

# Concrétiser la réforme annoncée :

## Application des principes défendus par le groupe de travail

La note comprend trois volets :

1. Description des publics concernés et institutions associées à la réforme
2. Preuves administratives relatives à la reconnaissance du sans-abrisme
3. Réforme de l'arrêté : calcul de l'allocation, conditions d'accès, recours...

## INTRODUCTION

Le manque de logements abordables, de qualité, à Bruxelles, est générateur d'exclusion.

Il existe un lien évident et incontestable entre la situation du marché locatif bruxellois (loyers excessifs) et l'augmentation des phénomènes de précarité chez les ménages à bas revenus.

Le Gouvernement régional soutient depuis longtemps déjà les familles qui vivent dans des logements insalubres, inadaptés, surpeuplés, via une aide au relogement, les ADIL et plus récemment le Fonds régional de solidarité. Pour ceux qui ont perdu leur logement, aucune mesure n'existe actuellement.

En ce sens, l'accord du gouvernement 2009-2014 est plutôt encourageant puisqu'il franchit un premier pas vis-à-vis des ménages qui vivent "sans chez soi", en projetant l'extension du dispositif ADIL aux personnes qui quittent une maison d'accueil ou un logement de transit.

Une première initiative que nous saluons mais qui nous paraît insuffisante.

Conditionner l'aide à un séjour dans certaines institutions est une mesure pragmatique, sans doute, mais peu crédible pour ceux qui connaissent bien la réalité de terrain.

Le groupe de travail de la Concertation de l'aide aux "sans-abri" propose un projet bien plus ambitieux, plus cohérent, à l'instar de ce qui se fait dans les deux autres régions du pays.

## 1. DEFINIR LE PUBLIC-CIBLE

Le logement est prépondérant dans les parcours d'exclusion.

La perte de logement n'est cependant pas le seul facteur de précarité qui participe aux processus d'exclusion. Il est évident que d'autres éléments sont souvent présents et entremêlés : problèmes individuels, familiaux, sociaux, administratifs...

**Par contre, il est certain que les projets d'autonomie individuels, après un parcours plus ou moins long de galère, se heurtent presque toujours aux difficultés d'accès au logement. La question financière est cruciale pour la plupart des personnes "sans chez soi" qui, bien que présentant des profils très diversifiés, ont souvent en commun des revenus limités.**

La FEANTSA (Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri) a élaboré une typologie de la précarité liée au logement (ETHOS<sup>1</sup>) qui, à notre sens, reflète assez fidèlement le vécu des personnes mal logées ou sans logement :

- Être sans-abri : en rue ou en hébergement d'urgence
- Vivre sans logement : mais hébergé dans des institutions
- Vivre dans un logement précaire : chez des tiers, sans bail de location, sous la menace de violences familiales...
- Habiter un logement inadéquat : insalubre, surpeuplé...

C'est ce cadre théorique qui a été privilégié par le groupe de travail de la Concertation et qui permet de reconsidérer le public-cible de la réforme des ADIL, tel qu'annoncé dans l'accord du Gouvernement bruxellois 2009-2014.

---

<sup>1</sup> European Typology on Homelessness and housing exclusion. A consulter en annexe.

**La réflexion sur les bénéficiaires de l'élargissement doit intégrer une notion essentielle, celle de l'absence de logement à soi, qui ne peut être réduite à la réalité de ceux qui vivent en rue ou de ceux qui sont aidés par des institutions. Nous revendiquons une ADIL centrée sur la personne, sur sa situation logement et non pas axé sur un parcours institutionnel, hypothétique pour certains.**

Pour plus de détails, nous vous renvoyons au rapport qui a été présenté en septembre 2010 au Comité de concertation bruxellois de l'aide aux sans-abri et qui reprend l'essentiel de nos arguments sur ce point.

Très concrètement, nous proposons d'étendre le dispositif des ADIL à des publics qui ont en commun d'être sans logement, mais qui se différencient par les solutions (temporaires) qu'ils ont pu y apporter. Parmi les réponses possibles à une perte de logement, nous retenons :

- Le séjour en institution
- L'occupation d'un logement de transit ou d'urgence
- L'hébergement chez des tiers
- La rue ou des formes d'habitat très précaires.

### **A. Le séjour en institution**

C'est l'option qui a été privilégiée par le Gouvernement, mais qui n'a, à ce jour, pas encore fait l'objet d'une définition détaillée. Le groupe de travail propose de tenir compte des personnes qui ont séjourné :

- ⇒ **dans une des 23 maisons d'accueil (MA) agréées par la COCOF, COCOM ou VG ;**
- ⇒ **à l'asbl Transit, subsidiée par le Fédéral, mais acteur bruxellois de l'aide aux sans-abri ;**
- ⇒ **au centre d'accueil d'urgence Ariane, au Samu social ou encore à Pierre d'Angle ;**

*Pourquoi compter avec les acteurs de l'hébergement d'urgence et de crise ?*

Le parcours institutionnel des personnes en situation de grande précarité est tout sauf linéaire. L'hébergement d'urgence n'est pas nécessairement une première étape qui ouvre vers un séjour à plus long terme en maison d'accueil. Le secteur de l'aide aux sans-abri tente d'ailleurs de développer d'autres projets d'insertion sociale qui ne passent pas (ou plus systématiquement) par un hébergement de longue durée dans une structure spécialisée.

Par ailleurs, si les maisons d'accueil sont amenées à jouer un rôle décisif dans le dispositif ADIL, par la reconnaissance de situations de sans-abrisme, il nous semble qu'il devrait en être de même pour les autres acteurs de l'hébergement.

C'est le cas en Wallonie où maisons d'accueil, maisons de vie communautaire, maisons d'hébergement de type familial et abris de nuit<sup>2</sup> sont habilités à délivrer des attestations de séjour (attestations d'une nuit) dans le cadre de l'ADEL (allocation de déménagement et de loyer).

---

<sup>2</sup>Institutions relevant du décret du 14 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales.

Toutes les structures d'hébergement y sont donc associées sans qu'il y ait à déplorer d'abus, c'est-à-dire de séjours "circonstanciels".

*Doit-on craindre un afflux massif de demandes provenant de l'hébergement d'urgence ?*

En Wallonie, près de 50% des personnes qui demandent l'ADEL sont "sans-abri".

Un chiffre qui a évolué au cours du temps, puisque le système commence à être connu<sup>3</sup>.

Les chiffres montrent qu'une part importante des personnes sans-abri, sollicitant l'ADEL, est passée par une maison d'accueil. Les demandeurs qui ont été exclusivement hébergés en abri de nuit sont, eux, peu nombreux, mais peuvent néanmoins bénéficier de l'aide.

Rien de très surprenant finalement puisque l'accompagnement social en MA est axé sur la "réinsertion" des personnes, dont l'accès au logement est une des étapes-clé.

L'introduction d'une demande d'ADEL intervient dans ce processus d'accompagnement.

On ne voit pas pourquoi il en serait autrement à Bruxelles !

*Et qu'en est-il des séjours "circonstanciels" ?*

*Y a-t-il un risque que certaines personnes sollicitent un hébergement avec comme seul objectif de se procurer une attestation de séjour ?*

Cela semble hypothétique puisque les conditions d'octroi de l'ADIL sont multiples (voir plus loin) et qu'au moment de l'introduction de la demande, la personne doit déjà avoir trouvé un logement.

Qui irait jusqu'à envisager une nuit, en abri de nuit par exemple, dans des conditions souvent difficiles, pour un résultat plus qu'incertain (puisque l'octroi de l'aide dépend aussi de la conformité du bien loué) ?

## **D'autres institutions...**

**Nous pensons que le débat sur l'élargissement des ADIL ne peut être réduit aux structures d'hébergement du secteur de l'aide aux sans-abri. Il doit être étendu à d'autres institutions comme les établissements pénitentiaires, les hôpitaux psychiatriques ou encore les centres de cure, où un séjour de longue durée peut entraîner la perte d'un logement.**

---

<sup>3</sup> Rappelons que les personnes sans-abri bénéficient des ADEL depuis 1993.

## B. L'occupation d'un logement de transit ou d'urgence

Le deuxième volet de l'accord du Gouvernement.

Actuellement, la définition bruxelloise du logement de transit<sup>4</sup> (Code du logement) est insuffisante pour rendre compte de la diversité des initiatives développées sur le terrain.

**Si les AIS sont encadrées pour gérer du logement de transit<sup>5</sup>, du côté des communes et des CPAS, ce n'est pas aussi clair.**

**Or, il nous semble évident que ces opérateurs publics jouent un rôle central vis-à-vis des personnes sans-abri (au sens large), puisqu'ils proposent une offre de relogement temporaire indispensable. En toute logique, ce segment du logement est aussi confronté à des problèmes de saturation. Il est impensable de ne pas en tenir compte lors de l'élargissement.**

Une enquête menée par le groupe de travail en 2010 auprès des communes, des CPAS et du secteur associatif a permis d'y voir plus clair dans l'offre de logement de transit et d'urgence à Bruxelles, de la chiffrer et de dégager des éléments communs à l'ensemble de ces projets, malgré des pratiques variées. Parmi les solutions d'hébergement (de relogement) proposées, on trouve :

- ⇒ **Les logements de transit des AIS ;**  
Théoriquement, le séjour y est limité à 18 mois.
- ⇒ **Les logements de transit des communes et des CPAS ;**  
La durée de l'occupation se situe entre 3 à 6 mois, parfois plus.
- ⇒ **Les logements d'urgence des CPAS**, définis par le SPP Intégration sociale et subsidiés par des apports de la Loterie nationale (8 mois maximum).  
*Ils s'adressent "aux personnes qui se trouvent sans logement : parce que leur logement a été déclaré insalubre ou inhabitable, en raison d'un avis d'expulsion, de violences conjugales, d'une catastrophe ou parce qu'elles sont sans-abri<sup>6</sup>..."*
- ⇒ **Les logements d'urgence des communes ;**  
Ils permettent le plus souvent de faire face au relogement immédiat des personnes qui ont perdu leur habitation suite à un incendie ou à un quelconque autre sinistre (des propriétaires sont donc aussi concernés), mais aussi à apporter une solution rapide dans des situations de crise comme par exemple le départ du domicile suite à des violences conjugales...  
Les séjours y sont souvent de courte durée, mais là encore la période d'hébergement dépend de la situation des personnes.
- ⇒ **Les logements de transit du secteur associatif ;**  
Il s'agit de projets qui n'impliquent pas une collaboration avec une AIS.  
L'offre de transit est développée sur fonds propres.  
On pense à l'asbl Convivial, aux asbl "Vrienden van het huizeke" et "Huis van Vrede" du côté néerlandophone...

---

<sup>4</sup> Logement destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à 18 mois.

<sup>5</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales.

<sup>6</sup> Voir l'appel à projets du SPP intégration sociale pour augmenter l'offre de logements d'urgence des CPAS

Sur le terrain, logements de transit et d'urgence se confondent souvent, en fonction de la problématique à laquelle il faut répondre. En outre, certaines communes utilisent parfois les logements de leur patrimoine locatif (bail de résidence principale) pour répondre à des situations d'urgence, ou font appel aux SISP. D'autres confient certains logements à une AIS pour y faire du transit, le CPAS assure alors l'accompagnement social (comme à Evere ou Schaerbeek par exemple).

Ci-dessous, un tableau qui reprend les données chiffrées pour l'ensemble de la Région de Bruxelles-Capitale. Les informations ont été collectées par questionnaire, ainsi que par téléphone. Vu les conditions de recueil, ces informations peuvent contenir des imprécisions ou être incomplètes mais elles constituent néanmoins une bonne estimation.

### Logements de transit et d'urgence des communes et CPAS, année 2010 :

	Communes	CPAS	Autres acteurs
Auderghem	0	3 LT	
Anderlecht	6 LT ou LU	6 LT	4 à 5 LU (Foyer Anderlechtois)
Berchem-Sainte-Agathe	1 LU	0	
Bruxelles-Ville	0	32 LT ou LU	
Etterbeek	0	3 LT ou LU	
Evere			Voir ci-dessus
Forest	Pas de données	Pas de données	7 LT à Convivial asbl
Ganshoren	1 LT	0	
Ixelles	Pas de données	6 LT	
Jette	1 LU	0	
Koekelberg	0	0	
Molenbeek	Hôtel social (35 lits, soit 10 unités logement) +10 LT	1 LU	2 à 3 LU (Logement molenbeekoïse)
Saint-Gilles	7 LU + 3LT	7 LT	
Saint-Josse	0	0	
Schaerbeek	7 à 9 LT mais commune propriétaire, CPAS accompagnement et AIS gestion locative <sup>7</sup>		
Uccle	0	1 LU	
Watermael-Boitsfort	0	0	
Woluwé-St-Lambert	0	2 LU	
Woluwé-St-Pierre	0	70 à 80 LT	

Légende : logement de transit (LT), logement d'urgence (LU). Nous avons reproduit fidèlement la terminologie employée par nos interlocuteurs. Certains d'entre eux ne font pas de distinction entre urgence et transit.

- ⇒ +/- 160 logements de transit AIS ;
- ⇒ Environ 150 logements dans le chef des communes et des CPAS ;
- ⇒ Une quarantaine de logements appartenant à des associations.

<sup>7</sup> Ces 7 logements sont à ajouter aux 153 logements de transit AIS annoncés par le Secrétaire d'Etat au logement dans le courant de l'année 2010, car vu l'avènement récent du projet schaarbeekoïse, il n'a pu être comptabilisé.

Cette enquête a le mérite de donner un premier éclairage sur une réalité jusque-là méconnue et devrait aider le politique à élaborer un cadre réglementaire pertinent pour le logement de transit à Bruxelles, en parallèle à l'élargissement. Qu'il s'agisse de logement de transit ou de logement d'urgence, il est possible de dégager plusieurs constantes valables pour l'ensemble du "secteur" :

- Hébergement temporaire, défini dans le temps ;
- "location" régie par une convention d'occupation précaire ;
- destiné à un public précarisé par rapport au logement (revenus limités, surendettement ...) ;
- assorti d'un accompagnement social, au contenu variable, mais toujours bien présent, puisqu'il est évident qu'il faut, à tout le moins, assurer la rotation des occupants...

### **C. D'autres projets d'hébergement temporaire**

#### *Occupation de logements sociaux vides*

En mars 2010, le conseil d'administration de la SLRB a adopté une convention-cadre qui balise l'occupation temporaire de logements sociaux vides en attente de rénovation. Deux projets-pilote, approuvés par la SLRB, ont débuté en 2010, en collaboration avec la FEBUL et concernent :

- 2 maisons de la SISP "Ieder zijn huis" à Evere ;
- 6 appartements du Foyer forestois ;

D'autres occupations sont susceptibles de venir s'y ajouter.

On pense notamment aux logements du Foyer etterbeekois.

En marge de ces deux projets-pilote, il existe d'autres collaborations entre le secteur associatif et les sociétés de logement social qui ont permis la mise à disposition temporaire de logements vides : convention entre l'asbl Convivence/Samenleven et SORELO par exemple...

**Les logements auxquels il est fait ici référence ne sont pas à proprement parler des logements de transit ou d'urgence. Leur rénovation implique d'ailleurs un changement d'affectation. Ils servent néanmoins à reloger temporairement des ménages en grande précarité par rapport au logement.**

#### *D'autres occupations négociées*

Le projet "rue des plantes" à Schaerbeek suit la même logique, bien que les 5 logements occupés ne soient pas propriété d'une SISP mais d'une coopérative à finalité sociale (dont un des coopérateurs n'est autre que la maison médicale de Schaerbeek)...

Sans oublier les résidents du 123 Rue Royale qui occupent un immeuble de bureaux appartenant à la Région wallonne et qui sont pour partie, des personnes à faibles revenus qui ont vécu des épisodes de sans-abrisme.

## **D. Hébergement chez des tiers**

On touche ici une partie de la problématique du sans-abrisme, bien moins visible et donc aussi plus difficile à chiffrer. On pense aux personnes qui sont hébergées chez des particuliers ou dans des structures d'accueil non-agrées.

Un public certainement très hétérogène, pour partie composé de personnes qui ne trouvent pas de places dans les structures d'accueil ou qui ne s'y adaptent pas, pour partie de personnes qui n'ont pas besoin de ce type d'accompagnement.

## **E. Vie en rue ou dans des habitats très précaires (squats)**

Là aussi, les chiffres manquent pour identifier les publics-cible potentiels, même si on peut, avec beaucoup de prudence, se baser sur les résultats du dernier dénombrement des personnes sans-abri à Bruxelles, orchestré par La Strada, en novembre 2010.



## 2. RECONNAISSANCE DE LA SITUATION DE SANS-ABRI LES PREUVES ADMINISTRATIVES

### A. Le séjour en institution

**L'institution d'accueil complète une attestation qui confirme le séjour du demandeur.**

Un séjour minimum d'une nuit suffit à la délivrance de l'attestation. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, la constitution du dossier administratif ADIL et les nombreuses conditions à remplir pour l'octroi de l'aide rendent très improbables le risque d'abus.

Cette seule preuve suffit à établir le statut de la personne.

L'administration régionale élabore une attestation-type qui vaut pour l'ensemble des structures d'accueil.

### B. L'occupation temporaire d'un logement de transit ou d'urgence

**Le demandeur remet une copie de la convention d'occupation précaire qu'il a signée.**

S'il n'y a pas lieu d'envisager une durée de séjour minimale, doit-on par contre prévoir une durée d'occupation maximale qui garantie la nature provisoire de l'hébergement ?

### C. Hébergement chez des tiers

#### Personnes qui vivent en rue ou dans des lieux de vie très précaires

Comment prouver son statut de sans-abri ?

Plusieurs pistes sont à envisager :

⇒ **Reconnaissance du CPAS, dans le cadre de la réglementation relative à la prime d'installation.  
Déclaration complétée par le CPAS ou copie de la décision d'octroi de l'aide.**

L'avantage, c'est que cette prime n'est pas réservée aux personnes aidées par le CPAS mais à toute personne dont les revenus n'excèdent pas le montant du revenu d'intégration majoré de 10%.

L'inconvénient majeur, c'est que la prime d'installation n'est accordée qu'une seule fois au cours de l'existence et qu'elle est délivrée même si le logement ne répond pas aux normes du Code.

L'Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le CPAS définit la personne sans-abri comme *"toute 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."*

## Nombre de personnes sans-abri à qui une prime d'installation a été octroyée entre 2000 et 2008

Chiffres absolus et pourcentages.

	BELGIQUE		REGION BXL-CAPITALE		FLANDRE		WALLONIE	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
2000	1735	100,0	230	13,3	479	27,6	1026	59,1
2005	2204	100,0	354	16,1	810	36,8	1040	47,2
2006	2174	100,0	387	17,8	773	35,6	1014	46,6
2007	2043	100,0	394	19,3	673	32,9	976	47,8
2008	2652	100,0	547	20,6	943	35,6	1162	43,8

Source : SPP Intégration Sociale et calculs d'OASES cités dans Vranken Jan, Campaert Geert, De Boyser Katrien & Dierckx Danielle (red.) (2009), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009*, Leuven: Acco, p. 318.

En cas d'octroi d'une prime d'installation et d'une ADIL, le bénéficiaire ne devrait pas percevoir le forfait allocation de déménagement-installation.

⇒ **Reconnaissance du statut de sans-abri via l'adresse de référence ;**

**Copie du document qui établit l'adresse administrative du demandeur**

Document disponible :

- auprès de la commune, si la personne sans-abri obtient une adresse de référence auprès d'un particulier<sup>8</sup> (attention, cette réglementation concerne d'autres publics) ;
- auprès du CPAS, si c'est l'adresse du Centre qui sert d'adresse de référence.

Encore une fois, il n'est pas indispensable d'être aidé par le CPAS pour obtenir une adresse de référence.

L'inconvénient majeur, c'est que l'obtention d'une adresse de référence est conditionnée à la radiation du registre de la population. Or, on sait que beaucoup de communes ne suivent pas assidument cette question et n'hésite pas à inscrire parfois plusieurs ménages à la même adresse. Cependant, une circulaire du 4 octobre 2006 des ministres de l'Intégration sociale et de l'Intérieur précise que *"lorsqu'un CPAS sollicite sa commune pour une inscription en adresse de référence à l'adresse du Centre, la commune doit effectuer les vérifications préalables auprès de la commune où le demandeur a été inscrit officiellement pour la dernière fois et procéder ainsi à la régularisation de son séjour."*

Cette législation existe depuis maintenant plus de 15 ans mais n'est pas appliquée de manière satisfaisante. Les travailleurs sociaux pointent la lenteur ou le refus des CPAS d'introduire les demandes de radiation, la lenteur des communes à radier<sup>9</sup>...

<sup>8</sup> Loi du 24 janvier 1997 modifiant 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, en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique (MB 6 mars 1997).

<sup>9</sup> Rapport 2008 -2009 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Partie 2 : *"pour une approche cohérente de la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté"*, pp.

Pour les personnes qui sollicitent une adresse de référence auprès d'un particulier, la demande est à introduire auprès de la commune où vit officiellement le "prêteur" d'adresse. Si une radiation doit avoir lieu, c'est au demandeur à effectuer les démarches nécessaires. Actuellement, l'inscription auprès de personnes physiques est sous-utilisée. Les personnes connaissent peu le système. Certains particuliers craignent que l'inscription leur soit préjudiciable (perte des allocations sociales au taux isolé par exemple).

Nous ne disposons, pour le moment, d'aucune indication chiffrée sur le nombre d'adresses de référence octroyées.

⇒ **Reconnaissance du sans-abrisme par les CPAS, dans le cadre du remboursement majoré du revenu d'intégration sociale.**

La loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale (loi DIS) prévoit que le montant du revenu d'intégration sociale est remboursé à 100% (au lieu de 50%), pendant 2 ans, lorsque ce revenu est octroyé à une personne qui perd sa qualité de sans-abri. Un incitant intéressant pour associer les CPAS au projet. Pour la définition de la notion de sans-abrisme, nous vous renvoyons à l'arrêté royal de 2004 évoqué plus haut.

Cette mesure ne concerne que les bénéficiaires du RIS.

⇒ **Statut de sans-abri attesté par "les services assurant une guidance psychosociale, budgétaire ou administrative à domicile pour adultes en difficulté" (Habitat accompagné).**

On pense ici spécifiquement au projet "accès direct de la rue au logement de cohabitation" porté par plusieurs associations bruxelloises<sup>10</sup> et qui permet notamment, une réinsertion sociale par le logement sans passage par une maison d'accueil. Cette approche, aujourd'hui limitée à quelques bénéficiaires<sup>11</sup> est susceptible de se développer, d'autant plus qu'elle rencontre les positions du secteur de l'aide aux sans-abri qui plaide, auprès de la COCOM, pour un renforcement des moyens financiers en faveur du suivi post-hébergement.

Le service qui assure l'accompagnement complète l'attestation-type de l'administration ADIL.

⇒ **Les preuves subjectives**

Les pistes évoquées ci-dessus (prime d'installation, adresse de référence...) restent limitées dans leur application. Elles ne permettent qu'une prise en compte très restreinte des personnes sans logement qui chemine en marge des institutions. **Il nous semble que d'autres voies sont à envisager comme la production de preuves plus subjectives (déclarations sur l'honneur...).**

En Wallonie, les personnes qui sont hébergées par des particuliers peuvent introduire une demande d'ADEL sur base d'une déclaration sur l'honneur. Trois conditions cumulatives doivent être réunies pour être reconnu comme personne sans-abri auprès de l'administration régionale :

- perte involontaire du logement ;
- hébergement exceptionnel ou temporaire chez un tiers (dans la pratique, 2 ans max.) ;

<sup>10</sup>Fami-Home, Diogènes, AIS Logement pour tous, Abri de nuit Pierre d'Angle et les Sentiers de la Varappe.

<sup>11</sup>Duplex de 4 chambres dans le quartier Nord de Bruxelles, maison de 4 chambres à Laeken et maison de 6 chambres dans le centre-ville.

- aucun droit réel ou personnel sur un logement au cours des trois mois précédant la prise en location d'un logement salubre<sup>12</sup>.

En pratique, le demandeur doit relater les circonstances dans lesquelles il a perdu son logement et son parcours au cours des trois mois qui ont précédé la location du logement salubre. Il doit préciser qu'elle a été la période d'hébergement et sa durée. Une attestation d'hébergement doit être complétée par "l'hébergeur" lui-même. La règle des trois mois est une condition stricte qui implique d'élaborer un argumentaire étoffé, cohérent qui sera soumis, par la suite, à une appréciation rigoureuse de l'administration (bien plus "sévère" qu'en cas de séjour en institution).

En Région wallonne, le nombre de bénéficiaires "hébergés par un tiers" représentent environ 30% des dossiers "sans-abri", soit au total 15% de l'ensemble des bénéficiaires de l'ADEL, un chiffre qui a évidemment évolué avec le temps. Cette mesure a donc une réelle portée et a le mérite de reconnaître que l'absence de logement touche aussi des ménages qui ne font l'objet d'aucune médiatisation.

---

<sup>12</sup>Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyers en faveur des ménages en état de précarité et de personnes sans-abri.

Dans une récente enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri, menée conjointement par les universités d'Anvers et de Liège, on trouve des informations assez précieuses sur le profil des personnes sans-abri qui s'adressent aux CPAS bruxellois<sup>13</sup>. L'enquête confirme que l'hébergement chez des tiers est loin d'être une situation marginale...

### Dans quelle mesure les CPAS bruxellois entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri ?

Personnes...	Jamais	< à 1 fois par an	1 à 5 fois par an	6 à 12 fois par an	Plus d'une fois par mois
qui vivent dans la rue et dans les espaces publics sans avoir de lieu de résidence	0	11,1	33,3	22,2	33,3
sans lieu de résidence qui font usage des centres d'accueil (de nuit)	22,2	0	22,2	11,1	44,4
qui se rendent dans des centres d'accueil pour de brefs séjours	11,1	11,1	11,1	11,1	55,6
qui vivent sous la menace de violence domestique et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des personnes	0	0	7,5	12,5	12,5
qui sortent d'établissements pénitentiaires, médicaux ou d'institutions de protection de la jeunesse, sans aucune perspective d'obtention d'un logement	0	0	55,6	11,1	33,3
qui ont été sans-abri et à qui une aide de longue durée ou un lieu de résidence a été attribué	11,1	11,1	33,3	0	44,4
qui sont temporairement accueillis par des amis ou par des membres de leur famille	0	0	0	11,1	88,9
qui ont été expulsées de leur logement, sans qu'elles disposent d'une solution alternative	0	0	11,1	44,4	44,4
qui sortent d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile	0	0	11,1	55,6	33,3

Les valeurs sont exprimées en % et concernent 9 CPAS bruxellois sur 19

### 3. ESTIMATION CHIFFREE (voir document spécifique)

<sup>13</sup>Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri, ordonnée par le SPP intégration sociale et réalisée conjointement par les Universités d'Anvers (Oases, Centrum Ongelijkheid, Armoede sociale uitsluitingen de stad) et de Liège (Panel, Institut des sciences humaines et sociales), année 2010.

## 4. REFORME DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

### A. Le calcul de l'allocation

Pour le groupe de travail, l'élargissement des ADIL doit permettre de réformer le dispositif en profondeur pour le rendre plus efficace. C'est aussi l'occasion de réfléchir au manque de cohérence régionale en matière d'aides au loyer.

Le fait d'envisager l'ADIL dans des situations où le logement fait défaut, touche au principe de base de l'aide (inadéquation du logement comme point de départ) et met à mal le mécanisme qui sert au calcul de l'allocation (différence entre les loyers de l'ancien et du nouveau logement).

Nous sommes favorables à une base de calcul qui s'appliquerait à tous les bénéficiaires quelle que soit la situation qui motive leur demande (inadéquation ou absence de logement) et qui tiendrait davantage compte de leur capacité contributive au paiement du loyer.

L'approche la plus adéquate serait donc celle d'une allocation personnalisée, calculée sur base des revenus du ménage, dont le montant serait égal à la différence entre un tiers de revenus (+ éventuellement 1/3 des allocations familiales) et le prix du loyer (plafonné).

⇒ **Ce système est déjà d'application pour le calcul de l'allocation loyer régionale<sup>14</sup> et l'aide au relogement du Fonds régional de solidarité (art 16. du code du logement). Il paraît donc cohérent d'opter pour un système proportionnel unique.**

⇒ **Nous plaidons, par ailleurs, pour l'harmonisation des plafonds de revenus des trois réglementations aux conditions d'admission du logement social.**

C'est déjà le cas pour l'aide au relogement prévue par le Code du logement.

En ce qui concerne l'allocation-loyer régionale, le Secrétaire d'Etat au logement prévoit des réformes, dont l'établissement de plafonds de revenus qui devraient probablement se calquer sur ceux du logement social.

⇒ **Nous demandons également que les plafonds de loyers de l'ADIL (200% des plafonds AIS) et ceux du Fonds régional de solidarité (150% des plafonds de l'allocation-loyer communale) soient fusionnés.**

#### *Le cas des grands ménages*

Les familles nombreuses sont les grandes absentes des dispositifs d'aide au logement, puisqu'elles ne trouvent pas de logement adapté (aux normes régionales) à un prix abordable.

Du côté des ADIL, le montant maximal de l'intervention augmente de 14,25€ par personne à charge supplémentaire, un montant dérisoire quand on compare avec les prix du marché locatif privé.

⇒ **Le montant de l'intervention devrait donc être majoré en faveur de ces ménages.**

---

<sup>14</sup>Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation-loyer (MB, 29/04/2008)

- ⇒ **Nous proposons que le calcul de l'allocation tienne compte du nombre de chambres exigé par la réglementation (coefficient multiplicateur adapté). Les plafonds de loyers, que nous avons évoqués ci-dessus, devraient être adaptés à la réalité des prix des logements de grande taille.**

## **B. Les conditions d'accès**

En bref, le modèle que nous proposons est le suivant.

Pour ouvrir un droit à l'ADIL, le demandeur doit répondre, outre à des conditions d'âge et de propriété, aux règles suivantes :

- avoir quitté un logement inadéquat (occupé pendant 12 mois min.) ou être sans-abri ;
- ne pas dépasser les plafonds de revenus de l'ADIL ;
- accéder à un logement conforme, dont le loyer est plafonné ;
- consacrer plus de 33% de ses revenus à son loyer.

L'application du mécanisme des 33% implique que les logements aux loyers les plus bas n'entrent plus en ligne de compte : un loyer peu élevé exigeant moins de dépenses pour un ménage (moins de 33% en tout cas). C'est le cas des logements sociaux, par exemple, où la part contributive au paiement du loyer se situe autour des 20%. C'est aussi le cas de certains logements publics subsidiés (contrats de quartier, rénovation "d'immeubles isolés") et d'une part importante du parc géré par les agences immobilières sociales.

Les ménages qui intègrent un logement social ou "socialisé" devraient néanmoins pouvoir bénéficier de l'allocation de déménagement-installation.

- ⇒ **L'aide est ainsi recentrée sur le secteur privé et le secteur public non-subsidié. Ce dernier pouvant, par ailleurs, faire appel à l'allocation-loyer régionale, insuffisamment exploitée à l'heure actuelle.**

Par rapport aux communes et aux CPAS encore, le 15 février 2011, les membres de la commission logement ont approuvé une proposition de résolution visant à étendre le dispositif de l'allocation loyer aux logements produits dans le cadre des contrats de quartiers. L'objectif de la résolution est d'inviter le Gouvernement à modifier l'Arrêté du 6 mars 2008 instituant l'allocation-loyer.

Si la modification entre en vigueur, une grande part des logements communaux pourrait être concernée par cette allocation.

Les communes devraient donc s'investir davantage dans ce dispositif qui pourrait, à terme, alléger les dépenses ADIL, puisque les deux allocations ne sont pas cumulables (attention, à éviter la compétition entre les 2 dispositifs => l'intérêt d'une harmonisation).

**Simulation du calcul de l'ADIL, avec application du mécanisme des 33%.**

	1	2	3	4	6	7	8	9
TYPE DE MENAGES	TYPE DE LOGEMENTS	loyer médian 2008 *	loyers médians 2008 indexé au 1/2010	loyer maximum déterminé par l'Arrêté ADIL (indexé au 8/2010)	revenus des ménages : revenu d'intégration + allocations familiales (9/2010)	33% des revenus +1/3 d'allocations familiales	ADIL = différence entre colonne 3 et colonne 7	ADIL = différence entre colonne 4 et colonne 7
Personne seule	studio	425	440	606	740	244	<b>196</b>	<b>362</b>
Couple	1 chambre	500	517	699	986	325	<b>192</b>	<b>374</b>
Personne seule avec 1 enfant à charge	2 chambres	640	661	798	1137	375	<b>286</b>	<b>423</b>
Pers. seule avec 2 jeunes enfants (- 12 ans)	2 ch.	640	661	798	1328	438	<b>223</b>	<b>360</b>
Couple avec 1 enfant à charge	2 ch.	640	661	798	1144	378	<b>283</b>	<b>420</b>
Pers. seule avec 2 grands enfants (+12 ans)	3 ch.	743	767	958	1352	446	<b>321</b>	<b>512</b>
Couple + 3 petits enfants	3 ch.	743	767	958	1560	515	<b>252</b>	<b>443</b>
Couple avec 2 grands enfants (+12 ans)	3 ch.	743	767	958	1390	459	<b>308</b>	<b>499</b>
Couple avec 4 enfants	4 ch.	1200	1240	1140	1838	607	<b>633</b>	<b>533</b>

\* Observatoire des loyers 2008

Nous avons réalisé l'exercice chiffré à partir de deux types de plafonds de loyer.

D'une part, ceux appliqués actuellement par le service ADIL (200% des plafonds AIS indexés).

D'autre part, des plafonds qui correspondent au loyer médian indexé au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Si les plafonds ADIL nous semblent, à première vue, élevés pour les logements de petite taille (studios) comparés aux loyers médians indexés, il nous paraît par contre plus réalistes pour les grands logements.

En effet, si le loyer médian montre que 50% des logements de 3 chambres se louent à des prix inférieurs à 767€, on peut craindre qu'une part de ces logements ne soit pas conforme aux normes du Code. La rareté des grands logements sur le marché locatif est aussi une donnée à prendre en compte. Dans les 2 cas de figures, on voit clairement que ce sont les grands ménages, actuellement sous-représentés voire absents du dispositif, qui nécessitent le soutien financier le plus important.

Les revenus pris en compte sont les minima sociaux 2010 (revenus d'intégration sociale). Les montants ADIL présentés en colonnes 8 et 9 sont donc des plafonds maximaux (et pas des forfaits !). Ainsi, si les revenus d'un ménage sont supérieurs au RIS, le montant de l'allocation diminuera...

Les plafonds ADIL de la colonne 8 ont servi au calcul des coûts de l'élargissement (voir document annexe).



### **C. La réduction du délai de traitement des dossiers**

Dans le cas des personnes sans-abri, la durée de la procédure devrait être logiquement plus courte, puisque la visite de "l'ancien logement", souvent la plus délicate, n'a pas d'objet. Cependant, si le service ADIL n'est pas renforcé pour faire face à l'arrivée de nouveaux bénéficiaires, cet avantage risque fort d'être anéanti par la charge de travail des fonctionnaires.

- ⇒ **L'élargissement des ADIL devrait coïncider avec l'engagement de nouveaux travailleurs ;**
- ⇒ **Il nous semble pertinent de diversifier les acteurs associés à la procédure de contrôle de qualité des logements et/ou d'étendre les compétences de certains partenaires actuels.**

La réglementation ADIL habilite en effet les communes et les CPAS à effectuer des enquêtes et à rédiger des constats d'insalubrité dans les logements quittés (anciens logements). Qu'est-ce qui fait obstacle à l'extension de cette mesure aux nouveaux logements pris en location ?

Le traitement administratif des demandes se heurte également au fait qu'un nombre important de dossiers sont mal complétés, même lorsqu'ils sont introduits via un service social. Une cause d'allongement des délais. Dans la perspective de l'élargissement, c'est une partie du secteur de l'aide aux sans-abri qui sera associé à un dispositif peu connu des travailleurs sociaux, ce qui risque encore d'accentuer le phénomène.

- ⇒ **Réalisation d'une campagne d'information générale autour des ADIL.**

L'administration propose, de son côté, de réduire le délai légal d'introduction des demandes de 6 à 3 mois, constatant que plus de 2/3 des dossiers sont constitués tardivement. Quel impact cette mesure aura-t-elle sur la durée de la procédure ? Aucune.

A l'heure actuelle, les bénéficiaires attendent le versement de la première allocation entre 9 et 12 mois, un délai qui court à partir de la date d'introduction de la demande et non pas à partir du moment où la personne quitte son logement.

### **D. L'introduction d'un recours administratif**

Actuellement, la seule possibilité pour le candidat évincé est un recours au Conseil d'Etat.

L'administration ne voit pas la réelle pertinence d'un recours administratif, dans la mesure où le contrôle porte sur des éléments factuels, objectifs, à savoir les revenus et la composition de ménage<sup>15</sup>.

Les travailleurs sociaux, qui accompagnent les demandeurs, ne sont pas aussi unanimes. Plusieurs litiges, concernant notamment le respect des délais fixés dans la procédure, ont été rapportés.

Dans la perspective d'un élargissement au public "sans-abri", l'introduction d'un recours administratif est indispensable. La non-reconnaissance du statut de sans-abri, par exemple, pourrait être soumise à contestation.

- ⇒ **Introduction d'un droit de recours dans l'Arrêté ADIL ;**

---

<sup>15</sup>Propos qui ont été tenus lors d'une rencontre entre le groupe de travail de la Concertation et l'administration ADIL le 25 novembre 2010.

- ⇒ **Instruction du litige par un service administratif distinct de l'administration régionale du logement.**

## **E. Le préfinancement des allocations**

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, le délai d'attente entre l'introduction d'un dossier et le paiement de la première allocation est d'environ 9 à 12 mois. Un délai qui peut s'avérer insurmontable pour les ménages dont les moyens ne permettent pas d'assumer, même temporairement, l'entièreté d'un loyer.

Quelques CPAS bruxellois acceptent d'avancer le montant mensuel de l'allocation, mais uniquement quand il y a certitude sur l'acceptation d'un dossier : le logement quitté est insalubre et le nouveau logement pris en location répond, de toute évidence, aux normes de qualité régionales.

A Ixelles, par exemple, il existe depuis 2006 une collaboration étroite entre la cellule logement du CPAS et l'asbl Habitat et Rénovation (Table du logement). Cette dernière vérifie les critères d'adéquation du nouveau et de l'ancien logement lors de visites techniques et rédige un rapport d'enquête qu'elle transmet au CPAS. Si le rapport est positif (et que le dossier social et administratif du demandeur est en ordre), le Centre peut accepter un préfinancement.

Si les communes sont habilitées à vérifier l'état du logement pris en location (voir point C, page précédente), on peut espérer que ces collaborations connaissent un plus grand développement.

Si les CPAS ont la certitude de pouvoir récupérer les avances concédées, il y aura moins de résistance à préfinancer (même si ce n'est pas le seul argument invoqué par les CPAS pour refuser une intervention). D'autant plus, si le délai de traitement des dossiers est réduit et implique alors une participation financière plus limitée des CPAS.

Que peut-on attendre de la COCOM (Commission communautaire commune) qui exerce des missions de contrôle à l'égard des CPAS et qui, par ailleurs, est compétente pour la prise en charge des personnes sans-abri à Bruxelles ?

## **F. La notion de logement améliorable**

C'est une notion définie dans le Code wallon du logement<sup>16</sup>.

Le logement améliorable est celui qui *"ne respecte pas les critères minimaux de salubrité fixés par le Gouvernement mais qui deviendrait salubre moyennant l'exécution de travaux appropriés dont le coût et l'ampleur ne dépassent pas les limites fixées par le Gouvernement (soit un montant inférieur à 800€/m<sup>2</sup>)"*. Le logement peut être qualifié d'améliorable au terme d'une enquête de salubrité menée par un enquêteur de la Région wallonne ou par un enquêteur d'une commune compétente en matière de salubrité. C'est une notion qui s'applique aussi à la réglementation ADEL.

Il ne s'agit pas de plaider ici pour une transposition de la législation wallonne à Bruxelles, mais pour la mise en débat d'une notion qui ouvre des possibilités pour accroître l'offre de logements salubres (moyennant la réalisation de travaux). La procédure d'inspection prévue dans le Code bruxellois du logement pourrait servir à baliser la réflexion.

---

<sup>16</sup>Code wallon du logement institué par le décret du 29 octobre 1998, article 1<sup>er</sup> 13°.

L'administration wallonne souligne néanmoins que c'est un mécanisme difficile à faire valoir auprès des propriétaires, surtout si les travaux à réaliser sont d'une certaine importance.

## **G. Harmonisation des dispositifs d'aide aux locataires**

Certains éléments ont déjà été avancés dans les pages précédentes : refonte du calcul de l'allocation, harmonisation des plafonds de revenus et de loyers...

Si nous soutenons l'élargissement des ADIL et l'instauration d'une allocation-loyer plus générale, nous pensons aussi que la lutte contre l'insalubrité des logements à Bruxelles doit être renforcée et gagner en cohérence et en efficacité. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Parmi les mesures à envisager, la plus évidente est sans doute la mise en place d'un système qui permette aux services ADIL et DIRL (Direction de l'inspection régionale du logement) de travailler conjointement.

Pour le moment, il n'existe quasi aucun échange d'informations entre les deux départements. Un logement qui a été déclaré insalubre au sens de l'Arrêté ADIL peut être reloué sans aucune condition et être, pourquoi pas, par la suite, à l'origine d'une nouvelle demande d'aide. Une aberration !

De même, la DIRL ne communique pas au service ADIL la liste des logements qui ont reçu une attestation de conformité, ce qui en pratique, signifie que des logements conformes font parfois l'objet de plusieurs enquêtes !

- ⇒ **Collaboration systématique entre ADIL et DIRL ;**
- ⇒ **Suivi des dossiers d'insalubrité (à l'origine d'une ADIL) par les inspecteurs régionaux de la DIRL, selon la procédure prévue dans le Code du logement ;**
- ⇒ **Création d'une base de données commune sur l'état des logements.**