnement des (candidats-)locataires (tant dans le marché locatif social que privé), en toute liberté, et sans que ceci ne soit une condition d'accès à un logement ;
- donner suffisamment d'attention aux initiatives qui viennent d'en dessous ;
- continuer à développer des initiatives de médiation des conflits locatifs, préalablement aux procédures judiciaires, notamment sur base des expériences des commissions paritaires locatives ;
- échanger des expériences, pratiques et systèmes en fonction d'un meilleur accès à la propriété pour les personnes à faibles revenus.

## 4. Vers un droit effectif au logement

Le déficit structurel dans l'offre de logements, qui continue à exercer une pression immense sur le droit au logement des personnes les plus vulnérables, devrait inciter les autorités à prendre des mesures courageuses mais difficiles. Un pays aussi prospère que la Belgique doit pouvoir garantir l'effectivité du droit fondamental au logement. Chaque état dans le monde doit veiller à affecter des fonds publics suffisants à des logements d'un coût abordable pour les plus pauvres. Dans le contexte belge, cela passe par un glissement de l'aide fiscale aux propriétaires vers l'aide aux locataires. L'instauration d'un droit opposable au logement en Belgique ne pourra être couronnée de succès que si elle est liée à une

solution au niveau du problème de l'offre de logements. A titre subsidiaire, il faut veiller à ce que les personnes en situation de pauvreté ne soient pas sanctionnées pour les techniques de survie qu'ils appliquent lorsqu'ils cherchent eux-mêmes une solution à un problème dont ils ne sont pas responsables.

L'article 23, 3° de la Constitution belge consacre le droit de chacun à un logement décent. Ce droit est une composante essentielle d'une vie conforme à la dignité humaine. Pourtant, en Belgique, il ne s'agit pas d'un droit subjectif qui peut être invoqué par un individu devant un juge pour forcer une administration à lui fournir une habitation.

En 2011, le Service a organisé un séminaire sur le droit au logement opposable<sup>330</sup>. A cette occasion, les cas français et écossais, ont été étudiés. Dans ces deux exemples, le droit à un logement effectif

peut être exigé par chaque habitant devant un tribunal ou une administration. Même si ces exemples ont vu le jour dans des pays présentant des situations différentes, leur application en Belgique mérite d'être examinée.

En Ecosse, le Parlement a – par le biais de son *Scottish Homelessness Act* - obligé les autorités locales à prévoir un logement durable ou un accueil temporaire si nécessaire pour les personnes sans-abri. Bien que cette région est également confrontée aux défis d'une offre de logement limitée et d'une augmentation gigantesque depuis 2003 du nombre de ménages hébergés temporairement, un grand pas en avant a été accompli dans la lutte contre le sans-abrisme. L'adoption de cette législation a provoqué un véritable changement de mentalité, fondé sur les droits de la personne en situation de pauvreté<sup>331</sup>.

En France, le dernier rapport sur la loi DALO<sup>332</sup> explique que depuis son adoption le 5 mars 2007, le droit au logement opposable a permis l'accès au logement de plus de 122 000 ménages et que le nombre de logements mobilisés est chaque année en augmentation, et atteint 20.000 en 2016. Toutefois, l'effectivité de cette législation pourrait encore être augmentée si tous les moyens prévus par la loi étaient utilisés et si toutes les administrations concernées respectaient la loi. A l'exception de la région parisienne, caractérisée par une crise du logement énorme, et quelques autres régions françaises, l'effectivité du droit au logement opposable est garantie. Il reste encore des obstacles, mais la loi DALO a pour grand avantage de dévoiler les dysfonctionnements

structurels dans la politique du logement en France<sup>333</sup>.

Dans son avis du 13 décembre 2013<sup>334</sup>, le Conseil flamand du logement a plaidé pour l'instauration d'un droit au logement opposable, qui serait inspiré des exemples précités. Certains experts<sup>335</sup> ont d'ores et déjà examiné sous quelles conditions un droit opposable pourrait être instauré en Belgique. Selon eux, l'effectivité de l'instauration d'un tel droit dépendra principalement de la volonté des autorités d'utiliser des mesures coercitives. Le SNPC est partisan de cette mesure pour autant que ce droit opposable ne peut l'être au détriment des bailleurs privés et qu'il relève de la responsabilité collective des pouvoirs publics. Le *Netwerk tegen armoede* quant à lui demande de veiller au fait que le manque de logements ne fasse pas en sorte que l'instauration de cette mesure ne profite qu'aux citoyens les mieux informés.

Les participants à la concertation estiment que l'instauration d'un droit au (re)logement opposable, associé à une politique globale de création de logements sociaux, pourrait répondre à la problématique actuelle du logement des personnes en situation de pauvreté. L'accent doit être mis sur le besoin de logement des citoyens, plus que sur l'offre qui est disponible. Symboliquement, l'Etat belge pourrait accomplir un geste fort en ratifiant enfin l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée<sup>336</sup>, qui donne l'obligation à tous les états-signataires d'assurer l'effectivité du droit au logement de tous ses citoyens.

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de rendre le droit au logement plus effectif :

- ratifier l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée;
- évaluer plus en profondeur les systèmes de droit au logement opposable qui existent dans d'autres pays et réfléchir au sujet de leur application dans les trois Régions.

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

Dans un contexte de manque général de logements abordables et de qualité, l'expérience démontre que les personnes en situation de pauvreté cherchent des solutions. Opter pour un logement qui sort des sentiers battus, même si c'est souvent contraint et forcé, permet néanmoins à certaines personnes de reprendre une sorte de contrôle sur leur vie. Tant qu'une réponse globale au problème du logement ne sera pas trouvée, ces solutions « fautes de mieux » pour les personnes en situation de pauvreté devront être tolérées et encadrées. Certaines de ces formes alternatives de logement sont parfaitement valables et méritent d'être reconnues comme des logements à part entière. Par contre, les participants à la concertation s'accordent à dire que des solutions plus précaires ne devront jamais être acceptées dans le long terme comme des alternatives valables à un logement correct et abordable. Cependant, lorsqu'une personne en

situation de pauvreté opte pour une alternative au lieu d'une autre car elle lui procure une sensation de plus grande liberté et de plus grande emprise sur sa vie, il faut éviter que les autorités ne sanctionnent cette décision. L'ambition des autorités doit toujours être d'aller vers un mieux.

*"Il faut donc absolument garder l'ambition d'assurer un bon logement pour tous sans exception. Mais tant qu'il n'y a pas assez de logements corrects, adaptés, payables, pour tous, il faut accepter les logements qui représentent un mieux pour les habitants, les soutenir pour qu'ils puissent aller vers un mieux. Il ne faut pas fermer des logements insalubres, empêcher d'habiter dans en caravane ou en chalet dans un domaine touristique, expulser les personnes d'un squat, etc. avant qu'il y ait des logements (sociaux) où les personnes puissent être relogées, dans l'environnement qui leur convient. Il faut cesser d'empirer la situation des personnes qui n'ont pas le choix, pas la possibilité d'habiter le logement qu'elles voudraient vraiment."<sup>337</sup>*

## Aperçu des initiatives dans le domaine du logement locatif

## OFFRE DE LOGEMENT

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
Sociétés de logements publics et sociaux	<b>Bruxelles-Capitale</b> Société Immobilière de Service Public (SISP)	Code bruxellois du logement (art. 54 à 89)	Personnes ou ménages à faibles revenus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournir aux personnes répondant aux conditions d'admission au logement social un logement destiné à leur résidence principale.</li> <li>Gestion quotidienne de ces habitations (achat, transformation, rénovation).</li> </ul>	19 SISP 39.763 logements sociaux (31/12/16)
	<b>Flandre</b> Sociale Huisvestings-maatschappij (SHM)	Code flamand du logement (art. 40 à 49)	Personnes ou ménages mal-logés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prévoir une offre suffisante de logements locatifs ou acquisitifs sociaux.</li> <li>Revaloriser le parc immobilier, en rénovant, adaptant et remplaçant les logements inadaptés.</li> <li>Acquérir des terrains et des bâtiments en vue de projets d'habitation et de lotissements sociaux.</li> </ul>	97 SHM 153.312 logements sociaux (31/12/16)
	<b>Wallonie</b> Société de Logement de Service Public (SLSP)	Code wallon du logement et de l'habitat durable (art. 130 à 174bis)	Personnes ou ménages en état de précarité ou à revenus modestes ou moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gérer et louer des logements aux personnes aux revenus modestes et moyens.</li> <li>Construire des logements destinés à la location ou à la vente.</li> <li>Acquérir et rénover des logements en vue de les louer.</li> <li>Accueillir et informer les candidats-locataires et locataires et leur offrir un accompagnement social.</li> </ul>	64 SLSP 101.589 logements publics (31/12/16)

## OFFRE DE LOGEMENT

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
Agences immobilières sociales	<b>Bruxelles-Capitale</b> Agence immobilière sociale (AIS)	Code bruxellois du logement (art. 120 à 128bis)  (existent depuis 1980, cadre légal depuis 1996, subsidiés depuis 1998)	Personnes ou ménages à revenus modestes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialiser une partie du parc locatif privé bruxellois afin de permettre à des personnes à revenus modestes d'accéder à des logements de qualité à des loyers abordables.</li> <li>• Aide à la rénovation.</li> <li>• Accompagner les locataires afin de favoriser leur maintien dans le logement.</li> </ul>	23 AIS  4.509 logements privés en gestion  (31/12/16)
	<b>Flandre</b> Sociaal Verhuurkantoor (SVK)	Code flamand du logement (art. 56 à 58)  (existent depuis les années 1970, cadre légal depuis 1997)	Personnes ou ménages mal-logés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Louer ou prendre en emphytéose des logements ou chambres de qualité dans le parc locatif privé pour les sous-louer à un prix raisonnable.</li> <li>• Accompagner les locataires</li> <li>• Accompagner et soutenir les (candidats-)bailleurs</li> <li>• Collaborer et se concerter avec les autorités locales et les acteurs du logement et de la santé</li> </ul>	48 SVK  9143 logements privés en gestion  (31/12/16)
	<b>Wallonie</b> Agence immobilière sociale (AIS)	Arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013  (cadre légal depuis 1993)	Personnes ou ménages en état de précarité ou à revenus modestes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ré)introduire des logements salubres dans le circuit locatif.</li> <li>• Favoriser la mise à disposition d'immeubles issus du parc privé et public.</li> <li>• Accompagner les locataires afin de favoriser leur maintien dans le logement.</li> </ul>	30 AIS  5.600 logements privés et publics en gestion  (31/12/16)



**S O U T I E N   À   L ' A C C È S   A U   E T   A U   M A I N T I E N  
D A N S   L E   L O G E M E N T**

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
<b>Capteurs de logement</b>	<b>Bruxelles-Capitale</b> Capteurs de logement	Pas de cadre légal	Personnes vivant avec un trouble de santé mentale et/ou en situation de précarité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagner des candidats-locataires dans la recherche d'un logement.</li> <li>• Favoriser des partenariats avec des propriétaires privés et des agences immobilières sociales.</li> </ul>	2 Capteurs ; 4 logements  300 personnes relogées en 2015
	<b>Flandre</b> Woonzoekteam (Flandre orientale, Louvain, Hasselt, Kortrijk)	Pas de cadre légal	Candidats-locataires vulnérables.	Accompagner et soutenir les candidats-locataires dans leur recherche d'un logement.	4 équipes (y compris des bénévoles en 2017)
	<b>Wallonie</b> Capteurs de logement (Tournai, Mons, Charleroi, Namur, La Louvière, Liège, Verviers)	Pas de cadre légal, mais subsides réceptionnés par le relais social.	Personnes vivant avec un trouble de santé mentale et/ou en situation de précarité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagner des candidats-locataires dans la recherche d'un logement.</li> <li>• Assurer la prospection de biens issus du parc immobilier privé.</li> <li>• Tenir un rôle d'intermédiaire et de médiateur avec les propriétaires.</li> </ul>	7 Capteurs  350 personnes relogées en 2015
<b>Accompagnement au logement</b>	<b>Flandre</b> Accompagnement au logement et projets de prévention contre les expulsions	Financement dans le cadre légal du Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) et du CPAS + moyens supplémentaires dans le cadre du plan de lutte contre le sans-abrisme .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnes nécessitant un accompagnement pour pouvoir vivre de manière autonome.</li> <li>• Personnes menacées d'expulsion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Couvre des pratiques diverses: formes d'aide ambulantes telles que l'accompagnement en logement autonome, des projets de prévention contre l'expulsion et des équipes d'assistance accessibles et mobiles.</li> <li>• Depuis 2013, un accompagnement préventif au logement est implémenté dans toute la Flandre un partenariat entre les CAW et les sociétés de logements sociaux met à disposition des collaborateurs du CAW pour prévenir les expulsions dans le logement social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiatives d'accompagnement au logement émanant de certains CPAS et des 11 CAW en 2017.</li> <li>• Prévention contre les expulsions par 10 CAW en 2017.</li> </ul>

**S O U T I E N   À   L ' A C C È S   A U   E T   A U   M A I N T I E N  
D A N S   L E   L O G E M E N T**

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
<b>Housing First</b>	<b>Bruxelles-Capitale</b> Projets Housing First (Bruxelles (x2), Molenbeek-Saint-Jean)	Financement permettant le développement des pionniers + 2 autres équipes.	Personnes sans-abri les plus fragiles (long parcours de vie en rue et problématiques de santé physique/mentale / assuétude).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise à disposition d'un logement sans autres conditions que de respecter le contrat de bail.</li> <li>Accompagnement du locataire dans tous les domaines de sa vie pour favoriser son maintien dans le logement.</li> </ul>	430 personnes ont été sorties de la rue et accompagnées depuis le début du projet (septembre 2013) jusqu'à décembre 2017
	<b>Flandre</b> Projets Housing First (Gand, Anvers, Hasselt, Ostende, Courtrai-Flandre occidentale sud)	Housing First est repris comme priorité dans le plan d'action contre le sans-abrisme, avec incorporation structurelle dans les CAW.	Personnes sans-abri les plus fragiles (long parcours de vie en rue et problématiques de santé physique/mentale / assuétude).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise à disposition d'un logement sans autres conditions que de respecter le contrat de bail.</li> <li>Accompagnement du locataire dans tous les domaines de sa vie pour favoriser son maintien dans le logement.</li> </ul>	
	<b>Wallonie</b> Projets Housing First (Liège, Charleroi, Namur, Mons)	Financement permettant juste le maintien des pionniers + Mons. Housing First figure dans la nouvelle déclaration de politique générale, parmi d'autres pratiques de lutte contre le sans-abrisme.	Personnes sans-abri les plus fragiles (long parcours de vie en rue et problématiques de santé physique/mentale / assuétude).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mise à disposition d'un logement sans autres conditions que de respecter le contrat de bail.</li> <li>Accompagnement du locataire dans tous les domaines de sa vie pour favoriser son maintien dans le logement.</li> </ul>	

**S O U T I E N   À   L ' A C C È S   A U   E T   A U   M A I N T I E N  
D A N S   L E   L O G E M E N T**

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
<b>Services sociaux au sein du logement social</b>	<b>Bruxelles-Capitale</b> Service d'accompagnement social aux locataires sociaux (SLSAS) et project de cohésion social (PSC)	Code bruxellois du logement (art. 41,11°)	Candidats locataires et locataires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assurer les différentes tâches élémentaires de l'accompagnement quand nécessaire. Ces tâches portent sur l'accueil et l'information des candidats-locataires, sur l'accompagnement, parfois lié à des problèmes spécifiques, et le soutien des locataires dans le respect de leurs obligations de locataires et sur la facilitation et le soutien de la participation des habitants</li> <li>Promouvoir la cohésion sociale dans les cités</li> </ul>	Environ 45 assistants sociaux actifs dans les SASLS et 32 projets de cohésion sociale financés par le budget régional (2017).
	<b>Flandre</b> Renforcement du service social	Dans le cadre des corrections sociales régionales, les SHM peuvent demander un renfort pour leur service social, équivalent à un mi-temps par tranche de 500 logements sociaux.	Candidats-locataires et locataires	Assurer les tâches élémentaires de l'accompagnement. Ces tâches portent sur l'accueil des et l'information aux (candidats-) locataires, sur l'accompagnement et le soutien des locataires dans le respect de leurs obligations de locataires et sur la facilitation et le soutien de la participation des habitants.	16,5 équivalents temps plein (2015)
	<b>Wallonie</b> Référénts sociaux	Code wallon du logement et de l'habitat durable (art. 131bis)	Locataires et candidats-locataires des logements publics gérés par les SLSP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accompagner et orienter les locataires et candidats-locataires pour les aider dans leurs démarches en fonction de leurs besoins.</li> <li>Centraliser l'accompagnement social (logement, aide aux personnes, action sociale).</li> </ul>	76,35 équivalents temps plein (2017)

**S O U T I E N   À   L ' A C C È S   A U   E T   A U   M A I N T I E N  
D A N S   L E   L O G E M E N T**

	Région	Cadre légal	Public-cible	Objectifs	Nombre et nature de l'offre
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer du lien avec les acteurs sociaux de terrain pour répondre aux difficultés rencontrées par les familles en favorisant l'autonomie.</li> <li>• S'appuyer sur le réseau et le développement du partenariat pour renforcer les coordinations locales.</li> <li>• Renforcer la participation citoyenne.</li> </ul>	



## Conclusion

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

Lors de la présentation de ce rapport devant la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, une phrase est revenue tel un leitmotiv, sonnante comme une prise de conscience particulièrement forte : « *on l'oublie trop souvent, mais les personnes pauvres sont des citoyens à part entière* ». Voilà qui constitue l'essence même de notre rapport, le fil rouge qui le traverse et qui doit absolument être prolongé en réponse à la question de toutes les associations et acteurs qui luttent contre la pauvreté qui se sont très largement mobilisés tout au long de la concertation : « *Et maintenant, que va-t-il se passer ?* »

Ce rapport va-t-il rester comme la trace tangible d'un bel exercice de démocratie participative, un rapport de plus, utile certes, mais peu suivi d'effets ? On ne peut s'y résoudre, et les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent et qui sont venues porter leur parole, leur vécu, leurs difficultés, leurs réflexions au cœur de la concertation ne le comprendraient pas. Pas plus d'ailleurs que les professionnels de différents secteurs qui ont accepté de participer au processus de dialogue, sur la base des expériences de ceux qui vivent la pauvreté au quotidien.

Car au-delà des inégalités socio-économiques qui demeurent, subsiste un grand sentiment d'injustice. C'est d'ailleurs bien plus qu'un sentiment, c'est une réalité : les personnes en situation de pauvreté souffrent d'un manque de reconnaissance récurrent. Elles le clament haut et fort, tout au long des pages de ce rapport : elles ne sont pas prises au sérieux. A l'image de ce participant à la concertation qui relevait de nombreux cas, chez des personnes en situation de pauvreté, de mise sous administration des biens et de la personne "*parce qu'il s'agit d'une façon d'officialiser la déconsidération : les personnes pauvres sont vues comme des incapables*". Ou encore de cet autre participant qui soulignait "*qu'un des avantages du Service de lutte contre la pauvreté est justement d'être un lieu où les personnes cataloguées comme manquant d'intelligence prouvent le contraire*". Elles ne sont pourtant pas que des bouches à nourrir, des personnes à qui l'on pourrait se contenter de reconnaître quelques sous-droits destinés à masquer le véritable enjeu, comme un pansement sur une plaie qu'on ne veut pas regarder. On ne peut pas aborder les privations matérielles et sociales sans traiter sérieusement la question de l'ineffectivité des droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques. Tout est dans tout. Ce que veulent les familles, c'est un revenu digne et un logement décent pour pouvoir bien éduquer leurs enfants, pas juste une aide dans l'éducation. Ce que veulent les personnes sans abri, c'est un logement, pas juste une adresse de référence.

Parce qu'elles sont des citoyens à part entière, les personnes en situation de pauvreté ont droit à des réponses sérieuses. Des propositions concrètes existent, qui peuvent être mises en œuvre à court et moyen terme. Certaines d'entre elles ne font qu'enfoncer le clou, répétant ce qui avait déjà été mis en lumière dans les rapports précédents.

La réalité nécessite cependant de rester lucide. Prendre des mesures structurelles à long terme demande d'approfondir la réflexion. Sur ce point aussi, des pistes existent. Les recommandations élaborées dans ce rapport ne demandent qu'à être exploitées. Le Service de lutte contre la pauvreté et les participants à la concertation veulent poursuivre le dialogue avec les cabinets et leurs administrations, et collaborer pour rendre possibles des avancées. Ce n'est pas simple, tous les acteurs en sont parfaitement conscients. La question des droits des personnes en situation de pauvreté est liée à de multiples compétences et doit être abordée sous cet angle, comme le prévoit d'ailleurs un des principes établis par l'Accord de coopération de 1998 : la lutte contre la pauvreté nécessite de mettre en place une politique transversale, globale et coordonnée, menée dans tous les domaines de compétences.

Enfin, tout le monde sait que le temps politique suit sa propre logique. Ce rapport ne sort peut-être pas au moment le plus favorable de la législature. Qu'importe, la dynamique est enclenchée et elle est portée avec la même énergie par tous les participants à la concertation. Un signal fort pourrait leur être donné avec la prise en compte des recommandations et l'ouverture de nouvelles pistes de réflexion dans les futurs accords de gouvernement. La prochaine Conférence interministérielle " Intégration dans la société " serait également tout indiquée pour donner à ce rapport l'impulsion dont il a besoin pour voir se concrétiser des mesures qui seraient l'aboutissement d'un dialogue patiemment construit et d'une approche cohérente centrée sur l'effectivité des droits. Parce que les citoyens qui vivent en situation de pauvreté méritent d'être reconnus en tant que tels et ont besoin de droits pour pouvoir assumer des responsabilités. C'est la société tout entière qui en sortirait gagnante.

# Sources

- 1 Voir liste en annexe.
- 2 Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge*, 10 juillet 1999.
- 3 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- 4 Définition contenue dans l'avis adopté par le Conseil économique et social français les 10 et 11 février 1987, sur la base du rapport 'Grande pauvreté et précarité économique et sociale' présenté par Joseph Wresinski. Cette définition figure dans le RGP et a notamment été reprise par les Nations Unies, en particulier dans les travaux de la Commission et du Conseil des Droits de l'Homme sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté.
- 5 L'expression 'Droits des pauvres, pauvre droit' a été utilisée par la Conférence du jeune barreau de Bruxelles lors d'une journée d'étude organisée en 1984 dont les actes ont été publiés. Conférence du Jeune barreau (1984). *Droits des pauvres. Pauvres droits*, Editions du Jeune barreau, Cabay.
- 6 Fédération belge des banques alimentaires (2016). *Rapport annuel 2016*, p. 3.
- 7 Associations partenaires du *Rapport général sur la pauvreté* (2010). *Conditionnalité des droits. Travail collectif*.
- 8 Nicaise, Ides (2017). « Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten », dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Brugge, La Charte, pp. 53-65.
- 9 Arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage, *Moniteur belge*, 30 juillet 2012.
- 10 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *La dégressivité renforcée des allocations de chômage : impact sur la pauvreté*.
- 11 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2013). *Rapport annuel 2012-2013*, p. 8.
- 12 Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *Pauvreté et genre. Lettre ouverte au futur gouvernement*.
- 13 Dumont, Daniel (2013). « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill* », *Journal des Tribunaux*, 30 novembre 2013, n° 6541, pp. 769-776.
- 14 Arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur Belge*, 30 décembre 2011.



- 15 Chiffres fédéraux 2016 de l'Onem.
- 16 Zune, Marc, et al. (2017). Les expériences de l'exclusion du chômage. Recherche qualitative, UCL, IACCHOS, p. 21.
- 17 Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). Pauvreté et genre. Lettre ouverte au futur gouvernement.
- 18 Tribunal du travail de Liège – Division Liège. Jugement de la quatrième chambre du 21 juin 2016.
- 19 Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Moniteur belge, 2 août 2016.
- 20 Exposé des motifs. Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Chambre des représentants, 27 mai 2016, DOC54 1864/001.
- 21 C.C., 14 janvier 2004, n° 5/2004.
- 22 Bernard, Nicolas (2006). « Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des 'obligations correspondantes' de l'article 23 de la Constitution? », in Hugues Dumont et al. (red.), La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant.
- 23 Plateforme Justice pour tous (2017). Livre noir. La réforme de l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne : un jeu d'échec.
- 24 Pour plus d'informations sur la thématique du non-recours, voir la page consacrée à cette thématique sur le site du Service : <http://www.luttepauvrete.be/themenontakeup.htm> et la liste bibliographique établie par le Service de lutte contre la pauvreté : [http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq\\_nontakeup/litlijst.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq_nontakeup/litlijst.pdf)
- 25 La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux. Texte de l'intervention de Jean-François Neven à la journée d'étude organisée par le Service de lutte contre la pauvreté, le 29 avril 2014, intitulée : « Vers l'égalité d'accès au droit fondamental à la protection sociale ».
- 26 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport général sur la pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 32.
- 27 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 28 • Voir notamment : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion (2013). Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Cette note a servi de base de travail au réseau fédéral des fonctionnaires pauvreté qui lui-même a rédigé une note (non publiée).
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017). Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune.
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017). Regards croisés, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune.
- 29 • Mazet, Pierre (2016). « La dématérialisation est un facteur d'exclusion », La Gazette, 4 juillet 2016. Mazet est chercheur à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).
- A propos de l'existence d'un fossé numérique, voir : [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_fosse\\_numerique.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_fosse_numerique.htm)

- 30 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 10-39.
- 31 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Brugge, La Charte, p. 133.
- 32 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). Compte rendu de la consultation des associations de lutte contre la pauvreté à propos de la création d'un ombudsman des CPAS, à la demande du Ministre de l'intégration sociale, 17 octobre 2005.
- 33 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur Belge*, 3 septembre 1991.
- 34 Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *Moniteur Belge*, 15 août 1992.
- 35 *Ibid.*, Article 16 §2, al. 1<sup>er</sup>.
- 36 Loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur, *Moniteur Belge*, 30 novembre 2015.
- 37 C.E., (XVe chambre), 27 novembre 2014, commune de Tellin, n° 229.392.
- 38 Projet de loi portant des dispositions diverses Intérieur, Doc. Parl., Chambre, 2014-2015, n° 1298/001, p. 11.
- 39 Serv. public fédéral Intérieur, Circulaire du 22 décembre 2015, p. 2.
- 40 Proposition de loi du 27 janvier 2016 instaurant une interdiction d'inscription dans les registres de la population lorsque le logement a été déclaré inhabitable, Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, n° 1612/001.
- 41 • Avis du VVSG du 24 octobre 2017 ;
- Avis de l'UVCW du 22 novembre 2017 ;
- Avis de Brulocalis du 30 novembre 2017.
- 42 Projet de loi portant des dispositions diverses Intérieur, *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1298/001, p. 9.
- 43 Projet de loi portant des dispositions diverses Intérieur, *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1298/001, p. 9-10,
- 44 Bernard, Nicolas (2015). « De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence », *Revue du Droit communal*, 2015/2, p. 32.
- 45 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté*, Bruxelles, pp. 10-35.
- 46 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur Belge*, 3 septembre 1991.
- 47 Arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *Moniteur Belge*, 6 mars 1997.
- 48 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 212-213.

- 49 Loi du 24 janvier 1997 modifiant 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, *Moniteur Belge*, 6 mars 1997.
- 50 Vous pourrez les retrouver ici : Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action Sociale (2015). *Adresse de référence pour les sans-abris. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Bruxelles, Betty Nicaise, p. 14-15.
- 51 Circulaire du Service Public Fédéral Intérieur du 4 octobre 2006 relative aux sans-abri, au CPAS compétent et à l'adresse de référence, l'inscription et à la radiation d'une inscription, *Moniteur Belge*, 6 novembre 2006.
- 52 Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action Sociale (2015). *op.cit.*
- 53 MYRIA (2015). *La migration en chiffres et en droits 2015.*, Bruxelles, Centre Fédéral Migration, p. 211.
- 54 Moment d'échanges à propos de l'adresse de référence organisé conjointement par le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et le Front commun des SDF le 10 mars 2017 à Schaerbeek.
- 55 Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *Moniteur Belge*, 29 mars 2001.
- 56 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009. Partie 2<sup>e</sup>. Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 47-50.
- 57 Netwerk tegen Armoede (2017). *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, versie februari 2017, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 19.
- 58 Loi du 14 décembre 2005 relative à la simplification administrative II, *Moniteur Belge*, 28 décembre 2005.
- 59 Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *Moniteur Belge*, 3 septembre 1991.
- 60 Rapport du 10 novembre 2015 à la Chambre des représentants, DOC 51 1967/005, p. 4.
- 61 Netwerk tegen Armoede (2017). *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen*, versie februari 2017, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 19.
- 62 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Bruges, La Charte, p. 133.
- 63 Bernard, Nicolas (2017). « A la base du nonaccès aux droits : le manque d'effectivité des lois », dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Brugge, La Charte, pp. 67-83.
- 64 *Lutter contre la pauvreté en favorisant le recours aux mesures sociales par les ménages et les entreprises* (TAKE 2015-2020), recherche réalisée par l'UAntwerpen, l'ULg, le Bureau du Plan et le SPF Sécurité sociale, dans le cadre du programme BRAIN-be de la Politique scientifique fédérale.
- 65 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 14.
- 66 • Cantillon, Bea (2009). *De paradox van de investeringsstaat : Waarom is de armoede niet gedaald?*, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen.

- Van Lancker, Wim (2015). « Cui bono? : Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat », *Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten*, 16 n°2, pp. 122-140, Gent, Larcier.
- 67 Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2012). *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, présenté à la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Mme Magdalena Sepúlveda Carmona.
- 68 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 78.
- 69 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 316.
- 70 Jacobs, Michèle, et al. (2015). *ID van Samenlevingsopbouw*, Brussel, Samenlevingsopbouw Vlaanderen.
- 71 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017) *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune.
- 72 Voir aussi : Netwerk tegen armoede (2016). *Sociale correcties*. Verslag van een denkoefening.
- 73 Les femmes représentent 83% des chefs de famille monoparentale (87% à Bruxelles, 81% en Flandre, 83% en Wallonie). Defeyt, Philippe (2015). *Le point sur les familles monoparentales*, Institut pour un Développement Durable, p. 3.
- 74 • Kind en Gezin (2017). *Nota armoedetoets Groeipakket*, Brussel, Kind en Gezin.
- Voir aussi l'avis du SERV et du SARWGG sur la note de projet 'Voor elk kind en elk gezin een groeipakket op maat' :
  - [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_20160712\\_CN\\_Voor\\_elk\\_kind\\_en\\_elk\\_gezin\\_een\\_groeipakket\\_op\\_maat\\_ADV.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20160712_CN_Voor_elk_kind_en_elk_gezin_een_groeipakket_op_maat_ADV.pdf)
  - <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/advies-conceptnota-voor-elk-kind-en-elk-gezin-een-groeipakket-op-maat>
- 75 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*. Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- 76 De Vlaamse minister van Onderwijs, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2017). *Nota aan de Vlaamse Regering betreft : Voorontwerp van decreet tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*.
- 77 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*.
- 78 Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2014). *Baromètre de la diversité Logement*, Bruxelles, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, p. 74.
- 79 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 264.
- 80 Société Wallonne du Logement. *La location d'un logement public en Wallonie*, p. 17.
- 81 De Wilde, Marjolijn en Sarah Marchal (2016). « De voorwaardelijkheid van de sociale bijstand : de werkbereidheidseis », in Marjolijn De Wilde et al.(red.), *40 jaar OCMW en bijstand*, Leuven/Den Haag: Acco.

- 82 Préparation d' ATD de la réunion de concertation le 25 avril 2017.
- 83 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi  
Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 273.
- 84 Rapport (werkdocument) van de werkgroep sociale correcties van het Horizontaal Permanent  
Armoedeoverleg met betrekking tot de afbakening van de doelgroep voor sociale correcties (december  
2017).
- 85 Steenssens, Katrien et al. (2016). Adaptation des catégories de revenu d'intégration aux formes  
actuelles de vie et de logement, Étude d'amélioration à 'méthodologie mixte', Leuven, KULeuven, HIVA.
- 86 Ceci est confirmé dans des recherches, voir : Centre d'Etudes Sociologiques (FUSL) (2013). *Recherche-  
Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS Bruxellois*, Annexes, Thème 2 : *De la  
catégorisation des publics à la gestion des flux : Comment organiser l'offre de services en CPAS?*, Etude  
commandité par la section CPAC de l'Association de la ville et des communes de la Région Bruxelles-  
Capitale.
- 87 Cantillon, Bea en Maria De Bie (2015). *Selectiviteit Belgische uitkeringen en diensten*, Achtergrondnota  
bij het Expertenseminarie georganiseerd door de Universitaire Stichting, 7 januari 2015.
- 88 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi  
Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 49.
- 89 Roagna, Ivana (2012). « *La protection du droit au respect de la vie privée et familiale par la Convention  
européenne des droits de l'homme* », Conseil de l'Europe, p. 14.
- 90 Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à  
caractère personnel, *Moniteur Belge*, 18 mars 1993.
- 91 <https://www.privacycommission.be/fr/a-propos-de-la-cpvp>
- 92 Contribution de LST à la concertation du 27 octobre 2016 ; voir aussi : LST (2016). *On nous rend  
transparents, mais nous résistons tous les jours à la misère.*
- 93 LST (2016). *On nous rend transparents, mais nous résistons tous les jours à la misère.*
- 94 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi  
Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 19.
- 95 Circulaire du 14 mars 2014 portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le  
cadre de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale et dans le cadre de l'aide sociale  
accordée par les C.P.A.S. et remboursée par l'Etat conformément aux dispositions de la loi du 2 avril  
1965, *Moniteur Belge*, 4 juillet 2014.
- 96 LST (2003). *La Dignité... Parlons-en!*, Editions Luc Pire, pp. 128-129.
- 97 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi  
Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 195.
- 98 Gouvernement Fédéral. *Accord du Gouvernement du 9 octobre 2014*, p. 53.
- 99 Plan d'action 2015, Lutte contre la fraude sociale et le dumping social, actions prioritaires.
- 100 <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be/fr/index.html>
- 101 Cour des comptes (2017). *Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, Rapport de la Cour  
des comptes transmis à la Chambre des représentants*, 2017, Bruxelles, pp. 74-77.
- 102 Cour des comptes (2017). *Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social, Rapport de la Cour  
des comptes transmis à la Chambre des représentants*, 2017, Bruxelles, p. 4.

- 103 Inspection SPP IS. Rapport d'inspection intégré du CPAS d'Uccle.
- 104 Informatie van de POD Maatschappelijke integratie die ook via de FAQ-rubriek van website zal worden verspreid.
- 105 Recommandation aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires du 18 mars 2009, SE/08/128.
- 106 Voir <http://www.ipi.be/publications/toutes-les-publications/une-fiche-pour-aider-les-proprietaires-selectionner-leurs>.
- 107 Délibération AF n°04/2013 du 7 février 2013, Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.
- 108 Loi 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *Moniteur Belge*, 27 mai 2016.
- 109 Avis n°24/2015 du 17 juin 2015 de la Commission de la vie privée.
- 110 Centre d'Appui Social Energie de la Fédération des Services Sociaux (2013). Contrôle des allocataires sociaux : les données énergétiques pour preuves d'une fraude sociale? Injuste, irréaliste et illégal, 4 mai 2015.
- 111 Loi du 5 mars 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *Moniteur Belge*, 4 juin 2014.
- 112 [https://www.belgium.be/fr/justice/respect\\_de\\_la\\_vie\\_privée/secret\\_professionnel](https://www.belgium.be/fr/justice/respect_de_la_vie_privée/secret_professionnel)
- 113 • Degimbe, P. (2017). « Le secret professionnel, empêché? Evolution et mise en danger du secret professionnel », *PAUVÉRITÉ*, le Forum - Bruxelles contre les inégalités, n° 15, p. 27.
- Bosquet, C. (2014). Secret professionnel : les contours juridiques et déontologiques, Comité de vigilance en travail social.
- 114 Projet de loi modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme, *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2050/001, p. 3.
- 115 Wastchenko, Marie (2017). Le secret professionnel, une valeur fondamentale en danger !, Bruxelles.
- 116 <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunten/maatschappelijke-dienstverlening/protest-tegen-afwijking-op-het-beroepsgeheim>
- 117 Fédération Wallonie-Bruxelles - Aide à la jeunesse (2017). La transparence et la transmission des écrits. Etat des réflexions du groupe Agora (2).
- 118 • Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Moniteur belge*, 14 juin 2013.
- Delahaye, Thierry (2017). « La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs en difficulté », *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, p. 61.
- 119 Delahaye, Thierry (2017). « La protection judiciaire et extrajudiciaire des majeurs en difficulté », *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, p. 66.
- 120 Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Moniteur belge*, 14 juin 2013.
- 121 <https://www.meldpuntbewindvoering.be/accueil>

- 122 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). Protection sociale et  
123 pauvreté, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 123 • Art. 59 de l'Arrêté ministériel du 25 novembre 1991 portant les modalités d'application de la  
réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 25 janvier 1992.
  - Art. 14 § 1, 1 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*,  
124 31 juillet 2002.
- 124 Voir la jurisprudence sur l'aide sociale et intégration sociale et sur le chômage sur le site web du  
Service.
- 125 Cass. 9 octobre 2017, S.16.0084.N/1.
- 126 Cols, Florence (2017). « Colocation : quel impact sur les allocations sociales? », *En Marche*, 5 octobre  
2017.
- 127 Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *Moniteur belge*, 20 juin 2005.
- 128 Les experts du vécu (2012). *Pourquoi sanctionner le cohabitant?*, Bruxelles, SPP Intégration sociale.
- 129 Steenssens Katrien et al. (2016). Adaptation des catégories de revenu d'intégration aux formes actuelles  
de vie et de logement. Etude d'amélioration à 'méthodologie mixte', Leuven, KU Leuven, HIVA,  
130 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2010). Vivre sans chez soi à Bruxelles,  
Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010, Bruxelles, Commission communautaire commune.
- 131 Montants nets à compter du 1er septembre 2017, SPP Intégration Sociale.
- 132 SPP Economie - Direction Générale Statistique - Statistics Belgium, EU SILC 2016.
- 133 Schepers, Wouter & Ides Nicaise (2014). *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de*  
*l'inégalité. Analyse des politiques nationales. Country Report: Belgique*, Bruxelles, Commission  
Européenne.
- 134 Voir aussi : Jamouille, Pascale (2009). *Le débrouille des familles*, Bruxelles, De Boeck Supérieur.
- 135 « *Les pères et mères sont tenus d'assumer, à proportion de leur facultés, l'hébergement, l'entretien, la*  
*surveillance, l'éducation et la formation de leurs enfants. Si la formation n'est pas achevée, l'obligation*  
*se poursuit après la majorité de l'enfant.* » Article 203 §1 du Code Civil.
- 136 Montants nets d'application à partir du 1 septembre 2017, SPP Intégration Sociale.
- 137 [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_minimum.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_minimum.htm)
- 138 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Lutte contre la pauvreté.  
Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011, Bruxelles, Centre pour  
l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 139 Voir aussi : Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2013). Jeunes en transition,  
adultes en devenir, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2012, Bruxelles, Commission  
communautaire commune.
- 140 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017). Aperçus du non-recours aux droits sociaux et  
de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de  
la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune.
- 141 SPP Intégration Sociale (2013). Etude sur la fraude sociale au sein des CPAS, Price, Waterhouse &  
Coopers.
- 142 Stroobants, Veerle (2014). « De ene samenwonende is de andere niet », *De gids op maatschappelijk*  
*gebied*, n° 4, pp. 21-25.

- 143 Larmuseau, Hendrik (2009). « Coûts des droits dérivés et étendue des droits propres non perçus, période 1997-2007 », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, p. 270.
- 144 • Babilas, Liliane (2009). « L'individualisation des droits dans l'assurance-chômage », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 2, Bruxelles, p. 373-399.
- Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *Pauvreté et genre. Lettre ouverte au futur gouvernement*.
- 145 Département Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2013). *De kracht van het engagement. De vermaatschappelijking van de zorg in de dagelijkse praktijk*, Brussel, Vlaamse Overheid.
- 146 Vanderborght, Muriel (2011). « Chômage : le statut de cohabitant », Question de point de vue, décembre 2011, Equipes Populaires.
- 147 Voir aussi :
- Palsterman, Paul (2008). « L'individualisation des droits : une définition aux multiples enjeux », *Démocratie*, n° 10, p. 5-9.
- Nederlandstalige Vrouwenraad (2011). *Individuele rechten in de sociale zekerheid*.
- Cantillon, Bea et al. (2009). « De individualisering van de sociale zekerheid, tussen utopie en dwaling », *CSB berichten*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.
- 148 Steenssens, Katrien et al. (2016). *Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen. Een 'mixed method' verbeteronderzoek*, Leuven, KULeuven, HIVA.
- 149 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Protection sociale et pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 150 Avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale concernant le Rapport bisannuel 2012-2013 sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, 19 juin 2014.
- 151 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 1994, p. 486.
- 152 Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *Moniteur Belge*, 31 juillet 2002.
- 153 ONEM (2017), *Chômeurs complets indemnisés qui exercent une activité bénévole*, p. 2.
- 154 Mouvement ATD Quart Monde - Institut de Recherche et de Formation aux relations humaines- Avec la contribution de Lutte-Solidarité-Travail (1998). *Sortir de l'inactivité forcée. Rapport d'un groupe d'étude franco-belge sur le travail, le chômage et la sécurité sociale*, Bruxelles.
- 155 ONEM (2017), *Chômeurs complets indemnisés qui exercent une activité bénévole*, p. 2.
- 156 Fondation Roi Baudouin (2015), *Le volontariat en Belgique : chiffres-clés*, p. 49.
- 157 Fondation Roi Baudouin (2015). *Le volontariat en Belgique : chiffres et tendances. Rapport du colloque du 20 octobre 2015*, p. 49
- 158 Fondation Roi Baudouin (2015). *Le volontariat en Belgique : chiffres et tendances. Rapport du colloque du 20 octobre 2015*, p. 2.
- 159 Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le Droit à l'Intégration Sociale, *Moniteur Belge*, 2 août 2016.
- 160 Décret de la Communauté française du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2003, *Moniteur Belge*, 25 août 2003.



- 161 • Plus d'infos sur : <http://www.educationpermanente.cfwb.be/index.php?id=559>.
- Voir aussi : Goffin, Michel (2008). « Education permanente en Communauté française Wallonie-Bruxelles : l'enjeu de l'association des milieux populaires à la participation sociale et citoyenne », dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 173-182.
- 162 Décret de la Communauté flamande du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, *Moniteur Belge*, 11 juin 2003.
- 163 Décret de la Communauté flamande du 7 juillet 2017 portant subvention et agrément de l'animation socioculturelle des adultes, *Moniteur Belge*, 2 octobre 2017.
- 164 Décret de la Communauté flamande du 18 janvier 2008 portant des mesures d'encadrement et d'encouragement visant à promouvoir la participation à la culture, à l'animation des jeunes et aux sports, *Moniteur Belge*, 4 avril 2008.
- 165 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 1994, p. 302.
- 166 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, 1994, p. 304.
- 167 SPW (2016). *La mobilisation et la participation citoyennes dans tous leurs états*, SPW Edition, p. 2.
- 168 <http://socialsante.wallonie.be/?q=action-sociale/action-sociale/agrements-subventions/plan-cohesion-sociale>
- 169 <http://www.pcs-condroz.be/cms/pcs>
- 170 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019.
- 171 Baudart, Liliane (2011). « Lutter contre la pauvreté : un enjeu éthique et politique pour l'aide à la jeunesse », p. 3, in Agora (2011). La transparence et la transmission des écrits.
- 172 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 26.
- 173 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 26.
- 174 • Van Gils, Jan en Willekens Tine (2010). *Belevingsonderzoek bij kinderen en jongeren die in armoede leven. Deel 2 : De beleving van kinderen die leven in armoede in Vlaanderen*, Meise, Onderzoekscentrum Kind en Samenleving vzw;
- UNICEF Belgique (2010). *Voilà ce que nous en pensons ! des jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Bruxelles, UNICEF Belgique.
- 175 • La Commission européenne (2013). *Recommandation de la commission du 20 février 2013 : Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*;
- Plan national de lutte contre la pauvreté infantile, lutter contre la pauvreté infantile et favoriser le bien-être des enfants.
- 176 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 177 Voir : <https://www.mi-is.be/fr/les-enfants-dabord>.

- 178 Voir entre autres articles 7, 9 et 18 de la Convention Internationale des Droits de L'Enfant.
- 179 Kinderrechtencommissariaat (2017). Standpunt : Een kinderrechtenkijk op kinderarmoede, 2016-2017,  
Brussel, Vlaams Parlement.
- 180 Kinderrechtencommissariaat (2017). Kinderarmoede bestrijden door 1 euromaaltijden?, Advies van 2  
oktober 2017, Bruxelles, Vlaams Parlement.
- 181 Voir aussi : Kinderrechtencommissariaat (2015). Straffe school : de grenzen van sanctioneren verkend,  
Brussel, Vlaams Parlement.
- 182 Exposé d'orientation politique (13 avril 2017), Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes villes,  
Personnes handicapées, Egalité des chances, Chambre des représentants de Belgique, doc 540020/069.
- 183 Vanhauwaert, Frederic (2017). « Kinderen in armoede dupe van falend beleid », *Sampol*, Novembre  
2017, n° 9, pp. 4-8.
- 184 Reynaert, Didier en Siebren Nachtergaele (2015). Sociaal werk is een mensenrechtenberoep. Hoeder van  
sociale grondrechten, Analyse XL, Sociaal.Net.
- 185 Voir par exemple l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948),  
l'article 10 de la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (16  
décembre 1966), partie I-16 et partie II-16 de la Charte sociale européenne (18 octobre 1961) et la  
Charte sociale européenne revue (3 mai 1996).
- 186 Schiettecat, Tineke et al. (2016). « Trajecten van gezinnen in armoede in relatie tot sociaal  
werkpraktijken: Samenvattend rapport », *VLAS-Studies 35*, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- 187 Schiettecat, Tineke et al. (2015). « Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als  
ondersteunend ervaren », dans Daniëlle Dierckx et al. (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek*  
*2015*, Leuven, Acco, pp. 198-213.
- 188 Schiettecat, Tineke et al. (2015). « Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als  
ondersteunend ervaren », dans Daniëlle Dierckx et al. (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek*  
*2015*, Leuven, Acco, p. 9.
- 189 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Pauvreté et ineffectivité des*  
*droits : non-recours aux droits*, Brugge, Die Keure, p. 106.
- 190 Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen vzw (2004). *Recht op een goed gezinsleven,*  
*een dialoog tussen armste gezinnen van Oostende en de diensten uit de welzijnssector*, Gent, Huis van  
de Mensenrechten, p. 78.
- 191 Préparation ATD de la réunion de concertation du 31 janvier 2017.
- 192 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le*  
*rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le  
racisme.
- 193 Bouverne-De Bie et al. (2010). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse (PCP)*,  
Gent, Academia Press.
- 194 • La note conceptuelle « Uitgangspunten en krachtlijnen bij uithuisplaatsing van jonge kinderen ifv  
Vlaamse beleidskeuzes », rédigée en septembre 2016 par la Vlaams Agentschap Jongerenwelzijn  
(Agence flamande pour le Bien-être des jeunes) et Kind en Gezin, affirme ainsi : « La pauvreté financière  
et matérielle, ou les conditions qui lui sont imputables, ne peuvent jamais être la seule motivation pour

retirer un enfant à ses parents, l'accueillir dans une prise en charge alternative ou empêcher son retour de placement ».

• Sur le portail officiel de l'Aide à la jeunesse en Fédération Wallonie Bruxelles, on peut lire que « *la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et leurs conséquences sont des enjeux majeurs qui s'inscrivent pleinement dans les valeurs mises en exergue par l'AGAJ : l'émancipation sociale et culturelle des jeunes et des familles et la participation. Les constats des professionnels de l'aide à la jeunesse montrent que nombre de familles qui sollicitent une aide sont confrontées à des problèmes de pauvreté et de conditions d'existence précaires, et notamment à des problèmes de logement, facteur clef de la pauvreté... Trop souvent, l'aide à la jeunesse est interpellée pour des risques de négligences dues à une détérioration des conditions matérielles des enfants et des familles alors qu'une action préventive et un travail de réseau aurait pu éviter l'entrée dans l'aide spécialisée* ».

195 Décret flamand du 29 juin 2012 relatif à l'organisation du placement en famille d'accueil, *Moniteur belge*, 16 août 2012.

196 Vanderfaeillie, Johan et al. (2014). « Pleegzorg of residentiële zorg. Een evidente keuze? », *Alert*, 40 n°1.

197 Decuypere, Marijke (2011). « De pijn je kind te moeten afstaan », *Vierdewereldblad*, november-december 2011, p. 6.

198 Préparation ATD de la réunion de concertation du 31 janvier 2017.

199 • Loi du 19 mars 2017 modifiant la législation en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux, *Moniteur belge*, 5 avril 2017.

• Voir aussi : Fierens, Jacques (2017). « La loi du 19 mars 2017 modifiant la législation en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux », *Actualités du droit de la famille*, 2017/6, pp. 138-148.

200 Kinderrechtencommissaris et Délégué Général aux Droits de l'Enfant (2016). Lettre d'avis sur le statut des accueillants familiaux 15 mars 2016 aux membres de la Commission Justice.

201 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Réflexions à propos de la proposition de loi modifiant le Code civil en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux, 13 février 2017.

202 Voir notamment :

• Netwerk tegen Armoede (2017). Pleegzorg: Netwerk tegen Armoede pleit voor duurzaam partnerschap tussen pleeggezinnen, natuurlijke ouders en kinderen.

• Mouvement Luttes Solidarités Travail (2016). Et les enfants et les parents dans tout cela ?

203 Fédération des Services de Placement Familial (2016). Une loi pour mieux réguler les droits et devoirs des familles d'accueil ? Attention aux conséquences pour les jeunes, les parents et les familles d'accueil.

204 ATD Quart Monde en Belgique, het Netwerk Tegen Armoede, Le Forum Bruxelles contre les inégalités, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté en le mouvement Luttes Solidarités Travail (2017). Des associations ont introduit un recours contre la loi du 19 mars 2017 relative au statut des accueillants familiaux.

205 Requête en annulation et en suspension de la loi du 19 mars 2017, modifiant la législation en vue de l'instauration d'un statut pour les accueillants familiaux, introduite par trois particuliers et l'ASBL Défense des Enfants – International – Belgique – Branche francophone (D.E.I. Belgique).

206 Cour eur. D.H. 16 février 2016, n° 72850/14, Soares de Melo contre Portugal.

- 207 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Protection sociale et*  
208 *pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- 209 On traitera la situation en Flandre, en Wallonie et en Communauté germanophone. Nous ne disposons  
210 pas encore d'informations en ce qui concerne Bruxelles.
- 211 « Van kinderbijslag tot Groeipakket ».
- 212 Kind en Gezin (2017). *Nota armoedetoets groeipakket*.
- 213 Arrêté royal n° 122 du 30 décembre 1982 modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations  
214 familiales pour travailleurs salariés, *Moniteur belge*, 12 janvier 1983.
- 215 Arrêté royal du 11 juin 2003 fixant le montant et les modalités d'octroi de l'allocation forfaitaire visée à  
216 l'article 70ter des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés,  
217 *Moniteur belge*, 24 juin 2003.
- 218 Voir le rapport final de la concertation au sein du Service sur le maintien du lien dans la Fédération  
219 Wallonie-Bruxelles.
- 220 Note au Gouvernement flamand, VR 2017 0206 DOC.0539/1, Concerne : Avant-projet de décret  
221 régissant les allocations dans le cadre de la politique familiale, p. 36.  
222 <https://www.vlaanderen.be/fr/nbwa-news-message-document/document/09013557801fd12d>  
223 <https://wvg.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/jeugdhulp/pleegzorg/vier-vormen/>
- 224 Voir : lettre commune Pleegzorg Vlaanderen, Netwerk tegen Armoede et Oudersparticipatie Jeugdhulp  
225 Vlaanderen.
- 226 Mahy, Christine et Pierre Doyen (2017). *La réforme des allocations familiales : une occasion historique*  
227 *ratée de réduire les inégalités par les politiques publiques! Est-il vraiment trop tard ?* Réseau wallon de  
228 lutte contre la pauvreté.
- 229 Loi du 25 décembre 2016 modifiant les articles 4 et 243/1 du Code des impôts sur les revenus 1992,  
230 *Moniteur belge*, 30 décembre 2016.
- 231 Communiqué de presse du 27 juin 2017 de La ligue des droits de l'homme, *Enfants des demandeurs*  
232 *d'asile : 7 associations attaquent une loi fiscale odieuse*.
- 233 Voir aussi : Büchler, Alexandra et Mathieu Beys (2017). *Être étranger en Belgique en 2017*, Bruxelles,  
234 Myria.
- 235 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et*  
236 *pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*. Rapport bisannuel 2014-2015, Bruxelles, Service  
237 de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- 238 • Voir notamment : OCDE (2016). PISA 2015, *Résultats à la loupe*.
  - 239 • Comité des droits de l'enfant (2010). *Observations finales : Belgique*, juin 2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.  
240 [https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/pauvrete-infantile/les-enfants-dabord/appele-projets-les-](https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/pauvrete-infantile/les-enfants-dabord/appele-projets-les-enfants-dabord)  
241 [enfants-dabord](https://www.mi-is.be/fr/themes/pauvrete/pauvrete-infantile/les-enfants-dabord/appele-projets-les-enfants-dabord)  
242 <https://armoede.vlaanderen.be/?q=projecten>
- 243 Voir aussi : Walterus, Bart et al. (2015). *Kinderen eerst. Studie naar de werking van lokale*  
244 *overlegplatformen voor de preventie en opsporing van kinderarmoede*; Recherche faite par KPMG  
245 Advisory commandée par le SPP Intégration Social, Bruxelles, SPP IS.
- 246 Préparation ATD de la réunion de concertation du 27 juin 2017.

- 227 Décret du 29 novembre 2013 de la communauté flamande portant organisation du soutien préventif  
aux familles, *Moniteur belge*, 29 janvier 2014.
- 228 <http://www.huizenvanhetkind.be/hk/>
- 229 Netwerk tegen armoede (2013). *Bijdrage armoedetoets preventieve gezinsondersteuning*.
- 230 LST (2017). *Pauvreté, précarité, misère... De quoi parle-t-on?*
- 231 ONE en partenariat avec la DGAJ et le DGDE (2012). *Pour un accompagnement réfléchi des familles. Un*  
*référentiel de soutien à la parentalité*, Bruxelles, ONE.
- 232 Nys, Krisien en Kathleen Emmery (2017). *De Huizen van het Kind in cijfers en ervaringen. Verwerking van*  
*de bevraging van Kind en Gezin* (Onderzoek in opdracht van Kind en Gezin), Bruxelles, Kenniscentrum  
Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (Odisee).
- 233 Driessens, Kristel en Tine Van Regenmortel (2006). *Bind-kracht in armoede. Leefwereld en*  
*hulpverlening*, Leuven, LannooCampus.
- 234 Voir aussi : Reynaert, Didier en Siebren Nachtergaele (2015). *Sociaal werk is een mensenrechtenberoep.*  
*Hoeder van sociale grondrechten*, Analyse XL, Sociaal.Net.
- 235 • Schiettecat, Tineke (2016). « Wie niet weg is, is gezien. Ondersteuningsstrategieën van  
praktijkwerkers », *Welwijs*, 27,1, pp. 6-10.
- De Wilde, Marjolijn en Sarah Marchal (2016). « De voorwaardelijkheid van de sociale bijstand: de  
werkbereidheidseis », dans Marjolijn De Wilde et al. (red.), *40 jaar OCMW en bijstand*, Leuven/Den  
Haag: Acco.
- 236 Buurtwerk 't Lampeke (2016). *Trajecten van hoopverlening. Magazine bij de documentaire 'trajecten*  
*van hoopverlening'*, Leuven, Buurtwerk 't Lampeke.
- 237 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 42.
- 238 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 118.
- 239 Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la  
précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la*  
*transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011  
par le groupe Agora, p. 38.
- 240 • Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail Fédération LST, Service de lutte contre la  
pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Administration générale de l'aide à la jeunesse [AGAJ])  
(2017). *La transparence et la transmission des écrits*, Etat des réflexions du groupe Agora (2), mars  
2017.
- D'autres recherches sur cette thématique ont été menées dans d'autres pays. Voir notamment :  
Robin, Monique & Diane Dubeau (2017). « La difficulté à élaborer des récits communs entre parents et  
professionnels », *La revue internationale de l'éducation familiale, Protection de l'enfance. Vers une*  
*nouvelle intégration des parents*, n° 39, pp. 37-57.

- 241 Décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la Jeunesse, *Moniteur belge*, 12  
juin 1991.
- 242 Décret de la Communauté flamande du 12 juillet 2013 relatif à l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur  
belge*, 13 septembre 2013.
- 243 De Beukeleer, Marcel (2016). *Opvoedingsondersteuning, 'Huis van het Kind' zet ouders in de  
vergeethoek.*
- 244 Van Crombrugge, Hans (2013). « Zijn 'ouders' (als burgers) welkom in het Huis van het Kind? » in Hoger  
Instituut voor Gezinswetenschappen, *Gezinsbeleid in 2012. De rol van het gezin, de buurt en de burger  
in de Huizen van het Kind*, Antwerpen, Garant, pp. 223-252.
- 245 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi  
Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 205.
- 246 *Données de Statistics Belgium sur base du Census 2011.*
- 247 Heylen, K. (2015). Grote woononderzoek 2013. Deel 2 : Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid,  
Leuven, Steunpunt Wonen, p. 9.
- 248 Anfrie M.-N. et Oliver Gobert (2016). *Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – 2016*, Rapport  
du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, p. 25.
- 249 Heylen, K. (2015). *Grote woononderzoek 2013. Deel 2 : Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*,  
Leuven, Steunpunt Wonen, pp. 15-18.
- 250 De Keersmaecker, M.-L. (2017). *Observatiecentrum van de Huurprijzen. Enquête 2016*, Brussel,  
Observatiecentrum voor de Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, p. 8.
- 251 EU-SILC 2016, calculs par IWEPS.
- 252 Eurostat, *EU-SILC 2016.*
- 253 Vlaamse Woonraad (2017). *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt. Advies 2017-06*,  
27 april 2017
- 254 Heylen, K. (2016). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt  
Wonen, p. 66.
- 255 Noël, Françoise et al. (2007). *Studie over het opstarten van pilootprojecten voor paritaire  
huurcommissies in Brussel, Charleroi en Gent. Eindverslag. (Studie gerealiseerd in opdracht van de  
Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en  
Sociale Economie)*, s.l., ULB/CRU-UA/OASES-FUSL.
- 256 Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Moniteur belge*, 30 octobre  
2017.
- 257 Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (2017). *Le baromètre du logement.* pp. 27-28.
- 258 [http://spw.wallonie.be/dgo4/site\\_grilleloyers/](http://spw.wallonie.be/dgo4/site_grilleloyers/)
- 259 <https://www.woninghuurprijzen.be/>
- 260 Vandromme, Tom (2015). « Woningkwaliteit verbeteren via de Vlaamse Wooninspectie », in De Decker,  
P. et al. (2015). *Woonnood in Vlaanderen. Feiten / Mythen / Voorstellen*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant,  
p. 467.
- 261 Homans, Liesbeth. (2017). *Beleidsbrief. Wonen 2016-2017*, 950 (2016-2017) – n° 1, ingediend op 24  
oktober 2016, p. 20.

- 262 Van den Broeck, K. et al. (2017). *Naar een nieuw stelsel van huursubsidies*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 12.
- 263 Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (2017). *Le baromètre du logement*, p. 30.
- 264 Gouvernement wallon (2017). *La Wallonie plus forte*, Namur, 25 juli 2017, p. 19.
- 265 Données du VMSW.
- 266 [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_qualite\\_logements.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_qualite_logements.htm)
- 267 Bernard, Nicolas et De Pauw, Geert (2004). *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, IX-X.
- 268 RISO signifie 'Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw'. Il s'agit d'une asbl qui organise le travail social communautaire et de quartier. Depuis plusieurs années déjà, RISO Vlaams Brabant travaille sur un projet autour de l'habitat permanent.
- 269 Provincie Vlaams-Brabant (2015). *Kleinschalig wonen als oplossing voor maatschappelijke uitdagingen*, Leuven, Provincie Vlaams-Brabant.
- 270 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2016). *Video 'Droits & "Non take-up" (juin 2016)*.
- 271 Préparation d'ATD Quart Monde pour la rencontre du 3 octobre 2017.
- 272 Parlement flamand (2017). *Réponse de Liesbeth Homans à la question n° 286 du 18 janvier 2017 de Valérie Taeldeman*.
- 273 Bruxelles (réf.) 11 décembre 2015, [http://www.luttepauvrete.be/jur\\_trib\\_brux\\_20151211.htm](http://www.luttepauvrete.be/jur_trib_brux_20151211.htm)
- 274 *Communiqué de presse du 28 septembre 2016 du Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat*.
- 275 Art. 22 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *Moniteur Belge*, 9 septembre 2003.
- 276 Décret de la Région wallonne du 1er juin 2017 réformant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, *Moniteur Belge*, 18 juillet 2017.
- 277 Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *Moniteur Belge*, 4 février 1993.
- 278 Proposition de loi du 2 avril 2015 modifiant le Code pénal en ce qui concerne l'occupation d'un immeuble sans l'autorisation du propriétaire, *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1008/001 et 2016-17, n° 54-1008/003.
- 279 *Proposition de loi du 25 juillet 2017, Rapport de la première lecture, Doc. Parl.*, Chambre, DOC 54 1008/007, pp. 44-45.
- 280 Conseil d'Etat, section législation, Avis 61.256/3 du 5 mai 2017, *Doc.Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-1008/004.
- 281 RBDH (2017). *Squatter, un crime ?*
- 282 Préparation de la rencontre du 26 janvier 2017 par ATD Quart Monde.
- 283 Préparation de la rencontre du 26 janvier 2017 par ATD Quart Monde.
- 284 Vlaamse Regering (2017). *Oproep voor experimentele woonvormen*.
- 285 Samenhuizen – Facultés universitaires Saint-Louis – Habitat & Participation (2012). *Etude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat solidaire*, à l'initiative de SPP Intégration Sociale – Politique des Grandes Villes.
- 286 Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie.

- 287 Préparation de la rencontre du 26 janvier 2017 par ATD Quart Monde.
- 288 Comité européen des droits sociaux 21 mars 2012, n° 62/2010, Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme / Belgique.
- 289 Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (France).
- 290 Strategisch plan woonwagengewoners 2012-2015,
- 291 Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2014). Baromètre de la diversité > Logement, Bruxelles, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, p. 70.
- 292 Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2014). Baromètre de la diversité > Logement, Bruxelles, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, p. 187.
- 293 Centre interfédéral pour l'égalité des chances (2014). Baromètre de la diversité > Logement, Bruxelles, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, p. 195.
- 294 • Voir : l'arrêt commenté par le Service de lutte contre la pauvreté.
- Voir : également : [www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/nbe--2015\\_05\\_05\\_trib.\\_namur.pdf](http://www.justice-en-ligne.be/IMG/pdf/nbe--2015_05_05_trib._namur.pdf).
- 295 Centre interfédéral pour l'égalité des chances (11 mai 2015). « Reconnaissance d'une discrimination sur base de la «fortune» dans le secteur du logement : un jugement sans précédent en Belgique. »
- 296 Bernard, Nicolas. (1er juillet 2015 ). « Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non ! », *Justice en ligne*.
- 297 Voir : la recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires, SE/08/128.
- 298 <http://huurdersplatform.be/hb/actualiteit-hb/kandidaat-huurwoning-eenzijdige-huurbelofte/>
- 299 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Conférence de presse 'La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas. Le parlement doit agir!', 26 mai 2011.
- 300 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Note relative à un fonds central de garanties locatives.
- 301 Gouvernement wallon (2014). Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 : Oser, innover, rassembler.
- 302 Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Moniteur belge*, 30 octobre 2017.
- 303 [http://logement.brussels/fr/louer/bail-dhabitation/aides-a-la-constitution-de-la-garantie-locative?set\\_language=fr](http://logement.brussels/fr/louer/bail-dhabitation/aides-a-la-constitution-de-la-garantie-locative?set_language=fr)
- 304 Vlaamse Regering (2017). Voorontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, VR 2017 1407 DOC.0790/2BIS.
- 305 Netwerk tegen armoede (2017). Hogere huurwaarborg zal vooral tot meer betalingsproblemen leiden.
- 306 Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (2017). Garanties locatives, une petite révolution?
- 307 Eurostat, EU-SILC 2016.
- 308 IWEPS (2015). Les expulsions domiciliaires en Wallonie : premier état des lieux, p. 32.
- 309 Netwerk tegen armoede (2011). Dossier uithuiszetting van huurder, p. 2,
- 310 Décret du 15 juillet 1997 portant le Code flamand du logement, *Moniteur Belge*, 19 août 1997 ; Décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998 portant le Code wallon du logement [et de l'habitat durable], *Moniteur Belge*, 4 décembre 1998 ; Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *Moniteur Belge*, 18 juillet 2013.



- 311 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *Moniteur Belge*, 19 septembre 2003 ; Arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°bis, du Code wallon du Logement, *Moniteur Belge*, 30 octobre 2007 ; Arrêté du Gouvernement flamand du 12 juillet 2013 relatif aux normes de qualité et de sécurité pour les habitations, *Moniteur Belge*, 1er août 2013.
- 312 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contributions au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 10-38.
- 313 Art. 15 du Décret du 15 juillet 1997 portant le Code flamand du logement, *Moniteur Belge*, 19 août 1997.
- 314 Décret du 29 avril 2011 portant sur la modification de divers décrets relatifs au logement, *Moniteur Belge*, 4 mai 2011.
- 315 Jaarverslag 2015 Vlaamse Wooninspectie, [www.rwo.be](http://www.rwo.be), p. 78.
- 316 Besluit van de Vlaamse regering van 4 oktober 2013 houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszetting. Pour plus d'informations: [www.vlaamsgarantiefonds.be](http://www.vlaamsgarantiefonds.be)
- 317 Vlaams Parlement (2017). *Antwoord van de Vlaams minister van Wonen, Liesbeth Homans, op vraag nr. 270 van 13 januari 2017 Van Lorin Parys*.
- 318 Art. 7 al. 3 du Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable, *Moniteur Belge*, 4 décembre 1998.
- 319 Art. 8 à 16 du Code Bruxellois du Logement, *Moniteur Belge*, 18 juillet 2013.
- 320 Direction de l'Inspection régionale du Logement (Région Bruxelles-Capitale).
- 321 Article 439 du Code pénal.
- 322 Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (2017). *Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n° 5/2015, E/C.12/61/D/5/2015*.
- 323 Agentschap Wonen-Vlaanderen (2017). *Wegwijs in het sociaal huurstelsel, geactualiseerde versie 1.9*, pp. 79-80.
- 324 • Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2016). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, pp. 10-38 ;
- Plateforme Justice pour Tous (2017). *Livre noir. La réforme de l'aide juridique de 2eme ligne : un jeu d'échec*.
- 325 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Memorandum logement*, p. 8.
- 326 Ciré. *Les Groupes d'Épargne Collective et Solidaire : bilan et perspectives*, Bruxelles, p. 33.
- 327 Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (2017). *Rapport annuel 2016*, p. 118-133.
- 328 Ligue des familles (2015). *Le Community Land Trust, un modèle innovant d'accès à la propriété, abordable pour les familles*.
- 329 Proefproject Dampoort KnapT OP, <http://www.ocmwgent.be/OCMW/Home-Wonen/Proefproject-Dampoort-KnapT-OP.html>

- 330 Bernard Nicolas et Bernard Hubeau (dir.) (2013). *Droit au logement : vers une obligation de résultat ? /*  
*Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Bruxelles, La Chartre.
- 331 Moons Nico et Bernard Nicolas (2017). « Le droit au logement en théorie et en pratique », in Lahaye  
Willy e.a. (eds.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2017*, Gand, pp. 109-111.
- 332 Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (2017). *Bilan et statistiques du Dalo 2008-*  
*2009*.
- 333 Carlotti Marie-Arlette (2016). *L'effectivité du droit au logement opposable*.
- 334 Vlaamse Woonraad (2013). *Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse*  
*Woonraad, met een pleidooi voor een Vlaamse Woonrechtcommissaris*.
- 335 Moons Nico et Bernard Nicolas (2017). « Le droit au logement en théorie et en pratique », in Lahaye  
Willy e.a. (eds.), *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2017*, Gand, pp. 114-121.
- 336 Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, <https://rm.coe.int/168007cf94>
- 337 Préparation de la rencontre du 26 janvier 2017 par ATD Quart Monde.



# Annexes

## 1. Liste des organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017

- Actiris
- Administration générale de l'Aide à la jeunesse — FWB
- Agentschap Integratie en Inburgering
- Agentschap Wonen — Vlaanderen
- A'kzie vzw
- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft – ADG
- ATD Quart Monde — Gens du voyage / ATD Vierde Wereld — Mensen van de Weg
- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen – BMLIK, Oostende
- Bond Zonder Naam – Filet Divers vzw
- BRULOCALIS – Association ville & communes de Bruxelles / Vereniging Stad & Gemeenten Brussel
- Bruxelles Initiative
- Caritas Vlaanderen vzw
- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale — Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW
- Centre de planning familial Plan F
- Centre d'Education en Milieu Ouvert — CEMO
- Centrum Kauwenberg vzw
- Chez Nous asbl / Bij Ons vzw
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl (CSCE) — Défense Allocataires Sociaux
- Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale — COCOF
- Commission de la vie privée / Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer
- Community Land Trust BXL
- Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) / Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)
- De Buurtwinkel vzw
- De Sfeer
- De Vrolijke Kring vzw
- Délégué général aux droits de l'enfant
- Den Draai vzw
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin — Beleidsontwikkeling
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Interdepartementale Cel Wonen – Welzijn
- Famifed
- Familiehulp
- Federatie van Vlaamse OCMW—maatschappelijke werkers
- Fédération bruxelloise de l'union pour le logement — Fébul
- Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise, FEDAIS / Federatie van de Sociale Verhuurkantoren van het Brusselse gewest, FEDSVK
- Fédération des Services sociaux — FdSS—FdSSB
- Fédération générale du travail de Belgique — FGTB / Service d'études fédéral — Département Social / Algemeen Belgisch Vakverbond – ABVV – Federale Studiedienst – Sociaal Departement
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS — FéWASC

- SPF Finances Expertise et Support stratégiques / FOD Financiën —  
Beleidsexpertise en —ondersteuning —
- Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie — FLW
- Front Commun des SDF /  
Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen — Brussel — Wallonië
- FWB — Conseil supérieur de l'éducation permanente
- FWB - Lire et Ecrire
- Hénallux — Département Social
- Hoger Instituut voor  
Gezinswetenschappen — HIG —  
Kenniscentrum Odisee
- Housing First Belgium — LAB
- Huis van het Kind Heusden—Zolder
- HUURpunt vzw
- Inspection Régionale du Logement –  
Bruxelles / Gewestelijke  
Huisvestingsinspectie — Brussel
- Iris asbl — Agence immobilière sociale /  
IRIS vzw — Sociaal verhuurkantoor
- Juge de Paix honoraire du canton  
d'Uccle / Ere-vrederechter van het kanton  
Ukkel
- Karel de Grote Hogeschool –  
Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal  
Werk
- Kind en Gezin
- Kinderrechtencommissariaat
- La Ligue des Familles
- La Plateforme francophone du Volontariat
- La Rochelle asbl — Maison de Quartier
- La Ruelle asbl
- La Strada asbl
- Landelijke Thuiszorg
- Le Forum — Bruxelles contre les  
inégalités
- Le Pivot asbl
- Le Rassemblement Bruxellois pour le  
Droit à l'Habitat — RBDH / Brusselse Bond  
voor het Recht op Wonen — BBRoW
- L'Etape asbl
- Ligue des Droits de l'Homme
- l'Ilot asbl
- Luttes Solidarités Travail — LST
- Medius — Association d'avocats
- Minderhedenforum
- Miroir Vagabond asbl
- MYRIA
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire de la Santé et du Social  
Bruxelles—Capitale / Observatorium voor  
Gezondheid en Welzijn Brussel—  
Hoofdstad
- OCMW Brussel — CPAS de Bruxelles
- Office de la Naissance et de l'Enfance —  
ONE
- Pigment vzw
- Pleegzorg Vlaanderen
- Progress Lawyers Network
- Rassemblement Bruxellois pour le Droit à  
l'Habitat asbl
- Relais Social de Charleroi
- Relais Social Urbain de Tournai
- Réseau belge de lutte contre la pauvreté /  
Belgisch Netwerk Armoedebestrijding /  
Belgian Anti-Poverty Network — BAPN
- Réseau Wallon de Lutte contre la  
Pauvreté — RWLP
- Samenhuizen vzw
- Samenlevingsopbouw
- Samenlevingsopbouw Antwerpen  
provincie vzw — Project energie en  
armoede
- Samenlevingsopbouw Brussel vzw —  
Verenigingen waar armen het woord  
nemen – VWAWN – ARA
- Samenlevingsopbouw Gent vzw
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- SPF Intérieur / FOD Binnenlandse Zaken
- Service Public de Wallonie —  
Département du Logement Wallonie
- Service Public de Wallonie — Direction  
générale opérationnelle des Pouvoirs  
locaux et de l'Action sociale
- Service public régional de Bruxelles –  
Bruxelles Logement – Centre  
d'Information pour le Logement CIL /  
Gewestelijke overheidsdienst Brussel,  
Brussel Huisvesting, WoonInformatie-  
Centrum WIC
- Service social de la société wallonne du  
logement

- Société du logement de la Région bruxelloise / Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij
- Société wallonne du Logement SWL — Direction de la Gestion Locative et de l'Action sociale
- Solidarités Nouvelles asbl
- SPF Finances — Expertise et Support stratégiques / FOD Financiën — Beleidsexpertise en —ondersteuning —
- SPP IS — Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding en Grootstedenbeleid
- Stad Gent — Dienst Wonen
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw
- Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires — SNPC / Nationaal Eigenaars en Mede-Eigenaars Syndicaat — NEMS
- 't Gents Voetvolk
- Uantwerpen — Academische Werkgroep Universitaire Stichting Armoedebestrijding
- ULiège — Département de droit — Droit fiscal
- UNIA
- Union Nationale des Mutualités Socialistes / Nationaal Verbond van de Socialistische Mutualiteiten
- Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG
- Vlaams Huurdersplatform — VHP
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB
- Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW
- Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Jongerenwelzijn
- Vlaamse Woonraad
- Welzijnsoverleg Regio Gent vzw — Intersectoraal Woonzoekteam
- Welzijnsschakels vzw
- Welzijnszorg vzw
- Wijkcentrum De Kring

## 2. Liste des personnes impliquées dans l'élaboration du Rapport 2016 - 2017.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou l'autre, ont contribué à la rédaction du rapport 2016 – 2017.

Amy, Brahim, Daphne, Kaouther, Sassy en Victoria (Pigment vzw), Leen ACKAERT (Kinderrechtencommissariaat), Elisabeth ADRIAENS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen — HIG — Kenniscentrum Odisee), Ahmed AHKIM (Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW), Benoît ALBERT (Hénallux — Département Social), Safaa AOUSSAR (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Stéphane AUJEAN (Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale — COCOF), Lies BAARENDSE (HUURpunt vzw), Geneviève BAERT (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Jeanne BATTELLO (La Ligue des Familles), Marc BEERNAERT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Christophe BILLY (Miroir Vagabond asbl), Johnross BUXIN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Yves BOCKLANDT (Bond Zonder Naam – Filet Divers vzw), Bart BOCKSTAELE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Tom BOELAERT (FOD Financiën - Beleidsexpertise en -ondersteuning / SPF Finances - Expertise et Support stratégiques), Luc BOLSENS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Antoine BORIGHEM (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Sien BORN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Guy BORREMANS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network - BAPN), Damien BOUCHAT (Hénallux — Département Social), Marcellin BOULARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Marc BOURGEOIS (Université de Liège — Département de droit — Droit fiscal), Anne-Françoise BOUVY (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Katrien BRUGGEMAN (Nederlandstalige Vrouwenraad), Alexandra BÜCHLER (MYRIA), Ioana BUSUIOC (Luttes Solidarités Travail — LST), Coralie BUXANT (coordinatrice du Housing First Belgium — LAB), Johnross BUXIN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Machteld CAMBIER (A'kzie vzw), Annabel CARDOEN (Welzijnzorg vzw), Delphine CHABBERT (La Ligue des Familles), Marie-Claude CHAINAYE (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Julie CHARDEZ (La Ruelle asbl), Naima CHARKAOUI (Kinderrechtencommissariaat), David CHARLES (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Laurent CIACCIA (Relais Social de Charleroi), Leatitia CLIN (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw), Manu CONDE (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Wouter COOLEN (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Chantal CORNET (Luttes Solidarités Travail — LST), Marc COUILLARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Monique COUILLARD-DE SMEDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Dominique COURTOIS (De Vrolijke Kring vzw), Sophie CRAPEZ (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Cécile DARON (La Ligue des Familles), Thomas DAWANCE (Community Land Trust BXL), Saïd DAZZAZ (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Pascale DE BECKER (Den Draai vzw), Annemarie DE CROOCK (Centrum Kauwenberg vzw), Georges DE KERCHOVE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Yoo Jung DE LOOF (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW), Grégory DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Leslie Karla DE WOLF (Le Forum — Bruxelles contre les inégalités), Carine DE BOUBERS – VANDENELSHOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Mireille DEBURE (Le Pivot asbl), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes), Andrée DEFAUX (Luttes Solidarités Travail — LST), Willem DEFIEUW (Samenlevingsopbouw Brussel vzw — Verenigingen waar armen het woord nemen -VWAWN – ARA), Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Murielle DEGUERRY (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Joris DELEENHEER (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG), Pierre DELEU (ATD Quart Monde — Gens du voyage / ATD Vierde Wereld — Mensen van de Weg), Eddy DEMEURISSE (Miroir Vagabond asbl), Annie DEPRez (A'kzie vzw), Johann DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde

Wereld), Brigitte DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Stijn DEREU (Agentschap Integratie en Inburgering), Denis DESBONNET (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl (CSCE) — Défense Allocataires Sociaux), Jacqueline DETRY (Administration générale de l'Aide à la jeunesse — FWB), Margaux DEVAHIVE (SPF Finances - Expertise et Support stratégiques - Règlementation / FOD Financieel - Beleidsexpertise en - ondersteuning - Reglementering), Jonathan DEVILLERS (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Dominique DEWIT (Luttes Solidarités Travail — LST), Jo DHAENENS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Bert D'HONDT (Welzijnszorg vzw), Sandrine DIERICX (POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid / SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes), Laurence DI NUNZIO (Société wallon du Logement (SWL) — Coordination de l'Action sociale au sein de la Direction de la Gestion locative et de l'Action sociale), Marie Luce DIGEON (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Kristel DRIESENS (Karel de Grote Hogeschool — Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk), Anne DONNE (Samenlevingsopbouw vzw), Isabelle DOYEN (Fédération générale du travail de Belgique — FGTB — Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond — ABVV — Federale Studiedienst), Grégory DUCHENE (Commission de la vie privée / Privacycommissie), Damien DUCHENE (Solidarités Nouvelles asbl), Brigitte DUGAUQUIER (Service Public de Wallonie — Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale), Anne-Sophie DUPONT (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat asbl), Damien DUPUIS (Medius — Association d'avocats), Tom DUTRY (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Cherazad EL MASSOUDI (Relais Social Urbain de Tournai), Martine ERNOTTE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Quentin ERVYN (L'Etape asbl), Harlinde EXELMANS (Familiehulp), Martin FORTEZ (UNIA), Olivier GATTI (Centre d'Education en Milieu Ouvert — CEMO), Anneline GEERTS (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG), Hilde GENOE (Landelijke Thuiszorg), Michel GERARD (Luttes Solidarités Travail — LST), Yvette GERARD (Miroir Vagabond asbl), Alain GERARDY (Miroir Vagabond asbl), Fernand GODART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Herman GOEMANS (Centrum Kauwenberg vzw), Margaux GUICHARD (Le Pivot asbl), Hector GUICHART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), François HALLEUX (Bruxelles Initiative), Christian HARION (Miroir Vagabond asbl), Marion HAZEE (Luttes Solidarités Travail — LST), Amélie HOSDEY-RADOUX (La Ligue des Familles), Rim IDMILOUD (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Geert INSLEGERS (Vlaams Huurdersplatform — VHP), Sandrine JACOBS (Service Public régional de Bruxelles – Bruxelles Logement – Centre d'Information pour le Logement CIL / Gewestelijke overheidsdienst Brussel, Brussel Huisvesting, WoonInformatieCentrum WIC), Kathy JACOBS (Kind en Gezin), Luc JANDRAIN (Service Public de Wallonie — Département du Logement Wallonie), Anne-Françoise JANSSEN (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Kim JANSSENS (Minderhedenforum), Isabelle JENNES (Iris asbl — Agence immobilière sociale / IRIS vzw — Sociaal verhuurkantoor), Ria JOHNSON (Centrum Kauwenberg vzw), Vanessa JOOS-MALFAIT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Anatole KONTSYBOVSKIY (Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Belgian Anti-Poverty Network - BAPN), Maria KRISLOVA (Fédération bruxelloise de l'union pour le logement — Fébul), Jean-Charles LAFON (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Chantal LAMARQUE (De Vrolijke Kring vzw), Dominique LANGLOIS (La Rochelle asbl — Maison de Quartier), Philippe LAURENT (Chez Nous asbl / Bij Ons vzw), Eric LECOMTE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail — LST), Pauline LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail — LST), Fabrizio LEIVA-OVALLE (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Christian LEJOUR (BRULOCALIS — Association ville & communes de Bruxelles / Vereniging Stad & Gemeenten Brussel), Angélique LEMAIRE (De Vrolijke Kring vzw), Danny LESCRAUWAERT (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw), Laurence LIBON (Fédération des Agences Immobilières Sociales de la région bruxelloise, FEDAIS / Federatie van de Sociale Verhuurkantoren van het Brusselse gewest, FEDSVK), Hilde



LINSSEN (Netwerk tegen Armoede), Judith LOPEZ CARDOSO (Ligue des Droits de l'Homme ), Jole LOUWAGIE (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin — Beleidsontwikkeling), Heidi LOWIE (De Sfeer), Sarah LUYTEN (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Vicky LYSENS-DANNEBOOM (Karel de Grote Hogeschool), Trui MAES (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Jean-Jacques MALALEL (ATD Quart Monde/ ATD Vierde Wereld), Véronique MEIRSCHAERT (Gemeenschappelijk Daklozenfront / Front Commun des SDF), Angelino MEULEMAN (Bond Zonder Naam), Daniël MEULEMAN (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw — Project energie en armoede), Lies MICHIESEN (Progress Lawyers Network), Herlindis MOESTERMANS (Nederlandstalige Vrouwenraad), Laetitia MONTINO (Luttés Solidarités Travail — LST), Patricia MOREAU (Luttés Solidarités Travail — LST), Deborah MYAUX (Fédération des Services sociaux — FdSS —FdSSB), Emmanuel NGO'O AKAM (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Betty NICAISE (Fédération des Services sociaux — FdSS —FdSSB), Delphine NOEL (Luttés Solidarités Travail — LST), Laurence NOEL (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad), Jean-Luc NSENGIYUMVA (Délégué général aux droits de l'enfant), Benjamin NTABUNDI (La Ruelle asbl), Joseph NTAMAHUNGIRO (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Marleen NUYTEMANS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Bruno NYS (A'kzie vzw), Kristien NYS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen — HIG — Kenniscentrum Odisee), Saida OKBA (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Emmeline ORBAN (La Plateforme francophone du Volontariat), Marc OTJACQUES (Luttés Solidarités Travail — LST), Shirley OVAERE (Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten vzw — VVSG), Paul PALSTERMAN (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique / Algemeen Christelijk Vakverbond — CSC - ACV), Isabelle PANNECOUCKE (Vlaamse Woonraad), Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique — FGTB — Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond — ABVV — Federale Studiedienst), Nicoletta PANUNZI (Centre de planning familial Plan F), Marc PAULET (De Buurtwinkel vzw), Luigi PEDINELLI (Luttés Solidarités Travail — LST), Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Annette PERDAENS (La Strada asbl), Jean-François PIETQUIN (Luttés Solidarités Travail — LST), Sylvie PINCHART (FWB — Conseil supérieur de l'éducation permanente et Lire et Ecrire), Stephan PLATTES (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft — ADG), Dominique PLETINCKX (Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires — SNPC / Nationaal Eigenaars en Mede-Eigenaars Syndicaat — NEMS), Gilles POUPART (l'Ilot asbl), David PRAILE (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Arne PROESMANS (Netwerk tegen Armoede), Rik REUSEN (UNIA), Catherine RIJS (Juge de Paix honoraire du canton d'Uccle ), Valérie PROUMEN (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Steven ROMMEL (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), Paul ROSIERS (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau belge de lutte contre la pauvreté / Belgian Anti-Poverty Network — BAPN), Gudrun ROSSEEL (Beweging van mensen met een laag inkomen en kinderen — BMLIK, Oostende), Florence ROTTHIER (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Virna SAENEN (Vlaamse Overheid, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Jongerenwelzijn), Maaika SANTANA (Pigment vzw), Patrick SAROLEA (Luttés Solidarités Travail — LST), Pascal SERWIER (Fonds du Logement des familles Nombreuses de Wallonie — FLW), Audrey SIMON (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Thys SMEYERS (Caritas Vlaanderen vzw — Coördinator Beleid & Politiek), David SOURDEAU (Belgian Anti-Poverty Network / Belgian Anti-Poverty Network), Marc SPRUYT (Den Draai vzw), Rudy STREMIZ (Service social de la société Wallonne du logement), Bernard TAYMANS (Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS — FéWASC), Henk TERMOTE (Actiris), Amandine TEUGELS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Viviane THYSSEN (Miroir Vagabond asbl), Virginie TIMSONET (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Sarah TRILLET (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Chris TRUYENS (Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw), Denis

UVIER (Solidarités Nouvelles asbl), Véronique VALDEZ (Luttes Solidarités Travail — LST), Els VAN ACHTER (Pleegzorg Vlaanderen), Pol VAN DAMME (Vlaamse Woonraad), Peter VAN DEN BOSCH (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen — VMSW), Véronique VAN DER PLANCKE (Ligue des droits de l'homme), Ilsa VAN GENECHTEN (Den Draai vzw), Olivier VAN GOETHEM (SPP IS, Lutte contre la pauvreté et Politique des Grandes Villes / POD MI, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid), Rita VAN GOOL (Nederlandstalige Vrouwenraad), Alain VAN HEYMBEECK (De Vrolijke Kring vzw), Annemie VAN HOECKE (Stad Gent — Dienst Wonen), Patricia VAN LAMOEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Margot VAN LEUVENHAEGE (Uantwerpen — Academische Werkgroep Universitaire Stichting Armoedebestrijding), Werner VAN MIEGHEM (Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat — RBDH / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen — BBRoW), Emma VAN MULLEM (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Christiane VAN OPDENBOSCH (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront), Ronald VAN PAASSEN (Agentschap Wonen — Vlaanderen), Jeannine VAN STIJVENDAEL ('t Gents Voetvolk), Roza VAN THIENEN (Centrum Kauwenberg vzw), David VAN VOOREN (Vlaamse Woonraad), Herman VAN WILDERODE (Famifed), Sonja VAN WITTENBERGHE (Commission de la vie privée / Privacycommissie), Melisa VANDENABEELE (Wijkcentrum De Kring), Grégory VANCAMPENHOUDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Leen VANDENHAUTE (De Vrolijke Kring vzw), Kathleen VANDENPUT (Huis van het Kind Heusden-Zolder), Frank VANDEPITTE (Samenlevingsopbouw Gent vzw), Anne VANDERGUCHT (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Interdepartementale Cel Wonen – Welzijn), Emmanuel VANDERICKEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Tom VANDROMME (Agentschap Wonen — Vlaanderen), Bea VANHAECKE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Johann VANHERWEGHEM (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté — RWLP), Catherine VANLANCKER (Office de la Naissance et de l'Enfance — ONE), Marie-Laure VANMEERHAEGE (Welzijnsoverleg Regio Gent vzw — Intersectoraal Woonzoekteam), Sophie VANNESTE (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Caroline VANNESTE (Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbemiddeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Jean-Michel VANNESTE (Société wallon du Logement — SWL — Directeur de la Gestion locative et de l'Action sociale), Sabine VANSLEMBROUCK (Samenhuizen vzw), Jasmyne VANSLEMBROUCK (De Buurtwinkel vzw), Marc VANSTRIJDONCK (A'kzie vzw), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail — LST), Bram VERBIEST (Welzijnsschakels vzw), Thomas VERDEBOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Mariette VERHAEGEN (Den Draai vzw), Christophe VERSCHOORE (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken / Service Public fédéral Intérieur), Stefan VERSCHUERE (Commission de la vie privée / Privacycommissie), Pol WALA (Inspection Régionale du Logement – Bruxelles / Gewestelijke Huisvestingsinspectie — Brussel), Ladislav WATZ (Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie — CMGVRW), Anne-Michelle WAUTHIER (Cabinet Ministre Action Sociale), Colette WERTZ (Luttes Solidarités Travail — LST), Liliane WILLAERTS (Centrum Kauwenberg vzw), Myriam WILLEMS (Luttes Solidarités Travail — LST), Jan WILLEMS (OCMW Brussel — CPAS de Bruxelles), Michelle WINTENS (De Buurtwinkel vzw), Pol ZIMMER (Société du logement de la Région bruxelloise / Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij), Hinda ZOUAOUI (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB).

Nous remercions les participants à la journée organisée à Eupen. Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certains personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

### 3. Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- La Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- L'État fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

#### TEXTE DE L'ACCORD

Vu l'article 77 de la Constitution ;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, §1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 ;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63 ;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993 ;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des

Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains ;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays ;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain ;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics ;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités ;

- L'État fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale ;
- Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes ;
- La Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente ;
- La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- La Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale ;
- La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président ;
- La Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes ;

Ont convenu ce qui suit :

#### **ARTICLE 1ER**

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution ;
- Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive ;
- L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques ;
- Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

#### **ARTICLE 2**

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- Une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3 ;
- Une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits ;
- Un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport ;

Des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

### **ARTICLE 3**

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

### **ARTICLE 4**

**§1<sup>er</sup>** Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

**§2** Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à

propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

**§3** Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

### **ARTICLE 5**

**§1<sup>er</sup>** Afin de mettre en œuvre ce qui précède un "Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" est créé avec pour missions de :

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

**§2** Pour réaliser les objectifs définis sous §1<sup>er</sup>, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été

développée lors de l'élaboration du "Rapport Général sur la Pauvreté".

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

## **ARTICLE 6**

**§1<sup>er</sup>** Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'État fédéral ;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande ;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone) ;
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

**§2** Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci

continuent à faire partie du personnel de la Région.

**§3** Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

## **ARTICLE 7**

**§1<sup>er</sup>** Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- La garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération ;
- Sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions ; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ;
- L'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ;
- La détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

**§2** Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

**§3** Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'État fédéral ;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande ;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française ;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone ;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

**§4** En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

#### **ARTICLE 8**

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'État compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail ;

- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National ;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri ;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

#### **ARTICLE 9**

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'État qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

#### **ARTICLE 10**

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et

l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

### **ARTICLE 11**

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'État fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'État à l'Intégration sociale ;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;
- Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;
- Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.




Rapport bisannuel 2016-2017

# Citoyenneté et pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

Bruxelles, décembre 2017



Auteur Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale  
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles  
T: 02 212 31 67  
luttepauvrete@cntr.be - www.luttepauvrete.be –  
 @Luttepauvrete

Rédaction Christophe Blanckaert, Françoise De Boe, Mélanie Joseph,  
Thibault Morel, Veerle Stroobants en Henk Van Hootegem

Recherche documentaire Ghislaine Adriaensens

Mise en page Martine De Raedt

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service: [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be).

Sur demande, une version papier peut être envoyée.

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Dieser Zweijahresbericht ist auch in Deutsch erhältlich.

Le service partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication.

Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Veillez citer cette publication de la façon suivante:

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



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

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

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



**WWW.LUTTEPAUVRETE.BE**



@Luttepauvrete