

---

## Le droit au logement et le sans-abrisme en Belgique

**Auteur** : Copette, Alexandra

**Promoteur(s)** : Fierens, Jacques

**Faculté** : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme** : Master en droit à finalité spécialisée en droit pénal (aspects belges, européens et internationaux)

**Année académique** : 2015-2016

**URI/URL** : <http://hdl.handle.net/2268.2/1149>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

FACULTE DE DROIT, DE SCIENCE POLITIQUE ET DE CRIMINOLOGIE  
Département de Droit

# **Le droit au logement et le sans-abrisme en Belgique**

**Alexandra COPETTE**

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit pénal

Année académique 2015-2016

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Jacques FIERENS

Professeur



## **RESUME DU TRAVAIL**

Ce travail aborde la matière du droit au logement des sans-abri en Belgique. Il débute par la définition de trois notions pertinentes au regard de la problématique envisagée : la pauvreté, le logement et le sans-abrisme. En second lieu, il procède à une analyse succincte des normes internationales ayant consacré le droit au logement. Le droit de différentes organisations internationales y est abordé: le droit des Nations unies, le droit du Conseil de l'Europe et le droit de l'Union européenne. Pour chacune des normes examinées, les effets juridiques du droit au logement consacré sont envisagés. Dans une troisième partie, la question du droit au logement en Belgique, ainsi que son effectivité concrète est abordée. La consécration constitutionnelle du droit au logement est examinée ainsi que les interventions législatives dans ce domaine. Dans une quatrième partie plus « pratique », les différentes aides sociales mises à la disposition des sans-abri et qui sont rattachées au droit au logement sont envisagées. Nous distinguerons le droit à l'aide sociale du droit à l'intégration sociale qui forment tous les deux le droit de l'aide sociale. Enfin, en ce qu'il permet la collaboration entre les autorités publiques et les acteurs privés, le projet Housing First Belgium visant à favoriser l'intégration sociale des sans-abri est envisagé afin de clôturer ce travail.



## **REMERCIEMENTS**

Je souhaite remercier Monsieur Jacques FIERENS, Professeur à l'Université de Liège, pour sa disponibilité lors de la réalisation de ce travail de fin d'études. Même si je ne l'ai pas souvent sollicité, son écoute lors de notre réunion ainsi que les conseils qu'il m'a donnés lors de la correction de mon plan provisoire m'ont permis d'améliorer le présent travail.



## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>I. PREMIERE PARTIE : QUELQUES DEFINITIONS.....</b>	<b>11</b>
A. LA PAUVRETE.....	11
B. LE LOGEMENT.....	12
C. LE SANS-ABRISME.....	12
<b>II. DEUXIEME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT EN DROIT INTERNATIONAL.....</b>	<b>15</b>
A. LE DROIT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....	16
1) <i>La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948</i> .....	16
2) <i>Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966</i> ....	16
3) <i>La Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989</i> .....	17
B. LE DROIT DU CONSEIL DE L'EUROPE.....	17
1) <i>La Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950</i> .....	17
2) <i>La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996</i>	
C. LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE.....	23
<b>III. TROISIEME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT EN DROIT BELGE .....</b>	<b>24</b>
A. LA CONSECRATION DU DROIT AU LOGEMENT DANS LA CONSTITUTION BELGE .....	25
1) <i>Le droit à un logement décent inscrit à l'article 23 de la Constitution</i> .....	25
2) <i>Quelle effectivité du droit constitutionnel au logement ?</i> .....	25
a) Sur la base de l'article 23 alinéa 1 <sup>ier</sup> consacrant le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine .....	25
b) Sur la base de l'article 23 alinéas 2 et 3, 3 <sup>o</sup> .....	26
1. L'absence d'effet immédiat propre .....	26
2. Catégorisation des effets juridiques .....	26
a. L'effet d'orientation .....	27
b. L'effet d'irradiation .....	27
c. L'effet de stabilisation ou effet de <i>standstill</i> .....	28
3. Le droit au logement comme droit de protection .....	30
B. LES « DEBITEURS » DU DROIT AU LOGEMENT .....	30
1) <i>La répartition des compétences en matière de logement</i> .....	30
a) Les Régions .....	31
b) L'Etat fédéral.....	32
c) Les communes .....	32
2) <i>Problèmes liés à la répartition des compétences et solutions apportées</i> .....	33
<b>IV. QUATRIEME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT DES SANS-ABRI A TRAVERS LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE .....</b>	<b>34</b>
A. LE DROIT A L'AIDE SOCIALE DES SANS-ABRI .....	35
1) <i>Les conditions d'octroi de l'aide sociale</i> .....	35
2) <i>Les formes d'aides permettant l'accès au logement</i> .....	38
a) L'hébergement en structure d'accueil d'urgence .....	39
b) La guidance sociale .....	39
c) L'aide sociale financière.....	40



d) La garantie locative .....	40
e) La prime d'installation.....	42
f) L'adresse de référence.....	43
B. LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE DES SANS-ABRI .....	44
1) <i>Les conditions d'octroi</i> .....	44
2) <i>Le revenu d'intégration sociale</i> .....	45
<b>V. CINQUIEME PARTIE : LA COLLABORATION ENTRE LES SERVICES PUBLICS ET LES ASSOCIATIONS PRIVEES DANS LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME : « HOUSING FIRST BELGIUM » .....</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>50</b>
<b>I. DOCTRINE.....</b>	<b>50</b>
<b>II. JURISPRUDENCE.....</b>	<b>52</b>
<b>III. LEGISLATION .....</b>	<b>53</b>



« Vaincre la pauvreté n'est pas un geste de charité. C'est un acte de justice. Il s'agit de protéger les droits humains fondamentaux. Toute personne, partout dans le monde, a le droit de vivre dans la dignité, libre de toute crainte et de toute oppression, libérée de la faim et de la soif, et libre de s'exprimer et de s'associer comme elle l'entend »

Nelson MANDELA, Prix Ambassadeur de la conscience, Amnesty international, 2006.

## INTRODUCTION

Le droit au logement fait partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels qu'on appelle généralement « droits fondamentaux de la seconde génération ». Au départ, il fût consacré en droit international, avant d'être inscrit à l'article 23 de la Constitution belge.

Il ne fait aucun doute que le droit au logement est élémentaire afin de mener une vie conforme à la dignité humaine. Néanmoins, il ne suffit pas de consacrer ce droit, mais il faut également garantir son effectivité. C'est la différence entre ce que les auteurs appellent généralement « law in action » et « law in the books »<sup>1</sup>. A cet égard, la plupart des théoriciens du droit affirment généralement qu'un droit dont la violation ne serait pas sanctionnée, n'est pas un véritable droit<sup>2</sup>.

Afin de répondre à la question de l'effectivité du droit au logement, il faut s'interroger sur la nature des obligations des pouvoirs publics au regard de ce droit. On constate qu'en Belgique, les autorités publiques ont une obligation de moyen dans l'exécution du droit au logement<sup>3</sup>. Cela implique que l'Etat doit tout mettre en œuvre afin que chaque personne bénéficie d'un logement décent. Par ailleurs, l'Etat n'est pas obligé d'arriver au résultat escompté. *A contrario*, certains pays en quête de plus d'effectivité du droit au logement ont fait un choix plus audacieux en faisant du droit au logement une véritable obligation de résultat pour les pouvoirs publics. En France et en Ecosse par exemple, certaines personnes ont le droit de prétendre à l'octroi d'un logement si elles remplissent quelques conditions<sup>4</sup>. Dans ce cas, c'est donc une obligation plus forte qui pèse sur les autorités.

Toujours en ce qui concerne l'effectivité du droit au logement, le rôle de la jurisprudence est primordial puisque ce sont les juges qui sont à même d'apprécier le respect, par l'Etat, de ses obligations en matière de droit au logement.

---

<sup>1</sup> R.J.S. SCHWITTERS, *Recht en samenleving in verandering*, Heerlen, Open School, 2000.

<sup>2</sup> N. THIRION estime que c'est notamment le cas des droits économiques, sociaux et culturels. Concernant le droit à un logement décent, ce n'est pas selon lui un véritable droit puisque le sans-abrisme n'est pas encore anticonstitutionnel. Il en déduit que l'article 23 n'est pas réellement une règle juridique car même si cette norme est contenue dans la Constitution, il n'oblige personne. (N. THIRION, *Théories du droit*, Faculté de droit de l'Université de Liège (notes de cours), 2012-2013).

<sup>3</sup> B. HUBEAU, "La mise en œuvre du droit fondamental au logement : mais (comment) le droit fondamental au logement fonctionne-t-il ? », dans N. BERNARD ET B. HUBEAU (éd.), *Recht op wonen : naar een resultaat-verbodenis ? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, La charte, 2013, pp. 15 et 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Concernant plus spécifiquement ce travail, au regard de l'étendue de la matière, il ne fait aucun doute que nous n'avons pas la prétention de commenter l'ensemble du droit au logement en Belgique. En conséquence, nous nous concentrerons uniquement sur les sans-abri qui sont les victimes les plus directes de l'absence d'un droit au logement opposable en Belgique. En outre, pour ces personnes, le manque d'un logement n'est généralement que la partie visible de l'iceberg. Pour cette raison, il ne suffit pas de trouver un « toit » aux sans-abri mais il faut également les aider à le conserver. En conséquence, un accompagnement social doit être garanti afin que la personne aidée apprenne à gérer ce logement<sup>5</sup>. C'est notamment l'objectif de « Housing First Belgium » qui est un projet implémenté actuellement en Belgique dans le but de lutter plus efficacement contre le sans-abrisme. Nous reviendrons sur ce projet à la fin de notre travail.

De plus, en raison de la limite de caractères imposée, certaines matières ne pourront pas être abordées. Nous n'aborderons pas les questions liées aux logements insalubres et aux expulsions qui sont pourtant des causes potentielles du sans-abrisme. Nous n'envisagerons pas non plus le droit au logement des étrangers en Belgique de manière complète, et nous nous limiterons à énoncer les mesures mises en place afin de garantir l'hébergement de ceux-ci. Enfin, nous n'aborderons pas les aides au logement des sans-abri prévues dans les instruments régionaux que sont les allocations de déménagement, d'installation et de loyer, les logements de transit au sein des agences immobilières sociales et les logements sociaux.

Le travail est structuré comme suit. Nous commencerons par définir les notions de pauvreté, logement et sans-abrisme, tant celles-ci sont au cœur de la problématique envisagée. Ensuite, nous analyserons la consécration du droit au logement en droit international et en droit belge, ainsi que les effets juridiques y étant attachés. Pour terminer, et dans le but d'appréhender la matière de manière plus « pratique », nous envisagerons l'aide sociale au sens large qui peut être octroyée aux sans-abri afin de remédier à leurs problèmes de logement.

---

<sup>5</sup> Le paiement des loyers, la gestion de la consommation, le paiement des factures.

# I. PREMIÈRE PARTIE : QUELQUES DÉFINITIONS

## A. LA PAUVRETE

« Le vocabulaire relatif à la pauvreté regorge de concepts : à côté du sous-prolétariat, on trouve les nouveaux pauvres; à côté de la pauvreté, la précarité »<sup>6</sup>. Néanmoins, la « précarité » diffère de la « pauvreté ». En effet, les personnes en situation précaire sont celles que l'on appelle parfois les « nouveaux pauvres ». Ces personnes subissent une baisse de revenus financiers mais conservent un poids politique, des droits ainsi que la capacité de se faire entendre et respecter<sup>7</sup>. Les personnes pauvres, quant à elles, ne sont pas entendues, ne détiennent plus de droit sur autrui et ne bénéficient d'aucune respectabilité<sup>8</sup>. « La pauvreté c'est être empêché d'exercer ses droits fondamentaux »<sup>9</sup>. Il semblerait donc que ces deux notions ne recouvrent pas exactement la même réalité.

Plusieurs définitions de la pauvreté existent ce qui en fait une notion relative. Les critères utilisés pour la définir, sont multiples et les définitions données bien qu'étant semblables, ne sont jamais identiques<sup>10</sup>. Le dictionnaire « Le Robert » donne une définition « basique » de la pauvreté : « C'est l'état d'une personne qui manque de moyens matériels, d'argent ; insuffisance de ressources ». Une définition intéressante est également donnée par un auteur anglais qui indique que la pauvreté et l'exclusion sociale consistent en « la privation ou la non-réalisation de droits sociaux »<sup>11</sup>.

Il existe néanmoins un élément qui est constamment présent dans toutes les définitions « la notion de manque »<sup>12</sup>. Pour Monsieur Hugues-Olivier HUBERT, chercheur à la Fédération des Centres de service social<sup>13</sup>, il existe une définition qui peut servir de « socle commun » face à cette multitude de définitions: « la pauvreté caractérise un état de manque qui empêche un certain nombre de besoins fondamentaux d'être comblés »<sup>14</sup>.

Le présent travail étant dédié aux personnes sans-abri, ce sont des situations de pauvreté, voire d'extrême pauvreté, que nous allons rencontrer. Non seulement « victimes » d'une pauvreté monétaire, les sans-abri sont également en situation de pauvreté sociale puisqu'ils sont généralement exclus de la société. En effet, ils ne sont pas (ou peu) entendus, respectés et considérés dans la société capitaliste actuelle.

---

<sup>6</sup> X. DIJON, « Introduction historique et philosophique », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, p. 36.

<sup>7</sup> J. FIERENS, *Droit de l'aide sociale*, Faculté de droit de l'Université de Liège (notes de cours), 2014-2015.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> H-O. HUBERT, « Introduction historique et philosophique », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, p. 43.

<sup>11</sup> G. ROOM, e.a., *New poverty in the European Community*, London, Macmillan, 1990.

<sup>12</sup> H-O. HUBERT, « Introduction historique et philosophique », *op. cit.*, p. 43.

<sup>13</sup> Mais également maître de conférences aux FUNDP et membre du Centre Droits fondamentaux & Lien social.

<sup>14</sup> H-O. HUBERT, « Introduction historique et philosophique », *op. cit.*, p. 43.

## B. LE LOGEMENT

Il y a lieu de s'interroger sur ce que recouvre concrètement le droit au « logement ». Si c'est précisément le mot « logement » qui est utilisé dans différentes normes, ce n'est pas un hasard. En effet, il y a lieu de faire une différence entre « loger » et « habiter ». Le verbe *loger* signifie « procurer à quelqu'un un lieu d'habitation, un abri »<sup>15</sup>. C'est un « rapport pratique à une construction, au confort et à la sécurité qu'elle procure »<sup>16</sup>. Le verbe *habiter* signifie quant à lui « avoir son domicile quelque part, y résider de manière relativement permanente, y vivre »<sup>17</sup>. Ce dernier verbe a donc une connotation plus « communautaire » et vise également les liens sociaux que l'on peut créer par le logement puisque habiter « inclut la relation aux autres membres de la famille, aux voisins, à l'habitation elle-même, au quartier, à la région ». Il résulte de tout ceci que « le droit est plus apte à appréhender le logement que l'habitation » puisqu'il ne peut pas réguler toutes les relations humaines<sup>18</sup>.

En Belgique, la définition « du logement » est de la compétence de chaque Région puisque ce sont elles qui détiennent des prérogatives spécifiques en cette matière<sup>19</sup>. En fonction de la Région dans laquelle on se trouve, la définition n'est donc pas la même<sup>20</sup>.

## C. LE SANS-ABRISME

Il existe au niveau européen, une définition du sans-abrisme qui a été donnée la « Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri »<sup>21</sup>. La FEANTSA a lancé, en 2005, une typologie européenne de l'exclusion liée au logement appelée « European Typology of Homelessness and Housing Exclusion »<sup>22</sup>. Cette typologie est utilisée par de nombreux organismes nationaux ainsi que par l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, créé par la FEANTSA, et qui réalise régulièrement des statistiques en matière de logement. ETHOS établit quatre catégories conceptuelles d'exclusions liées au logement : être sans-abri, être sans-logement, être dans un logement précaire et être dans un logement inadéquat<sup>23</sup>. Dans

---

<sup>15</sup> <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/loger/47657>.

<sup>16</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *Le logement familial*, actes du 5<sup>e</sup> Colloque organisé par l'Association Famille & Droit à Liège le 27 et 28 novembre 1998, Diegem, E. Story-Scientia, 1998, p. 424.

<sup>17</sup> <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/habiter/38780?q=habiter#38710>.

<sup>18</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, p. 424.

<sup>19</sup> Article 6, §1, IV, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>20</sup> Des définitions du logement sont données dans les normes suivantes : Article 1<sup>er</sup> 3<sup>o</sup> du Code wallon du logement ; Article 2, §1, 3<sup>o</sup> du Code bruxellois du logement.

<sup>21</sup> En abrégé FEANTSA. La FEANTSA est une A.I.S.B.L de droit belge qui regroupe 130 organisations travaillant avec les sans-abri dans une trentaine de pays dont les pays membres de l'Union européenne. Elle collabore également avec l'Union européenne.

<sup>22</sup> En abrégé ETHOS. ETHOS est un instrument qui établit un cadre commun pour les différents pays impliqués dans la lutte contre l'exclusion liée au logement. Son utilisation favorise la récolte des données statistiques et permet l'élaboration d'une politique efficace dans cette lutte pour le droit au logement.

<sup>23</sup> Premièrement, dans la catégorie des « sans-abri » on retrouve deux types de personnes : celles qui vivent et dorment dans la rue et qui n'ont pas accès à un hébergement d'urgence et celles qui se trouvent en hébergement

un bilan sur l'ETHOS daté de 2006, la FEANTSA précise que cet instrument élabore une « définition axée sur le logement plutôt qu'une définition fondée sur les statuts sociaux (...) »<sup>24</sup>. Par rapport à ces catégories conceptuelles, le présent travail utilise le terme sans-abri de manière totalement neutre et comme recouvrant ces diverses formes d'exclusions liées au logement.

En Belgique, une référence à ETHOS est faite à l'article 3 de l'Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014, conclu entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions<sup>25</sup>.

En droit belge, la notion de sans-abri est utilisée à plusieurs reprises dans la législation spécifique aux C.P.A.S. sans pour autant y être définie<sup>26</sup>. Néanmoins, une telle définition est donnée dans d'autres instruments. Tout d'abord, la personne sans abri est définie dans les travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 1993<sup>27</sup> contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire qui a institué la prime d'installation. Elle est caractérisée comme étant « la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle »<sup>28</sup>. Dans un arrêt du 27 août 2004 la Cour du travail Bruxelles a défini la notion de résidence collective<sup>29</sup>.

Ensuite, une autre définition, ressemblant fort à la précédente, a été donnée dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le C.P.A.S. à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri : « il faut entendre par sans-abri : la personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition »<sup>30</sup>. On retrouve la

---

d'urgence. Deuxièmement, dans la catégorie des « sans-logement » on retrouve cinq types de personnes qui sont généralement hébergées provisoirement dans une institution. Ensuite, dans la catégorie « logement précaire » il y a les personnes qui sont provisoirement hébergées par des amis ou de la famille, les personnes menacées d'expulsion et les personnes menacées de violence domestique. Enfin, les personnes se trouvant dans un « logement inadéquat » sont celles qui vivent dans des structures non conformes et provisoires, dans un logement indigne et dans des conditions de surpeuplement sévère. Ces catégories sont reprises dans *ETHOS-Le bilan*, 2006, p.1, consultable sur, <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=en>.

<sup>24</sup> *ETHOS-Le bilan*, 2006, p. 9, consultable sur, <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=en>.

<sup>25</sup> Cet article dispose que les parties à l'Accord reconnaissent cette typologie, sans pour autant que cela ne modifie le champ d'application des dispositions légales mentionnées dans l'accord ou l'interprétation qui en est faite. (Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014, *M.B.*, 10 novembre 2014).

<sup>26</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Dossiers du J.T. n°77, Bruxelles, Larquier, 2010, p. 177.

<sup>27</sup> La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

<sup>28</sup> *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. ord., 1992-1993, n° 630/5, p. 34.

<sup>29</sup> La résidence collective est « celle qui échappe à toute maîtrise individuelle de la part de son occupant en vertu d'un droit réel ou personnel, voire d'une tolérance ; Qu'ainsi la résidence est gérée par un tiers (centre public d'aide sociale, pouvoir public, association privée) qui y organise un logement à caractère précaire transitoire (maisons d'accueil, centres d'hébergement, dortoirs d'urgence). », C. trav. Bruxelles, 27 août 2004, R.G. n°43.370, *Chron. D.S.*, 2006, liv. 4, p. 226.

<sup>30</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, *M.B.*, 5 octobre 2004.

même définition dans les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale<sup>31</sup>. On retrouve également une définition similaire à l'article 3 de l'Accord de coopération susmentionné<sup>32</sup>.

Toutefois, cette définition du sans-abri est « incomplète dès lors qu'elle ne prend pas en considération le cas des personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier »<sup>33</sup>. En l'occurrence, une circulaire du 26 octobre 2006 du ministre de l'Intégration sociale tente de compléter cette définition, mais n'y arrive pas totalement et indique que « *sont également visées les personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier en vue de leur porter secours de manière transitoire et passagère* »<sup>34</sup>. Dans deux arrêts de 2009<sup>35</sup>, les Cours du travail de Liège et de Bruxelles ont repris cette définition plus large<sup>36</sup>.

Au niveau de la réalité chiffrée du sans-abrisme, force est de constater que plusieurs estimations ont été réalisées, sur la base de critères différents. Il n'est pas évident d'avoir une idée du nombre exact de sans-abri, tant cette situation peut varier dans le temps et dans l'espace. Au niveau européen, même avec un outil comme ETHOS qui peut nous guider dans le dénombrement, il est impossible d'obtenir un chiffre clair puisque les méthodes de recensement varient d'un pays à l'autre<sup>37</sup>. D'ailleurs, aucun recensement officiel n'existe en Europe ou en Belgique. De plus, la difficulté d'établir un chiffre précis est encore accrue par le fait que bon nombre d'étrangers en situation de séjour illégal sont sans abri, mais ne sont pas toujours pris en compte dans les statistiques.

En outre, sur le site internet du Service de la lutte contre la pauvreté on constate qu'il n'y a que des évaluations du nombre de sans-abri réalisées par des associations<sup>38</sup>. On constate qu'à la date du 15 juillet 2015, 17.000 personnes étaient sans abri en Belgique<sup>39</sup>. Cette estimation provient d'une évaluation faite par la FEANTSA en 2003<sup>40</sup> et est à prendre avec des pincettes car elle ne tiendrait pas compte des personnes en situation illégale qui se retrouvent très souvent en difficultés en matière de logement<sup>41</sup>.

---

<sup>31</sup>N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, op. cit., 2010, p. 177 ; Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2008, p. 14

<sup>32</sup> Accord de coopération du 12 mai 2014.

<sup>33</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, op. cit., 2010, p. 178.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> C. trav. Liège, 3 mars 2009 R.G. n°8666/08, *J.T.T.*, 2009, liv. 1035, p. 174 ; C. trav. Bruxelles, 28 mai 2009, R.G. n° 51.581.

<sup>36</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, op. cit., 2010, p. 178.

<sup>37</sup> A cet égard le rapport rédigé dans le cadre de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme des 9 et 10 décembre 2010 est très éloquent. « *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche* », 2010, consultable sur, <http://feantsaresearch.org/spip.php?rubrique28&lang=fr>.

<sup>38</sup> [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_sans\\_abri.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm)

<sup>39</sup> Ce chiffre est donné sur le site internet du Service : [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_sans\\_abri.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm)

<sup>40</sup> Ce chiffre est également repris dans un document du SPP Intégration Sociale<sup>40</sup> daté de 2012 et qui s'appuie à son tour sur un document intitulé « *EU Employment and Social Situation Quarterly Review* » datant de juin 2012. (« *Focus n°2 – Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi* », SPP Intégration Sociale, p. 2, consultable sur, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/focus2.pdf>).

<sup>41</sup> « *Focus n°2 – Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi* », SPP Intégration Sociale, p. 2, consultable sur, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/focus2.pdf>.



Toujours d'après le Service de lutte contre la pauvreté, environ 5000 personnes seraient sans-abri en Wallonie<sup>42</sup>. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la Strada, qui est un centre d'appui au service des acteurs sociaux et politiques, a procédé à un dénombrement des personnes sans abri durant la nuit du 6 novembre 2014. Au total, 2603 personnes sans abri ont été recensées. Le dénombrement concernait les catégories reprises dans la typologie ETHOS des exclusions liées au logement<sup>43</sup>. Les chiffres de 2014 sont interpellants puisque près de 1000 personnes de plus étaient sans-abri par rapport au dénombrement réalisé lors de la nuit du 19 novembre 2008<sup>44</sup>. En Flandre une recherche a été menée à la demande du ministre du bien-être afin de dénombrer les sans-abri: « entre le 15 janvier et le 15 février 2014, 711 adultes et 53 enfants étaient enregistrés en accueil d'hiver; 3019 adultes et 1675 enfants étaient enregistrés dans des centres d'hébergement des CAW's<sup>45</sup> et des logements de transit des C.P.A.S. »<sup>46</sup>.

## II. DEUXIÈME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT EN DROIT INTERNATIONAL

« C'est du droit international qu'[est] d'abord venue l'exigence de généralité et d'universalité de la protection économique, sociale et culturelle »<sup>47</sup>. En conséquence, il n'est pas étonnant de constater que les premières consécutions du droit au logement ont eu lieu sur la scène internationale. Nous allons donc analyser les différents instruments juridiques internationaux le proclamant, dans l'ordre chronologique de leur adoption. Pour chaque instrument nous vérifierons si la Belgique est liée par la norme, et si tel est le cas, nous analyserons les effets juridiques de celle-ci en droit interne belge.

Nous allons rappeler brièvement les effets juridiques qu'une norme internationale peut avoir en droit interne. Le mot norme est envisagé dans cette section comme synonyme du mot « disposition ». En effet, quand on parle d'effet juridique d'une convention ou d'un traité, il faut vérifier l'étendue de celui-ci « disposition par disposition ». Premièrement, une norme internationale peut avoir un effet direct et être directement applicable en droit interne<sup>48</sup>. La

---

<sup>42</sup> [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_sans\\_abri.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm).

<sup>43</sup> Ainsi les personnes dénombrées comme étant des sans-abri sont confrontées à des réalités très différentes puisque : 412 personnes ont réellement passé la nuit en rue, 367 étaient hébergées dans des centres et maisons d'accueil d'urgence, 813 étaient en maisons d'accueil, 316 étaient hébergées dans des services d'hébergement non agréés, 193 ont logé dans des immeubles occupés après négociation avec les propriétaires, 44 personnes étaient logées dans une communauté religieuse, 422 personnes étaient dans des squats, et 36 personnes se trouvaient dans des hôpitaux. Ces chiffres sont tirés du rapport réalisé par la Strada après le dénombrement de 2014 consultable via : [http://www.lstb.be/images/LaStrada\\_Denombrement\\_2014\\_rapport\\_FR.pdf](http://www.lstb.be/images/LaStrada_Denombrement_2014_rapport_FR.pdf).

<sup>44</sup> Durant lequel on avait compté 1771 personnes sans abri.

<sup>45</sup> Centrum voor algemeen welzijnswerk = centres pour l'aide sociale générale.

<sup>46</sup> [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_sans\\_abri.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm)

<sup>47</sup> J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », dans J-C. SCHOLSEM (coord.), *Le point sur les droits de l'homme*, coll. Formation permanente CUP, Université de Liège, vol. 39, mai 2000, p. 179.

<sup>48</sup> Selon la définition de J. VERHOEVEN : « l'applicabilité directe peut être entendue de l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur ». ("La notion d'applicabilité directe' du droit international", *Rev. b. dr. int.*, 1980, p. 243).

Cour de cassation belge a même été plus loin dans son célèbre arrêt *Le ski* du 27 mars 1971, en indiquant qu'un traité directement applicable en Belgique devait prévaloir sur toute norme interne<sup>49</sup>. Deuxièmement, une norme internationale peut avoir un effet de *standstill* appelé aussi « effet cliquet ». C'est un effet moindre par rapport au précédent puisque la norme internationale qui a un effet cliquet ne sera pas directement invocable en droit interne. L'effet *standstill* est une obligation faite à l'Etat partie de ne pas régresser dans la mise en œuvre du traité<sup>50</sup>. L'Etat ne peut donc légiférer que de manière à se rapprocher des engagements qu'il a pris. Cette théorie de l'effet cliquet a été admise par les cours suprêmes belge<sup>51</sup>. Enfin, une norme internationale est parfois une simple recommandation dotée d'une simple valeur déclarative et qui s'apparente à une ligne de conduite proposée aux Etats parties.

## A. LE DROIT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

### 1) *La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948*

Le droit au logement est mentionné à l'article 25 §1 de la Déclaration<sup>52</sup>. Au regard de la formulation de cet article, on constate qu'il inscrit le droit au logement dans sa dimension familiale<sup>53</sup>. La Déclaration n'est qu'une recommandation dépourvue d'effet juridique et la Cour de cassation belge ainsi que le Conseil d'Etat l'ont rappelé à plusieurs reprises<sup>54</sup>. En outre, la valeur morale et donc politique de cet instrument ne saurait être ignorée et d'autres normes internationales s'en sont inspirées<sup>55</sup>.

### 2) *Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966*

Le droit à un logement suffisant y est consacré à l'article 11 §1, qui s'inspire directement de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>56</sup>. Cet article, a fait l'objet d'une

---

<sup>49</sup> Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, p. 886 ;

<sup>50</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, p. 427.

<sup>51</sup> C.A. n°33/92, 7 mai 1992, *M.B.*, 4 juin 1992 ; C.E., 6 septembre 1989, *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 184 ; Cass., 20 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, pp. 1206-1211.

<sup>52</sup> Cet article énonce : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, (...) ».

<sup>53</sup> « s'il te plaît dessine-moi un logement » J fierens, In droit au logement, vers une obligation de résultat, p. 135, Lacharte,

<sup>54</sup> Cass., 15 mars 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 734 ; Cass., 6 janvier 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 15 ; C.E., 9 février 1966, *Pas.*, 1966, IV, p. 97 ; C.E., 12 mars 1993, *R.A.C.E.*, 1993.

<sup>55</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, p. 426.

<sup>56</sup> L'article 11§1 du Pacte énonce « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des

interprétation par le Comité européen des droits économiques, sociaux et culturels dans *l'Observation générale n°4*, ce qui a renforcé sa portée<sup>57</sup>. Le comité précise que ce droit à un logement suffisant s'applique à tous et ne doit pas être entendu dans un sens restreint. Le Pacte a été ratifié par la Belgique.

Au niveau de l'effet juridique de cet article, en raison de sa formulation, il fait plus office de ligne de conduite pour les Etats parties au Pacte. Néanmoins, à la lecture de l'article 2 §1 du Pacte on peut soutenir qu'un effet de *standstill* s'attache à l'article 11 ainsi qu'aux autres dispositions<sup>58</sup>. L'observation du Comité va également dans ce sens, en ce qu'elle indique que le Pacte oblige les Parties à « prendre toutes les mesures nécessaires » pour garantir la pleine réalisation du droit au logement suffisant. En outre, les cours d'arbitrage et de cassation ont reconnu un tel effet à un autre article du Pacte<sup>59</sup>.

### **3) *La Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989***

La Convention mentionne le droit au logement à l'article 27§3 dans lequel elle consacre le droit à un niveau de vie suffisant pour tout enfant<sup>60</sup>. Le logement fait partie des mesures appropriées pour mettre en œuvre ce droit à un niveau de vie suffisant. Cette Convention a été ratifiée par la Belgique et cette disposition pourrait être dotée d'un effet de *standstill*<sup>61</sup>.

## **B. LE DROIT DU CONSEIL DE L'EUROPE**

### **1) *La Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950***

---

mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

<sup>57</sup> Com. D.E.S.C., *Le droit à un logement suffisant (article 11 §1 du Pacte)*, observation générale n°4, E/1992/23, 13 décembre 1991. Accessible sur : <https://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/frenchcircle/og4.htm>

<sup>58</sup> L'article 2§1 du Pacte dispose « Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

<sup>59</sup> Cet effet de *standstill* a été reconnu à l'article 13, §2, c), C.A., 7 mai 1992, n°33/1992 ; il a également été reconnu à l'article 13, §2, b), Cass., 20 décembre 1990, Pas., 1991, I, p. 392.

<sup>60</sup> L'article 27 dispose de la Convention dispose « 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. (...)

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

4. (...) »

<sup>61</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, p. 428.

La Convention européenne des droits de l'homme est un instrument entièrement dédié aux droits civils et politiques appelés également « droit de la première génération » et n'a donc pas vocation à consacrer des droits économiques, sociaux et culturels<sup>62</sup>. En conséquence, aucune disposition de la Convention ne protège explicitement le « droit au logement ». La doctrine s'interrogeait même à un moment donné sur l'intérêt d'analyser la place du droit au logement dans cet instrument tant cela pouvait se résumer à un « exercice intellectuel largement gratuit (...) »<sup>63</sup>.

Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa tâche d'interprétation de la Convention, a reconnu une certaine « perméabilité de la Convention » aux droits économiques et sociaux<sup>64</sup>. En effet, dans l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979 la Cour affirme, concernant la sphère des droits économiques et sociaux, que « nulle cloison étanche ne sépare celle-ci du domaine de la Convention ». Elle poursuit en indiquant que parmi les droits civils et politiques « nombre d'entre eux ont des prolongements d'ordre économique ou social »<sup>65</sup>. Elle indique néanmoins ne pas ignorer que c'est en fonction de la situation financière des Etats que les droits économiques et sociaux connaissent un développement plus ou moins grand<sup>66</sup>.

Dans les années 1980-1990, pour une partie de la doctrine, plusieurs arrêts rendus par la Cour permettaient d'entrevoir « un début de reconnaissance d'un droit subjectif au logement trouvant son fondement par ricochet dans le droit au respect du domicile garanti par l'article 8 de la Convention »<sup>67</sup>. Pour ces mêmes auteurs, l'espoir de voir le droit au logement ainsi consacré s'est envolé, lors de l'entrée en vigueur du Protocole n°11 qui a procédé à une restructuration des mécanismes de contrôle établis par la Convention<sup>68</sup>.

Aujourd'hui, la doctrine estime que le droit au logement n'est pas un « droit conventionnellement garanti » par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>69</sup>. En conséquence, si une personne est privée d'un logement décent, elle ne pourra pas réclamer la fourniture de celui-ci aux autorités sur base de la Convention<sup>70</sup>. Néanmoins, l'imagination des plaideurs n'a pas de limite et quelques-uns ont proposé des constructions juridiques audacieuses qui n'ont pas réellement abouti devant la cour.

---

<sup>62</sup> Les droits économiques, sociaux et culturels ont été envisagés par le Conseil de l'Europe dans des instruments ultérieurs, la charte sociale européenne et la charte sociale européenne révisée, que nous envisagerons dans la section suivante.

<sup>63</sup> F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme – Bilan et perspectives », dans N. BERNARD et C. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité – Une grande cause régionale*, éd. de la Région wallonne (Coll. « Etudes et documents »), Namur, 2005, pp. 311 à 325.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 312 à 313.

<sup>65</sup> Cour. Eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 26.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> P. LAMBERT, « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme », dans D. PLAS et M. PUECHAVY (dir.), *Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain ?*, p. 16.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>69</sup> F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme – Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 317.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

Certains requérants ont formulés, sans succès, un grief sur la base de l'article 3 de la Convention qui prohibe la torture et les peines ou traitements inhumains et dégradants. Par exemple, dans l'affaire *O'Rourke c. Royaume-Uni*, dans laquelle un ex-détenu sans abri avait été expulsé d'un hébergement provisoire par les autorités et avait été contraint d'errer dehors quelques semaines alors qu'il était très malade, la Cour estima non fondé le grief sur base de l'article 3<sup>71</sup>. La Cour n'a pas considéré que la situation atteignait le niveau minimum de gravité des mauvais traitements requis par cet article.

D'autres encore ont tenté de fonder un droit conventionnel au logement sur la base l'article 8 de la Convention, en ce que cet article garanti le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit au respect du domicile<sup>72</sup>. La Cour n'a pas fait droit à cette proposition et dans un arrêt *Chapman c. Royaume-Uni* du 18 janvier 2001, elle a indiqué que même si il est souhaitable que toute personne dispose d'un domicile au nom de la dignité humaine « l'article 8 ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour »<sup>73</sup>. Cette position de la Cour a encore été confirmée par la suite<sup>74</sup>.

Enfin, d'autres tentatives encore ont eu lieu sur la base de l'article 1<sup>ier</sup> du premier protocole additionnel à la Convention garantissant le droit au respect des biens. La Cour rappelle à plusieurs reprises, que cet article ne concerne que la protection des biens existants de l'individu et ne garanti pas le droit d'en acquérir<sup>75</sup>. On peut donc en déduire que cette disposition n'impose pas aux états l'obligation de fournir un logement à ceux qui n'en disposent pas.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'impact de l'arrêt *Öneryildiz c. Turquie* rendu le 30 novembre 2004<sup>76</sup>. Cette affaire concernait la destruction de plusieurs taudis, construits illégalement sur un terrain appartenant aux autorités. Cette destruction était survenue à la suite d'une négligence des autorités Turques. La Cour a considéré qu'il y avait eu une violation de l'article 1<sup>ier</sup> du premier protocole en reprochant à l'Etat de ne pas avoir respecté les obligations positives<sup>77</sup> découlant de cet article. La Cour a souligné que le requérant bien que n'étant pas propriétaire du fond était propriétaire de « l'habitation » en elle-même et des objets qui la composait. La Cour affirma que la construction de ce « logement » ainsi que le fait d'y vivre avec sa famille représentait pour le requérant un « intérêt économique substantiel »<sup>78</sup>. En outre, pour la haute juridiction, la passivité prolongée des autorités avait permis à l'intéressé de conserver cet intérêt pendant un long moment et le requérant avait donc acquis un « bien » au sens de l'article 1P1<sup>79</sup>. La cour a considéré que l'Etat n'avait pas respecté ses obligations positives de veiller au respect des biens des requérants et avait fait preuve de négligences. Aucune conclusion générale ne peut être tirée

---

<sup>71</sup> Cour. eur., D.H., décision *O'Rourke c. Royaume-Uni*, 26 juin 2001.

<sup>72</sup> F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme – Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 318.

<sup>73</sup> Cour. eur. D.H., arrêt *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, § 99.

<sup>74</sup> Cour. eur. D.H., décision *Volkova c. Russie*, 18 novembre 2003.

<sup>75</sup> Voy. not. Cour eur. D.H., décision *Potocka et autres c. Pologne*, 6 avril 2000.

<sup>76</sup> Cour. eur. D.H., arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004.

<sup>77</sup> Voy. sur cette notion F. SUDRE, « Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 1995/23, pp. 363 à 384.

<sup>78</sup> Cour. eur. D.H., arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 142.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

de cet arrêt au vu des circonstances particulières de l'espèce, mais certains auteurs y voient dorénavant et déjà une nouvelle « vitalité » redonnée au droit au logement dans la Convention<sup>80</sup>.

Au vu de tout ce qui précède, on peut considérer que la Cour n'est pas encline à considérer le droit au logement comme un « droit conventionnellement protégé ». Est-ce à dire que la Convention et la Cour se désintéressent totalement du droit au logement ? Madame TULKENS, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que Monsieur VAN DROOGHENBROECK, professeur, affirment que la Cour reconnaît au logement un « intérêt conventionnellement protégé »<sup>81</sup>. Cette affirmation se vérifie au fil de la jurisprudence de la Cour. Elle reconnaît notamment que le logement « (...) occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes »<sup>82</sup>. La cour admet ainsi des limites au droit de propriété, posées par les Etats, lorsqu'elles constituent la mise en œuvre d'une politique sociale de logement<sup>83</sup>. La Cour a également admis que l'absence d'un logement décent, pouvait nuire aux droits garantis par la Convention, notamment à l'article 8 et le respect de la vie familiale<sup>84</sup>. Plus récemment, la Cour a condamné la France parce que celle-ci avait fait procéder à des expulsions de gens du voyage. La haute juridiction a considéré que les expulsions constituaient une ingérence disproportionnée au droit au respect de la vie familiale et au respect du domicile<sup>85</sup>.

En conclusion, même si le droit au logement n'est pas inscrit tel quel dans la Convention, on peut constater qu'au fil de la jurisprudence (tantôt sur la base de l'article 8, tantôt sur la base de l'article 1P1), la Cour européenne des droits de l'homme s'y intéresse de plus en plus. Le droit au logement détiendrait actuellement dans la Convention un statut « d'intérêt conventionnellement protégé » mais il n'est pas impossible que cela change un jour, et que le logement devienne un « droit conventionnellement protégé ». En effet, comme l'a déjà répété la Cour à plusieurs reprises : « la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions actuelles »<sup>86</sup>.

## **2) *La Charte sociale européenne du 18 octobre 1961 et la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996***

La Charte sociale européenne est l'équivalent de la Convention européenne en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Au sujet du traitement différencié des droits sociaux par rapport aux droits civils et politiques, la doctrine considère que la dichotomie entre les droits de la première et de la seconde génération est regrettable et

---

<sup>80</sup>P. LAMBERT, « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 18.

<sup>81</sup>F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme – Bilan et perspectives », *op. cit.*, p. 320.

<sup>82</sup>Cour. eur. D.H., arrêt Mellacher et autres c. Autriche, 19 décembre 1989, § 45.

<sup>83</sup>Voy. not., Cour. eur. D.H., arrêt Scollo c. Italie, 28 septembre 1995 ; Cour. eur. D.H., Velosa Barreto c. Portugal, 21 novembre 1995.

<sup>84</sup>Cour. eur. D. H., arrêt Wallovà et Walla c. République tchèque, 26 octobre 2006.

<sup>85</sup>Cour. eur. D.H., arrêt Winterstein et autres c. France, 17 octobre 2013.

<sup>86</sup>Cour. eur. D. H., Henaf c. France, 27 septembre 2003, § 55.

artificielle<sup>87</sup>. Pour ces auteurs, « tout homme est à la fois citoyen et être sociale de manière indivisible »<sup>88</sup>. Il est donc dommageable pour eux, d'avoir dressé une typologie des droits de l'homme et de les avoir consacrés dans deux instruments différents.

La Charte contient ses propres mécanismes de contrôle, ce qui a pour conséquence, que les droits économiques, sociaux et culturels consacrés dans celle-ci, ne seront pas contrôlés par la Cour européenne. Au regard de la jurisprudence de la Cour, nul ne conteste qu'un tel contrôle de proportionnalité entre les buts poursuivis et les moyens mis en œuvre par le législateur est possible<sup>89</sup>. Il semblerait donc, que ce soit plus en raison d'un choix politique qu'en raison de contraintes techniques, que ce contrôle de la Charte par la Cour ne soit pas mis en place.

Dans sa version initiale, la Charte ne prévoyait pas expressément le droit au logement. Les seules références au logement, se situaient aux articles 16 et 19 §4 c). L'article 16 consacre le droit des familles à une protection sociale, juridique et économique notamment par la construction de logements adaptés aux besoins de celles-ci<sup>90</sup>. L'article 19 §4 c) mentionne le droit pour les travailleurs migrants et leurs familles, en matière de logement, de ne pas subir un traitement moins favorable que celui réservé aux nationaux. La Charte avait été ratifiée tardivement mais intégralement par la Belgique<sup>91</sup>.

La Charte a été révisée en 1996 et ratifiée en partie par la Belgique. En effet, contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, la charte peut être ratifiée « à la carte » puisque, hormis pour 6 articles, chaque pays peut décider par quelles dispositions il souhaite être lié<sup>92</sup>.

Les articles 16 et 19 § 3 c) mentionnent toujours le logement mais de nouveaux articles le font également. L'article 15 dispose que les Etats doivent prendre des mesures visant à assurer la pleine intégration des personnes handicapées, notamment par l'accès au logement. L'article 23 oblige les Parties à mettre à disposition des personnes âgées, des logements appropriés à leurs besoins et leur état de santé. L'article 30 consacre le droit à la protection contre la

---

<sup>87</sup> V. VAN DER PLANCKE et M. SANT'ANA, « Protection des droits sociaux fondamentaux et lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe », dans V. Van der Plancke (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, p. 213.

<sup>88</sup> V. VAN DER PLANCKE et M. SANT'ANA, « Protection des droits sociaux fondamentaux et lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 214.

<sup>89</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 430 à 431.

<sup>90</sup> L'article 16 dispose : « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de la famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins de la familles, d'aide aux jeunes foyers ou de toutes autres mesures appropriées ».

<sup>91</sup> La ratification a eu lieu en 1990.

<sup>92</sup> L'article A de la troisième partie de la charte indique que « 1. Sous réserve des dispositions de l'article B ci-dessous, chacune des Parties s'engage :

A. à considérer la partie I de la présente Charte comme une déclaration déterminant les objectifs dont elle poursuivra par tous les moyens utiles la réalisation, conformément aux dispositions du paragraphe introductif de ladite partie;

B. à se considérer comme liée par six au moins des neuf articles suivants de la partie II de la Charte: articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20;

C. à se considérer comme liée par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'elle choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui la lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés ».

pauvreté et l'exclusion sociale, et plus spécifiquement, impose l'obligation pour les Etats de prendre des mesures afin d'assurer un accès « effectif » au logement. La Belgique a ratifié l'ensemble de ces dispositions, excepté l'article 23<sup>93</sup>.

De plus, à l'occasion de cette révision, le Conseil de l'Europe a introduit spécifiquement le droit au logement dans la Charte, à l'article 31<sup>94</sup>. Eu égard au sujet qui nous occupe, cette consécration est importante puisque le §2 indique que les Parties s'engagent « à prévenir et à réduire l'Etat de sans-abri en vue de son élimination progressive ». Malheureusement, force est de constater qu'encore aujourd'hui<sup>95</sup>, la Belgique a choisi de ne pas ratifier cet article. Malgré la consécration constitutionnelle du droit au logement en 1994, la Belgique considère que, dans l'état actuel de sa législation, le degré d'exigence requis par l'article 31 n'est pas atteint<sup>96</sup>.

Cependant, ce n'est pas pour autant que la Belgique est exonérée de toute obligation en matière de droit au logement sur base de la Charte. En effet, à la suite d'une réclamation collective introduite par la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, devant le Comité européen des droits sociaux, la Belgique a fait l'objet d'un constat de violation en raison des carences de sa législation par rapport au droit au logement<sup>97</sup>. L'affaire en question concernait les problèmes rencontrés par les gens du voyage en matière de logement<sup>98</sup>. C'est notamment sur la base des articles 16 et 30 de la Charte lus en combinaison avec l'article E<sup>99</sup> que le Comité est arrivé à ce constat de violation<sup>100</sup>. On remarque par ailleurs, qu'une décision du Comité concernant les problèmes de logement des gens du voyage à l'encontre de la France, est fondée directement sur l'article 31 puisque ce pays l'a ratifié<sup>101</sup>.

En conséquence, le constat de violation à l'égard de la Belgique constitue une décision très intéressante. En effet, permet de constater que même si la Belgique n'a pas ratifié l'article 31,

---

<sup>93</sup> A cet égard, il est intéressant de consulter la liste d'acceptation des dispositions de la Charte disponible via [http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p\\_auth=jVH0iEcq](http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=jVH0iEcq)

<sup>94</sup> Cet article énonce : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

<sup>95</sup> A la date du 25 avril 2016.

<sup>96</sup> Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

<sup>97</sup> Com. E.D.S., décision FIDH c. Belgique, 21 mars 2012, réclamation n° 62/2010.

<sup>98</sup> En effet, le droit au logement de cette minorité n'est pas protégé de manière suffisante par la législation belge : Par exemple, comme nous l'avons déjà mentionné, une caravane n'est pas considérée comme un logement protégé en Wallonie. De plus, les règles et les critères de salubrité, sécurité et habitabilité prévues dans les trois régions pour les logements ne sont pas, aux yeux du Comité, adaptés aux caravanes et peuvent amener les autorités à déclarer la majorité des caravanes inhabitable. (Com. E.D.S., décision FIDH c. Belgique, 21 mars 2012, réclamation n° 61/2010, § 82).

<sup>99</sup> L'article E qui prévoit un principe de non-discrimination.

<sup>100</sup> C'était un constat violation basé sur l'article 16 combiné avec l'article E qui prévoit la non-discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Charte. Le comité a également conclu à une violation de l'article 30 qui assure le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<sup>101</sup> Com. E.D.S., décision Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France, 24 janvier 2010, réclamation n° 64/2011.



c'est par le truchement d'autres articles de la Charte qu'elle peut détenir des obligations en matière de droit au logement.

### C. LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Actuellement, l'Union ne détient aucune compétence en matière de logement et celui-ci reste de la responsabilité des Etats membres. Dans les traités, aucune base juridique ne lui permet d'adopter des règlements ou directive dans cette matière. La raison de cette absence de compétence peut s'expliquer par le fait que l'ancienne Communauté européenne avait été instituée dans un but strictement économique et n'avait pas pour objectif de se préoccuper des questions sociales<sup>102</sup>. Nonobstant ce fait, une politique sociale européenne se dessine très clairement depuis les années 1970<sup>103</sup>, mais il faut constater que celle-ci reste majoritairement dédiées aux travailleurs et syndicats<sup>104</sup>.

Néanmoins, l'Union ne se désintéresse pas totalement de la problématique du logement. Au niveau politique, cela apparaît clairement dans plusieurs résolutions du parlement européen<sup>105</sup>. Au niveau législatif, ce n'est que de manière indirecte, dans l'exercice de ses compétences, que l'Union va traiter de la question du logement. En effet, parmi les objectifs de l'Union, inscrits dans le Traité sur l'Union européenne<sup>106</sup>, figure la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations<sup>107</sup>. De plus, l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>108</sup> indique également que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politique et actions, l'Union prend en compte les exigences liées (...) à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale (...) ».

Un exemple de ce « traitement incident » des questions relatives au logement réside dans le règlement n°1612/68 relatif à la liberté de circulation des travailleurs. Dans cet instrument, l'Union va mettre en œuvre ses compétences en matière de liberté de circulation des travailleurs<sup>109</sup>, et dans ce cadre là, elle va prévoir des obligations pour les Etats membres en matière de logement<sup>110</sup>. Un autre exemple concerne la directive 2000/43/CE qui interdit la

---

<sup>102</sup> O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, « Le droit au logement dans l'Union européenne », *CRIDHO*, 2/2005, Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, p. 15.

<sup>103</sup> A partir du sommet de Paris en 1972.

<sup>104</sup> O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, *op. cit.*, p. 15.

<sup>105</sup> Quelques exemples : résolution sur les aspects sociaux du logement, Parlement européen, A4-0088/1997 ; résolution sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans abri, Parlement européen, B7-0475/2011 ; résolution sur le logement social dans l'Union européenne, Parlement européen, A7-0155/2013.

<sup>106</sup> Ci-après T.U.E.

<sup>107</sup> Article 3 §3 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>108</sup> Ci-après T.F.U.E.

<sup>109</sup> Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne.

<sup>110</sup> Article 9 et 10 du règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° L 257, 19 octobre 1968, p. 2.

discrimination raciale<sup>111</sup> ou une fois encore, en mettant en œuvre une de ses compétences<sup>112</sup>, l'Union va interdire les discriminations en matière de logement<sup>113</sup>.

En outre, en matière de droits fondamentaux, l'Union s'est dotée de son propre instrument : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Initialement adoptée le 7 décembre 2000 et proclamée une seconde fois le 12 décembre 2007, elle a acquis, depuis le Traité de Lisbonne<sup>114</sup>, la même valeur juridique que les traités. Ceci est confirmé par l'article 6 §1 du T.U.E.

L'article 34 de la Charte, concernant la sécurité sociale et l'aide sociale, est l'unique article qui envisage le logement<sup>115</sup>. Cet article indique que l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide au logement afin d'assurer une existence digne aux personnes dans le besoin. Cependant, le champ d'application de cette disposition est limité en vertu de l'article 51 de la Charte qui indique que celle-ci ne s'adresse qu'aux institutions de l'Union ainsi qu'aux Etats membres et uniquement lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. De plus la Charte n'étend pas le champ de d'application du droit de l'Union au-delà des compétences dont elle dispose déjà<sup>116</sup>. Cela réduit donc terriblement la portée de l'article 34 de la Charte étant donné que « dans l'état actuel de l'exercice des compétences de l'Union européenne, il n'existe pas de politique européenne du logement »<sup>117</sup>. En conséquence, il faut en déduire que l'objectif de réalisation du droit au logement est confié aux Etats membres<sup>118</sup>.

### III. TROISIÈME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT EN DROIT BELGE

---

<sup>111</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *J.O.C.E.*, n° L 280, 19 juillet 2000, p. 22-26.

<sup>112</sup> Article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>113</sup> Article 3, §1, h) de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *J.O.C.E.*, n° L 280, 19 juillet 2000, p. 22-26.

<sup>114</sup> Le Traité de Lisbonne est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

<sup>115</sup> L'article 34§ 3 énonce: « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ».

<sup>116</sup> L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que : « 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

<sup>117</sup> O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, *op. cit.*, p. 55.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

## **A. LA CONSECRATION DU DROIT AU LOGEMENT DANS LA CONSTITUTION BELGE**

### **1) *Le droit à un logement décent inscrit à l'article 23 de la Constitution***

Lors de l'adoption de la Constitution, en 1831, les droits économiques, sociaux et culturels n'étaient pas consacrés, et en conséquence, le droit au logement non plus. C'est le 31 janvier 1994, sous la pression internationale<sup>119</sup>, que le constituant belge a inscrit le droit au logement à l'article 23 de la Constitution<sup>120</sup>. Cet article dispose que : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : (...) 3° le droit à un logement décent (...) ».

La consécration du droit au logement est donc explicite à l'alinéa 3, 3° mais elle serait peut être également implicite à l'alinéa 1<sup>er</sup><sup>121</sup>, ce qui n'est pas sans intérêt sur le plan juridique comme nous le verrons. D'un point de vue politique, cette consécration constitutionnelle du droit au logement à une portée symbolique très importante. En effet, cette disposition implique que les pouvoirs publics doivent faire du droit au logement décent pour tous, une priorité dans leurs politiques<sup>122</sup>. En outre, plusieurs auteurs considèrent également que la protection constitutionnelle offerte par l'article 23 de la Constitution est très importante car elle permet de donner plus de poids à un intérêt, lorsqu'il est mis en balance avec un autre intérêt<sup>123</sup>.

### **2) *Quelle effectivité du droit constitutionnel au logement ?***

#### **a) *Sur la base de l'article 23 alinéa 1<sup>er</sup> consacrant le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine***

Comme nous l'avons indiqué, il est possible d'entrevoir une consécration implicite du droit au logement à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23 qui énonce le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ceci n'est pas sans importance puisqu'une partie significative

---

<sup>119</sup> Beaucoup d'autres Constitutions européennes consacraient déjà le droit au logement ainsi qu'un grand nombre d'instruments internationaux que nous avons déjà analysés.

<sup>120</sup> Qui était l'article 24 *bis* lors de son introduction, avant la coordination de la Constitution en 1994.

<sup>121</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 432 à 433.

<sup>122</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », dans D. PLAS et M. PUECHAVY (dir.), *Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain ?*, p. 22.

<sup>123</sup> N. BERNARD, « Le droit à un logement décent », dans M. VERDUSSEN et N. BONBLET (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, p. 1406 et s.

de la doctrine considère que cet alinéa 1<sup>er</sup> bénéficie d'une « autonomie normative » qui en fait un « droit à portée autonome »<sup>124</sup>. Dans sa version négative, c'est à dire l'obligation faite à l'Etat de s'abstenir de tout acte contraire à la dignité humaine, cet alinéa constituerait même un droit directement applicable<sup>125</sup>. L'incidence de cette applicabilité directe sur le droit au logement, n'est pas négligeable puisque « s'il est établi que le défaut de logement décent viole la dignité humaine, l'effet immédiat de l'alinéa 1<sup>er</sup> devrait pouvoir être invoqué »<sup>126</sup>. En outre, cette affirmation semble admise également au niveau de la jurisprudence<sup>127</sup>. Par exemple, le juge de paix de Verviers a confirmé que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 23 constituait « un droit subjectif directement applicable »<sup>128</sup>.

## **b) Sur la base de l'article 23 alinéas 2 et 3, 3<sup>o</sup>**

### ***1. L'absence d'effet immédiat propre***

Dès la rédaction des travaux préparatoires<sup>129</sup>, les auteurs de la norme ont insistés sur cette l'absence d'effets immédiats<sup>130</sup>. Les hautes juridictions ont d'ailleurs confirmé ce constat<sup>131</sup>. L'objectif du constituant a été de priver cette disposition de la possibilité de générer des droits subjectifs. La formulation de l'alinéa 2 de l'article 2 ne laisse guère de place au doute, puisque la mise en œuvre concrète des droits consacrés est déléguée au législateur compétent. En conséquence, si de telles mesures législatives ne sont pas adoptées, les particuliers ne peuvent en principe pas, invoquer l'article 23 en justice afin d'obtenir de la part d'une autorité publique et, a fortiori, de la part d'un particulier, une prestation positive<sup>132</sup>.

### ***2. Catégorisation des effets juridiques***

---

<sup>124</sup>J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 432 à 433 ; M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 24.

<sup>125</sup>*Ibidem*, p. 433 à 434 ; *Ibidem*, p. 25.

<sup>126</sup>J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 432 à 433.

<sup>127</sup>La Cour de cassation se réfère à l'article 23 alinéa 1<sup>er</sup>, au contentieux subjectif, et en apprécie la portée (Cass., 4 juin 1996, *Bull.* 1996, p. 572 ; C. trav. Anvers (sect. Hasselt), 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, p. 536.

<sup>128</sup>J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOME.

<sup>129</sup>« Les droits sociaux fondamentaux ne peuvent avoir d'effet direct, et le groupe de travail a estimé devoir le faire apparaître de manière explicite et sans équivoque dans le texte de la proposition et devoir le répéter chaque fois qu'il est nécessaire » (Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. Arts et Mme. Nelis, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-1992, n°100-2/4, p. 5)

<sup>130</sup>On préférera cette notion à celle « d'effet direct » empruntée au droit international, puisqu'en droit belge, des normes imprécises et peu claires reçoivent une application devant les tribunaux. Néanmoins, les juridictions se réfèrent régulièrement à la notion d'« effet direct » (M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 23.)

<sup>131</sup>CE., arrêt du 3 juillet 1995, n°54.196, *T.B.P.*, 1996, p. 118.

<sup>132</sup>Civ. Bruxelles (sect. francophone), 12 janvier 2016.

Voir sur : [http://jure.juridat.just.fgov.be/view\\_decision.html?justel=F-20160112-5&idxc\\_id=298361&lang=FR](http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision.html?justel=F-20160112-5&idxc_id=298361&lang=FR).

Selon la doctrine<sup>133</sup>, le droit au logement décent constitutionnellement garanti s'est vu reconnaître trois effets juridiques certains : l'effet d'orientation, l'effet d'irradiation et l'effet de stabilisation<sup>134</sup>.

#### a. L'effet d'orientation

Le droit au logement décent garanti dans la constitution doit être considéré comme impliquant une « directive d'interprétation conforme »<sup>135</sup>. La cour de Cassation consacré ce principe dans l'arrêt *Waleffe* : le juge doit, lorsqu'il est confronté à deux interprétations d'une disposition législative, privilégier celle qui la rend constitutionnelle plutôt que celle qui la rend inconstitutionnelle<sup>136</sup>. Dans cette dimension, « l'article 23, alinéa 2, 3° de la Constitution joue ainsi le rôle de standard dans l'interprétation des normes »<sup>137</sup>.

#### b. L'effet d'irradiation

Comme nous l'avons déjà indiqué, la consécration constitutionnelle du droit au logement à eu pour conséquence la création d'une obligation pour les pouvoirs publics d'agir afin d'assurer la protection effective de ce droit<sup>138</sup>. Pour la doctrine, l'article 23 est très clair sur ce point, le législateur compétent est détenteur d'une obligation<sup>139</sup> : garantir les droits économiques, sociaux et culturels<sup>140</sup>. Plus spécifiquement en matière de droit au logement, la Cour constitutionnelle a affirmé la même chose, à plusieurs reprises : l'article 23, alinéa 3, 3° de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit au logement décent<sup>141</sup>.

Ces obligations en matière de logement sont énumérées dans les travaux préparatoires. Parmi ces obligations on mentionne spécifiquement: l'obligation d'octroyer une assistance matérielle et financière aux « personnes qui, pour une raison quelconque, ne trouvent plus à se loger ou loger leur famille »<sup>142</sup>, l'obligation de « veiller à ce qu'il y ait assez de logement sociaux »<sup>143</sup>, *etc.*

---

<sup>133</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 25.

<sup>134</sup> Catégorisation empruntée à Monsieur M. VERDUSSEN.

<sup>135</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 25.

<sup>136</sup> Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 560 et s..

<sup>137</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 26.

<sup>138</sup> M. VERDUSSEN, S. DEPRE et T. BOMBOIS, « Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé », dans H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 271 à 274 ; N. BERNARD, « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *Rev. b. dr. Const.*, 2001, p. 158.

<sup>139</sup> Il faut mentionner l'existence d'une controverse en doctrine quant à la nature de cette obligation : juridique ou morale ?

<sup>140</sup> M. VERDUSSEN, « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista catalana de dret public*, 2005, p. 187.

<sup>141</sup> CA., n°67/2000, 14 juin 2000, B.4.2.5. ; C.A., n°75/2006, 10 mai 2006, B.5.

<sup>142</sup> *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, p. 11.

<sup>143</sup> *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991, 100-2/1°, p. 10.

Néanmoins, « un droit sans recours n'est que mot, un engagement sans moyen de le tenir, une promesse qui n'engage que ceux qui l'ont crue »<sup>144</sup>. Il faut donc se demander ce qu'il en est de la sanction en cas d'inaction du législateur compétent. Est-ce que le législateur compétent peut être mis-en-cause pour cela ? Pour la Cour de cassation, il est possible, à certaines conditions, que l'état soit tenu responsable d'une omission du pouvoir législatif<sup>145</sup>. Est-ce que cela implique par exemple, qu'un sans-abri puisse attaquer l'Etat en responsabilité pour manque de place en hébergement provisoire ? Si cela est théoriquement possible pour une partie de la doctrine dans le cas où cette inaction cause un dommage à un particulier, dans les faits, force est de constater que « les juridictions sont, pour l'instant, réticentes à cet égard »<sup>146</sup>.

En outre, si un législateur intervient afin de garantir le droit au logement, il ne peut le faire qu'en respectant le principe de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution mais aussi dans les lois de 2007<sup>147</sup>. La Cour constitutionnelle rappelle ce principe régulièrement<sup>148</sup>.

### c. L'effet de stabilisation ou effet de *standstill*

Généralement appelé effet « cliquet » ou de *standstill*, c'est l'effet juridique minimum reconnu à l'ensemble de l'article 23 de la Constitution. Cela apparaît déjà très clairement dans les travaux préparatoires<sup>149</sup>. De cet effet découle une obligation positive, c'est à dire l'interdiction de porter préjudice au niveau de protection actuel: le législateur ne peut donc pas légiférer à rebours des droits existants<sup>150</sup>.

La Cour constitutionnelle reconnaît très clairement cet effet de *standstill* de l'article 23 dans un arrêt de 2002<sup>151</sup>. Elle admet que cet effet interdit au(x) législateur(s) « d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti (...) ». Elle ajoute tout de même que cette obligation « ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré ». Toujours selon la Cour, ce principe ne peut pas être interprété comme conférant un droit acquis au maintien de la norme. De plus, de jurisprudence constante, elle indique que seul un recul significatif est de nature à porter

---

<sup>144</sup> W. CASSIERS, « Les droits sociaux en quête d'effectivité », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, p. 289.

<sup>145</sup> Cass., 28 septembre 2006, J.T., 2006, p. 595.

<sup>146</sup> Civ., Bruxelles (sect. francophone), 6 décembre 2007, RG n° 06/13998/A, RG n° 06/14261/A, RG n° 06/14642/A (affaires jointes), décision non publiée (M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, pp. 29 à 30).

<sup>147</sup> Lois anti-discriminations du 10 mai 2007, *M.B.*, 30 mai 2007.

<sup>148</sup> Elle indique que le particulier qui se prétend victime d'une discrimination doit établir : soit qu'il relève d'une catégorie de personnes comparable à celle qui a été protégée par la disposition législative, soit qu'il nécessite un traitement différent. Dans les deux cas, il faut qu'aucune justification objective et raisonnable ne permette de valider cette égalité/différence de traitement (Voy. par exemple : C. A., arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003).

<sup>149</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 86 et 87.

<sup>150</sup> G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003, n° 149.

<sup>151</sup> C.A., n° 169/2002, 27 novembre 2002, B.6.6, *R.W.*, 2003-2004, p. 93.

atteinte à l'obligation de *standstil*<sup>152</sup>. Enfin Cour constitutionnelle admet une exception à cette obligation de *standstill* si elle est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général<sup>153</sup>.

La Cour de cassation a également reconnu cet effet de l'article 23 à plusieurs reprises auparavant, et plus récemment, dans arrêt du 18 mai 2015<sup>154</sup>. Le Conseil d'Etat reconnaît lui aussi clairement l'existence d'un effet de *standstill* attaché à l'article 23 de la Constitution<sup>155</sup>.

Malgré une jurisprudence bien établie en la matière, force est de constater que des questions subsistent encore. Par exemple, il n'y a pas de précision sur la norme de référence qui doit être utilisée afin d'apprécier l'existence d'un recul significatif<sup>156</sup>. Deux hypothèses sont envisageables : soit on se base sur un point fixe, « c'est à dire le niveau de protection offert par la législation au moment de l'adoption de l'article 23 »<sup>157</sup>, soit on se base sur un point mobile en se référant à la législation qui était en vigueur « au moment de l'adoption de la norme litigieuse »<sup>158</sup>. Pour bon nombre d'auteurs, la dernière hypothèse est la plus cohérente car elle « permet de rencontrer la dimension de progressivité inhérente aux droits économiques, sociaux, et culturels, en additionnant les différentes interventions des législateurs »<sup>159</sup>. Dans plusieurs arrêts antérieures<sup>160</sup>, la Cour constitutionnelle semblait opter pour un moment de référence fixe. Néanmoins, quelques arrêts plus tard, la doctrine estime que la Cour semble opter pour la thèse du moment de référence mobile<sup>161</sup>.

Que peut-on faire si l'obligation de *standstill* n'est pas respectée ? Il existe plusieurs sanction possible et différents recours ouverts aux particuliers. Tout d'abord, comme nous l'avons vu au travers de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est possible d'invoquer la violation de l'obligation de *standstill* afin de demander l'annulation d'une norme législative, dans le cadre d'un recours de constitutionalité fondé directement sur l'article 23<sup>162</sup>. En outre, il est possible d'invoquer la violation de l'effet cliquet dans le cadre de l'exception d'illégalité<sup>163</sup>, si une norme réglementaire y contrevient<sup>164</sup>. A un niveau plus « light » de sanction, le juge pourrait enjoindre, une obligation de faire ou de ne pas faire à l'autorité, si celle-ci viole l'effet de *standstill*<sup>165</sup>. Enfin, on pourrait envisager d'intenter une action en responsabilité, notamment sur base du respect des « attentes légitimes d'autrui » contre

---

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Voy. not. C.A., arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006, B.7.1.

<sup>154</sup> Dans cet arrêt, elle indique que dans « les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général » (Cass., 18 mai 2015, RG n°S.14.0042.F).

<sup>155</sup> Arrêt de principe rendu en la matière : C.E., arrêt *Jacobs* du 29 avril 1999, n° 80.018.

<sup>156</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 35.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 35 ; G. Maes, « L'article 23 de la Constitution belge » dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, p. 187.

<sup>160</sup> Voy. not. C.A., n° 42/2000, 6 avril 2000, B.6.3.

<sup>161</sup> I. HACHEZ, « Lorsque Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent », J.T., 2007, p. 153.

<sup>162</sup> Mais aussi sur base des articles 10 et 11 de la Constitution.

<sup>163</sup> Contenue à l'article 159 de la Constitution.

<sup>164</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 35.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

l'autorité fautive<sup>166</sup>.

### **3. Le droit au logement comme droit de protection**

D'autres auteurs estiment également que les droits énoncés à l'article 23 fonctionnent comme « droits de protection »<sup>167</sup>. Selon eux, « l'obligation de promouvoir contient en elle-même celle de protéger (...) la protection juridique déjà existante doit être conservée »<sup>168</sup>. Cette obligation de promouvoir s'apparente à l'obligation d'irradiation déjà examinée précédemment. Sous cet aspect-là, l'article 23 contiendrait une obligation « de faire attention » pour les gouvernements<sup>169</sup>. Dans la matière du droit à un logement décent, il est possible, pour cette doctrine, qu'un juge renonce à l'application d'un arrêté communal d'insalubrité pour des raisons de contrariété à ce droit ainsi qu'au droit à la dignité humaine.

## **B. LES « DEBITEURS » DU DROIT AU LOGEMENT**

### **1) La répartition des compétences en matière de logement**

En raison de l'objet de ce travail, nous n'examinerons la question des débiteurs du droit au logement, que dans le cadre des relations verticales – entre un particulier et l'Etat – et non dans les relations horizontales – entre deux particuliers<sup>170</sup>.

En effet, après avoir examiné la reconnaissance en tant que tel, du droit au logement, par le constituant, il faut maintenant s'intéresser à la question de la mise en œuvre de celui-ci : quelle est l'autorité compétente pour garantir et aménager concrètement ce droit au logement décent ?

L'article 23 énonce que c'est au législateur compétent de garantir l'exercice concret des droits consacrés<sup>171</sup>. Mais dans un pays aussi complexe que le notre, qui est compétent ? A cet égard, il faut rappeler que la Belgique est un Etat fédéral, composé de Communauté et de Régions et que des règles de répartition de compétences viennent déterminer le champ d'action de ces entités.

---

<sup>166</sup> J. FIERENS, « L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels », *C.U.P. Education Formation permanente*, mai 2000, Liège, p. 189.

<sup>167</sup> G. Maes, « L'article 23 de la Constitution belge », *op. cit.*, La charte, 2012, p. 177

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>170</sup> Il faut noter que la jurisprudence a tendance à admettre une certaine horizontalité du droit au logement, notamment en matière d'expulsion (M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 43 à 49).

<sup>171</sup> Cet article, adopté après la fédéralisation de l'état en 1980, emploie les mots « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 » ce qui permet de penser que les entités fédérées détiendraient des compétences en matière de droits sociaux, économiques, et culturels.



Ce n'est pas l'article 23 lui-même qui procède à cette répartition, mais la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>172</sup>. Cette norme confie aux Régions une grande partie des compétences en matière de logement. Néanmoins, tant l'Etat fédéral, et les pouvoirs locaux, conservent d'importantes compétences également.

### a) Les Régions

L'article 6, §1<sup>er</sup>, IV, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale de réformes institutionnelles institue les Régions comme principales débitrices de l'obligation de garantir le droit au logement<sup>173</sup>. C'est donc elles qui doivent assurer principalement l'effectivité de l'article 23, alinéa 3, 3<sup>o</sup> de la Constitution. On peut affirmer que les régions « disposent de la compétence résiduelle » en matière de logement<sup>174</sup>.

Les Régions sont compétentes en matière de « police des habitations » et peuvent prendre des mesures de salubrité et de propreté. Sur base de leurs compétence en matière de logement, les travaux préparatoires de la loi spéciale indiquent que les Régions, peuvent prendre des mesures pour promouvoir la construction, l'amélioration, l'assainissement, l'adaptation, l'occupation et la destruction de logements<sup>175</sup>.

A l'occasion de la Sixième réforme de l'état, la loi du 6 janvier 2014 octroie une nouvelle compétence aux Régions en son article 15<sup>176</sup>. Cet article confie aux entités régionales le soin d'édicter « les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ». Les Régions sont désormais compétentes pour édicter des règles en matière de bail d'habitation. Ceci pourrait avoir des incidences notamment sur les garanties locatives que nous examinerons dans ce travail, puisque les Régions peuvent bien entendu, se doter de nouvelles règles à cette occasion. Une partie de la doctrine<sup>177</sup> attend beaucoup de cette régionalisation, cependant, rien n'est encore fait à l'heure actuelle<sup>178</sup> au niveau régional<sup>179</sup>.

Chaque Région a d'ailleurs adopté, son propre Code du logement et ses propres définitions en matière de logement. Les Région flamande et bruxelloise ont décidé d'inscrire à nouveau le droit au logement décent dans leur Code, à l'article 3. *A contrario*, la Région wallonne évoque le droit au logement à plusieurs reprises dans son Code du logement, sans jamais le consacrer explicitement. Au niveau de la définition du « logement », les Régions wallonne et

---

<sup>172</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

<sup>173</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 38.

<sup>174</sup> N. BERNARD, « Vers un droit au logement opposable en Belgique ? Balises pour une éventuelle transposition », dans N. BERNARD ET B. HUBEAU (éd.), *Recht op wonen : naar een resultaats-verbitenis ? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, La charte, 2013, p. 109.

<sup>175</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 38.

<sup>176</sup> Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31 janvier 2014.

<sup>177</sup> Voy. not. N. BERNARD, « La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ? », Bruxelles, Larcier, février 2014.

<sup>178</sup> Le 26 avril 2016.

<sup>179</sup> Tant que les Régions n'adoptent pas leurs propres mesures en la matière, ce sont toujours les normes du Code civil qui s'appliquent.

bruxelloise procèdent toutes deux à une énonciation de celle-ci au début du Code<sup>180</sup> alors que la Région flamande ne le fait pas.

Ces différentes normes adoptées par les Région reflètent la mise en œuvre, à l'échelon régional, du droit au logement décent constitutionnellement garanti. Elles permettent d'analyser la manière dont les Régions mettent en place des politiques en matière de logement.

## **b) L'Etat fédéral**

L'état fédéral n'est pas sans-compétence pour assurer le droit au logement en Belgique. En effet, il détient diverses compétences en matière de sécurité publique mais aussi d'expulsion<sup>181</sup>. L'état peut encore établir des plans d'action fédéraux ayant parfois des conséquences sur le droit au logement<sup>182</sup>.

Dans le cadre de ce travail, axé principalement sur le droit au logement des sans-abri, les compétences les plus importantes qui sont détenues par l'Etat, sont ses attributions en matière de politique de lutte contre la pauvreté. Cette compétence à une incidence très importante sur la question de « l'accès au logement »<sup>183</sup>. Comme nous le verrons plus précisément dans la suite de ce travail, le fédéral a pris « des mesures en ce qui concerne l'aide sociale en faveur des personnes sans-abri, a modulé l'intervention des C.P.A.S. dans la constitution de la garantie locative, dans les avances sur les aides de déménagement, dans des primes d'installation pour les sans-abri, ... »<sup>184</sup>.

## **c) Les communes**

Les communes ont également des compétences en matière de logement, notamment dans la Nouvelle loi communale<sup>185</sup>. L'article 135 de cette loi leur permet de prendre des mesures pour lutter contre l'insalubrité.

En ce qui concerne plus spécifiquement notre sujet, l'article 134bis permet au bourgmestre, de lutter contre l'inoccupation des logements en les réquisitionnant afin de les mettre, notamment, à la disposition des sans-abri. Cependant, la procédure est très lourde et peu

---

<sup>180</sup> Article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> du Code wallon du logement ; Article 2, §1, 3<sup>o</sup> du Code bruxellois du logement.

<sup>181</sup> Puisque c'est le seul qui peut modifier la procédure dans le Code judiciaire.

<sup>182</sup> Elle peut établir notamment un plan d'action en faveur de l'inclusion sociale, *etc.* (M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 39).

<sup>183</sup> *Ibidem.*

<sup>184</sup> *Ibidem.*

<sup>185</sup> Aussi bien dans sa version wallonne, flamande et bruxelloise. Loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté du 24 juin 1988, *M.B.*, 30 mai 1989, *errat.*, 30 août 1989.

appliquée au grand regret de certaines associations, qui soulignent les initiatives dans ce domaine<sup>186</sup>.

Des pouvoirs de réquisition et d'acquisition des immeubles inoccupés ont encore été confiés aux communes par des ordonnances régionales<sup>187</sup>. En région wallonne par exemple, la gestion et la prise en location d'immeubles inoccupés par les opérateurs immobiliers est possible<sup>188</sup>.

## **2) Problèmes liés à la répartition des compétences et solutions apportées**

Ce morcellement dans l'attribution des compétences, nous permet donc de constater que l'identification des débiteurs du droit au logement n'est pas évidente<sup>189</sup>. C'est une constatation malheureuse, car les personnes dont le droit au logement est le moins respecté, sont souvent dans une situation d'extrême pauvreté et ne sont pas en mesure de savoir « à qui s'adresser » afin d'obtenir la mise en œuvre de leurs droits. Pour cette raison, bon nombre d'auteurs plaident pour la mise en place de ce qu'ils appellent un « unique », entièrement dédié au logement, et auquel les sans-abri par exemple,<sup>190</sup> pourraient adresser directement toutes leurs réclamations dans cette matière<sup>191</sup>.

Afin de pallier aux problèmes engendrés par cette répartition des compétences, des accords de coopération ont été conclus. Un tel accord a été conclu le 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions concernant la continuité de la politique en matière de pauvreté<sup>192</sup>. Cet accord consacre trois principes directeurs dans la lutte contre la pauvreté, comme par exemple, l'impératif d'une politique coordonnée et concertée dans tous les domaines de compétences<sup>193</sup>. A cette fin, le « Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale » a été créé à l'échelon fédéral<sup>194</sup>. Une des missions de ce service est d'émettre des recommandations et propositions concrètes afin d'améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté. Pour mener à bien cette mission, l'accord prévoit une collaboration permanente entre le Service, les Communautés et les Régions<sup>195</sup>. Ce Service est donc au cœur du système de lutte contre la pauvreté et favorise une action concertée de toutes les autorités.

---

<sup>186</sup> Pour un exemple : <http://www.liguedh.be/2012/1381-requisition-de-batiments-inoccupes-ixelles-saute-le-pas-un-exemple-a-suivre>

<sup>187</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 40.

<sup>188</sup> Article 80 à 85 du Code wallon du logement et de l'habitat durable du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

<sup>189</sup> M. LYS, et C. ROMAINVILLE « Le droit au logement dans la constitution belge », *op. cit.*, p. 40.

<sup>190</sup> Mais plus globalement tous les particuliers.

<sup>191</sup> Voy. not. N. BERNARD, « Vers un droit au logement opposable en Belgique ? Balises pour une éventuelle transposition », *op. cit.*, p. 109.

<sup>192</sup> Accord de coopération entre l'Etat 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, *M.B.*, 16 décembre 1998, *M.B.*, 10 juillet 1999.

<sup>193</sup> <http://www.luttepauvrete.be/presentationcadre%20legal.htm>

<sup>194</sup> Article 5 de l'accord de coopération du 5 mai 1998.

<sup>195</sup> Article 6 §2 de l'accord de coopération du 5 mai 1998.

Un autre accord de coopération déjà mentionné, a été conclu le 12 mai 2014 et concerne le sans-abrisme et l'absence de chez-soi<sup>196</sup>. Cet accord, « vise à déterminer les rôles et les responsabilités de chaque niveau de pouvoir dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi »<sup>197</sup>. Nous venons d'indiquer que les mesures concernant les sans-abri sont prises à des niveaux de pouvoir différents. En conséquence, il n'est pas évident pour eux de savoir à qui ils peuvent s'adresser, puisque plusieurs institutions différentes peuvent octroyer des aides. Pour essayer de remédier à ce problème, l'accord affirme notamment la nécessité de délimiter et cerner les compétences de chacun, l'harmonisation de la politique en la matière ainsi qu'une coopération concrète en ce qui concerne l'accueil hivernal des sans-abri.

Cependant, il faut admettre qu'analyser la matière uniquement en fonction de la répartition des compétences est une manière très théorique de le faire. En effet, sur le terrain, des acteurs de différents niveaux travaillent ensemble au quotidien. En outre, il ne faut pas négliger le rôle extrêmement important qui est joué par les différentes A.S.B.L.<sup>198</sup> oeuvrant en faveur des sans-abri. En effet, elles vont régulièrement suppléer aux carences de l'action publique dans la lutte contre le sans-abrisme, notamment en matière d'hébergement d'urgence, temporaire ou provisoire.

#### **IV. QUATRIÈME PARTIE : LE DROIT AU LOGEMENT DES SANS-ABRI À TRAVERS LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE**

Il faut rappeler que jusqu'en 1993, l'Etat optait pour une politique répressive du sans-abrisme qui était alors considéré comme un fait punissable<sup>199</sup>. En 1993, une loi fédérale a mis un terme à cette situation et une aide aux sans-abri a commencé à se développer.

A l'échelon fédéral, les autorités ont mis à dispositions des centres publics d'action d'aide sociale<sup>200</sup> de nombreux instrument devant répondre aux besoins des sans-abri. Ainsi, la personne sans abri peut se voir attribuer différentes formes d'aides sociales par le C.P.A.S.

Dans la présente section, nous allons d'abord envisager le droit à l'aide sociale<sup>201</sup> qui peut être accordé aux sans-abri et qui est prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique des centres publics

---

<sup>196</sup> Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014, *M.B.*, 10 novembre 2014.

<sup>197</sup> <http://www.mi-is.be/fr/accord-de-cooperation>

<sup>198</sup> Quelles bénéficient, pour accomplir leurs objectifs, d'une subvention des pouvoirs publics, ou qu'elles soient financées exclusivement par des fonds privés.

<sup>199</sup> La loi s'exprimait en des termes différents et visait le « vagabondage » et la « mendicité ».

<sup>200</sup> Que nous nommerons par la suite : C.P.A.S. La définition du C.P.A.S. est la suivante : « Un CPAS, ou "centre public d'action sociale", assure la prestation d'un certain nombre de services sociaux et veille au bien-être de chaque citoyen. Chaque commune ou ville a son propre CPAS offrant un large éventail de services » (Définition tirée du site : [http://www.belgium.be/fr/famille/aide\\_sociale/cpas](http://www.belgium.be/fr/famille/aide_sociale/cpas)).

<sup>201</sup> Le droit à l'aide sociale correspond à l'aide sociale au sens strict, c'est à dire uniquement celle contenue dans la loi du 8 juillet 1976. Le droit de l'aide sociale correspond au droit à l'aide sociale au sens large puisqu'elle vise non seulement la loi du 8 juillet 1976 mais également le droit à l'intégration sociale inscrit dans la loi du 26

d'action sociale du 8 juillet 1976<sup>202</sup>. Ensuite, nous aborderons le droit à l'intégration sociale des sans-abri qui prévu par la loi du 26 mai 2002<sup>203</sup>

Nous précisons que beaucoup de sans-abri sont des étrangers, et il faut garder à l'esprit que les étrangers en séjour illégal ne bénéficient pas d'aide au logement sur base du droit à l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale<sup>204</sup>. La même règle est d'application pour les ressortissants de l'Union européenne pendant les trois premiers mois de leur séjour en Belgique,

## **A. LE DROIT A L'AIDE SOCIALE DES SANS-ABRI**

Le droit à l'aide sociale est consacré dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1976. « L'aide sociale est la réponse de la société à une nécessité forte mais indéfinissable : celle d'assurer le respect de la dignité humaine »<sup>205</sup>. Cette aide a donc pour but ultime de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Au regard du caractère imprécis du droit à l'aide sociale, reposant sur le critère flou de dignité humaine, la question s'est posée de savoir si c'était un véritable droit subjectif<sup>206</sup>. La jurisprudence et la doctrine ont répondu à cette question par l'affirmative<sup>207</sup>. En conséquence, un particulier qui réunirait les conditions d'octroi, pourrait se prévaloir de son droit à l'aide sociale en justice.

La loi de 1976 a confié, aux C.P.A.S., la mission d'assurer l'aide sociale<sup>208</sup>. Nous n'envisagerons que les différentes formes d'aides qui peuvent avoir un impact sur le droit au logement des sans-abri.

### ***1) Les conditions d'octroi de l'aide sociale***

---

mai 2002. (J. FIERENS, *Droit de l'aide sociale*, Faculté de droit de l'Université de Liège (notes de cours), 2014-2015).

<sup>202</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

<sup>203</sup> Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

<sup>204</sup> J. FIERENS, « S'il te plaît, dessine-moi un logement » dans N. BERNARD ET B. HUBEAU (éd.), *Recht op wonen : naar een resultaats-verbitenis ? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, La charte, 2013, p. 138.

<sup>205</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 3.

<sup>206</sup> H. MORMONT, « I. La condition d'octroi de l'aide sociale : le critère de la dignité humaine », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 54.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> Article 57 de la loi du 8 juillet 1976.

En raison du caractère étendu de la matière, nous ne pourrions pas analyser l'ensemble des questions qui se posent. Dès lors, nous examinerons uniquement l'influence que ces conditions peuvent avoir sur la demande d'aide sociale de la personne sans-abri.

Précisons d'emblée, qu'avant d'octroyer l'aide sociale demandée, le C.P.A.S. ouvre généralement une enquête sociale afin d'objectiver l'état de besoin et d'envisager l'aide la plus adaptée possible<sup>209</sup>.

Premièrement, seul une personne vivant dans des conditions contraire à la dignité humaine peut bénéficier de l'aide sociale<sup>210</sup>. En effet, « Il s'agit là du seul et unique critère devant guider le C.P.A.S. et les juridiction dans l'aide à apporter »<sup>211</sup>. Ce critère joue un double rôle : finalité de l'aide sociale mais également une de ses conditions d'octroi<sup>212</sup>. Cette condition sera aisément remplie pour les personnes sans abri qui n'ont généralement pas accès aux besoins les plus élémentaires<sup>213</sup>.

Deuxièmement, le demandeur d'aide sociale doit résider effectivement et habituellement en Belgique<sup>214</sup>. Au niveau de la compétence territoriale, chaque C.P.A.S. est tenu de fournir l'aide aux personnes résidant habituellement sur le territoire de la commune qu'il dessert<sup>215</sup>. On constate que le critère retenu est celui de la proximité entre la personne à secourir et le centre secourant, ce qui permet au centre, théoriquement, d'analyser plus rapidement et efficacement la demande afin d'octroyer l'aide plus adaptée<sup>216</sup>. Cette condition de « résidence habituelle » sur le territoire de la commune, peut poser des difficultés, dans la détermination du centre compétent pour secourir une personne sans abri. Afin de remédier au risque de renvoi du sans-abri, de C.P.A.S. en C.P.A.S., pour l'octroi d'une aide, l'article 2 §7 de la loi de 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les par les C.P.A.S. prévoit une dérogation à la règle générale de compétence<sup>217</sup>. Le critère appliqué aux sans-abri n'est plus celui de « résidence habituelle » mais devient celui de « résidence de fait ». Cette exception ne s'applique qu'aux sans abri et uniquement si ils ne résident pas dans un établissement visé a l'article 2 §1<sup>ier</sup>. La résidence de fait correspond à la situation du sans-

---

<sup>209</sup> Article 60 §1 de la loi du 8 juillet 1976.

<sup>210</sup> H. MORMONT, « I. La condition d'octroi de l'aide sociale : le critère de la dignité humaine », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 53.

<sup>211</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 3.

<sup>212</sup> C'est un paradoxe, car la dignité humaine est à la fois « aspiration presque illimitée et principe limitatif » (H. MORMONT, « I. La condition d'octroi de l'aide sociale : le critère de la dignité humaine », *op. cit.*, p. 53.

<sup>213</sup> Les conditions de vie des sans-abri peuvent varier sensiblement, mais aucun d'eux n'a accès a un logement décent, ce qui permet d'affirmer que la condition est rencontrée.

<sup>214</sup> C'est une condition mentionnée implicitement dans la loi de 1976 et qui découle également de la jurisprudence qui a consacré le principe de « l'inexportabilité » de l'aide sociale. Pour plus de détails sur cette jurisprudence : E. CORRA, « II. La condition de résidence », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 86.

<sup>215</sup> Cette règle générale de compétence est réglée à l'article 1<sup>ier</sup> loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.. Puisqu'aucune règle de compétence n'est prévue dans la loi de 1976, il y a lieu d'appliquer la loi de 1965 en ce qui concerne le droit à l'aide sociale. (E. CORRA, « II. La condition de résidence », *op. cit.*, p. 67.)

<sup>216</sup> E. CORRA, « § 4. La compétence territoriale des C.P.A.S. », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 417.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 511.

abri, au moment de la demande<sup>218</sup>. Les C.P.A.S. doivent faire une application souple de cette règle mais doivent quand même tenter de déterminer le lieu avec lequel la personne présente le plus d'attaches<sup>219</sup>. Si la personne sans-abri réside dans un établissement<sup>220</sup>, l'article 2 §1 énonce que le centre compétent sera celui de la commune ou l'intéressé est inscrit à titre de résidence principale ou aux différents registres (population, étrangers, attente) au moment de son admission. Cette règle ne s'applique pas si la personne ne dispose que d'une inscription à titre d'adresse de référence et dans ce cas-la, on retombe sur la règle générale<sup>221</sup>.

En outre, l'article 28 §1 alinéa 5 prévoit que le président du C.P.A.S. de la commune ou la personne sans abri se trouve, peut accorder l'aide sociale de manière urgente, quand cette personne la sollicite<sup>222</sup>. Dans ce cas, seule la présence physique du sans-abri est prise en considération compte tenu de l'urgence. Enfin, une adresse de référence, forme d'aide sociale spécifique au sans-abri peut être accordée par le C.P.A.S. et nous reviendrons sur la question plus loin dans ce travail.

Troisièmement, il y a lieu de s'interroger sur l'impact de la nationalité et des conditions de séjour du requérant quant à l'octroi de l'aide sociale. En raison du caractère inconditionnel du droit à l'aide sociale<sup>223</sup>, aucune distinction n'est faite sur base de la nationalité du demandeur d'aide<sup>224</sup>. Un étranger disposant d'un droit de séjour, peut prétendre à une aide sociale complète<sup>225</sup>.

Néanmoins l'article 57§2 de la loi de 1976 a prévu plusieurs exceptions à l'intervention des C.P.A.S. par rapport aux étrangers qui ne disposent pas d'un droit de séjour sur le territoire. Ces exclusions d'étrangers en séjour illégal, du bénéfice de l'aide sociale, sauf en ce qui concerne l'aide médicale urgente, ont un impact considérable dans la problématique qui nous occupe, puisque les personnes en situation de séjour illégal en Belgique, sont régulièrement sans-abri.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est pertinent de s'interroger sur les mesures d'hébergement mises en place pour les étrangers qui ne résident pas en séjour légal en Belgique<sup>226</sup>. En ce qui concerne l'hébergement des étrangers la loi accueil du 12 janvier 2007 prévoit un accueil organisé par l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile<sup>227</sup>. Trois catégories d'étrangers ont sont concernés<sup>228</sup>. Tout d'abord, les demandeurs d'asiles peuvent bénéficier

---

<sup>218</sup> E. CORRA, « § 4. La compétence territoriale des C.P.A.S. », *op. cit.*, p. 513.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 515.

<sup>220</sup> Un tel établissement peut être une maison d'accueil par exemple.

<sup>221</sup> E. CORRA, « § 4. La compétence territoriale des C.P.A.S. », *op. cit.*, p. 461.

<sup>222</sup> Cet article dispose : « Lorsqu'une personne sans abri sollicite l'aide sociale du centre public d'aide sociale de la commune où il se trouve, le président doit lui accorder l'aide urgente requise, dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur du conseil de l'aide sociale, à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification ».

<sup>223</sup> Puisque l'article 1<sup>er</sup> prévoit que « Toute personne a droit à l'aide sociale ».

<sup>224</sup> P. HUBERT, C. MAES et J. MARTENS et K. STANGHERLIN « IV. La condition de nationalité ou de séjour » dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Chartre, 2011, p. 192.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>226</sup> Cette matière fait l'objet d'études beaucoup plus volumineuses et nous ne pouvons être que très synthétique.

<sup>227</sup> Ci-après Fedasil.

<sup>228</sup> P. HUBERT, C. MAES et J. MARTENS et K. STANGHERLIN « IV. La condition de nationalité ou de séjour », *op. cit.*, p. 223.

d'une aide matérielle<sup>229</sup> octroyée par Fedasil<sup>230</sup>. A travers de cette aide matérielle, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'un hébergement. Ensuite, une aide matérielle peut également être octroyée aux mineurs qui séjournent illégalement avec leurs parents sur le territoire, dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale alors que les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien<sup>231</sup>. Afin d'éviter que des familles ne se retrouvent à la rue alors qu'elles remplissent les conditions pour bénéficier d'un l'hébergement, le C.P.A.S. est tenu d'octroyer l'aide due par FEDASIL, jusqu'à ce que ce dernier ait répondu favorablement à la demande d'hébergement<sup>232</sup>. Enfin, un hébergement par FEDASIL est également garanti pour les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)<sup>233</sup>.

Pour les citoyens de l'Union européenne qui résident depuis moins de trois mois en Belgique, l'article 57 *quinquies* de la loi de 1976 prévoit qu'aucune aide sociale ne pourra être octroyée<sup>234</sup>. Après cette période, ils bénéficient du droit à l'aide sociale ordinaire.

Enfin, compte tenu du caractère inconditionnel de l'aide sociale, aucune condition d'âge n'est requise pour son octroi<sup>235</sup>. Les mineurs peuvent donc également bénéficier de l'aide sociale de la même manière que les majeurs<sup>236</sup>.

## 2) *Les formes d'aides permettant l'accès au logement*

Le C.P.A.S. peut assurer une aide « palliative, curative ou préventive » qui peut prendre plusieurs formes : « matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique »<sup>237</sup>. Concernant l'aide matérielle, celle-ci est accordée sous la forme la plus appropriée par le C.P.A.S., ce qui lui permet de fournir des prestations variées et adaptées à la situation<sup>238</sup>.

---

<sup>229</sup> Une aide matérielle comprenant l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, l'octroi d'une allocation journalière ainsi que l'accès à l'aide juridique, à des services tels que l'interprétariat et à des formations. Ces informations sont disponibles sur <http://fedasil.be/fr/content/cadre-legal>.

<sup>230</sup> Par Fedasil ou un de ses partenaires. Le partenaire est défini à l'article 2, 9° comme étant : la personne morale de droit public ou de droit privé chargée par l'Agence et aux frais de celle-ci, de dispenser l'aide matérielle au bénéficiaire de l'accueil conformément aux dispositions de la présente loi.

<sup>231</sup> Article 60 de la loi accueil.

<sup>232</sup> P. HUBERT, C. MAES et J. MARTENS et K. STANGHERLIN « IV. La condition de nationalité ou de séjour », *op. cit.*, p. 229.

<sup>233</sup> Ceci résulte de la combinaison des articles 6, 36, 40 et 59 de la loi accueil<sup>233</sup>. (P. HUBERT, C. MAES et J. MARTENS et K. STANGHERLIN « IV. La condition de nationalité ou de séjour », *op. cit.*, p. 156).

<sup>234</sup> La différence de traitement avec les étrangers en séjour illégal qui peuvent bénéficier de l'aide médicale urgente directement à fait l'objet d'un constat de violation par la Cour constitutionnelle (C. const. n° 95/2014 du 30 juin 2014)

<sup>235</sup> H. MORMONT, « III. La condition d'âge », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 92.

<sup>236</sup> Une différence est néanmoins opérée dans l'appréciation de la dignité humaine puisque celle-ci doit faire l'objet d'une analyse concrète de la situation et, dans ce cas-ci, d'une prise en compte des besoins particuliers des mineurs (H. MORMONT, « III. La condition d'âge », in *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, sous la direction de H. MORMONT et K. STANGHERLIN, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 92.)

<sup>237</sup> Article 57 §1 de la loi du 8 juillet 1976.

<sup>238</sup> Article 60 §3 de la loi du 8 juillet 1976.



## a) L'hébergement en structure d'accueil d'urgence

C'est une aide matérielle offerte par les C.P.A.S, en interaction avec des structures d'accueil existantes<sup>239</sup>. Il existe une multitude de structures d'accueil d'urgence en Belgique et nous n'allons pas en dresser la liste exhaustive. Cette forme d'aide sociale correspond à un système d'hébergement à court terme, organisé par ces centres d'accueil. Plusieurs types d'accueils sont possible : un accueil de jour, un accueil de nuit ou encore un logement d'urgence ou de transit<sup>240</sup>. L'hébergement peut donc aller d'une nuit à quelques semaines. En raison du manque de places disponibles dans ces structures, les C.P.A.S.<sup>241</sup> sont parfois obligés de recourir aux services d'un hôtel pour assurer un hébergement d'urgence<sup>242</sup>.

En hiver, en raisons des conditions climatiques généralement plus difficiles, des plans spéciaux sont mis en place par les C.P.A.S. en collaboration avec ces structures d'accueil afin d'augmenter les capacités d'hébergement des sans-abri. Cette année<sup>243</sup>, ces plans hivernaux ce sont terminés fin mars à Liège et le 25 avril à Bruxelles. Concernant Bruxelles, les médias ont interrogés plusieurs familles, avec des enfants en bas âge, qui se retrouvent à la rue alors que les températures sont encore fort basse<sup>244</sup>.

L'hébergement d'urgence est une forme d'aide à court terme qui n'a donc pas pour vocation directe, de régler de manière durable, le problème de logement du sans-abri qui en bénéficie<sup>245</sup>. Néanmoins, plus l'hébergement est long, plus la personne se trouve dans de bonnes conditions afin de réfléchir à une solution durable en matière de logement<sup>246</sup>. Il est en outre, préférable, d'accompagner cet hébergement d'une guidance sociale qui est également une forme d'aide sociale et qui sera décrite ci-dessous.

En outre, en jurisprudence, le tribunal civil d'Arlon s'est prononcé sur la fourniture d'un logement dans une maison d'accueil en indiquant que cela permet au C.P.A.S. de concrétiser le droit au logement<sup>247</sup>. Il a en outre précisé que cette mesure était une composante du droit à l'aide sociale.

## b) La guidance sociale

---

<sup>239</sup> On peut notamment citer le centre d'accueil d'urgence « Ariane » à Bruxelles et le relais social de Liège. Du coté flamand, l'accueil en hébergement d'urgence est régulièrement organisé par des « *centrum voor algemeen welzijnswork* »( Centres d'aide sociale générale).

<sup>240</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement, op. cit.*, 2010, p. 197.

<sup>241</sup> Par exemple, les C.P.A.S. de Bruxelles, de Nivelles mais aussi de Liège ont du y recourir. Pour un exemple récent : [https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail\\_fin-du-plan-hiver-a-liege-les-abris-souvent-complets-ont-heberge-670-personnes?id=9256092](https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail_fin-du-plan-hiver-a-liege-les-abris-souvent-complets-ont-heberge-670-personnes?id=9256092)

<sup>242</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement, op. cit.*, 2010, p. 197.

<sup>243</sup> Au 16 avril 2016.

<sup>244</sup> [https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail\\_fin-du-plan-hiver-a-bruxelles-des-enfants-et-leurs-familles-se-retrouvent-a-la-rue?id=9279420](https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail_fin-du-plan-hiver-a-bruxelles-des-enfants-et-leurs-familles-se-retrouvent-a-la-rue?id=9279420)

<sup>245</sup> <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/logement-durgence>

<sup>246</sup> <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/logement-durgence>

<sup>247</sup> Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251.

C'est une mission légale qui est confiée aux C.P.A.S.<sup>248</sup>. Transposée à notre matière, elle permettrait aux sans-abri d'obtenir un accompagnement dans la recherche d'un logement<sup>249</sup>. Cette mission des C.P.A.S. permet de pallier en partie, au problème d'absence de « guichet unique » déjà évoqué auparavant dans ce travail. En effet, au vu des nombreuses aides octroyées aux différents niveaux de pouvoir, le rôle du C.P.A.S. est crucial car c'est lui qui va renseigner la personne sans abri sur les démarches qu'elle peut entreprendre afin de trouver un logement.

En jurisprudence, cette aide est souvent imposée en matière de droit au logement. Par exemple, dans un jugement du 20 mars, le Tribunal du travail de Bruxelles a condamné le C.P.A.S. à assurer une « guidance étroite » dans la recherche d'un autre logement<sup>250</sup>

### **c) L'aide sociale financière**

L'octroi de cette aide intervient régulièrement quand le sans-abri ne peut pas bénéficier du régime l'intégration sociale<sup>251</sup> puisque les conditions d'octroi de l'aide sociale sont plus souples. C'est une aide financière appréciée souverainement par le C.P.A.S. et qui doit être individualisée<sup>252</sup>. L'état de besoin<sup>253</sup> doit être couvert par cette aide qui doit donc permettre au demandeur de vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine. Toutefois, en pratique, les C.P.A.S. octroient une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration<sup>254</sup>. Cette aide sociale financière peut être accompagnée de plusieurs conditions<sup>255</sup>, dont celle de conclure un projet individualisé d'intégration sociale prévu à l'article 11 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

### **d) La garantie locative**

Comme nous l'avons déjà indiqué auparavant, les Régions sont désormais compétentes pour édicter des règles en matière de bail d'habitation. La matière des garanties locatives est donc susceptible de connaître des évolutions. Jusqu'à présent, aucune mesure n'a été prise et nous allons donc nous pencher exclusivement sur la réglementation en vigueur dans le Code civil.

---

<sup>248</sup> Article 60 §4 de la loi du 8 juillet 1976.

<sup>249</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, pp. 196 et 197.

<sup>250</sup> Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inéd. R.G. n° 16-144/08.

<sup>251</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 9

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> L'état de besoin est le critère en matière d'aide sociale, alors que c'est « l'absence de ressource » pour le revenu d'intégration.

<sup>254</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 11.

<sup>255</sup> Article 60 §3 alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976.

Le C.P.A.S. peut intervenir pour aider à la constitution de la garantie locative d'une personne en difficulté qui souhaiterait louer un logement. Cette forme d'aide est prévue par l'article 10 de la loi sur les baux de résidence principale<sup>256</sup>. Trois formes de constitution des garanties sont prévues mais nous analyserons principalement celle octroyée par le C.P.A.S.

Nous évoquons simplement la possibilité (théorique ?) de constituer une garantie bancaire qui a été instaurée en 2007<sup>257</sup>. Si le système envisagé est audacieux<sup>258</sup>, puisqu'il constitue un outils efficace et moins stigmatisant pour les locataires que le recours aux C.P.A.S., force est de constater qu'en pratique, les banques ne sont pas enclines à constituer de telles garanties et découragent les locataires, en imposant notamment, des frais de dossiers prohibitifs<sup>259</sup>.

En ce qui concerne la garantie constituée par le C.P.A.S., celle-ci peut l'être de trois manières différentes. Premièrement, le C.P.A.S. peut octroyer une aide sociale équivalente au montant de la garantie, afin que le bénéficiaire place lui-même cette somme sur un compte bloqué à son nom<sup>260</sup>. C'est très intéressant puisqu'il n'est indiqué nulle part que le C.P.A.S. est intervenu et cela permet donc d'éviter la stigmatisation du locataire<sup>261</sup>. Deuxièmement, le C.P.A.S. peut se porter garant auprès d'une banque, afin que celle-ci accorde sa garantie. Dans la pratique les banques ne sont guère adeptes de cette formule non plus. Enfin, le C.P.A.S. intervenir par le biais d'une lettre de créance. Via cette formule, le centre s'engage à indemniser le bailleur, à concurrence du montant<sup>262</sup> de la garantie locative en cas de défaillance du locataire. L'avantage de la formule est qu'elle ne mobilise pas la trésorerie du C.P.A.S.<sup>263</sup> mais elle est plus stigmatisante pour le locataire puisque le bailleur est prévenu de l'intervention du centre.

Dans la pratique, il semblerait que la procédure à suivre afin d'obtenir une telle aide de la part du C.P.A.S. soit trop longue et compliquée. Bien souvent, il peut donc arriver que la maison en question soit déjà louée lorsqu'un accord est finalement donné<sup>264</sup>.

De plus, la subvention octroyée par l'état fédéral aux C.P.A.S. pour leurs permettre de fournir des garanties locatives est fort réduite<sup>265</sup>. Ceci démontre très clairement que la politique actuelle de lutte contre la pauvreté n'est pas suffisamment axée sur l'aide à la constitution de garanties locatives, qui peuvent pourtant être un frein réel dans le processus de location d'un

---

<sup>256</sup> Loi sur les baux de résidence principale du 20 février 1991, *M.B.*, 22 février 1991, intégrée dans le Code civil au livre III, titre VIII, chapitre II, section 2.

<sup>257</sup> Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007.

<sup>258</sup> Puisque ce système consiste à demander à une banque de verser une garantie locative sur un compte, à charge pour le locataire de rembourser celle-ci. La banque ne peut pas refuser constituer cette garantie pour des raisons liées à la solvabilité du locataire.

<sup>259</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, pp. 182 à 184.

<sup>260</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 29.

<sup>261</sup> Cependant, cette méthode est très couteuse pour les C.P.A.S. car elle monopolise une importante quantité d'argent.

<sup>262</sup> L'obligation semble porter sur trois mois de loyer au regard de l'article 10 (F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 29.)

<sup>263</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, p. 180.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 182.

logement. Augmenter les subsides permettrait donc aux C.P.A.S. d'octroyer plus de garanties aux personnes dans le besoin, leur évitant ainsi parfois, de « tomber » dans le sans-abrisme.

En outre, des initiatives régionales existent en matière de constitution des garanties locatives. Par exemple, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les locataires peuvent demander un prêt au fond du logement afin de constituer la garantie. C'est un prêt qui s'élève à maximum 90% de la somme totale de celle-ci<sup>266</sup>.

Enfin, la majorité de la doctrine plaide pour l'instauration d'un fonds des garanties locatives. L'idée consiste à créer un fonds obligatoire pour tous, et qui serait en mesure, « par mutualisation du risque, de faire l'avance à certains, tout en couvrant les arriérés de loyer ou les dégâts locatifs d'autres »<sup>267</sup>. L'instauration d'un tel mécanisme permettrait d'améliorer le système actuel considéré comme peu performant.

### e) La prime d'installation

Une personne qui a trouvé un logement et qui perd de ce fait, la qualité de sans-abri, à un droit une seule fois dans sa vie, a une prime d'installation<sup>268</sup>. « Cette prime est utilisée par l'intéressée afin de pourvoir à l'aménagement et l'équipement du logement »<sup>269</sup>. C'est donc une mesure spécifique aux personnes sans logis. Elle peut être octroyée sur la base du droit à l'aide sociale ou sur la base du droit à l'intégration sociale<sup>270</sup>. Les conditions d'octroi de chaque prime diffèrent selon le système mais l'objectif et le montant de la prime est le même. C'est l'article 57 *bis* de la loi de 1976 qui prévoit cette prime dans le cadre de l'aide sociale<sup>271</sup>. Nous avons déjà procédé à une analyse de la définition du « sans-abri » et nous ne reviendrons pas dessus.

L'arrêté royal du 21 septembre 2004 fixe les conditions d'octroi de la prime et n'est applicable qu'aux primes d'installations accordées au bénéficiaire d'une aide sociale. Si la prime est octroyée sur la base à l'intégration sociale, ce droit doit avoir été accordée et l'état des ressources a été vérifié<sup>272</sup>. Si elle est accordée sur la base de l'aide sociale, l'état de besoin doit avoir été constaté lors d'une enquête sociale par exemple. Le montant de la prime correspond à un mois du revenu d'intégration sociale au taux isolé avec enfant à charge<sup>273</sup>. Quand la prime est octroyée sur base de l'aide sociale, si deux ou plusieurs sans-abri

---

<sup>266</sup> <http://www.fondsdulogement.be/fr/prets-garantie-locative/conditions>

<sup>267</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, p. 238.

<sup>268</sup> Article 2, §1, alinéa 2 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri.

<sup>269</sup> Article 2 §2 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri.

<sup>270</sup> Elle est prévue par l'article 14§3 de la loi du 26 mai 2002. Elle est également prévue par l'article 57 bis de la loi du 8 juillet 1976.

<sup>271</sup> Cet article dispose : « Dans les conditions fixées par le Roi, les centres publics d'action sociale octroient une prime d'installation à la personne qui perd sa qualité de sans-abri pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale ».

<sup>272</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 22.

<sup>273</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, p. 193.

s'établissent à la même adresse et constituent un ménage, une seule prime est octroyée<sup>274</sup>. En revanche, lorsque la prime est octroyée sur base du droit à l'intégration sociale, aucune précision n'est faite dans la loi et donc un couple de sans-abri bénéficiant d'un revenu d'intégration pourrait, à l'occasion de leur installation dans un logement, obtenir chacun une prime d'installation<sup>275</sup>. Tel ne sera plus le cas si chacun des sans-abri relève d'un régime d'aide sociale puisque l'arrêté royal de 2004 trouverait à s'appliquer<sup>276</sup>.

Sur base de l'arrêté royal de 2004, l'Etat octroie une subvention égale à 100% du montant de la prime d'installation au C.P.A.S.<sup>277</sup>. On constate donc que le fédéral met l'accent sur cette mesure et veut la favoriser puisqu'il assume totalement financièrement leur octroi.

Statistiquement parlant, on constate que le nombre de primes octroyées en Belgique, augmente d'année en année, passant d'un chiffre de 2689 primes octroyées en 2008 à un chiffre de 4188 primes octroyées en 2014<sup>278</sup>.

## **f) L'adresse de référence**

L'adresse de référence étant envisagée dans la présente section en tant qu'aide sociale nous nous limitons à l'hypothèse de l'adresse de référence prise auprès d'un C.P.A.S. même si la loi permet également aux personnes physique ou morale d'accepter l'inscription d'une autre personne à leur adresse.

Il faut constater que de multiples droits ont une effectivité liée à l'existence d'un domicile<sup>279</sup>. Afin de pallier aux problèmes rencontrés, notamment par les sans-abri<sup>280</sup> qui ne bénéficie pas d'un logement, une loi du 19 juillet 1991 prévoit la possibilité d'obtenir une adresse de référence<sup>281</sup>.

Cette aide sociale qui prend la forme d'une inscription à l'adresse du C.P.A.S. de la commune où les personnes sont habituellement présentes, doit être accordée par lui si deux conditions sont réunies : « ne pas avoir de résidence en raison de ressources insuffisantes et encourir de

---

<sup>274</sup> *Ibidem*.

<sup>275</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 24.

<sup>276</sup> *Ibidem*.

<sup>277</sup> Article 3 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

<sup>278</sup> Statistiques disponible sur, <http://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/prime-dinstallation-pi>.

<sup>279</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 441 à 442.

<sup>280</sup> Mais ce ne sont pas les seuls bénéficiaires de l'adresse de référence en vertu de la loi puisque celle-ci peut également profiter également aux gens du voyage, aux militaires à l'étranger et aux détenus.

<sup>281</sup> Article 1<sup>er</sup> §2 de la 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, *M.B.*, 3 septembre 1991. L'adresse de référence y est définie : « Par adresse de référence, il y lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite ».

ce fait la perte d'un avantage social »<sup>282</sup>. Nous ne développons pas la procédure de demande de cette adresse au C.P.A.S.<sup>283</sup>.

D'un point de vue « pratique », l'obtention d'une adresse peut permettre aux sans-abris d'obtenir ou de conserver des avantages sociaux mais aussi d'entamer des démarches en vue d'obtenir des aides qui peuvent, dans la pratique, être conditionnées à l'existence d'une domiciliation administrative pour le demandeur<sup>284</sup>.

En outre, l'inscription à cette adresse de référence est une formalité simplement administrative qui ne procure pas de logement et qui ne permet donc pas, par exemple, de faire basculer l'allocataire social dans la catégorie « cohabitant » ou que des saisies de la part des créanciers de la personne qui en bénéficie ne soient réalisés à l'encontre du C.P.A.S.<sup>285</sup>

Enfin, pour conserver cette adresse, le bénéficiaire doit se présenter au moins une fois par trimestre au C.P.A.S.<sup>286</sup>

## **B. LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE DES SANS-ABRI**

Au sein du droit à l'intégration sociale, prévu par la loi 22 mai 2002, nous allons nous limiter à l'analyse du revenu d'intégration social qui, même si il n'est pas une aide au logement au sens strict, peut néanmoins y être assimilé puisqu'il servira souvent au paiement des charges et des loyers<sup>287</sup>. Nous commencerons par envisager de manière succincte les conditions d'octroi de l'intégration sociale avant d'aborder le revenu en lui même.

### ***1) Les conditions d'octroi***

Comme pour le droit à l'aide sociale, nous n'envisagerons pas l'entièreté de ces conditions mais uniquement celles qui peuvent avoir une répercussion sur l'octroi de l'intégration sociale à la personne sans-abri.

Premièrement, pour bénéficier du droit à l'intégration sociale, le demandeur doit avoir sa résidence effective en Belgique<sup>288</sup>. Cette notion de résidence effective est définie par le Roi<sup>289</sup> et dans cette définition, la situation des personnes sans abri est prise en compte directement. En effet, une personne peut avoir une résidence effective même si elle ne bénéficie pas d'un

---

<sup>282</sup> F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 25.

<sup>283</sup> Nous renvoyons à la doctrine sur ce sujet : F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 24 à 27.

<sup>284</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, p. 194.

<sup>285</sup> J. FIERENS, « Logement familial et droit au logement », *op. cit.*, pp. 441 à 442.

<sup>286</sup> Circulaire non datée ayant pour objet « Sans-abri. C.P.A.S. compétent. Adresse de référence. Inscription et radiation d'une inscription », *M.B.*, 12 octobre 2006, point 2.2.

<sup>287</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, *op. cit.*, 2010, p. 179.

<sup>288</sup> Cette condition est prévue expressément à l'article 3, 1° de la loi de 2002.

<sup>289</sup> Article 2 de l'arrêté royal de 2002.

logement ou n'est pas inscrite au registre de la population. En conséquence, l'intégration sociale ne peut pas être refusée aux sans-abri pour motif d'absence de logement ou d'inscription au registre de la population. En ce qui concerne plus précisément la compétence territoriale des C.P.A.S., l'article 18 §1 alinéa 2 de la loi de 2002 procède par renvoi à la loi de 1965, déjà examinée dans la partie sur le droit à l'aide sociale. Nous renvoyons donc à cette section puisque les mêmes règles s'appliquent.

Deuxièmement, en ce qui concerne le champ d'application personnel du droit à l'intégration sociale, celui-ci est déterminé à l'article 3, 3° de la loi de 2002. Il convient de préciser que les sans-abri étrangers en séjour légal, qui ne pourraient pas bénéficier de l'intégration sociale pour de multiples raisons, peuvent néanmoins bénéficier de l'aide sociale financière équivalente sur base de la loi de 1976.

Troisièmement, contrairement à l'aide sociale, le droit à l'intégration est réservé aux seuls majeurs et majeurs assimilés<sup>290</sup>.

Quatrièmement, le demandeur ne doit pas disposer de ressources suffisantes et ne doit pas pouvoir y prétendre<sup>291</sup> mais cela ne posera pas régulièrement de problèmes dans le cadre du sans-abrisme.

En outre, le bénéficiaire doit être disposé à travailler. Des exceptions sont néanmoins admises, pour des raisons de santé ou d'équité. Un sans-abri qui souhaiterait bénéficier d'un revenu d'intégration n'est pas toujours disposé à travailler en raison des conditions dans lesquels il vit. Il peut donc invoquer ces exceptions en expliquant, par exemple, qu'il ne dispose pas d'un logement lui permettant d'avoir une hygiène de vie convenable. Des raisons de santé peuvent aussi être invoquées puisqu'il est habituel que les personnes en situation précaire, comme les sans-abri, soient en mauvaise santé<sup>292</sup>.

Enfin, le demandeur du droit à l'intégration doit avoir fait valoir ses droits au sujet des prestations qu'il pourrait obtenir sur base de la sécurité sociale ou en vertu de l'obligation d'aliment<sup>293</sup>.

## ***2) Le revenu d'intégration sociale***

Un revenu d'intégration sociale peut être octroyé à une personne sans-abri qui remplit les conditions précitées. En ce qui concerne le montant du revenu d'intégration sociale, une disposition spécifique s'applique aux sans-abri et leur permet de bénéficier du revenu

---

<sup>290</sup> Pour plus de détail sur la notion de majeurs assimilés : H. MORMONT, « III. La condition d'âge », *op. cit.*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 89 à 92.

<sup>291</sup> La loi de 2002 procède à une énumération des ressources à prendre en compte afin d'évaluer cet état d'insuffisance à l'article 16.

<sup>292</sup> Les personnes en situation de pauvreté extrême n'ont pas toujours les moyens de bénéficier de soins de santé suffisants, même si une aide sociale peut être octroyée en ce sens.

<sup>293</sup> Cette condition découle du caractère subsidiaire de l'aide sociale au sens large.

d'intégration au taux isolé si ils bénéficient d'un projet individualisé d'intégration sociale<sup>294</sup>. Le taux isolé s'élève au 1<sup>ier</sup> avril 2016 à 850,39 €/mois<sup>295</sup>.

Est-ce que l'octroi du revenu d'intégration, au taux isolé, est conditionné à l'existence d'un projet d'intégration sociale pour le sans-abri? Une circulaire du 7 mai 2002 du ministre de l'intégration sociale semble ne pas exiger cela puisqu'elle indique que si la personne sans-abri est effectivement isolée, elle a droit à un tel taux même si elle ne bénéficie pas d'un projet individualisé<sup>296</sup>. Il serait tout de même souhaitable que le législateur se prononce explicitement sur la question afin de préciser le statut des sans-abri qui ne sont pas liés par un contrat d'intégration sociale<sup>297</sup>.

En ce qui concerne le projet individualisé d'intégration sociale, la loi de 2002 en prévoit les caractéristiques générales à l'article 11 §1<sup>er</sup>. Le législateur ne semble pas imposer un objet précis quant à la teneur du projet individualisé<sup>298</sup> et des modèles pré-remplis sont disponibles<sup>299</sup>.

Afin d'encourager l'effort d'intégration d'un sans-abri consenti par un C.P.A.S., l'Etat fédéral octroi une subvention de 100% du montant du revenu pendant maximum deux ans, lorsqu'il est octroyé à une personne qui « perd la qualité de sans-abri »<sup>300</sup>. Cela a pour objectif d'encourager les C.P.A.S. à octroyer un revenu d'intégration et de l'accompagner d'un suivi social dans le but que la personne sans-abri perde cette qualité<sup>301</sup>.

## **V. CINQUIÈME PARTIE : LA COLLABORATION ENTRE LES SERVICES PUBLICS ET LES ASSOCIATIONS PRIVÉES DANS LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME : « HOUSING FIRST BELGIUM »**

Depuis 2013, la Belgique<sup>302</sup> expérimente le modèle « Housing first » qui constitue une nouvelle manière de favoriser l'insertion sociale des sans-abri chroniques<sup>303</sup>. En effet, pour ces personnes, le processus d'insertion est souvent un long parcours du combattant puisqu'il y

---

<sup>294</sup> Article 14 § 1, 2° de la loi du 26 mai 2002.

<sup>295</sup> [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/revenu-integration.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/revenu-integration.pdf).

<sup>296</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, op. cit., 2010, p. 180.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>299</sup> Voy. not. <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/755.cfm>.

<sup>300</sup> N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, op. cit., 2010, p. 180.

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> Grâce au soutien de la Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté, via un subside de la Loterie nationale, l'expérimentation Housing First Belgium (HFB) débutait en août 2013, pour une durée initiale de deux ans. Au final cette durée à expérimentation a été prolongée d'un an et le modèle aura été étendu à 3 nouvelles villes. Le modèle Housing First est donc actuellement testé à Anvers, Gand, Hasselt, Bruxelles, Molenbeek, Liège, Charleroi et Namur.

<sup>303</sup> Les sans-abri chroniques, sont ceux qui ont un long parcours de vie en rue, des problèmes de santé physique, mentale, ou une quelconque assuétude.



a trop de conditions et trop d'étapes<sup>304</sup> Or avec Housing First, la logique est inversée puisque le logement est la première étape du processus et on peut y accéder sans conditions, sauf celles de tout locataire, c'est à dire payer le loyer et respecter le contrat de bail<sup>305</sup>. De plus, pour l'aider à se maintenir dans le logement, une équipe accompagne le locataire dans tous les domaines de sa vie. C'est un accompagnement adapté, intensif et pluridisciplinaire<sup>306</sup>. C'est un modèle qui fait l'objet, concernant sa mise en œuvre, d'une collaboration des services publics et des associations privées (ou organismes liées au logement)<sup>307</sup>.

Cette expérience prendra fin en juin 2016. La méthode a fait l'objet d'une évaluation constante et un rapport final d'évaluation sera présenté le 9 juin 2016<sup>308</sup>. L'équipe d'évaluation présentera l'efficacité et l'efficience (rapport coûts-impacts) de ces pratiques<sup>309</sup>. Les résultats obtenus après deux ans d'expérimentation sont déjà très satisfaisants puisqu'ils « démontrent l'efficacité du Housing First : plus de 93% des locataires sont toujours en logement. Malgré leur profil très fragile, ces personnes démontrent leur capacité à habiter »<sup>310</sup>.

---

<sup>304</sup> <http://www.housingfirstbelgium.be>.

<sup>305</sup> <http://www.housingfirstbelgium.be>.

<sup>306</sup> <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/sans-abris/housing-first-belgium>.

<sup>307</sup> <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/bon-a-savoir/pdf/appel-projet-housing-first> , p. 5.

<sup>308</sup> Lors d'une conférence européenne, au Palais d'Egmont, à Bruxelles.

<sup>309</sup> <http://www.housingfirstbelgium.be>.

<sup>310</sup> <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/sans-abris/housing-first-belgium>.

## CONCLUSION

En conclusion de ce travail, nous souhaitons souligner que le droit au logement décent, bien qu'étant un droit constitutionnellement garanti, doit encore acquérir plus d'effectivité en Belgique. Certes, il est mis en œuvre par des législations régionales et fédérales mais toutes ces mesures ne permettent pas d'endiguer efficacement les problèmes de logement des personnes sans-abri.

De plus, même si plusieurs aides au logement sont prévues pour les sans-abri, il nous semble important que celles-ci soient proposées par un « guichet unique » qui serait entièrement dédié au logement afin de faciliter la démarche des personnes sans logis.

En outre, même si un tel guichet existait, nous pensons qu'une partie des personnes sans-abri n'ont pas toujours la capacité d'effectuer ces démarches, et ce pour plusieurs raisons. Une des raisons réside dans le fait qu'après avoir passé quelques temps dans la rue, les sans-abri ont le plus souvent des objectifs à court terme visant à trouver des solutions concrètes aux problèmes qu'ils rencontrent. De plus, les personnes sans logis n'ont pas toujours la force et le courage d'entreprendre des démarches parfois très longues et complexe en vue d'obtenir potentiellement un logement sous certaines conditions. En d'autres termes, nous souhaitons souligner que les procédures sont parfois longues et n'aboutissent pas toujours. Certaines personnes ont d'ailleurs perdu la foi dans le système et préfèrent trouver des solutions toutes seules en « squattant » des immeubles inoccupés par exemple.

A cet égard, la fourniture d'un logement n'est pas la clef de voûte du système mais n'en est que le point de départ. Certaines personnes l'ont bien compris et tentent aujourd'hui de mettre en place des formes d'aides alternatives comme le modèle « Housing first » par exemple. Nous estimons qu'un accompagnement social est crucial et augmente considérablement les chances qu'une personne sans-abri puisse conserver un logement qu'on lui a fourni. Cet accompagnement doit avoir pour objectif d'apprendre à la personne de gérer un budget, payer ses factures, payer son logement mais aussi l'entretenir.

Afin que le droit au logement devienne vraiment effectif en Belgique, il serait souhaitable que l'Etat entreprenne plusieurs modifications législatives. Nous estimons qu'il serait intéressant de s'inspirer d'autres pays comme la France ou l'Ecosse qui ont franchi le cap du droit au logement opposable alors même que ces pays connaissaient un contexte réglementaire largement identique au nôtre<sup>311</sup>. Cela permettrait peut-être à la Belgique de pouvoir enfin ratifier l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée.

Pour terminer, nous souhaiterions rappeler les propos très justes qui ont été tenus par LOUIS EDMOND PETTITI. Il disait à propos de la misère que « ce n'est pas un phénomène de marginalité imputable aux individus et aux familles, mais un phénomène résultant d'un dysfonctionnement de la société et par là une violation des droits fondamentaux »<sup>312</sup>.

---

<sup>311</sup> N. BERNARD, « Vers un droit au logement opposable en Belgique ? Balises pour une éventuelle transposition », *op. cit.*, p. 94.

<sup>312</sup> L. E. PETTITI, « Misère, violation des droits de l'homme en Europe aujourd'hui », *Quart Monde*, juillet 1994, pp. 12 et s.



# BIBLIOGRAPHIE

## I. DOCTRINE

- BERNARD, N., « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *Rev. b. dr. Const.*, 2001, p. 158 ;
- BERNARD, N., et LEMAIRE, L., *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Dossiers du J.T. n°77, Bruxelles, Larcier, 2010 ;
- BERNARD, N., « Le droit à un logement décent », dans M. VERDUSSEN et N. BONBLET (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, p. 1406 et s.;
- BERNARD, N., « Vers un droit au logement opposable en Belgique ? Balises pour une éventuelle transposition », dans N. BERNARD ET B. HUBEAU (éd.), *Recht op wonen : naar een resultaats-verbitenis ? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?* », Bruxelles, La charte, 2013, pp. 93 à 129 ;
- BERNARD, N., « La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ? », Bruxelles, Larcier, février 2014 ;
- BOUQUELLE, F., MAES, C., et STANGHERLIN, K., « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- CASSIERS, W., « Les droits sociaux en quête d'effectivité », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, pp. 287 à 309 ;
- Com. D.E.S.C., *Le droit à un logement suffisant (article 11 §1 du Pacte)*, observation générale n°4, E/1992/23, 13 décembre 1991 ;
- CORRA, E., « II. La condition de résidence », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- CORRA, E., « § 4. La compétence territoriale des C.P.A.S. », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- DE SCHUTTER, O., et BOCCADORO, N., « Le droit au logement dans l'Union européenne », *CRIDHO*, 2/2005, Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain ;
- DIJON, X., « Introduction historique et philosophique », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, pp. 23 à 39 ;
- FIERENS, J., « Logement familial et droit au logement », *Le logement familial*, actes du 5<sup>e</sup> Colloque organisé par l'Association Famille & Droit à Liège le 27 et 28 novembre 1998, Diegem, E. Story-Scientia, 1998, pp. 421 à 444 ;

- FIERENS, J., « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », dans J-C. SCHOLSEM (coord.), *Le point sur les droits de l'homme*, coll. Formation permanente CUP, Université de Liège, vol. 39, mai 2000, pp. 165 à 187 ;
- FIERENS, J., « L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels », *C.U.P. Education Formation permanente*, mai 2000, Liège ;
- FIERENS, J., « S'il te plaît, dessine-moi un logement » dans N. BERNARD ET B. HUBEAU (éd.), *Recht op wonen : naar een resultaats-verbodenis ? Droit au logement : vers une obligation de résultat ?*, Bruxelles, La charte, 2013, pp. 131 à 154 ;
- FIERENS, J., *Droit de l'aide sociale*, Faculté de droit de l'Université de Liège (notes de cours), 2014-2015 ;
- HACHEZ, I., « Lorsque Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent », *J.T.*, 2007, p. 153 ;
- HUBERT, P., MAES, C., et MARTENS, J., et STANGHERLIN K., « IV. La condition de nationalité ou de séjour » dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- LAMBERT, P., « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme », dans D. PLAS et M. PUECHAVY, *Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain ?*, pp. 13 à 20 ;
- LYS, M., et ROMAINVILLE C., « Le droit au logement dans la constitution belge », dans PLAS, D., et PUECHAVY M., (dir.), *Le droit au logement : vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain ?*, pp. 21 à 53 ;
- MAES, G., « L'article 23 de la Constitution belge » dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, pp. 159 à 207 ;
- MORMONT, H., « III. La condition d'âge », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- MORMONT, H., « I. La condition d'octroi de l'aide sociale : le critère de la dignité humaine », dans H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale, Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, 2011 ;
- ROOM, G., e.a., *New poverty in the European Community*, London, Macmillan, 1990 ;
- SCHWITTERS, R.J.S., *Recht en samenleving in verandering*, Heerlen, Open School, 2000 ;
- SUDRE, F., « Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 1995/23, pp. 363 à 384 ;
- THIRION, N., *Théories du droit*, Faculté de droit de l'Université de Liège (notes de cours), 2012-2013 ;
- TULKENS, F., et VAN DROOGHENBROECK, S., « Le droit au logement dans la convention européenne des droits de l'homme – Bilan et perspectives », dans N. BERNARD et C. MERTENS (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité – Une grande cause régionale*, éd. de la Région wallonne (Coll. « Etudes et documents »), Namur, 2005, pp. 311 à 325 ;

- VAN DER PLANCKE V., et SANT'ANA, M., « Protection des droits sociaux fondamentaux et lutte contre la pauvreté au sein du Conseil de l'Europe », dans V. VAN DER PLANCKE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La charte, 2012, pp. 213 à 265 ;
- VERDUSSEN, M., « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista catalana de dret public*, 2005, p. 187 ;
- VERDUSSEN, M. DEPRE S. et BOMBOIS, T. « Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé », dans H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La responsabilité, face cachées des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 271 à 274 ;
- VERHOEVEN, J., "La notion d'"applicabilité directe' du droit international", *Rev. b. dr. int.*, 1980, p. 243.

## II. JURISPRUDENCE

- Cour. Eur. D.H., arrêt Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, § 26 ;
- Cour. eur. D.H., arrêt Mellacher et autres c. Autriche, 19 décembre 1989 ;
- Cour. eur. D.H., arrêt Scollo c. Italie, 28 septembre 1995 ;
- Cour. eur. D.H., Velosa Barreto c. Portugal, 21 novembre 1995 ;
- Cour. eur. D.H., décision Potocka et autres c. Pologne, 6 avril 2000 ;
- Cour. eur. D.H., arrêt Chapman c. Royaume-Uni, 18 janvier 2001 ;
- Cour. eur. D.H., décision O'Rourke c. Royaume-Uni, 26 juin 2001 ;
- Cour. eur. D. H., Henaf c. France, 27 septembre 2003 ;
- Cour. eur. D.H., décision Volkova c. Russie, 18 novembre 2003 ;
- Cour. eur. D.H., arrêt Öneriyildiz c. Turquie, 30 novembre 2004 ;
- Cour. eur. D. H., arrêt Wallovà et Walla c. République tchèque, 26 octobre 2006 ;
- Cour. eur. D.H., arrêt Winterstein et autres c. France, 17 octobre 2013 ;
- Com. E.D.S., décision Forum européen des Roms et des Gens du voyage c. France, 24 janvier 2010, réclamation n° 64/2011 ;
- Com. E.D.S., décision FIDH c. Belgique, 21 mars 2012, réclamation n° 62/2010 ;
- C.A. n°33/92, 7 mai 1992, *M.B.*, 4 juin 1992 ;
- C.A., n° 42/2000, 6 avril 2000, B.6.3.
- CA., n°67/2000, 14 juin 2000, B.4.2.5 ;
- C.A., n° 169/2002, 27 novembre 2002, B.6.6, *R.W.*, 2003-2004, p. 93 ;
- C. A., n° 106/2003 du 22 juillet 2003 ;
- C.A., n°75/2006, 10 mai 2006, B.5 ;

- C.A., arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006, B.7.1 ;
- C.E., 9 février 1966, *Pas.*, 1966, IV, p. 97 ;
- C.E., 6 septembre 1989, *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 184 ;
- C.E., 12 mars 1993, *R.A.C.E.*, 1993 ;
- CE., arrêt du 3 juillet 1995, n°54.196, *T.B.P.*, 1996, p. 118 ;
- C.E., arrêt *Jacobs* du 29 avril 1999, n° 80.018 ;
- Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 560 et s. ;
- Cass., 15 mars 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 734 ;
- Cass., 20 décembre 1990, *J.L.M.B.*, 1991, pp. 1206-1211 ;
- Cass., 20 décembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 392
- Cass., 6 janvier 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 15 ;
- Cass., 4 juin 1996, *Bull.* 1996, p. 572 ;
- Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 595 ;
- Cass., 18 mai 2015, RG n°S.14.0042.F ;
- C. trav. Anvers (sect. Hasselt), 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, p. 536 ;
- C. trav. Bruxelles, 27 août 2004, R.G. n°43.370, *Chron. D.S.*, 2006, liv. 4, p. 226 ;
- Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251 ;
- Civ., Bruxelles (sect. francophone), 6 décembre 2007, RG n° 06/13998/A, RG n° 06/14261/A, RG n° 06/14642/A (affaires jointes), décision non publiée ;
- Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251 ;
- Civ. Bruxelles (sect. francophone), 12 janvier 2016, disponible sur [http://jure.juridat.just.fgov.be/view\\_decision.html?justel=F-20160112-5&idxc\\_id=298361&lang=FR](http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision.html?justel=F-20160112-5&idxc_id=298361&lang=FR);
- Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, inéd. R.G. n° 16-144/08 ;
- J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOME ;

### III. LÉGISLATION

#### A. BELGE

- Accord de coopération entre l'Etat 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, *M.B.*, 16 décembre 1998, *M.B.*, 10 juillet 1999 ;
- Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014, *M.B.*, 10 novembre 2014) ;
- Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, *M.B.*, 5 octobre 2004.
- Code wallon du logement ;
- Code bruxellois du logement ;
- Code flamand du logement ;

- *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-1992, n°100-2/4, p. 5 ;
- *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, p. 11 ;
- *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 86 et 87 ;
- Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976 ;
- Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980 ;
- Loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté du 24 juin 1988, *M.B.*, 30 mai 1989, *errat.*, 30 août 1989 ;
- Loi sur les baux de résidence principale du 20 février 1991, *M.B.*, 22 février 1991 ;
- 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, *M.B.*, 3 septembre 1991
- Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 ;
- Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007 ;
- Lois anti-discriminations du 10 mai 2007, *M.B.*, 30 mai 2007 ;
- Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007 ;
- Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31 janvier 2014 ;
- Projet de loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, Sénat, sess. ord., 2000-2001, *Doc. Parl.*, 2-838/1.

## **B. INTERNATIONALE**

- Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° L 257, 19 octobre 1968, p. 2 ;
- Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *J.O.C.E.*, n° L 280, 19 juillet 2000, p. 22-26.

## **WEBOGRAPHIE**

- <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/loger/47657>;
- <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/habiter/38780?q=habiter#38710>;
- *ETHOS-Le bilan*, 2006, consultable sur, <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=en>;
- « *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche* », 2010, consultable sur,



- <http://feantsaresearch.org/spip.php?rubrique28&lang=fr>;
- [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_sans\\_abri.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm);
- « Focus n°2 – Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi », SPP Intégration Sociale, p.2, consultable sur, <http://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/focus2.pdf> ;
- [http://www.lstb.be/images/LaStrada\\_Denombrement\\_2014\\_rapport\\_FR.pdf](http://www.lstb.be/images/LaStrada_Denombrement_2014_rapport_FR.pdf);
- [http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p\\_auth=jVH0iEcq](http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=jVH0iEcq);
- <http://www.liguedh.be/2012/1381-requisition-de-batiments-inoccupes-ixelles-saute-le-pas-un-exemple-a-suivre>;
- <http://www.luttepauvrete.be/presentationcadre%20legal.htm>;
- <http://www.mi-is.be/fr/accord-de-cooperation> ;
- [http://www.belgium.be/fr/famille/aide\\_sociale/cpas](http://www.belgium.be/fr/famille/aide_sociale/cpas) ;
- [https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail\\_fin-du-plan-hiver-a-bruxelles-des-enfants-et-leurs-familles-se-retrouvent-a-la-rue?id=9279420](https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail_fin-du-plan-hiver-a-bruxelles-des-enfants-et-leurs-familles-se-retrouvent-a-la-rue?id=9279420) ;
- <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/logement-durgence>;
- [https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail\\_fin-du-plan-hiver-a-liege-les-abris-souvent-complets-ont-heberge-670-personnes?id=9256092](https://www.rtb.be/info/regions/liege/detail_fin-du-plan-hiver-a-liege-les-abris-souvent-complets-ont-heberge-670-personnes?id=9256092) ;
- <http://www.fondsdulogement.be/fr/prets-garantie-locative/conditions> ;
- <http://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/prime-dinstallation-pi>;
- [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/revenu-integration.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/revenu-integration.pdf) ;
- <http://www.uvcw.be/espaces/cpas/755.cfm>;
- <http://www.mi-is.be/fr/themes/logement/sans-abris/housing-first-belgium>;
- <http://www.housingfirstbelgium.be> ;
- <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/bon-a-savoir/pdf/appel-projet-housing-first>.